

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 4º. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Lorenia Iveth Valles Sampedro, Adriana María Guadalupe Espinosa de los Monteros García, Azael Santiago Chepi, Alejandro Ponce Cobos, Lidia Nallely Vargas Hernández, Roque Luis Rabelo Velasco, Julieta Kristal Vences Valencia, Víctor Blas López, Juan Enrique Farrera Esponda, Luis Enrique Martínez Ventura, Francisco Javier Ramírez Navarrete, Lucinda Sandoval Soberanes, Teófilo Manuel García Corpus y Aleida Alavez Ruiz, diputadas y diputados de la LXIV Legislatura e integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, suscriben la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4o. y se reforma la fracción XXIX-I del artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, conforme al siguiente

Planteamiento del problema

El marco del reconocimiento de los derechos humanos es el eje fundamental para propiciar el desarrollo de las personas y la adopción de condiciones y garantías que les permita vivir bajo condiciones aceptables. A nivel internacional se ha conformado todo un entramado positivo de reconocimiento de derechos humanos del ámbito personal, social, económico, ambiental, político y civil.

A pesar que nuestro máximo marco normativo ya tiene contemplado toda una serie de derechos humanos, también es cierto que existe el reconocimiento de otros derechos relacionados con los ya existentes, o bien, que están atinadamente desarrollados en el marco internacional de derechos.

La experiencia más inmediata la tenemos con la recientemente aprobada Constitución de la Ciudad de México que incluyó el derecho de toda persona a vivir en un entorno seguro y a la protección civil que, a pesar que en su momento dicha Constitución fue motivo de presentación de acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó la constitucionalidad de dicho instrumento jurídico, lo que nos permite, como nación, avanzar hacia el reconocimiento de los derechos que esta iniciativa plantea que sean aprobados por el Constituyente Permanente.

Por otro lado, el artículo 73, fracción XXIX-I, vigente establece un modelo de coordinación intergubernamental en materia de protección civil que surgió de un enfoque limitado que en su momento decidió el Legislativo, toda vez que los distintos órdenes de gobierno contaban con disposiciones desarmonizadas en esta materia y se requería reforzar las instancias previamente establecidas para la coordinación de acciones como lo eran el Consejo Nacional de Protección Civil y el Centro Nacional de Prevención de Desastres.

Si bien es cierto que el concepto de protección civil surgido en el marco legal mexicano en la década de los ochenta del siglo XX, el avance teórico en torno a la protección civil ha avanzado para incorporar dos conceptos que aseguran el derecho de las personas a vivir en un entorno seguro en los lugares en que habitan u ocupan como lo es el de **gestión integral de riesgos** y el de **resiliencia**.

Para tal efecto, es importante que estos conceptos sean abordados como todo un proceso que garantice el derecho humano que esta iniciativa incluye en el marco constitucional desde un enfoque de competencias concurrentes que delimite el marco de actuación que le corresponde al gobierno federal, al de las entidades federativas, las municipales y, a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Este proceso debe ser entendido en el contexto de gestión integral de riesgos para planificar y prevenir los efectos ante la ocurrencia de riesgos y desastres de corte natural o antrópico, visto en conjunto con la protección civil y la resiliencia, bajo el tenor de la siguiente

Argumentación

Debido a la ubicación geográfica de México, el registro de fenómenos naturales y humanos sigue siendo una constante. Desde hace un poco más de tres décadas la erupción del volcán Chichonal (1982), los sismos de 1985, el Ciclón tropical Isidro en 2002, el ciclón tropical Dean en 2007, el huracán Wilma en 2005, el ciclón tropical Alex en 2010, el ciclón tropical Odile en 2014 y los sismos de 2017 entre otros,¹ han mostrado la vulnerabilidad del país ante el impacto de amenazas naturales o eventos propios del cambio climático.

No es particular que las decisiones en materia de protección civil se dieran a partir de los sismos de 1985, basadas en la institucionalización de la reconstrucción y en garantizar la protección y prevención de la sociedad ante la presencia de fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, sanitario-ecológicos, químico-tecnológicos y socio-organizativos; sin embargo, queda pendiente su reestructuración bajo los principios de la gestión integral del riesgo.

El primer registro en México de una legislación en materia de protección civil, se dio en el año 2000 con la publicación de la Ley General de Protección Civil, antes se habían creado la Comisión Nacional de Reconstrucción (1985), el Comité de Prevención de Seguridad Civil (1986), y el Centro Nacional de Prevención de Desastres (1988).

Actualmente pese a que la Ley General de Protección Civil, establece que el sistema nacional, es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de efectuar acciones coordinadas, en materia de protección civil.

Al conjunto coherente de acciones destinadas a responder a las necesidades y demandas planteadas por la sociedad, ante la inminencia o consumación de desastres que ponga en situación de riesgo, la vida, los bienes y el entorno de sus miembros se le denomina “protección civil”.

La Ley General de Protección Civil la define como: “la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente”.

La protección civil nace el 12 de agosto de 1949 en el Protocolo 2 adicional al Tratado de Ginebra “Protección a las víctimas de los conflictos armados internacionales”, siendo una de las disposiciones otorgadas para facilitar el trabajo de la Cruz Roja, disponiendo a la protección civil como el cumplimiento de algunas o todas las tareas humanitarias destinadas a proteger a la población contra los peligros de las hostilidades y catástrofes, ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia.

En 1966 en México, la Secretaría de la Defensa Nacional crea el Plan DN-III- E, a raíz de su inclusión en la Planeación de Defensa Nacional como anexo E, a consecuencia del desbordamiento del río Panuco, en el estado de Veracruz; bajo el concepto de “concurrir lo más pronto posible a los lugares afectados por un desastre aplicando medidas de rescate, evacuación, atención médica de urgencia, seguridad, protección y cuidado de las zonas afectadas; así como la coordinación de los apoyos proporcionados por las dependencias de la administración pública federal, organismos privados, de agrupaciones voluntarias y de la ciudadanía en general”.

Durante este mismo año en Mónaco, los estados miembros reunidos en asamblea constitutiva, adoptan la constitución o tratado creador de la Organización Internacional de la Protección Civil (OIPC) y la convierte en un organismo interestatal, a fin de intensificar y coordinar a escala mundial, el desarrollo y perfeccionamiento, de los métodos y de los medios técnicos que permitan prevenir y atenuar las consecuencias de las catástrofes naturales en tiempo de paz, o del empleo de las armas en tiempo de guerra, para la protección y salvamento de personas y bienes.²

Derivado de esto, la OIPC juega un papel relevante en las negociaciones internacionales para asegurar los servicios de protección civil en el marco del Derecho Internacional Humanitario. Participó activamente en las negociaciones diplomáticas que precedieron a la elaboración del Protocolo I en los Convenios de Ginebra de 1949, de Nueva York, de 1977, donde la protección civil adquirió autonomía, al suscribirse relativo a las precauciones que hay que tomar para proteger a la población civil contra los efectos de los ataques; se ofrece protección a los organismos de protección civil y a su personal a abarcar todas las situaciones de conflicto armado internacional, se garantiza su protección en el desempeño de tareas de protección civil y se prevé un signo distintivo que permita identificarlos. –El personal de Protección Civil debe ser respetado y protegido y los bienes utilizados con fines de protección civil no pueden ser destruidos ni usados con otros fines salvo por el Estado al que pertenezcan- (Protocolo I, artículo 62).

En el Protocolo Adicional II del mismo año, a los Convenios de Ginebra, las normas relativas a la protección civil también se deberían respetar en los conflictos armados no internacionales, en virtud de la protección general de que goza la población civil contra los peligros procedentes de operaciones militares (artículo 13, párrafo 1).

El 6 de mayo de 1986 se publica el decreto por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil (Sinaproc),³ que tiene como antecedente el acuerdo del 9 de octubre de 1985, por el que se creó el Comité de Prevención de Seguridad Civil, para que en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, auxiliara a la Comisión Nacional de Reconstrucción como órgano encargado de estudiar y proponer todas las acciones relativas a la seguridad, participación y coordinación de la acción ciudadana, en caso de desastre.

Este sistema se concibió como un instrumento por el que el estado protegería la vida, posesiones y derechos de los ciudadanos, mediante un conjunto organizado y sistemático de estructuras y acciones que realicen los sectores público, social y privado para prevenir, controlar o disminuir los daños que puedan ocasionar los desastres que la sociedad mexicana deba afrontar en el futuro, en los tres órdenes de gobierno.

Por otra parte, el gobierno de Japón ofertó su apoyo para mejorar los conocimientos existentes en relación con la prevención de desastres sísmicos. Finalmente, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) decidió impulsar a su personal académico de alto nivel para que se dedicara a actividades de investigación y desarrollo en prevención de desastres.

Estos esfuerzos concurren el 20 de septiembre de 1988⁴, con la creación del Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred), como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Con el objetivo de estudiar, desarrollar, aplicar y coordinar tecnologías para la prevención y mitigación de desastres, promover la capacitación profesional y técnica sobre la materia, así como apoyar la difusión de medidas de preparación y autoprotección a la población ante la contingencia de un desastre.

Existiendo ya una estructura normativa de protección civil a nivel federal, en el ámbito de responsabilidad de la Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, de la Dirección General de Protección Civil y del Cenapred, se dispuso de una instancia consultiva a nivel nacional en la materia, con funciones de coordinación y concertación, que permita unificar criterios para la acción en el ramo de la protección civil, entre las dependencias y entidades de la administración pública federal y estatal, y entre éstas y las organizaciones y personas de los sectores social y privado; por lo que el 11 de mayo de 1990⁵ se publica el decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano consultivo de coordinación de acciones y de participación social en la planeación de la protección civil, a fin de garantizar los objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil.

La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, se creó en diciembre de 1999. Sucedió a la secretaría de la Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales. La UNISDR se estableció para asegurar la aplicación de la Estrategia Internacional para Reducción de Desastres (resolución 54/219 de la Asamblea General), en la que reconoce la necesidad de que la comunidad internacional demuestre la firme determinación política que se requiere para utilizar los conocimientos científicos y técnicos a fin de reducir la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y a los riesgos para el medio ambiente, teniendo presentes las necesidades particulares de los países en desarrollo.

El 22 de mayo de 2000 se celebra el Convenio Marco de Asistencia en Materia de Protección Civil en Ginebra⁶, y es entonces cuando se amplifica el espectro de actuación, ya que considera la necesidad de fomentar la cooperación internacional en materia de protección civil tanto en los ámbitos de la prevención, la previsión, la preparación, la intervención y la gestión tras las crisis en beneficio de las víctimas de las catástrofes y para la salvaguarda de los bienes y del medio ambiente.

En este periodo en México los programas y políticas en materia de protección civil tenían dos vertientes: de prevención de riesgos y de atención a la población en casos de desastre. El instrumento rector de la política de prevención es el Programa Especial de Prevención y Mitigación de Desastres 2001-2006, que se integraba por 60 proyectos de investigación, desarrollo tecnológico, difusión y capacitación; a fin de mejorar el conocimiento sobre las amenazas y riesgos por desastres, reducir la vulnerabilidad física de la población, apoyar la investigación aplicada para mitigar riesgos, fortalecer una cultura de autoprotección, elevar la eficacia del Sinaproc y ofrecer atención prioritaria para los grupos más.

La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres se celebró en Kobe, Hyogo (Japón), del 18 al 22 de enero de 2005 y aprobó el Marco de Acción para 2005-2015: “Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”. Motivado, bajo la preocupación mundial del aumento de pérdidas que ocasionan los desastres, acarreamo graves consecuencias para la supervivencia, la dignidad y los medios de vida de los seres humanos, en particular los pobres, y para el desarrollo logrado a costa de mucho esfuerzo.

Lo que transforma un fenómeno natural en desastre, es la interacción de éste con una población vulnerable generando daños y pérdidas.

Todos los estados parte se comprometieron a llevar a cabo tareas en los planos nacional y local, en colaboración con la sociedad civil y otras partes interesadas, en la medida de su capacidad financiera, humana y material y

teniendo en cuenta sus disposiciones jurídicas internas y los instrumentos internacionales existentes relacionados con la reducción de los riesgos de desastres, en concordancia con la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 fue aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Miyagi (Japón), en donde se analizó la experiencia adquirida mediante las estrategias, instituciones y planes regionales y nacionales para la reducción del riesgo de desastres y sus recomendaciones de la aplicación del Marco de Acción de Hyogo.

Los resultados, dieron el objetivo del Marco de Sendai: se lograron algunos avances en el aumento de la resiliencia y la reducción de las pérdidas y los daños, la reducción sustancial del riesgo de desastres exige perseverancia y persistencia, con una atención más explícita en las personas y su salud y medios de subsistencia, así como un seguimiento regular.

El objetivo a largo plazo (15 años) del Marco Sendai es: la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países. Para ello, los dirigentes políticos de los países deben comprometerse a alcanzar el siguiente objetivo (de corto plazo): Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia.

Dando cuatro esferas prioritarias de acción a los estados parte en las siguientes medidas específicas en todos los sectores, en los planos local, nacional, regional y mundial:

- Prioridad 1: comprender el riesgo de desastres.
- Prioridad 2: fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
- Prioridad 3: invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
- Prioridad 4: aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

El conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, se denomina “**Gestión Integral de Riesgos**”. Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.

En materia de Gestión Integral de Riesgos la Resiliencia es considerada como la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesta a un peligro para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse de sus efectos en un corto plazo y de manera eficiente, a través de la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funcionales, logrando una mejor protección futura y mejorando las medidas de reducción de riesgos;(LGPC, 2012).

La resiliencia como concepto es un término que proviene de la física y se refiere a la capacidad de un material para recobrar su forma después de haber estado sometido a altas presiones. La resiliencia se emplea en el campo de la ingeniería civil únicamente para describir la capacidad de un material de recobrar su forma original después de someterse a una presión deformadora.

Otros términos de resiliencia son:

- Habilidad para surgir de la adversidad, adaptarse, recuperarse y acceder a una vida significativa y productiva. (ICCB, 1994)
- Historia de adaptaciones exitosas en el individuo que se ha visto expuesto a factores biológicos de riesgo o eventos de vida estresantes; además, implica la expectativa de continuar con una baja susceptibilidad a futuros estresores (Luthar y Zingler, 1991; Masten y Garmezy, 1985; Werner y Smith, 1982 en Werner y Smith, 1992).
- Enfrentamiento efectivo ante eventos y circunstancias de la vida severamente estresantes y acumulativos (Lösel, Blieneser y Köferl en Brambing et al., 1989).
- Capacidad humana universal para hacer frente a las adversidades de la vida, superarlas o incluso ser transformado por ellas. La resiliencia es parte del proceso evolutivo y debe ser promovido desde la niñez (Grotberg, 1995).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no contempla la Gestión de Riesgos de Desastres, pese a que tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Objetivos de Desarrollo Sustentable, el Acuerdo de París, la Observación General número 4 del CDESC, el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres 2015-2030 y el Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, lo establecen.

Elevar la Gestión Integral de Riesgos de Desastres a la Constitución mexicana daría cumplimiento a los tratados internacionales y daría pie a la construcción de una estructura institucional y social a la altura de las actuales circunstancias.

Texto Vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 4º.</p> <p>Sin correlativo</p>	<p>Artículo 4º</p> <p>Toda persona tiene derecho a vivir en un entorno seguro, a la protección civil, a la atención en caso que ocurran fenómenos naturales o por actividad humana, así como por fallas en la infraestructura pública. Las autoridades adoptarán las medidas de prevención, mitigación, adaptación, gestión de riesgos y resiliencia, con perspectiva intercultural, de género, sustentabilidad, etaria, accesibilidad y diseño universal, para proteger a las personas y comunidades frente a riesgos y amenazas derivados de esos fenómenos en los términos que establezcan las leyes.</p>
<p>Artículo 73.....</p> <p>XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de protección civil;</p>	<p>Artículo 73....</p> <p>XXIX-I Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de gestión de riesgos, protección civil y resiliencia;</p>

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4o. y se reforma la fracción XXIX-I del artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un último párrafo al artículo 4o. y se reforma la fracción XXIX-I, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

...

...

...
...
...
...
...
...

Toda persona tiene derecho a vivir en un entorno seguro, a la protección civil, a la atención en caso que ocurran fenómenos naturales o por actividad humana, así como por fallas en la infraestructura pública. Las autoridades adoptarán las medidas de prevención, mitigación, adaptación, gestión de riesgos y resiliencia, con perspectiva intercultural, de género, sustentabilidad, etaria, accesibilidad y diseño universal, para proteger a las personas y comunidades frente a riesgos y amenazas derivados de esos fenómenos en los términos que establezcan las leyes.

Artículo 73. ...

I. a XXIX-H. ...

XXIX-I Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de gestión de riesgos, protección civil y resiliencia;

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Desastres Naturales 31 años, Reporte Índigo. <https://www.reporteindigo.com/reporte/terremoto-1985-desastres-naturales-31-anos/>

2 Disponible en: http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/05af8_OIPC-%201966%20CONSTI.pdf

3 Disponible en: http://wwwdof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4792590&fecha=06/05/1986

4 Disponible en: http://www1.cenapred.unam.mx/DIR_SERVICIOS_TECNICOS/SANI/ASFCENAPRED/14.%20Antecedentes/Decreto%20de%20Creaci%C3%B3n%20CENAPRED.pdf

5 Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo4654990&fecha=11/05/1990

6 Disponible en: <http://www.icdo.org/files/4514/3642/8282/ES-Convention-Cadre.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de marzo de 2019.

Diputados: Lorenia Iveth Valles Sampedro (rúbrica), Adriana María Guadalupe Espinosa de los Monteros García (rúbrica), Azael Santiago Chepi (rúbrica), Alejandro Ponce Cobos (rúbrica), Lidia Nallely Vargas Hernández (rúbrica), Roque Luis Rabelo Velasco (rúbrica), Julieta Kristal Vences Valencia (rúbrica), Víctor Blas López (rúbrica), Juan Enrique Farrera Esponda (rúbrica), Luis Enrique Martínez Ventura, Francisco Javier Ramírez Navarrete (rúbrica), Lucinda Sandoval Soberanes (rúbrica), Teófilo Manuel García Corpus (rúbrica), Aleida Alavez Ruiz (rúbrica).

