

## **INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO RAÚL GRACIA GUZMÁN E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El diputado, Raúl Gracia Guzmán, así como quienes suscriben, las y los diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6, numeral 1, fracción I; artículos 77 y 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de lo siguiente

### **Exposición de Motivos**

1. En México existe poca planeación en el diseño de las ciudades, lo anterior es producto de una pésima regulación por parte de las autoridades estatales y municipales, quienes no han considerado la dinámica y el aumento de la población, los factores geográficos del territorio y las características demográficas de cada localidad, este escenario, se traduce en la creación de vulnerabilidad y riesgo para los habitantes de estas ciudades, ya que se encuentran en una posición de ser susceptibles a recibir el impacto negativo de diferentes fenómenos naturales que ponen en riesgo su vida y su patrimonio. En este sentido, el Inventario de Atlas de Riesgos en México Informe del Estado actual, señala lo siguiente:

**La escasa planeación, o ausencia de ella, en cuanto al crecimiento de las ciudades, el aumento de la población y la concentración en grandes urbes ha ocasionado un incremento en la vulnerabilidad para los asentamientos humanos en lugares de alto riesgo que prevalecen a lo largo del territorio nacional, lo cual trae consigo un mayor riesgo de desastre natural, que puede comprobarse a través de una tendencia a incrementar año con año su impacto económico**<sup>1</sup> (Inventario de Atlas de Riesgos, 2017)

2. La mala o nula planeación en el diseño de las ciudades, incide de manera directa en los desastres producto de fenómenos naturales. La falta de planeación termina siendo muy costosa tanto en pérdidas de vidas humanas como materiales, los desastres demuestran año con año que, de trabajarse con planeación, los daños ocasionados por fenómenos naturales podrían ser menores en consecuencia, los desastres se podrían prevenir, o por lo menos generarían menos daños. La ubicación geográfica y las condiciones geológicas de México reflejan que existe una alta exposición a riesgos y peligros, que se pudieran generar gracias a sismos, ciclones o erupciones volcánicas.

Referente a los daños y a las pérdidas que representan los desastres, la Secretaría de Gobernación y el Sistema Nacional de Protección Civil, exponen en el Resumen Ejecutivo de Impacto Socioeconómico de los Desastres en México durante 2016, lo siguiente:

**En la gráfica se puede observar la tendencia histórica de costos económicos en México para el periodo 2000-2016. en dicha gráfica destacan los montos elevados para años específicos, en los cuales se presentaron eventos de magnitudes considerables: en 2005, el huracán Wilma; en 2007, las inundaciones en Tabasco; en 2010, los huracanes Alex, Karl y Mathew, y en 2013, los ciclones tropicales Ingrid y Manuel.**



<sup>2</sup> (Impacto Socioeconómico, 2016)

Por otro lado, es importante mencionar el Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred), señaló que en los últimos 16 años los daños y pérdidas para México han ascendido a 424 mil 923 millones de pesos; más de 33 millones de habitantes han sido afectados, y 8 mil 164 han fallecido.<sup>3</sup> (León, 2017)

3. Los fenómenos naturales se pueden convertir en desastres cuando afectan a una población y aun territorio determinado, como se expone en el anterior numeral de esta iniciativa, México es un país que por sus características geográficas y geológicas se encuentra expuesto a diferentes fenómenos naturales, como sismos, ciclones, inundaciones y erupciones volcánicas que ponen en peligro la vida de las personas que se encuentran en lugares y espacios determinados.

Existen diferentes herramientas e instrumentos de prevención de riesgos y peligros que permiten una mejor identificación de riesgos. Un instrumento, es el Atlas de Riesgos que sirven como base de conocimiento territorial, pero también contiene información que puede contribuir a un mejor conocimiento de la población que habita en ese territorio, para aportar información en la toma de decisiones.

El Atlas Nacional de Riesgos se define como un “Sistema integral de información sobre los agentes perturbadores y daños esperados, resultado de un análisis espacial y temporal sobre la interacción entre los peligros, la vulnerabilidad y el grado de exposición de los agentes afectables”;<sup>4</sup> (Ley, 2012)

El objetivo del Atlas de Riesgos es, **diagnosticar los niveles de peligro y de riesgo a través de sistemas organizados de información, es decir que los AR deben constituir una herramienta de prevención. De ahí la vital importancia conferida a estas herramientas en sus diferentes niveles: municipal, estatal y nacional.**(Inventario de Atlas de Riesgos, 2017).

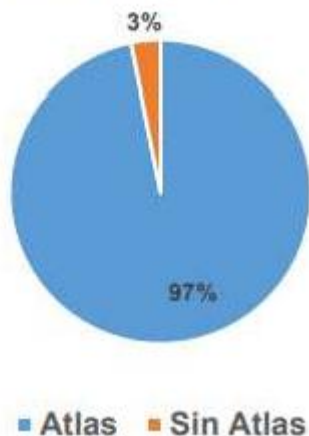
Para diseñar y elaborar el Atlas Nacional de Riesgos es necesario contar con todos los Atlas de Riesgos Estatales y los Atlas de Riesgos Municipales, sin embargo, en México el 85 por ciento de los municipios no cuenta con sus respectivos Atlas Municipales de Riesgos, así lo demuestra el Inventario de Atlas de Riesgos en México Informe del Estado actual:

**El Atlas Nacional de Riesgos (ANR) es importante haber completado todos los atlas de riesgos estatales (AR-E) y los atlas de riesgos municipales (AR-M). Como se mencionó antes, actualmente México cuenta**

con 370 AR-M de los dos mil 459 existentes en el país, en otras palabras, 85 por ciento de los Municipios de la República Mexicana no cuenta con AR-M. Aunado a esto, una gran parte de los AR-M únicamente logran caracterizar el peligro, pero no llegan a determinar índices de peligro, vulnerabilidad y riesgo. En algunos otros, ni siquiera logran identificar el peligro correctamente por ambigüedad o duplicidad de los conceptos o no aplican la metodología correcta para evaluar el peligro. (Inventario de Atlas de Riesgos, 2017)

4. De las 32 entidades federativas del país, 31 tienen su Atlas de Riesgos Estatales (AR-E) siendo Baja California Sur la única entidad que no tiene su AR-E.

Atlas Estatales de Riesgos en México



(Inventario de Atlas de Riesgos, 2017)

A nivel municipal las cosas son muy diferentes, sólo 15 por ciento de los municipios tiene su Atlas de Riesgos Municipal (AR-M):

De los dos mil 459 municipios existentes en México, únicamente 15 por ciento (375) cuentan con AR-M, como se ilustra en la figura 10. Hay estados que tienen más municipios que otros, también hay estados con porcentaje de AR-municipales mayor que otros, tal es el caso de Baja California y Baja California Sur, ambos con cinco municipios y cada uno sin un AR-municipal, en comparación con Oaxaca al ser un estado con una fuerte fragmentación territorial, debido a su organización socioeconómica contando solo con el 6 por ciento de municipios con AR-M, pero que al contar con 570 municipios y de estos sólo 36 cuentan con atlas, su porcentaje es mucho menor en el ámbito nacional, como se puede ver en la figura 10.

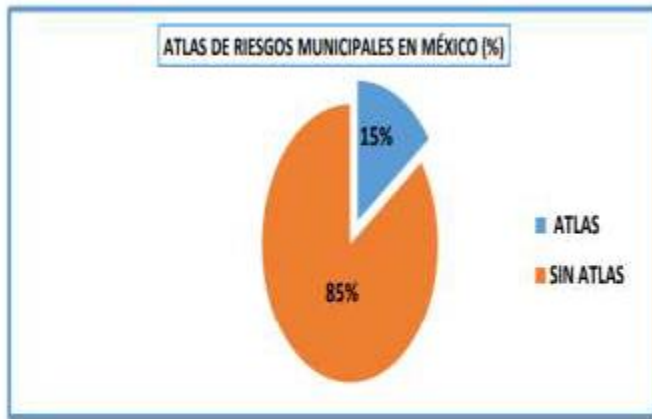


Figura 10. Atlas de Riesgo Municipales en México (%). Datos Cenapred mayo/2016.  
Elaboración propia. GEIC-DHM.

(Inventario de Atlas de Riesgos, 2017)

**De los 375 municipios que cuentan con AR-Municipal, 84 por ciento (315) solicitó la aplicación del Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos (PRAH) para su financiamiento, mientras que 16 por ciento (160) se realizaron mediante el Programa Hábitat.** (Inventario de Atlas de Riesgos, 2017)

De las diferentes Entidades Federativas que en sus municipios tienen AR-M, son muy variados los números y los porcentajes, no se puede hablar de un número en específico:

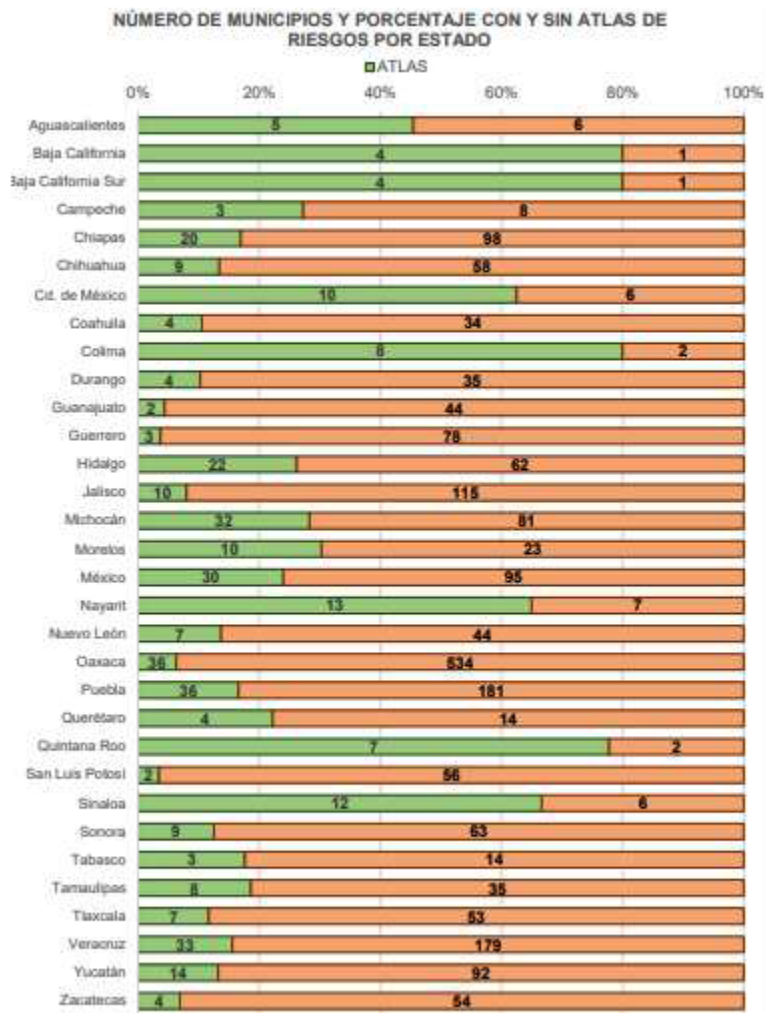


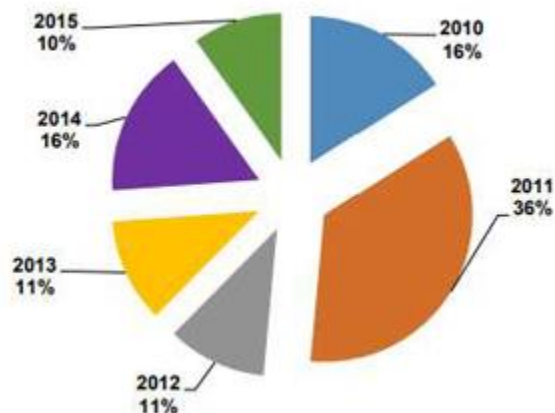
Figura 12. Número de municipios y porcentaje con y sin atlas de riesgos por Estado. Datos Cenapred, 2016. Elaboración propia. GEIC-DHM.

(Inventario de Atlas de Riesgos, 2017)

5. De todos los AR-M que se han elaborado, la mayoría se realizaron en 2011, con 133, este ha sido el mayor número de ediciones realizadas en un año, por lo que ya tienen más de cinco años de elaboración. Esto significa que la mayoría de estos atlas pueden estar ya obsoletos, debido al rápido avance de la urbanización y al cambio del uso de suelo, lo que ocasiona grandes cambios en materia de riesgo. (Inventario de Atlas de Riesgos, 2017)



Numero de AR elaborados por año en México.



## Consideraciones

I. Como diputado federal considero de gran importancia ser sensible a los acontecimientos sociales que afectan nuestra localidad y ser la voz de quien no la tiene para dar a conocer y exigir estabilidad social, transparencia y liderazgo.

II. La prevención de los desastres utilizando herramientas e instrumentos idóneos debe ser prioridad para todos los órdenes de gobierno, en este sentido la prevención va de la mano con el ordenamiento territorial el cual no se puede entender sin la existencia del conocimiento tanto del territorio como de la población. Es decir, las características del territorio, el tipo de población que lo habita, la actividad económica que se realiza y los fenómenos naturales a los que se ve expuesto, todo ello es fundamental para conocer el territorio. Con esta información es mucho más sencillo tomar decisiones respecto a qué se debe hacer en caso de una emergencia, pero sobre todo conocer los riesgos para evitar que se conviertan en un desastre.

Los atlas municipales de riesgos son instrumentos y herramientas necesarias para la prevención de riesgos y desastres, son de gran utilidad y contribuyen de manera importante en el ordenamiento territorial, sin embargo, y como se expone en esta iniciativa, sólo 15 por ciento de los municipios cuenta con este instrumento y muchos de los atlas de riesgo municipales ya tienen más de cinco años de vigencia y la información que poseen ya es prácticamente obsoleta, es decir, ya no es de utilidad.

III. Para realizar el atlas de riesgo municipal, se requieren de recursos económicos y asesoría, la cual brinda el Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred) cuando los municipios lo solicitan y los recursos económicos por lo general son los que otorga el Fondo de Prevención de Desastres Naturales (Fopreden), sin embargo, los recursos no son para todos los municipios y al Fopreden, no se le destinan los mismos recursos económicos en cada Presupuesto de Egresos de la Federación, de hecho esto varía sensiblemente de acuerdo al ánimo político que prevalece y no a las necesidades de prevención de riesgos. Ejemplo de ello, es la siguiente tabla que muestra cómo han variado considerablemente los recursos económicos destinados al Fopreden año con año:

<i>PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL</i>	<i>MONTO</i>
<i>FOPREDEN 2014</i>	<i>335,190,960</i>
<i>FOPREDEN 2015</i>	<i>346,587,453</i>
<i>FOPREDEN 2016</i>	<i>358,718,014</i>
<i>FOPREDEN 2017</i>	<i>179,359,007</i>
<i>FOPREDEN 2018</i>	<i>350,938,000</i>
<i>FOPREDEN 2019</i>	<i>180,938,000</i>

### **Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación.**

Como se observa, en los Presupuestos de Egresos de la Federación del 2017 al 2019 serán los años donde menos recursos económicos se le destinen al Fopreden, sin recursos económicos suficientes, es evidente que no se podrán elaborar los AR-M, que resultan indispensables para los municipios en el ordenamiento territorio, de los asentamientos humanos y en la prevención de desastres.

IV. Referente a las facultades que tiene el municipio, elaborar el atlas municipal de riesgos no es una de ellas, es decir, el municipio no se encuentra facultado para realizarlo. Por lo anterior, esta iniciativa tiene el objetivo de reformar la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para facultar a los municipios en la elaboración del Atlas Municipal de Riesgos. Si bien es cierto, muchos de los municipios no cuentan con los recursos económicos necesarios para elaborar este instrumento, tampoco tienen las herramientas ni la información necesaria, es ineludible que la federación y las entidades federativas deben contribuir en la elaboración de estos instrumentos.

Considerando que el Atlas Nacional de Riesgos se alimenta de la información que también proporcionan los Atlas Estatales de Riesgo, se vuelve imperioso que todos los municipios cuenten con el Atlas de Riesgo Municipal.

Por lo anteriormente expuesto, se propone a la soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma la fracción V, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando el inciso B) recorriendo el orden actual de los incisos**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando el inciso b) recorriendo el orden actual de los incisos, para quedar como sigue:

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando el inciso b) recorriendo el orden actual de los incisos.**

V...

a)...

**b) Elaborar el atlas municipal de riesgos;**

c) ...

Para explicar de manera más detallada la iniciativa propuesta a esta soberanía, a continuación, expongo el siguiente cuadro comparativo:





Texto actual	Propuesta de reforma
<p>V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:</p> <p>a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;</p> <p>b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;</p> <p>c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;</p> <p>d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;</p> <p>e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;</p> <p>f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;</p> <p>g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;</p> <p>h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros</p>	<p>V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:</p> <p>a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;</p> <p><b>b) Elaborar el atlas municipal de riesgos;</b></p> <p>c) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;</p> <p>d) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;</p> <p>e) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;</p> <p>f) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;</p> <p>g) Otorgar licencias y permisos para construcciones;</p> <p>h) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;</p> <p>i) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros</p>

cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e	cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;	j) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;

## Transitorios

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

**Segundo.** Los municipios elaborarán los atlas de riesgos en coordinación con los estados y la federación, los cuales deberán ser actualizados cada tres años.

## Fuentes

Impacto Socioeconómico, d. I. (2016). *Impacto Socioeconómico de los Desastres en México durante 2016 Resumen Ejecutivo*. Obtenido de [http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/368-RESUMENEJECUTI\\_VOIMPACTO2016.PDF](http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/368-RESUMENEJECUTI_VOIMPACTO2016.PDF)

Inventario de Atlas de Riesgos, e. M. (noviembre de 2017). *Inventario de Atlas de Riesgos en México Informe del estado actual*. Obtenido de [http://www.ai.org.mx/sites/default/files/atlas\\_riesgo.pdf](http://www.ai.org.mx/sites/default/files/atlas_riesgo.pdf)

León, M. (13 de septiembre de 2017). *¿Cuánto cuestan a México los desastres naturales?* Obtenido de

<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/desastres-naturales-cuestan-a-mexico-425-mil-mdp-en-16-anos>

Ley, G. d. (6 de junio de 2012).

## Notas

1 Inventario de Atlas de Riesgos en México Informe del estado actual, recuperado de

[http://www.ai.org.mx/sites/default/files/atlas\\_riesgo.pdf](http://www.ai.org.mx/sites/default/files/atlas_riesgo.pdf) revisión hecha el 28 de enero de 2019.

2 Impacto Socioeconómico de los Desastres en México durante 2016 Resumen Ejecutivo, recuperado de:

<http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/368-RESUMENEJECUTIVOIMPACTO2016.PDF>  
revisión hecha el 29 de enero de 2019.

3 León Mariana ¿Cuánto cuestan a México los desastres naturales? Recuperado de:  
<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/desastres-naturales-cuestan-a-mexico-425-mil-mdp-en-16-anos>  
revisión hecha el 29 de enero de 2019.

4 Ley General de Protección Civil

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

Diputado Raúl Gracia Guzmán (rúbrica)

S I L