

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 4o. Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MARÍA ELENA ORANTES LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, E INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL

Los suscritos, diputada María Elena Orantes López, vicecoordinadora del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados; diputado Hector Barrera Marmolejo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; diputado Carlos Sarabia Camacho, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; el diputado Alberto Martínez Urincho, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, y el diputado Édgar Spinoso Carrera, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión y 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta asamblea la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 4 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de acuerdo con la siguiente:

Exposición de motivos

La reforma constitucional del año 2011 en materia de derechos humanos avanza en la tutela de los derechos de la persona y se obliga al Estado mexicano a garantizar los derechos con fundamento en la propia Constitución y en los tratados internacionales; hoy es vital gestionar los riesgos de desastres con el fin de brindar seguridad jurídica del derecho a la integridad y la vida de las personas atendiendo las múltiples y complejas causas de los riesgos de desastres que las amenazan.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos plantea en el artículo 25 el desarrollo nacional sustentable; en el artículo 27, ordenar los asentamientos humanos y preservar y restaurar el equilibrio ecológico, y en el artículo 4, el derecho a un medio ambiente sano y a la salud.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 3, señala: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.”

Por su parte, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, en su apartado III. Principios rectores, numeral 19, inciso c), dice: “La gestión del riesgo de desastres está orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como a los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación.”

Aunado a esto, el primero constitucional prescribe a todas las autoridades del Estado mexicano a garantizar dichos derechos y para lograrlo se deben transversalizar los temas de cambio climático, regularización de los asentamientos humanos, protección al medio ambiente y el desarrollo sostenible con la gestión de riesgos de desastres y la protección civil.

En consecuencia se propone adicionar un párrafo al artículo 4, con el fin de fortalecer la gobernanza de la gestión de riesgos de desastres.

Artículo 4. ...

...

...

“Toda persona tiene derecho a la protección de su integridad ante riesgos de desastres. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases de la gestión de riesgos de desastres; así como la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, las demarcaciones territoriales y los municipios en materia de protección civil y reducción del riesgo de desastres.”

Por otra parte, en los municipios se genera la relación primaria entre ciudadanía y gobierno, la cual es cotidiana, estrecha y permanente, a partir de las necesidades sociales específicas y la obligatoriedad de las autoridades municipales para atenderlas de manera eficiente.

En consecuencia, la sociedad necesita gobiernos municipales fuertes en lo institucional y efectivos en su administración para hacer frente a las demandas y contingencias sociales que exigen las condiciones actuales. Estos gobiernos deben buscar aplicar mejores prácticas, nuevas formas de gestión, desarrollar capacidad de conciliación y negociación para la solución de los problemas, y garantizar la capacidad de respuesta ante los riesgos del entorno municipal.

En este nivel de exigencia, destacan las características del municipio mexicano de constitución republicana, representativa y popular. Por ello, es la base de la división territorial de la organización política y administrativa de los estados y es explícitamente libre e implícitamente autónomo.

Sin embargo, en general, el municipio ha sido tratado como una instancia que en muchos de los temas ha sido manipulada o limitada desde el nivel estatal, donde bajo criterios ajenos al interés de los ayuntamientos, se le dosifican los recursos y se le dilatan las comprobaciones de los lineamientos cumplidos para el ejercicio presupuestal.

Lo anterior, aun cuando en diversas materias y competencias, al municipio se le atribuye la responsabilidad de otorgar la primera respuesta como es el caso de la materia de protección civil, en donde la responsabilidad de atender emergencias, es subsidiaria, lo que significa que es compartida con el estado y la federación. A pesar de ello, el bloqueo se ha reproducido en algunos escenarios, a partir de interpretaciones constitucionales, derivadas de una lectura errada de las atribuciones implícitas.

Ejemplo de esta situación, se señala en el artículo 73, fracción XXIX-I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece la facultad del Congreso de la Unión “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, coordinaran sus acciones en materia de protección civil”.¹ Al respecto, podemos apreciar que esta disposición ratifica la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno para temas de protección civil de manera general, sin desarrollar suficientemente las atribuciones constitucionales explícitas para la interacción entre cada ámbito de gobierno. Esta situación ha propiciado que las interpretaciones de las atribuciones constitucionales implícitas, terminen por obstaculizar indirectamente algunos aspectos de la coordinación.

En este sentido, la función sustantiva de la protección civil es principal y esencialmente proteger la vida de quienes pueden estar en riesgo de perderla o afectarse; en segunda instancia consiste en salvaguardar los bienes y el entorno, mediante acciones reactivas y preventivas. Por eso, el objetivo

y la responsabilidad del municipio, radica en salvaguardar el derecho humano más importante que es la vida para lo cual debe utilizar recursos humanos y materiales, mismos que generalmente no tiene.

En este contexto, el Sistema Nacional de Protección Civil asume que el municipio brindará la primera respuesta a situaciones de emergencia y si, por las características del siniestro, las capacidades de este fueran rebasadas, la responsabilidad se trasladará al gobierno estatal, y si éste, a su vez, también se viera superado, podrá recurrir a la federación.

En este orden de ideas, el régimen jurídico municipal tiene su fundamento en diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente del artículo 115, que establece, en su fracción III, de forma enunciativa y no limitativa, el tipo de servicios que mínimamente debe prestar la administración pública municipal. En este particular, se puede advertir que el texto vigente experimentó la última reforma de este apartado en diciembre de 1999, situación que al día de hoy, 17 años después, proyecta algunas deficiencias de anacronismo a partir de tener una sociedad con prácticas y necesidades distintas. Por ello, resulta necesario adecuar la legislación a los requerimientos y retos actuales en materia de protección civil y gestión de riesgos.

En ese sentido, y aun cuando los artículos 15 y 21 de la LGPC establecen que el objetivo general del Sistema Nacional de Protección Civil es el de proteger a la persona, a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos; y que en una situación de emergencia, el auxilio a la población debe constituirse en una función prioritaria, lo cierto es que en el contenido del artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no se refleja una congruencia con tales preceptos, dado que la materia de la protección civil no se contempla expresamente como una de las funciones primordiales de las autoridades municipales, por lo que se considera apropiada la adición de un inciso i) a la fracción III del referido artículo 115, a efecto de que dichos órdenes de gobierno tengan la atribución específica de desarrollar políticas, programas, planes y acciones en materia protección civil.

En consecuencia, no se tiene el marco normativo plenamente adecuado a poder enfrentar el aumento de necesidades, derivadas del crecimiento urbano, en ocasiones desordenado; la explosión demográfica; la industrialización; la tecnificación; el cambio climático; el tipo de desarrollo económico y social, entre otras causas.

Así, la prestación de servicios públicos adecuados, integrales y eficaces debe ser la respuesta idónea de la autoridad municipal y corresponder a la medida de las necesidades primarias, esenciales, básicas y comunes que requiere la colectividad a la que gobiernan y que esta avecinada e su municipio.

Estos argumentos dejan en claro que las políticas públicas en temas de protección civil y gestión de riesgos, implementadas por el Ejecutivo federal, sustentadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Protección Civil, han logrado cambiar las condiciones de la protección civil en nuestro país; por ello, es considerado un referente internacional en el tema. Sin embargo, las nuevas consideraciones y escenarios contemplados en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 de la Organización de las Naciones Unidas, establecen que es necesario impulsar y fortalecer a nivel local las acciones de identificación, análisis, reducción de riesgos, atención a emergencias, resiliencia, preparación y recuperación. Para ello, debe proveerse un verdadero marco jurídico, actualizado, que facilite el establecimiento de programas y acciones de gestión integral de riesgos de desastres, desde la instancia de gobierno más cercana al ciudadano que en el caso mexicano es el municipio. Asimismo, se debe procurar contar con herramientas financieras propias para realizar todas aquellas actividades que comprenden la protección civil y la gestión

integral del riesgo, en sus fases de identificación de los riesgos y/o su procesos de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.

Ante este reto internacional y contextual, se debe fortalecer la fracción XXIX-I del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante precisiones explícitas en las atribuciones constitucionales del municipio.

Derivado de todo lo anterior, como diputada ciudadana, considero necesario aclarar que con la presente reforma no se pretende cambiar la naturaleza jurídica de la protección civil y la gestión integral de riesgos, concediendo alguna facultad exclusiva en esta materia a los municipios. Tampoco se busca trasladar la potestad establecida en el artículo 73, fracción XXIX-I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Congreso de la Unión de expedir leyes generales en la materia.

Lo que se pretende es que los ayuntamientos sean conscientes de la obligación que tienen de atender el requerimiento de la población en materia de protección civil y gestión de riesgos para generar estructuras, planes, acciones y reglamentación en esta materia. Con ello, se busca un respaldo constitucional para permitir al municipio presupuestar anualmente los recursos necesarios, tanto para la prevención, el auxilio y la recuperación en caso de algún evento adverso.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 4 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección civil y gestión integral del riesgo.

Artículo Único. Se adiciona un párrafo al artículo 4 y se reforma el inciso h) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se adiciona un inciso i) a la fracción III del referido artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se recorre la subsecuente, para quedar como sigue:

Artículo 4. ...

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

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho a la protección de su integridad ante riesgos de desastres. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases de la gestión de riesgos de desastres; así como la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, las demarcaciones territoriales y los municipios en materia de protección civil y reducción del riesgo de desastres.

Artículo 115 . Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. ...

II. ...

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) a g)...

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;

i) Desarrollar políticas, programas, planes y acciones en materia Protección Civil y Gestión Integral del Riesgos, en términos de lo dispuesto por el artículo 73 fracción XXIX-I de esta Constitución, y

j) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Transitorios

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

Nota

1 Artículo 73, fracción XXIX-I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada el 26 de agosto de 2016 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2017.

Diputados: María Elena Orantes López (rúbrica), Héctor Barrera Marmolejo (rúbrica), Carlos Sarabia Camacho (rúbrica), Alberto Martínez Urincho (rúbrica), Édgar Spinoso Carrera.