

**LXIV**  
**LEGISLATURA**  
 H. CONGRESO DEL  
 ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

**DIP. KARINA ESPINO  
 CARMONA.**

**Representación Proporcional**

"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas  
 y Afromexicano"

PODER LEGISLATIVO  
 DEL ESTADO DE OAXACA  
 LXIV LEGISLATURA

**RECIBIDO**  
 08 DIC. 2020

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

**DIP. JORGE OCTAVIO VILLACAÑA JIMÉNEZ**  
**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA**  
**DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA**  
**DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.**  
**P R E S E N T E.**

La que suscribe, **DIPUTADA KARINA ESPINO CARMONA**, integrante del **Grupo Parlamentario del Partido morena**, de la **LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado de Oaxaca**, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 50, fracción I, 59 fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 30, fracción I y 104, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca; 3 fracción XXXVI, 30 fracción I, 104 fracción I, 105 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca; 3 fracción XXXVII, 54 fracción I, 61, 106 fracción VI, del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, someto a consideración de este Honorable Pleno del Congreso del Estado, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el tercer párrafo del artículo 74 de la Ley General de Protección Civil, con la finalidad de que la Sexagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Oaxaca remita la presente iniciativa a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, al tenor de las siguientes:

**CONSIDERACIONES**

México por su ubicación geográfica, características climáticas, orográficas e hidrológicas, así como por su actividad volcánica y sísmica, es propenso al impacto de una gran variedad de fenómenos naturales con potencial para provocar desastres<sup>1</sup>, a lo que se suma los provocados por las actividades humanas. Las consecuencias negativas de estos eventos se incrementan por las malas condiciones sociales y económicas que existen en amplios sectores de la población, lo que genera **altos niveles de vulnerabilidad** en muchas regiones del país.<sup>2</sup>

De acuerdo con Wilches Chaux (1993) señala que un **desastre** es el producto de la convergencia, en un momento y lugar determinado, de dos factores: **riesgo y vulnerabilidad**. Los riesgos, entendido como un fenómeno natural (o humano) que signifique un cambio en el medio ambiente que ocasiona la comunidad determinada. La **vulnerabilidad** es la incapacidad de

**RECIBIDO**  
 08 DIC. 2020  
 13:30 hrs

**DIRECCION DE APOYO** CCC  
**LEGISLATIVO**

<sup>1</sup> Desastre: estado en que la población de una o más entidades, sufre daños severos por el impacto de una calamidad devastadora, sea de origen natural o antropogénico, enfrentando la pérdida de sus miembros, infraestructura o entorno, de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad, afectando el funcionamiento de los sistemas de subsistencia (Atlas Nacional de Riesgos, s/a).

<sup>2</sup> OCDE. Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México. Resumen Ejecutivo. OECD Publishing, 2013.



**LXIV**  
**LEGISLATURA**  
H. CONGRESO DEL  
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

**DIP. KARINA ESPINO  
CARMONA.**

**Representación Proporcional**  
"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas  
y Afromexicano"

**DIP. ELISA ZEPEDA LAGUNAS.**  
**PRESIDENTA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL**  
**SEGUNDO PERIODO DE RECESO DEL SEGUNDO AÑO DE**  
**EJERCICIO LEGAL DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA**  
**DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.**  
**P R E S E N T E.**

La que suscribe, DIPUTADA KARINA ESPINO CARMONA, integrante del Grupo Parlamentario del Partido morena, de la LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado de Oaxaca, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 50, fracción I, 59 fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 30, fracción I y 104, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca; 3 fracción XXXVI, 30 fracción I, 104 fracción I, 105 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca; 3 fracción XXXVII, 54 fracción I, 61, 106 fracción VI, del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, someto a consideración de este Honorable Pleno del Congreso del Estado, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el tercer párrafo del artículo 74 de la Ley General de Protección Civil, con la finalidad de que la Sexagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Oaxaca remita la presente iniciativa a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, al tenor de las siguientes:

#### **CONSIDERACIONES**

México por su ubicación geográfica, características climáticas, orográficas e hidrológicas, así como por su actividad volcánica y sísmica, es propenso al impacto de una gran variedad de fenómenos naturales con potencial para provocar desastres<sup>1</sup>, a lo que se suma los provocados por las actividades humanas. Las consecuencias negativas de estos eventos se incrementan por las malas condiciones sociales y económicas que existen en amplios sectores de la población, lo que genera **altos niveles de vulnerabilidad** en muchas regiones del país.<sup>2</sup>

De acuerdo con Wilches-Chaux (1993) señala que un *desastre* es el producto de la convergencia, en un momento y lugar determinado, de dos factores: **riesgo** y **vulnerabilidad**. Por *riesgo* se entiende cualquier fenómeno natural (o humano) que signifique un cambio en el medio ambiente que ocupa una comunidad determinada. La *vulnerabilidad* es la incapacidad de

<sup>1</sup> Desastre: estado en que la población de una o más entidades, sufre daños severos por el impacto de una calamidad devastadora, sea de origen natural o antropogénico, enfrentando la pérdida de sus miembros, infraestructura o entorno, de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad, afectando el funcionamiento de los sistemas de subsistencia (Atlas Nacional de Riesgos, s/a).

<sup>2</sup> OCDE. Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México. Resumen Ejecutivo. OECD Publishing. 2013.



**LXIV**  
**LEGISLATURA**  
**H. CONGRESO DEL**  
**ESTADO DE OAXACA**

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

**DIP. KARINA ESPINO**  
**CARMONA.**

**Representación Proporcional**  
*"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas  
y Afromexicano"*

una comunidad para absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente.<sup>3</sup>

Por su parte, la Ley General de Protección Civil en su artículo 2 fracción XVI, define **desastre** como el resultado de la ocurrencia de uno o más agentes perturbadores severos y o extremos, concatenados o no, de origen natural, de la actividad humana o aquellos provenientes del espacio exterior, que cuando acontecen en un tiempo y en una zona determinada, causan daños y que por su magnitud exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada.

De acuerdo con el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) los desastres se miden por los impactos económicos que generan daños y pérdidas, así como por las afectaciones que ocurren en el ámbito social, por ejemplo, personas heridas y defunciones; casas, escuelas y hospitales perjudicados, entre otros rubros.<sup>4</sup>

Es preciso mencionar que, **las mayores afectaciones se encuentran en las localidades más vulnerables y entre la población que vive en condiciones de alta marginación** (énfasis propio), lo anterior es así, pues de acuerdo con la CENAPRED el 48.8% de los municipios declarados en desastre en 2018 registraron índices de alta marginación; el 59.9% de los 700 municipios declarados en desastre por los sismos registrados en septiembre de 2017, presentan grado de marginación alto y muy alto, poner algunos ejemplos.<sup>5</sup>

Por lo que respecta a la esfera de la salud, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) indica que las situaciones de emergencias y las catástrofes pueden aumentar el riesgo de brotes de enfermedades transmisibles en las comunidades afectadas, ya que la población puede compartir condiciones insalubres o consumir agua contaminada en situaciones de evacuación<sup>6</sup>. Dados los efectos negativos que diferentes fenómenos pueden tener en los sistemas de salud locales, los procesos de mitigación y prevención son de gran importancia. Se ha demostrado que es menos costoso invertir en la prevención que en el desembolso posterior a los desastres.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Rodríguez Esteves José Manuel. Los desastres de origen natural en México: el papel del FONDEN. Estudios Sociales, vol. 12, núm. 23, enero-junio, 2004, pp. 74-96 Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. México. Visible en el link: <https://www.redalyc.org/pdf/417/41751458004.pdf>

<sup>4</sup> Desastres en México. Impacto social y económico. Visible en el link: <http://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/318-INFOGRAFADESASTRESENMEXICO-IMPACTOSOCIALYECONMICO.PDF>

<sup>5</sup> [dem.

<sup>6</sup> Organización Panamericana de la Salud. Emergencias y desastres en sistemas de agua potable y saneamiento: Guía para una respuesta eficaz, 2a ed. Washington, DC: OPS; 2004.

<sup>7</sup> Muñoz F, López-Acuña D, Halverson P, Macedo CG De, Hanna W, Larrieu M, et al. Las funciones esenciales de la salud pública: un tema emergente en las reformas del sector de la salud. Rev Panam Salud Publica. 2000;8(1/2):126-34.



**LXIV**  
**LEGISLATURA**  
H. CONGRESO DEL  
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

**DIP. KARINA ESPINO**  
**CARMONA.**

**Representación Proporcional**

*"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas  
y Afromexicano"*

Cabe mencionar que, respecto a la incidencia de desastres en México, Naciones Unidas ha expresado que se encuentra entre los 30 países con mayor exposición a desastres, tres o más, de múltiples magnitudes al año<sup>8</sup>.

En este contexto, se concluye que quienes sufren una mayor afectación a causa de los desastres naturales, son las localidades que se encuentran en riesgo (alta marginación) o en situación de vulnerabilidad, por lo que es necesario darles mayor atención, tanto en la prevención, atención, como en la mitigación de sus efectos, así como en el acceso a los recursos para la atención de dichos desastres, debido al difícil acceso y comunicación de las comunidades de alta y muy alta marginación.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis jurisprudencial número P./J. 85/2009, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia Constitucional, de la Novena Época, bajo el número de registro: 166608, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Tomo XXX, agosto de 2009, visible en la página 1072, bajo el rubro y texto siguiente:

**POBREZA, MARGINACIÓN Y VULNERABILIDAD. CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL NO CONSTITUYEN SINÓNIMOS.** *Conforme a lo establecido en la fracción VI del artículo 5 de la Ley citada los "grupos sociales en situación de vulnerabilidad", se definen como: "aquellos núcleos de población y personas que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar". Por su parte, los artículos 8 y 9 de esa Ley los identifican como los sujetos que tienen derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja y su artículo 19, en su fracción III, prevé que son prioritarios y de interés público para la Política Nacional de Desarrollo Social los programas dirigidos a las personas en situación de vulnerabilidad. Por lo que se refiere al concepto de "marginación", el artículo 19 se refiere a los tres conceptos de manera conjunta y en relación con la prioridad y el tipo de interés de los programas de desarrollo social, dirigidos a personas en "condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad"; en tanto que el artículo 29*

<sup>8</sup> United Nations Office for Outer Space Affairs. The Force of Nature in Mexico, as seen from space, 2015. Vienna: United Nations Office for Outer Space Affairs; 2015. Disponible en el link: <http://www.unoosa.org/oosa/en/informationfor/articles/theforce-of-nature-in-mexico--as-seen-fromspace.html>.



**LXIV**  
**LEGISLATURA**  
H. CONGRESO DEL  
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

**DIP. KARINA ESPINO**  
**CARMONA.**

**Representación Proporcional**

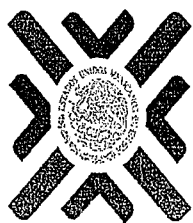
*"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas  
y Afromexicano"*

*del mismo ordenamiento se refiere a la determinación de zonas de atención prioritaria y a la existencia de "índices" de marginación y pobreza. De las referencias anteriores se llega a la conclusión de que los conceptos y su uso claramente no pueden ser considerados como sinónimos. Desde la definición de "grupos en situación de vulnerabilidad" se desprende que la vulnerabilidad es una condición multifactorial, ya que se refiere en general a situaciones de riesgo o discriminación que impiden alcanzar mejores niveles de vida y lograr bienestar. El derecho de estos grupos y de personas en lo individual, según el artículo 8, es el de recibir acciones y apoyos para disminuir su desventaja. Por tanto, se puede definir que el universo de sujetos a los que se refiere la Ley se encuentra integrado por grupos o personas en esta situación de vulnerabilidad. En este sentido, si bien es cierto que el índice para la definición, identificación y medición de la "pobreza" es una atribución que legalmente le compete al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, como lo establece el artículo 36 de la Ley; sin embargo, la Ley no establece la exclusividad del índice y menciona de manera explícita los otros dos conceptos dentro su articulado sin determinar de manera específica a qué órgano de la administración le corresponde determinar su contenido. En este sentido y por lo menos en los conceptos acabados de analizar de pobreza, marginación y existencia de grupos vulnerables, el citado Reglamento no se excede a lo determinado en la Ley referida ya que sólo desarrolla los conceptos que ahí se contienen.*

Por su parte, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos considera que «toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. La Corte reitera que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, **sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre**»<sup>9</sup>  
(énfasis propio).

En razón de lo anterior, considero que las localidades de cualquier entidad federativa que se encuentren en estas condiciones, deben contar con mayor tiempo para tener acceso a los

<sup>9</sup> Sentencia de Ximenes Lopes v. Brasil, 4 de julio de 2006.



**LXIV**  
**LEGISLATURA**  
 H. CONGRESO DEL  
 ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

**DIP. KARINA ESPINO**  
**CARMONA.**

**Representación Proporcional**

*"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas y Afromexicano"*

recursos tendientes a la atención de desastres naturales ante la instancia correspondiente, en términos de la Ley General de Protección Civil y del ACUERDO que establece los Lineamientos del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN, por lo que, propongo reformar el tercer párrafo del artículo 74 de la Ley General de Protección Civil, bajo la siguiente redacción:

TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
<p><b>Artículo 74.-</b> Esta Ley, su Reglamento, así como las disposiciones administrativas en la materia, regularán los medios, formalidades y demás requisitos para acceder y hacer uso de los recursos financieros tendientes a la prevención y atención de desastres naturales, atendiendo al principio de inmediatez.</p> <p>Una vez presentada la solicitud de declaratoria de desastre natural, la autoridad tendrá un plazo de hasta 5 días naturales para su emisión, en términos de las disposiciones administrativas en la materia.</p> <p>El plazo para que gobiernos de las entidades federativas tengan acceso a los recursos tendientes a la atención de desastres naturales, será de hasta 10 días naturales, contados a partir del día en que se emita la declaratoria de desastre natural respectiva.</p>	<p><b>Artículo 74.-</b> Esta Ley, su Reglamento, así como las disposiciones administrativas en la materia, regularán los medios, formalidades y demás requisitos para acceder y hacer uso de los recursos financieros tendientes a la prevención y atención de desastres naturales, atendiendo al principio de inmediatez.</p> <p>Una vez presentada la solicitud de declaratoria de desastre natural, la autoridad tendrá un plazo de hasta 5 días naturales para su emisión, en términos de las disposiciones administrativas en la materia.</p> <p>El plazo para que gobiernos de las entidades federativas tengan acceso a los recursos tendientes a la atención de desastres naturales, será de hasta 10 días naturales, contados a partir del día en que se emita la declaratoria de desastre natural respectiva.</p> <p><b>En el caso de los gobiernos de las entidades federativas con municipios y localidades vulnerables y de alta marginación que hayan sido afectados por desastres naturales, el plazo será de hasta 30 días naturales.</b></p>

Ahora bien, respecto a la competencia para promover iniciativas o reformas a una Ley General o Federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 71 fracción III, establece lo siguiente:



**LXIV**  
LEGISLATURA  
H. CONGRESO DEL  
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

**DIP. KARINA ESPINO  
CARMONA.**

**Representación Proporcional**  
"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas  
y Afromexicano"

**Artículo 71.** *El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

*I. a II....*

*III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y*

*IV....*

*...*

*...*

*...*

De igual manera la Constitución Política local, en sus artículos 50 fracción I y 59 fracción IV, establece lo siguiente:

**Artículo 50.-** *La facultad, atribución y derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:*

*I.- A los Diputados;*

*II.- a la VII.-...*

**Artículo 59.-** *Son facultades del Congreso del Estado:*

*I.- a la III.-...*

*IV.- Iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión;*

*V.- a la LXXVI.-...*

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en sus artículos 104 y 105, establece lo siguiente:

**ARTÍCULO 104.** *El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:*

*I. A los Diputados;*

*II. a la VIII....*

*...*

**ARTÍCULO 105.** *Toda resolución que dicte el Congreso del Estado, tendrá el carácter de Ley, Decreto, Acuerdo o Iniciativa ante el Congreso de la Unión.*

*...*



**LXIV**  
**LEGISLATURA**  
**H. CONGRESO DEL**  
**ESTADO DE OAXACA**

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

**DIP. KARINA ESPINO**  
**CARMONA.**

**Representación Proporcional**  
*"2020, año de la pluriculturalidad de los Pueblos Indígenas  
y Afromexicano"*

...

De los artículos citados se advierte que es facultad de los Diputados locales, proponer iniciativas de ley o decreto ante el Congreso Local, y que la facultad de proponer iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión es de las Legislaturas de los Estados.

Por las razones expuestas, someto a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto con el fin de que se remita a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

#### **DECRETO**

**ARTÍCULO ÚNICO:** Se reforma el tercer párrafo del artículo 74 de la Ley General de Protección Civil, para quedar como sigue:

**Artículo 74.- ...**

...

El plazo para que gobiernos de las entidades federativas tengan acceso a los recursos tendientes a la atención de desastres naturales, será de hasta 10 días naturales, contados a partir del día en que se emita la declaratoria de desastre natural respectiva. En el caso de los gobiernos de las entidades federativas con municipios y localidades vulnerables y de alta marginación que hayan sido afectados por desastres naturales, el plazo será de hasta 30 días naturales.

#### **PUNTO DE ACUERDO**

**ÚNICO.-** La Sexagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Oaxaca remite a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el tercer párrafo del artículo 74 de la Ley General de Protección Civil.

Dado en la sede del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, San Raymundo Jalpan; a 10 de noviembre de 2020.

ATENTAMENTE

**"EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ"**

**DIP. KARINA ESPINO CARMONA**

San Raymundo Jalpan, Oaxaca; a 13 de noviembre de 2020.

