



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

La Comisión de Cambio Climático, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 39, numerales 1 y 2 y, 45, numeral 6, inciso e) y f), ambos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 80, numeral 1, fracción II; 85 y 157, numeral 1, fracción I, todos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente dictamen, al tenor de los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. En sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión realizada el 20 de julio de 2016, la diputada Mirza Flores Gómez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, presentó la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones II y XIV del artículo 29 de la Ley General de Cambio Climático.
2. El Presidente de la Mesa Directiva determinó con fundamento en los artículos 21, fracción III y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se turnara a la Comisión de Cambio Climático de la Cámara de Diputados.
3. Mediante oficio Núm. CP2R1A.-2401 fue remitida a las oficinas de la Presidencia de la Comisión de Cambio Climático dicha iniciativa el 25 de julio de 2016.

II. OBJETIVO Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA.

Inicia la diputada Flores señalando que las ciudades se caracterizan por la concentración de población, demanda de energía y materia prima, que han provocado la sobreexplotación de recursos fuera de la ciudad y la incidencia de fenómenos de contaminación.

Así, pone énfasis en el continuo proceso de concentración de la población en las ciudades que se da desde principios del siglo XX y que ello sucedió en un contexto de procesos diversos, como un rápido crecimiento de la población, el desarrollo industrial, económico y comercial, que fue posible por el uso extendido de los combustibles fósiles. Este proceso estuvo caracterizado por la falta de planeación y organización adecuada.

Ilustra lo dicho señalando que la población urbana en el mundo representa 54 por ciento, y se espera que para 2050 llegue a 66 por ciento; que en la última década del siglo XX había 10



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

megaciudades y que actualmente son 28 concentraciones urbanas con más de 10 millones de habitantes, las cuales en conjunto albergan a 453 millones de personas, 12 por ciento de la población urbana mundial y que para 2030 se estima 41 ciudades con más de 10 millones de habitantes.

Sin embargo, agrega, el crecimiento de ciudades ha traído consigo retos importantes para el abastecimiento de bienes y servicios a su población, lo que ha derivado también en situaciones de desigualdad social de las clases sociales más empobrecidas.

Señala que debido a que las ciudades son sistemas dependientes de la energía y los materiales de otros territorios, medir la huella ecológica de las zonas urbanas es uno de los grandes retos actuales en aras de lograr la sostenibilidad.

Las ciudades se apropian de las reservas ecológicas de otros territorios para obtener recursos y exportar sus residuos. Así, cuanto mayores y más acaudaladas sean las ciudades, la demanda de superficie territorial para cubrir sus demandas y asimilar sus desechos tiende a ser mayor, es decir su huella ecológica aumenta, lo cual contribuye al calentamiento global.

Pasa a continuación a recordar los conocidos efectos que el calentamiento global y el consecuente cambio climático tendrán en todo el planeta, algunos de ellos de dimensiones catastróficas.

Cita el caso de nuestro país, el cual contribuye con 1.4 por ciento de las emisiones globales de CO₂, México es el duodécimo país con mayores emisiones y que ya se pueden observar cambios en el comportamiento de algunos fenómenos, los cuales tienden a agravarse.

Señala que la ocurrencia de desastres naturales le cuesta a México 2,942 millones de dólares anuales en promedio, de acuerdo con el informe *Evaluación global de reducción de riesgos por desastres 2015* de la ONU.

Menciona la diputada Flores que el informe mencionado ofrece datos desagregados por países, y para el caso de México calcula que los terremotos generan el mayor costo asociado con un desastre, aunque debe señalarse que los terremotos no son un fenómeno derivado del cambio climático.

Adicionalmente, señala que el mencionado informe destaca que los desastres naturales han causado en México la muerte de 4 mil 968 personas, así como la destrucción de 2.54 millones de viviendas, y daños adicionales a 191 mil viviendas.

Señala que en total, estos desastres han afectado a 87.62 millones de mexicanos, cifras que seguirán en aumento, lo cual atribuye a la creciente urbanización. De lo anterior, concluye, sin



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

fundamentar el estado actual que es “...necesario empezar a legislar para transformar las comunidades y ciudades mexicanas a unas más resilientes y sostenibles”.

Continúa la proponente citando el concepto de resiliencia: “la resiliencia alude a la capacidad de los asentamientos humanos para resistir y recuperarse rápidamente de cualquier peligro plausible. La resiliencia frente a las crisis no sólo contempla la reducción de riesgos y daños de catástrofes (como pérdidas humanas y bienes materiales), sino la capacidad de volver rápidamente a la situación estable anterior. Mientras que las típicas medidas de reducción de riesgos tienden a concentrarse en una amenaza específica y dejan de lado la vulnerabilidad frente a otro tipo de peligros, la resiliencia adopta un enfoque frente a amenazas múltiples, considerando la capacidad de recuperación frente a todo tipo de peligros plausibles”.

Señala la diputada Flores que los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, han optado por incluir dentro de sus prioridades políticas, la Reducción de Riesgo de Desastres (RRD). Entendemos por esto, al conjunto de políticas públicas que tienen como objetivo primordial reducir el impacto y los daños causados por desastres naturales. La reducción de riesgo incluye distintos aspectos como la gestión, mitigación y la preparación para catástrofes. En 2015 se introduce en los Objetivos de Desarrollo Sustentable la RRD y, oficialmente, pasa a formar parte de la Agenda de Desarrollo de las Naciones Unidas, por lo que en la actualidad reducir el riesgo de desastres es parte fundamental el desarrollo sustentable de una nación.

Por ello, en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, 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), los países miembros de la ONU, establecieron una serie de acciones pautados para cumplimentar los retos del desarrollo sostenible, destacando la necesidad de aprobar un marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015 conciso, específico, preparado con visión de futuro y orientado a la acción.

El Marco de Sendai también reafirma una tendencia creciente dentro de la RRD acerca de poner un mayor énfasis en la construcción de resiliencia y centrarse menos en la gestión de desastres post-evento y más en el vínculo entre la RRD, la planificación del desarrollo a largo plazo y el abordar los riesgos subyacentes.

Afirma la diputada Flores que México, “...geográficamente y debido a su acelerado proceso de urbanización es altamente vulnerable, susceptible a terremotos, huracanes, inundaciones, tornados y sequías, por ello es importante puntualizar que el gobierno federal ha impulsado (sic) sin precedentes la atención de daños que provocan los desastres naturales; siendo algunas de sus acciones: la emisión de declaratorias de desastres para acceder a los recursos del Fondo de Desastres Naturales; la reducción en el tiempo del proceso de atención de emergencias; y, las compras para personas afectadas que van desde despensas, equipos de limpieza, agua purificada, cobertores, colchonetas, láminas para construcción entre otros productos”.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

Reitera la diputada iniciadora que es imperativamente necesario "...adecuar el marco normativo vigente y los programas y políticas públicas en materia de resiliencia y reducción de riesgos, sin embargo, debemos reconsiderar es el uso y destino (sic) de los recursos federales para la prevención, atención y reconstrucción de las zonas afectadas por los desastres naturales o antropogénicos".

Se cita en la iniciativa que aquí se dictamina los recursos que se han ejercido por conducto del Fondo de Desastres Naturales (Fonden) y el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, en donde se muestra que la mayor parte del gasto público federal se ha destinado a acciones de atención a emergencias provocada por los desastres naturales y no a la prevención.

Agrega que las políticas de desarrollo mal diseñadas y orientadas a la industrialización y explotación de los recursos naturales aumentan los riesgos de desastre y las consecuentes pérdidas humanas, económicas y de infraestructura, por lo que se deben redoblar las acciones que fortalezcan la resiliencia y la RRD involucrando a todos los sectores de la sociedad y el gobierno.

La RRD y las políticas de adaptación al cambio climático comparten el mismo objetivo final de reducir la vulnerabilidad de las comunidades expuestas a los riesgos por fenómenos meteorológicos y adaptarse a las consecuencias del cambio climático.

Finalmente, señala la diputada proponente que se busca contribuir a lo que ya está incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo de la presente administración del cual cita el contenido del objetivo 1.6: "Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano", y a la línea de acción "Impulsar la gestión integral de riesgos como una política integral en los tres órdenes de gobierno, con la participación de los sectores privado y social".

Y agrega que aumentar la preparación y reconstruir con resiliencia ayuda a la recuperación, rehabilitación y reconstrucción así como al desarrollo y adaptación a los efectos del cambio climático de cualquier asentamiento humano.

A partir de lo antes expuesto, la diputada Flores concluye en la necesidad de reformar las fracciones II y XIV del artículo 29 de la Ley General de Cambio Climático, en los siguientes términos.

Artículo 29. Se considerarán acciones de adaptación

*II. El establecimiento de centros de población o asentamientos humanos **bajo criterios de resiliencia**, así como en las acciones de desarrollo, mejoramiento y conservación de los mismos;*

*XIV. Los programas **para la reducción de riesgos de desastres** y del Sistema Nacional de Protección Civil;*



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

Una vez planteados los antecedentes, contenido y objeto de la iniciativa que aquí se dictamina, los integrantes de esta Comisión de Cambio Climático fundan el presente dictamen en las siguientes:

III. CONSIDERACIONES.

PRIMERA. El análisis de la iniciativa que aquí se dictamina inicia con la revisión de la adición a la fracción XIV del artículo 29 de la Ley General de Cambio Climático.

La segunda modificación propuesta, pretende adicionar la fracción XIV del artículo 29 de la Ley General de Cambio Climático:

Artículo 29. Se considerarán acciones de adaptación:

...

*XIV. Los programas **para la reducción de riesgos de desastres y del Sistema Nacional de Protección Civil;***

Al respecto, hay que señalar que la redacción actual de la fracción XIV del artículo 29 establece que se consideran acciones de adaptación los programas del Sistema Nacional de Protección Civil, sin hacer ninguna distinción, se hace referencia a todos los programas.

La adición, en cambio, estaría haciendo referencia a unos hipotéticos programas de reducción de riesgos de desastres, mismos que no están considerados en la Ley General de Protección Civil que sería la legislación natural de su ubicación.

Sin embargo, el concepto no es ajeno a la Ley General de Protección Civil. Así se puede constatar que en el artículo 4 se mencionan aquellas prioridades a considerar en las políticas públicas de protección civil (subrayado nuestro):

Artículo 4. *Las políticas públicas en materia de protección civil, se ceñirán al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Protección Civil, identificando para ello las siguientes prioridades:*

I. La identificación y análisis de riesgos como sustento para la implementación de medidas de prevención y mitigación;

II. Promoción de una cultura de responsabilidad social dirigida a la protección civil con énfasis en la prevención y autoprotección respecto de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y su vulnerabilidad;

III. Obligación del Estado en sus tres órdenes de gobierno, para reducir los riesgos sobre los agentes afectables y llevar a cabo las acciones necesarias para la identificación y el reconocimiento de la vulnerabilidad de las zonas bajo su jurisdicción;



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

IV. El fomento de la participación social para crear comunidades resilientes, y por ello capaces de resistir los efectos negativos de los desastres, mediante una acción solidaria, y recuperar en el menor tiempo posible sus actividades productivas, económicas y sociales;

V. Incorporación de la gestión integral del riesgo, como aspecto fundamental en la planeación y programación del desarrollo y ordenamiento del país para revertir el proceso de generación de riesgos;

VI. El establecimiento de un sistema de certificación de competencias, que garantice un perfil adecuado en el personal responsable de la protección civil en los tres órdenes de gobierno, y

VII. El conocimiento y la adaptación al cambio climático, y en general a las consecuencias y efectos del calentamiento global provocados por el ser humano y la aplicación de las tecnologías.

Como es evidente, en esta disposición se establece la obligación del Estado en sus tres órdenes de gobierno, para reducir los riesgos.

Así mismo, la misma Ley General de Protección Civil tiene como un concepto fundamental en la protección civil el de la gestión integral de riesgos, el cual define en su artículo 2 en los siguientes términos:

XXVIII. Gestión Integral de Riesgos: 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, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción;

Así mismo, se define el concepto de reducción de riesgos en el mismo artículo 2:

XLVI. Reducción de Riesgos: Intervención preventiva de individuos, instituciones y comunidades que nos permite eliminar o reducir, mediante acciones de preparación y mitigación, el impacto adverso de los desastres. Contempla la identificación de riesgos y el análisis de vulnerabilidades, resiliencia y capacidades de respuesta, el desarrollo de una cultura de la protección civil, el compromiso público y el desarrollo de un marco institucional, la implementación de medidas de protección del medio ambiente, uso del suelo y planeación urbana, protección de la infraestructura crítica, generación de alianzas y desarrollo de instrumentos financieros y transferencia de riesgos, y el desarrollo de sistemas de alertamiento;



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

Hay que hacer énfasis en que la ley en cuestión ha recogido también el concepto de resiliencia, ligado estrechamente al concepto de reducción de riesgo, como se aprecia en su definición:

XLVIII. Resiliencia: Es 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;

Estos y otros conceptos son aplicados en las disposiciones emanadas de la Ley General de Protección Civil y los órganos e instrumentos que se crean en la misma.

En consideración de lo antes expuesto, se desecha la adición a la fracción XIV del artículo 29 de la Ley General de Cambio Climático.

SEGUNDA. Como se expuso en el apartado anterior, la diputada Flores propone adicionar la fracción II del artículo 29 de la Ley General de Cambio Climático en los siguientes términos:

Artículo 29. Se considerarán acciones de adaptación

*II. El establecimiento de centros de población o asentamientos humanos **bajo criterios de resiliencia**, así como en las acciones de desarrollo, mejoramiento y conservación de los mismos;*

Si bien, como ya se mencionó anteriormente, la Ley General de Protección Civil incorpora entre otros conceptos que dan contenido a las políticas de protección civil, el concepto de resiliencia, la propuesta de esta iniciativa, se estima, pone el acento en la necesidad de que en el caso del establecimiento de centros de población no se pierda de vista la necesidad de que se haga teniendo presente la capacidad de resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse de los efectos de un peligro potencial, tal como lo establece la Ley General de Protección Civil.

Sabemos que por su ubicación México sufrirá severamente las consecuencias del cambio climático, lo cual eventualmente obligará a la reubicación y reconstrucción de centros de población. El énfasis puesto en la reforma que aquí se propone, es que no se pierda de vista considerar en tales acciones el tomar en cuenta la resiliencia que reduzca las pérdidas en futuros embates de la naturaleza.

Por ello, se considera es de aprobarse la adición a esta fracción II del artículo 29 de la Ley General de Cambio Climático.

Por los razonamientos vertidos en las consideraciones anteriormente expuestas, los diputados integrantes de esta Comisión de Cambio Climático consideran viable la iniciativa que aquí se dictamina y, por consiguiente, sometemos al Pleno de esta honorable Asamblea el siguiente:



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

ARTÍCULO ÚNICO. Se modifica la fracción II del artículo 29 de la Ley General de Cambio Climático, para quedar como sigue:

Artículo 29. ...

I. ...

II. El establecimiento de centros de población o asentamientos humanos **considerando criterios de resiliencia**, así como en las acciones de desarrollo, mejoramiento y conservación de los mismos;

III. al XVIII. ...

TRANSITORIOS

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, 21 de septiembre de 2016.

SE ADJUNTAN AL PRESENTE DICTAMEN LAS FIRMAS APROBATORIAS DE LA MAYORÍA DE LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO.