



PODER LEGISLATIVO

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO

**DIPUTADA MARÍA CRISTINA CONTRERAS REBOLLO
PRESIDENTA DEL PRIMER PERIODO ORDINARIO
DE SESIONES DEL SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO
CONSTITUCIONAL DE LA XVII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA SUR
P R E S E N T E :**

La suscrita, **MARÍA GUADALUPE SALDAÑA CISNEROS**, Diputada por el Partido Acción Nacional, en la XVII Legislatura del H. Congreso del Estado de Baja California Sur, en ejercicio de las facultades y atribuciones que me confieren los artículos 57, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur; 100, fracción II y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, someto a la consideración de esta H. Asamblea, **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN NUEVO INCISO C. AL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR, EN MATERIA DEL DERECHO HUMANO A LA PROTECCIÓN CIVIL**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las y los sudcalifornianos recordamos con tristeza la tragedia humana provocada por el huracán Liza el 30 de septiembre de 1976, en la ciudad de La Paz. Este fenómeno natural marcó en nuestro Estado un hito para la protección civil, un antes y un después que nos puso en alerta permanente sobre la fuerza incontenible de la naturaleza y nuestra capacidad para responder ante ella.



PODER LEGISLATIVO

Liza, de categoría 4, no tocó prácticamente las tierras de Baja California Sur, pero las lluvias a su paso provocaron que la represa de “El Cajoncito” se inundara de tal manera que sus muros se rompieran desbordándose una enorme cantidad de agua que arrasó viviendas y cobró la vida de muchas personas.

La lección fue aprendida con amargura: desconocemos las fuerzas naturales y sus efectos en las poblaciones humanas; las posibilidades de que una situación como la causada por el huracán Liza pueda volver a ocurrir es muy alta —máxime en estos tiempos del cambio climático— y, por ello, con nuestros capacidades y recursos, debemos prevenir, atender y resolver las consecuencias de pérdidas humanas y de bienes y servicios públicos y privados.

Si bien el huracán Liza ha sido el fenómeno que ha dejado la huella social más honda, otros nos recuerdan, en nuestra circunstancia de entidad costera, la presencia permanente del viento y el agua como elementos naturales vitales, pero también capaces de provocar daños irreparables, como también los huracanes Olivia en 1967; Kiko en 1989; Juliette en 2001; Jimena en 2009; Odile en 2014, entre otros.

Estos fenómenos meteorológicos y otros de diversa naturaleza —como temblores, incendios, tormentas y sequías— han dado pauta a la construcción más amplia del concepto de **protección civil**, que desde hace varios años incluye tanto a los incidentes y accidentes provocados por el ser humano (San Juanico, Guadalajara y, recientemente, Iztapalapa) como a los desastres naturales y antropogénicos como Liza, Gilberto, Katrina y Otis, este último que en 2023 arrasó Acapulco, Coyuca de Benítez y Técpan de Galeana, sin dejar de mencionar los terribles sismos de 1985 y 2017 en la zona metropolitana de la Ciudad de México.

La protección civil ha sido objeto de desarrollo legislativo en nuestro Estado desde 1996. La Ley de Protección Civil para el Estado de Baja California Sur fue expedida el 15 de mayo de ese año. Posteriormente, con la expedición de la Ley General de Protección Civil el 6 de junio de 2012, en la que esta materia se transforma en una materia concurrente interviniendo en sus respectivos ámbitos competenciales la Federación, las entidades federativas y los municipios.

El 1º de septiembre de 2015 se expide la Ley de Protección Civil y Gestión de Riesgos para el Estado y Municipios de Baja California Sur, alineada con las políticas, instrumentos y medidas previstas en la referida Ley General.

La protección civil es definida 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*



PODER LEGISLATIVO

*perturbadores, prevé la **coordinación y concertación de los sectores público, privado y social** en el marco del Sistema Nacional, 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.***”

No se trata de una materia con el Gobierno como único responsable de garantizar dicha protección, sino que se requiere de la participación de todos los sectores, el público, el privado y el social. De nada sirve un sistema construido con esfuerzos gubernamentales si la ciudadanía y las empresas no están involucradas de manera directa en tareas que hagan posible que todos podamos responder ante fenómenos catastróficos. Se necesitan voluntad, conciencia, fuerza, empatía y recursos económicos para hacer posible todos y cada uno de los elementos indicados en la definición de protección civil de nuestra Ley estatal.

Desde junio de 2011, debido a las reformas realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), nuestro Sistema Jurídico está enfocado en los derechos humanos, ese conjunto de derechos inherentes a todas las personas derivados de su propia naturaleza, que les permiten el libre desarrollo de su personalidad¹.

Los enunciados constitucionales del artículo 1º de la CPEUM nos obligan a los tres órdenes de gobierno, sin excepción alguna, a promover, garantizar, respetar y proteger los derechos humanos que se establezcan en el orden constitucional y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. Ese “orden constitucional” está integrado por la Constitución General y cada una de las constituciones de las entidades federativas, siendo la nuestra el ordenamiento del más alto nivel normativo en Baja California Sur, que puede reconocer diversos derechos humanos que se alinean y suman a los previstos en los instrumentos jurídicos de superior jerarquía.

Los impactos causados por los fenómenos naturales afectan severamente los derechos humanos de las personas, especialmente a las más vulnerables que son las de menores ingresos. Cuando una población es arrasada por un huracán, un ciclón, un temblor, las personas enfrentan riesgos en su vida e integridad física y también en el uso y disfrute de todos sus derechos humanos.

¹ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, voz “*derechos humanos*”, visible en el sitio <https://dej.rae.es/lema/derechos-humanos>.



PODER LEGISLATIVO

Los desastres naturales no distinguen entornos ni esferas jurídicas, las personas que fallecen por esa causa, los que pierden sus casas, los que tienen que desplazarse a otros lugares ven comprometidos sus derechos a la vida; a la igualdad; a la alimentación; a la salud; al medio ambiente sano; al acceso al agua potable; a la vivienda digna y decorosa; a la educación; al acceso a la cultura; a la movilidad; al trabajo digno y remunerado, entre otros.

En este sentido, **la presente Iniciativa tiene por objeto hacer explícito el derecho humano a la protección civil en el texto de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur**. No se trata de un asunto insustancial o una ocurrencia, sino de un cambio basado en los derechos a la vida, a la salud, a la dignidad, al patrimonio y al entorno seguro de todos los habitantes de Baja California Sur. En otras palabras, la protección civil debe incorporarse en el respeto, protección y garantía de todos los derechos humanos, y la mejor forma de hacerlo es **reconociendo a la protección civil como un derecho humano**.

Es importante mencionar que algunas entidades federativas han elevado a rango constitucional el derecho humano a la protección civil. Nos referimos a la Ciudad de México y a Querétaro, cuyas constituciones han llevado este derecho al catálogo de derechos humanos mínimos para la protección y la seguridad de las personas. En el caso de la Ciudad de México como respuesta al recuerdo doloroso de 1985 y 2017.

Ahora bien, uno de los principios más importantes de la protección civil bajo la óptica de los derechos humanos es el **principio pro persona**. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado este principio constitucional que implica la aplicación de la norma que más proteja los derechos humanos de entre varias opciones, y elegir la interpretación que favorezca el mayor goce de estos derechos, sin que ello conlleve desatender los demás derechos establecidos en nuestra Ley Fundamental.

El principio pro persona se debe determinar cuando existen dos o más normas aplicables o dos o más posibles interpretaciones de una norma a un caso concreto. Al aplicar dicho principio, no es necesario elegir la norma de rango superior, sino la más favorable a la esfera jurídica de la persona². En la materia de protección civil este principio es de suma relevancia, en virtud de que las personas y sus derechos más elementales quedan expuestos a

² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “*El principio pro persona y los DESCA*.”, Edición digital: diciembre, 2022, CNDH, México, pág. 6. Visible en el siguiente sitio http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/FLL_prin_pro_p.pdf.



PODER LEGISLATIVO

situaciones de extrema vulnerabilidad ante el riesgo, el peligro y los daños que causan los fenómenos naturales a los que nos hemos referido.

Diversos tratados internacionales de los que México es Parte, unos vinculantes y otros orientadores, respaldan la necesidad de elevar la protección civil a rango de derecho humano. Exponemos los que consideramos más importantes:

El **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030**. No es vinculante, sin embargo establece principios rectores orientados a la gobernanza y la prevención de riesgos, como son:

1. La reducción del riesgo de desastres implica que las responsabilidades sean compartidas por los gobiernos centrales y las autoridades, los sectores y los actores nacionales pertinentes, conforme a sus circunstancias y sistemas de gobernanza nacionales.
2. 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 los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación.
3. La reducción del riesgo de desastres requiere la implicación y colaboración de toda la sociedad, también el empoderamiento y una participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, prestando especial atención a las personas afectadas desproporcionadamente por los desastres, en particular las más pobres. Deberían integrarse perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas, y debería promoverse el liderazgo de las mujeres y los jóvenes.
4. La reducción y la gestión del riesgo de desastres dependen de los mecanismos de coordinación en todos los sectores y entre un sector y otro y con los actores pertinentes a todos los niveles, y requiere la plena participación de todas las instituciones ejecutivas y legislativas del Estado a nivel nacional y local y una articulación clara de las responsabilidades de los actores públicos y privados, incluidas las empresas y el sector académico para asegurar la comunicación mutua, la cooperación, la complementariedad en funciones y rendición de cuentas y el seguimiento.
5. Se reconoce la función propiciadora, orientadora y coordinación ejercida por los gobiernos nacionales, pero es necesario empoderar a las autoridades y las comunidades locales



PODER LEGISLATIVO

para reducir el riesgo de desastres, incluso mediante recursos, incentivos y responsabilidades por la toma de decisiones, como corresponda.

6. La reducción del riesgo de desastres requiere un enfoque basado en múltiples amenazas y la toma de decisiones inclusiva fundamentada en la determinación de los riesgos y basada en el intercambio abierto y la divulgación de datos desglosados, incluso por sexo, edad y discapacidad, así como de la información sobre los riesgos fácilmente accesible, actualizada, comprensible, con base científica y no confidencial, complementada con los conocimientos tradicionales.
7. Elaborar y aplicar políticas, planes, prácticas y “mecanismos pertinentes” plantea la necesidad de dar coherencia, entre las agendas del desarrollo y el crecimiento sostenible, la seguridad alimentaria, la salud y la seguridad, la variabilidad y el cambio climático, la gestión ambiental y la reducción del riesgo de desastres.
8. Se reconoce que para enfrentar los factores subyacentes al riesgo de desastres deben fomentarse inversiones (públicas y privadas) sustentadas en información, lo que las hará más rentables que depender principalmente de la respuesta y la recuperación después de los desastre.
9. En la fase de recuperación y reconstrucción posdesastre debe trabajarse en prevenir nuevos desastres y reducir el riesgo correspondiente, mediante el principio de “reconstruir mejor” e incrementar la educación y la sensibilización públicas sobre el riesgo de desastres.

Así mismo, el Marco de Sendai establece criterios de prioridades para la reducción de riesgos, como son: 1) comprender el riesgo de desastres; 2) fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo; 3) invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia; y 4) aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Por otra parte, tenemos el **Acuerdo de París** (2015), que no sólo se refiere a las metas de reducción de gases de efecto invernadero (que son básicas como medida de mitigación para reducir las consecuencias climatológicas derivadas del fenómeno del cambio climático), sino que también se dirigen al análisis de la gestión integral de riesgos con enfoque de derechos humanos, que forma parte de la adaptación como desafío mundial relacionada con el



PODER LEGISLATIVO

fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de la vulnerabilidad. El artículo 7, numeral 1 y 2, del Acuerdo de París señala lo siguiente:

1. Por el presente, las Partes establecen el objetivo mundial relativo a la adaptación, que consiste en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada en el contexto del objetivo referente a la temperatura que se menciona en el artículo 2.

2. Las Partes reconocen que la adaptación es un desafío mundial que incumbe a todos, con dimensiones locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales, y que es un componente fundamental de la respuesta mundial a largo plazo frente al cambio climático y contribuye a esa respuesta, cuyo fin es proteger a las personas, los medios de vida y los ecosistemas, teniendo en cuenta las necesidades urgentes e inmediatas de las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.

Otros tratados internacionales que son aplicables al enfoque de la protección civil como derecho humano son: el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); el Protocolo de San Salvador de la Convención Americana de Derechos Humanos (1988); la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015), y la Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos Hábitat III (2016).

La **Declaración de Quito** sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos Hábitat III es especialmente relevante por reconocer que *las ciudades y los asentamientos humanos deben aprobar y poner en práctica **políticas de reducción y gestión de los riesgos de desastres**, reducir la vulnerabilidad, aumentar la resiliencia y la capacidad de respuesta ante los peligros naturales y antropogénicos, y fomentar la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos.* En su “Llamamiento a la acción”, en el numeral 19 de dicha Declaración se establece:

Reconocemos que, al aplicar la Nueva Agenda Urbana debería prestarse especial atención a los retos singulares y nuevos en materia de desarrollo urbano que enfrentan todos los países, en particular los países en desarrollo, incluidos los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, así como a las dificultades específicas a que se enfrentan los países de ingresos medianos. Especial atención merecen también los países en



PODER LEGISLATIVO

*situaciones de conflicto o que han salido de un conflicto, los países y territorios sometidos a ocupación extranjera **y los países afectados por desastres naturales y ocasionados por el ser humano.***

Es evidente que uno de los problemas más importantes que se enfrentan en la protección civil de todo el país es la falta de recursos públicos para suministrar auxilio y asistencia. Esto lo realizaba el Fondo Nacional de Desastres (FONDEN) un fideicomiso previsto en la Ley General de Protección Civil, cuya activación se realizaba mediante declaratorias de emergencia o desastre. Bien sabido es que en 2020 el entonces presidente López Obrador, por razones de supuesta corrupción y desvío de recursos propuso la extinción del FONDEN, entre otros fideicomisos.

Esto marcó un cambio significativo en la gestión del recurso público destinado a la respuesta ante desastres naturales en México, indicando una falta de comprensión fundamental sobre la urgencia de proteger a la población y prepararnos adecuadamente para enfrentar los desafíos de los eventos catastróficos.

Es preciso reconocer que a partir de la historia de desastres naturales que han cobrado la vida de muchas personas en la entidad y han devastado su patrimonio, se ha creado una cultura de la protección civil que es parte ya de la idiosincrasia sudcaliforniana. Ante el anuncio de un huracán las autoridades y la sociedad se coordinan mediante una serie de acciones que han logrado minimizar la pérdida de vidas humanas, aunque sigue faltando que el Gobierno federal y el del Estado actúen de inmediato para resarcir en alguna medida los daños a la infraestructura pública y los sectores productivos.

En este sentido, la protección de las y los mexicanos, y particularmente de la población sudcaliforniana frente a los desastres naturales no debe ser optativa o sujeta a la voluntad de la autoridad en turno, sino obligatoria, por lo cual dicha obligación, por su importancia, debe elevarse al más alto nivel normativo del que disponemos en el Estado.

Considerando estos antecedentes, la presente Iniciativa de reforma constitucional parte de los siguientes postulados:

Primero, el derecho humano a la protección civil significa el derecho de toda persona a vivir en un entorno seguro, a recibir atención y auxilio ante fenómenos naturales o de origen humano, y a la protección de su vida, salud e integridad en caso de emergencia.



PODER LEGISLATIVO

Segundo, toda persona tiene el derecho de vivir en un ambiente que minimice los riesgos de desastres naturales o antropogénicos. Por ende, las acciones de protección civil deben enfocarse primordialmente a salvaguardar la vida, la salud y la integridad de las personas.

Tercero, todas las personas tienen derecho a recibir ayuda y atención oportuna en caso de desastres, accidentes o emergencias naturales o antropogénicas.

En resumen, el derecho humano a la protección civil no es solo un servicio que debe prestar el Estado, también es una garantía de seguridad y bienestar que exige la cooperación activa de todos para construir sociedades más resilientes y preparadas ante cualquier eventualidad.

La Iniciativa que se presenta contiene los siguientes elementos:

1. Reconoce a la protección civil como un derecho humano integral que implica, de forma expresa, el derecho a un entorno seguro y el derecho a la gestión integral de riesgos para la seguridad vital, la dignidad y el bienestar patrimonial de las personas en Baja California Sur.
2. Este nuevo derecho humano conlleva la atención del Estado a las personas afectadas que no son reconocidas actualmente en la Ley Estatal de Protección Civil, en los casos de ocurrencia de desastres por fenómenos de carácter natural o antropogénico y de accidentes por fallas en la infraestructura pública o privada. Esto último, considerando que las empresas privadas también están obligadas, en términos de nuestro régimen constitucional, a promover, garantizar, respetar y proteger los derechos humanos.
3. Se establece expresamente una previsión importante: la ley fijará las bases para que todos los sectores involucrados (público, privado y social) participen de manera inclusiva, accesible y no discriminatoria, prestando especial atención a las personas más vulnerables a los desastres.
4. En materia de recursos para la atención de las víctimas de desastres naturales en el Estado, para cubrir la ausencia del FONDEN, se establece el Fondo Estatal de Protección Civil que se integrará con los recursos presupuestales estatales, municipales y, en su caso, federales, y con las aportaciones de los sectores privado y social. La ley establecerá las reglas para su asignación, administración y aplicación, con el enfoque de promoción, garantía, respeto y protección de los derechos humanos. De esta manera, se plantea la función del Congreso del Estado de prever en el Presupuesto de Egresos del Estado los



PODER LEGISLATIVO

recursos que vayan integrando el Fondo Estatal de Protección Civil, y establecerá las reglas para su ejercicio y aplicación por el Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos.

La protección civil en casos de entidades federativas como la nuestra es fundamental para la seguridad y la tranquilidad de todos los habitantes de nuestro Estado. Ante los desastres naturales no debemos seguir reaccionando sin planeación de riesgos. Un gobierno que pondera al pueblo debe ser congruente con este principio y velar porque las personas sufran lo menos posible ante un evento de esta naturaleza.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO: EL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR

DECRETA:

SE ADICIONA EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR, EN MATERIA DEL DERECHO HUMANO A LA PROTECCIÓN CIVIL.

ARTÍCULO ÚNICO. Se **adiciona** un nuevo inciso C. al Artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, para quedar como sigue:

13.- ...

...

...

...

...

...



PODER LEGISLATIVO

...

A.- ...

B.- ...

C.- Toda persona tiene derecho a la protección civil, a la gestión integral de riesgos y a un entorno seguro para su seguridad vital y su bienestar patrimonial. Este derecho conlleva la atención del Estado a las personas afectadas en los casos de ocurrencia de desastres por fenómenos de carácter natural o antropogénico y de accidentes por fallas en la infraestructura pública o privada. El Estado y sus municipios garantizarán este derecho.

La ley establecerá las bases para que los sectores público, privado y social del Estado participen en la previsión, prevención y preparación frente a fenómenos naturales y antropogénicos o de accidentes, de manera inclusiva, accesible y no discriminatoria, considerando especialmente a las personas más vulnerables, así como para el establecimiento, asignación, administración y aplicación del Fondo Estatal de Protección Civil, que se integrará con los recursos presupuestales estatales, municipales y, en su caso, federales, y con las aportaciones de los sectores privado y social, con el enfoque de promoción, garantía, respeto y protección de los derechos humanos dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y las leyes federales, generales y estatales aplicables.

TRANSITORIO

PRIMERO. El presente Decreto entrara en vigor al día siguiente al de su publicación en Boletín Oficial del Gobierno de Baja California Sur.

SEGUNDO. El H. Congreso del Estado de Baja California Sur revisará la legislación en materia de protección civil y gestión de riesgos, y de presupuesto y responsabilidad hacendaria, con la finalidad de ajustarla a lo dispuesto en el presente Decreto, en un plazo de 180 días posteriores a la entrada en vigor del presente instrumento.



PODER LEGISLATIVO

TERCERO. El H. Congreso del Estado de Baja California Sur asignará en el Presupuesto de Egresos del Estado los recursos públicos que vayan integrando el Fondo Estatal de Protección Civil y establecerá las reglas para su ejercicio y aplicación por el Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos.

DADO EN LA SALA DE SESIONES “JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN” DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, A LOS VEINTITRÉS DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTICINCO.

ATENTAMENTE


**DIP. MARÍA GUADALUPE SALDAÑA CISNEROS
DIPUTADA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
EN LA XVII LEGISLATURA AL H. CONGRESO DEL
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.**