COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.

DIPUTADOS INTEGRANTES:
BULMARO ANDRÉS PACHECO MORENO
FAUSTINO FÉLIX CHAVÉZ
ROBERTO RUIBAL ASTIAZARÁN
DAMIÁN ZEPEDA VIDALES
JESÚS ALBERTO LÓPEZ QUIROZ
DAVID CUAUHTÉMOC GALINDO DELGADO
OSCAR MANUEL MADERO VALENCIA
JOSÉ GUADALUPE CURIEL
CÉSAR AUGUSTO MARCOR RAMÍREZ

HONORABLE ASAMBLEA:

A los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Legislatura, previo acuerdo de la Presidencia, nos fue turnada para estudio y dictamen, iniciativa presentada por el diputado Otto Guillermo Claussen Iberri, mediante la cual plantea diversas adiciones a la Ley de Protección Civil para el Estado de Sonora, con el propósito modificar el marco jurídico indicado para crear el Fondo de Desastres Naturales del Estado de Sonora.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 92, 94, fracciones I y IV, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, presentamos para su discusión y aprobación, en su caso, el presente dictamen al tenor de la siguiente:

PARTE EXPOSITIVA

Con fecha 19 de noviembre del año 2009, el diputado Otto Guillermo Claussen Iberri, presentó la iniciativa descrita con antelación, misma que sustentó en los siguientes argumentos:

"El Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) es un instrumento financiero, creado en 1996, con la finalidad de contar con una fuente permanente de recursos para solventar las acciones del Estado en la atención de desastres naturales. Este instrumento financiero se encuentra dentro del Sistema Nacional de Protección Civil y tiene como finalidad, apoyar a las entidades federativas de la república mexicana, así como a las dependencias y entidades de la administración pública federal, en la atención y recuperación de los efectos de los fenómenos antes citados y opera de conformidad con los parámetros y condiciones previstos en sus reglas de operación.

Es prioridad de este instrumento, la atención de los efectos de los desastres naturales, imprevisibles, cuya magnitud supere la capacidad financiera de respuesta de las dependencias y entidades paraestatales, así como de las entidades federativas y los municipios, pues ante la eventualidad de un fenómeno natural, las dependencias y órdenes de gobierno se ven rebasados y las acciones en materia de liberación de recursos deben de iniciar de inmediato, para la atención a la población en riesgo y damnificada, así como los trabajos

de reconstrucción de la infraestructura dañada y de restitución de los recursos forestales, áreas naturales protegidas, zonas costeras, cauces de ríos y lagunas, viviendas, entre otros.

Ahora bien, es preciso indicar que las reglas de operación o el procedimiento de este instrumento para la entrega de los recursos federales a las entidades federativas y dependencias y entidades de la administración pública federal, están establecidas bajo un marco jurídico donde le corresponde a la Secretaría de Gobernación, realizar la integración de las solicitudes con cargo a los recursos del Fondo de Desastres Naturales, con la intervención que corresponda a las áreas o unidades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que resulten competentes en la materia, lo anterior, con la finalidad de agilizar y facilitar el procedimiento para la entrega de los recursos federales a las entidades federativas y a las citadas dependencias y entidades.

También es importante señalar que el FONDEN está compuesto de varios fondos tales como un Fondo Revolvente para la etapa de emergencia, el de un programa y el de un fideicomiso federal, así como de fideicomisos estatales, que operan durante la etapa de desastre. Todos ellos reciben recursos por la vía presupuestal, tanto a través del Ramo General 04 correspondiente a la Secretaría de Gobernación, como a través del Ramo General 23, Provisiones Salariales y Económicas.

Así el FONDEN comienza a operar desde la etapa de emergencia de un desastre natural (previa a un desastre), una vez hecha la declaratoria correspondiente y de acuerdo con las reglas de operación, así los recursos autorizados son ejercidos a través de la Federación quien canaliza a las entidades federativas o municipios afectados lo necesario, con el fin de mitigar los efectos de la contingencia y minimizar las condiciones de vulnerabilidad de la población.

Posteriormente, en la etapa de desastre y cuando proceden acciones de coparticipación federal, estatal y municipal en términos de las reglas de operación del fondo, los fideicomisos estatales reciben recursos federales a través del fideicomiso FONDEN o del ramo general 23.

Situación que ahora abordamos por ser la parte medular de la presente iniciativa, pues como quedó claro, gran parte las aportaciones para los desastres naturales se reciben a través de fideicomisos estatales, los cuales son constituidos por las entidades federativas y cuyo objeto es el pago con cargo a su patrimonio, incluyendo las asignaciones que vía subsidio otorga la Federación, conforme a las reglas ya mencionadas.

Es decir, es a través de los fideicomisos estatales, la manera en que los estados, reciben y hacen frente a las erogaciones ocasionadas por los desastres naturales, motivo por el cual, dentro de las reglas de operación del

FONDEN, juegan un papel determinante, pues dichas disposiciones establecen que en determinados rubros los recursos del Fondo se erogarán de forma complementaria con recursos de las entidades federativas, con una estructura de coparticipación de pago igual a la que se observe para los recursos del FONDEN.

Así los recursos se aplican a los rubros de cobertura a infraestructura pública tales como carreteras, infraestructura hidráulica, educativa, de salud, vivienda, servicios urbanos básicos y otros necesarios en casos de desastres naturales, como por ejemplo los ocasionados en la Entidad en el pasado cercano, pues Sonora por su situación geográfica es blanco, año con año, del paso de tormentas tropicales y huracanes que dañan seriamente el patrimonio del Estado y de los sonorenses.

Aún cuando el Ejecutivo Estatal establece, en su iniciativa de proyecto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal del año 2010 presentada ante esta Soberanía, diversos recursos para la atención de desastres naturales, creo que éstos son insuficientes para resolver la problemática que año con año se nos presenta. A manera de ejemplo, en el citado presupuesto de egresos presentado por el Ejecutivo Estatal, a la Secretaría de Educación y Cultura le establece $ 3´079, 534.00 para el Programa de Emergencia por Desastres Naturales y para la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuacultura le establece solo $14,670,097.00 como aportación estatal al Fondo Nacional de Desastres Naturales "Depresión

Tropical Jimena" para los municipios de Guaymas y Empalme, y un fondo de desastres naturales para pesca por la cantidad de $ 721,000.00; por ello, considero procedente instrumentar una reforma que permita al Estado, contar con recursos disponibles para hacer frente a estos embates de la naturaleza, pues además es necesario contar con este instrumento para poder acceder de manera rápida a los recursos de los que dispone el FONDEN y que son mediante el mecanismo de coparticipación, motivo por el cual se pretende adicionar la Ley de Protección Civil para el Estado, para crear el Fondo de Desastres Naturales del Estado de Sonora, con el firme propósito de que, en caso de ser necesario, la Entidad pueda responder de manera eficaz a cualquier situación de emergencia.

Lo anterior, se constituye como una acción imperativa a realizar por parte de esta Cámara Legislativa, pues es responsabilidad de este Poder Legislativo el promover lo necesario para estar preparados y tener una respuesta inmediata, ante una emergencia, un desastre natural o un siniestro que ponga en riesgo la salud, la vida o el deterioro o pérdida del patrimonio de los sonorenses.

Así, dicho Fondo deberá integrarse con la aportación presupuestal que cada año realice el Ejecutivo Estatal en su Presupuesto de Egresos y, este a su vez, se subdividirá en un fondo revolvente, el cual tendrá por objeto proporcionar suministros de auxilio y asistencia ante situaciones de emergencia, de un siniestro o desastre, para responder de manera inmediata y

oportuna a las necesidades urgentes para la protección de la vida y la salud de la población y, en un fideicomiso de desastres naturales, el cual será constituido por el Gobernador del Estado, con el objeto de poder contar con los recursos económicos necesarios que garanticen a los municipios del Estado y a las entidades y dependencias de la administración pública estatal acceder, en el menor tiempo posible, a los apoyos del Gobierno Federal establecidos en el FONDEN."

Derivado de lo anterior, esta Comisión somete a consideración del Pleno de este Poder Legislativo el presente dictamen, mismo que se funda en las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Es facultad constitucional y de orden legal de los diputados al Congreso del Estado, iniciar ante este Órgano Legislativo las leyes, decretos o acuerdos de observancia y aplicación en el ámbito jurisdiccional del Estado, atento lo dispuesto por los artículos 53, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Sonora y 32, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

SEGUNDA.- Conforme al orden jurídico local, es potestad constitucional exclusiva de este Poder Legislativo discutir, aprobar y expedir toda clase de leyes, decretos y acuerdos de observancia y aplicación en el ámbito territorial del Estado, siendo materia de ley toda resolución que afecte a las personas en general, de

decreto la que otorgue derechos o imponga obligaciones a personas determinadas, y de acuerdo en los demás casos, según lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

Además, es importante señalar que en la interpretación, reforma o abrogación de leyes, deberán observarse los mismos trámites establecidos para su formación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

TERCERA.- Corresponde a esta Soberanía velar por la conservación de los derechos de los ciudadanos y habitantes del Estado y proveer, por cuantos medios estén a su alcance, a su prosperidad general, pudiendo concurrir con los demás poderes del Estado y gobiernos municipales, a la consecución de los fines y propósitos que redunden en beneficio de la colectividad, conforme a lo dispuesto por el artículo 64, fracción XXXV de la Constitución Política del Estado de Sonora.

CUARTA.- Una vez analizada la iniciativa de mérito, esta Comisión considera que es fundamental que exista un instrumento como el Fondo de Desastres Naturales del Estado de Sonora, pues en materia de protección civil se deben realizar las acciones preventivas suficientes para hacer frente a los fenómenos y desastres naturales que permitan al Estado ser eficaces en el ejercicio de sus funciones a favor de sus habitantes, en situaciones donde requieren ayuda inmediata derivada de un fenómeno natural que perturbe considerablemente la tranquilidad de las comunidades, situación que año con año, desafortunadamente, a nuestra Entidad le toca vivir.

En este sentido, coincidimos en el hecho de que el instrumento planteado coadyuvará, en materia financiera, para acelerar y priorizar las acciones inmediatas a realizar ante un fenómeno de los indicados. Además, se podrá contar con los recursos necesarios para realizar las acciones que en esta materia deben realizarse de manera coordinada entre los diferentes entes de gobierno para la liberación de recursos necesarios que garanticen a los municipios del Estado y las entidades y dependencias de la administración pública estatal, acceder en el menor tiempo posible, a los apoyos del Gobierno Federal establecidos en el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

Es de resaltar por esta Comisión que el instrumento a crearse mediante la iniciativa planteada, está encaminado a establecer una política pública en esta rama, pues deberá ser ejemplo para los diversos ayuntamientos de la Entidad que, dada su situación geográfica, son los más castigados por los fenómenos meteorológicos en su inevitable tránsito por nuestra Entidad, de manera que además de tener la certeza que el Estado podrá hacer frente a sus necesidades apremiantes en una situación de ese tipo, éstos deberán generar instrumentos similares que eficienten su capacidad de respuesta, lo cual permitirá estar un paso adelante de los fenómenos mencionados para evitar tragedias y pérdidas de vidas humanas.

También es importante destacar que este instrumento está sustentado en una visión de largo plazo con propósitos claros y concretos, y con

acciones tendientes a dar respuesta oportuna y eficiente a la ciudadanía, en caso de siniestro o desastre, lo cual definitivamente será en beneficio del colectivo.

Por otra parte, esta Comisión encuentra que la iniciativa en estudio cumple con los presupuestos financieros y jurídicos básicos para operar en la tarea de generar herramientas que brinden seguridad y salvaguarda a los núcleos de población más afectados por la presencia de un desastre.

En este sentido, para esta dictaminadora es fundamental que este Poder Soberano apruebe las adiciones planteadas a la Ley de Protección Civil en los términos señalados, tomando en consideración la posibilidad de que nuestra Entidad enfrente fenómenos naturales en el corto plazo y que, además, esta Soberanía se encuentra en el análisis y estudio del presupuesto de egresos del Estado, instrumento que una vez aprobado deberá contener los recursos que deberán destinarse para el Fondo de Desastres Naturales del Estado de Sonora, situación que permitiría iniciar con la administración de ese fondo y estar en aptitud legal y financiera para afrontar cualquier situación en esta materia y, con ello, este Poder Legislativo habrá cumplido su tarea de generar instrumentos jurídicos que den respuesta inmediata a las comunidades afectadas por un desastre natural que ponga en riesgo su salud, la vida o el deterioro o pérdida del patrimonio de los gobernados.

De igual manera, es preciso indicar que en reunión de esta Comisión de fecha 10 de diciembre de 2009, a propuesta de los diputados Damián Zepeda Vidales y Otto Guillermo Claussen Iberri, se acordó incluir dentro del presente

dictamen, un último párrafo al artículo 32 bis, con el fin de posibilitar al Ejecutivo Estatal, la contratación de un instrumento de seguro que le permita transferir sus riesgos y el costo que llegase a generarse por los desastres naturales en la Entidad. Asimismo, se establece que de aprobarse la modificación legal que se propone, el Ejecutivo del Estado realizará la propuesta de modificación presupuestal que resulte necesaria para materializar la operación del Fondo.

En el mismo sentido, el diputado Damián Zepeda Vidales, el pasado 14 de diciembre de 2009, remitió una opinión respecto de la iniciativa, misma que se reproduce a continuación:

"Asunto: *Análisis y opinión del Dip. Damián Zepeda Vidales en relación a la iniciativa de reforma que adiciona diversas disposiciones a la ley de Protección Civil para el Estado de Sonora, con el propósito de crear el Fondo de Desastres Naturales del Estado de Sonora, propuesta por los integrantes de los Grupos Parlamentarios del PRI, PANAL y PVEM, el día 19 de noviembre de 2009, sometida a consideración para dictamen de la Comisión el pasado 10 de diciembre.*

Sobre el particular me permito hacer las siguientes consideraciones:

1.- *La Ley de Protección Civil para el Estado de Sonora vigente a la fecha señala en su articulado lo siguiente:*

ARTÍCULO 4.- *El Gobernador del Estado tendrá las siguientes atribuciones:*

VIII.- Promover la constitución de un Fondo Estatal para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres, con recursos públicos y privados, para la realización de acciones y la implementación de mecanismos tendientes a evitar o disminuir los riesgos de los agentes destructivos sobre la población y sus bienes, servicios y medio ambiente;

ARTÍCULO 6.- *Los ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:*

XII.- Promover la constitución de un fondo, con recursos públicos y privados, para hacer frente a los riesgos, emergencias, siniestros o desastres que puedan generarse o se generen por agentes destructivos dentro del territorio del municipio;

Al respecto, con fecha 07 de junio de 1999, el C. Gobernador del Estado de Sonora publicó el ***DECRETO*** *que autoriza la constitución de un fideicomiso público denominado* ***"FONDO DE DESASTRES NATURALES DEL ESTADO DE SONORA"****. Dicho Fondo continua operando en la actualidad, habiéndose celebrado su Decima Séptima reunión ordinaria el pasado 03 de junio de 2009.*

Derivado de lo anterior, considero innecesario llevar a cabo la reforma propuesta en la iniciativa de ley presentada para constituir un Fondo que ya se encuentra contemplado en la Ley de la materia, integrado y operando.

2.- *Por otro lado, se considera necesario se contemplen en el marco de una reforma en la materia la posibilidad de que el Estado de Sonora lleve a cabo la contratación de un seguro de daños ocasionados por desastres naturales, tal como se contempla a nivel federal y en Estados como Quintana Roo, que en su Ley de Protección Civil, publicada el 01 de junio de 2009, establece al respecto:*

ARTÍCULO 7.- *El Ejecutivo del Estado podrá contratar con instituciones de seguros privadas, nacionales y/o extranjeras, previa opinión del Consejo Estatal de Protección Civil, seguros que cubran los daños causados a la infraestructura estatal por desastres naturales.*

Asimismo, destacan a nivel nacional programas como el contemplado por SAGARPA, denominado ***Programa de Atención a Contingencias Climatológicas, FAPRACC****, que promueve, conviene y apoya con recursos a las entidades federativas, para la contratación de seguros para daños por contingencias climatológicas en el sector agropecuario y pesquero, con el objeto de reincorporar a los productores a sus actividades productivas.*

Esquemas como los mencionados ayudarían sin duda al Estado de Sonora ante

situaciones de Desastres Naturales.

*La propuesta señalada en este numeral se contempla con el objeto de presentar con mayor claridad la posibilidad señalada de contratar un seguro y ante la eventualidad de una reforma en la materia, no obstante, el precitado artículo 4 de la Ley de Protección Civil de nuestro estado, vigente a la fecha, al establecer la facultad del Gobernador de constituir un fondo estatal también lo faculta para "**la implementación de mecanismos tendientes a evitar o disminuir los riesgos de los agentes destructivos sobre la población y sus bienes, servicios y medio ambiente",** lo cual permitiría en su caso llevar a cabo la utilización de mecanismos como el seguro en mención.*

***3.-** No obstante, en caso de persistir la intención de llevar a cabo la reforma con el objeto de reordenar la Ley de Protección Civil y establecer lo relativo al fondo en un capítulo especial, se hace necesario derogar las fracciones .anteriormente señaladas (Art. 4 fracc. VIII y 6 fracc. XII), así como establecer un transitorio en el cual se señale que el Fondo de Desastres Naturales en el Estado de Sonora, vigente a la fecha, pasa a ser parte del mismo. De ser el caso se solicita se incluya la propuesta elaborada en el presente escrito relativo al seguro".*

Como resultado del análisis realizado por esta Comisión, hemos arribado a la conclusión de proponer al Pleno de esta Soberanía, apruebe la propuesta de modificación a la Ley de Protección Civil en términos de crear la figura específica del Fondo de Desastres Naturales del Estado de Sonora, así como la posibilidad para que el Ejecutivo del Estado pueda contratar instrumentos financieros de transferencia de riesgos ante los desastres naturales que se presenten en la Entidad, adecuando el resto del ordenamiento jurídico en cita para darle congruencia con la reforma propuesta.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora, sometemos a consideración del Pleno el siguiente punto de:

DECRETO

QUE ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PROTECCIÓN CIVIL PARA EL ESTADO DE SONORA.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adicionan la fracción XVII BIS al artículo 2 y un capítulo III denominado "Del Fondo de Desastres Naturales del Estado de Sonora" al Título Cuarto, el cual se integrará por el artículo 32 BIS y se deroga la fracción VIII del artículo 4, todos de la Ley de Protección Civil para el Estado de Sonora, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 2.- ...

I a XVII.- …

XVII BIS.- FONDES: Fondo de Desastres Naturales del Estado de Sonora;

XVIII a XXXVII.- …

ARTÍCULO 4.- …

I a VII.- …

VIII.- Se deroga.

IX.- …

CAPÍTULO III
DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES DEL ESTADO DE SONORA

ARTÍCULO 32 BIS.- Se crea el Fondo de Desastres Naturales del Estado de Sonora como un instrumento financiero del Sistema Estatal, el cual operará bajo las reglas que al efecto emita el Gobernador del Estado y cuyo objeto es apoyar, en forma inmediata, a los municipios del Estado y a las entidades y dependencias de la administración pública estatal, en las acciones de auxilio y recuperación derivadas de los efectos de un desastre o siniestro.

El Gobernador del Estado deberá incluir en la iniciativa con proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado que presente al Congreso del Estado para el ejercicio que corresponda, recursos para ser destinados al FONDES.

El FONDES se integra por los siguientes instrumentos:

I.- Un Fondo Revolvente a cargo de la Unidad Estatal, el cual tiene por objeto proporcionar suministros de auxilio y asistencia ante situaciones de emergencia, de un siniestro o desastre, para responder de manera inmediata y oportuna a las necesidades urgentes para la protección de la vida y la salud de la población. A este Fondo se le deberán destinar recursos suficientes, los cuales se establecerán en el Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado del ejercicio fiscal que corresponda para el FONDES; y

II.- El Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales del Estado de Sonora, el cual será constituido por el Gobernador del Estado con el objeto de poder contar con los recursos económicos necesarios que garanticen a los municipios del Estado y a las entidades y dependencias de la administración pública estatal acceder, en el menor tiempo posible, a los apoyos del Gobierno Federal establecidos en el Fondo de Desastres Naturales. Los recursos que se establezcan para el FONDES en el Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado del ejercicio fiscal que corresponda, deberá destinarse al presente Fideicomiso.

El Ejecutivo del Estado podrá adquirir para el FONDES, un instrumento financiero de transferencia de riesgos, el cual le permitirá al Estado transferir sus riesgos y el costo generado por los desastres naturales, al mismo tiempo que le blinde, financieramente, sus recursos públicos y los potencialice. El costo de este instrumento, que podrá ser a través de un seguro tradicional o un bono catastrófico, deberá, en su caso, ser incluido en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado del ejercicio fiscal que corresponda, para el FONDES.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Gobernador del Estado, en un plazo de noventas días naturales, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá emitir las reglas a que se refiere el artículo 32 Bis del presente ordenamiento y, de ser el caso, realizar la propuesta de modificación presupuestal que resulte pertinente.

En tal sentido, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se solicita que el presente dictamen sea considerado como de obvia resolución y se dispense el trámite de segunda lectura, para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión.

SALA DE COMISIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
"CONSTITUYENTES SONORENSES DE 1917"
Hermosillo, Sonora, a 10 de diciembre de 2009.

C. DIP.BULMARO ANDRÉS PACHECO MORENO

C. DIP. FAUSTINO FÉLIX CHAVÉZ

C. DIP. ROBERTO RUIBAL ASTIAZARÁN

C. DIP. DAMIÁN ZEPEDA VIDALES

C. DIP. JESÚS ALBERTO LÓPEZ QUIROZ

C. DIP.DAVID CUAUHTÉMOC GALINDO DELGADO

C. DIP.OSCAR MANUEL MADERO VALENCIA

C. DIP. JOSÉ GUADALUPE CURIEL

C. DIP. CÉSAR AUGUSTO MARCOR RAMÍREZ