

**DIP. FAUSTO MANUEL ZAMORANO ESPARZA.
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL
CONGRESO CIUDAD DE MÉXICO
II LEGISLATURA
P R E S E N T E**

La que suscribe, Diputada Adriana María Guadalupe Espinosa de los Monteros García, Integrante del Grupo Parlamentario Morena, II Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 122, apartado A, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 29, apartados D y E de la Constitución Política de la Ciudad de México; artículos 13 fracción IX, 29 fracciones XI y XIX y 32 fracciones XVI y XXXI de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; y artículos 5 fracciones I y VI, 76, 79 fracción IX, 82, 95 fracción II, 100, 101 y 123 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración del Pleno, la siguiente: **Proposición con Punto de Acuerdo de urgente y obvia resolución por el que se exhorta respetuosamente a las 16 Alcaldías para que de conformidad con sus funciones y atribuciones actualicen el Atlas de riesgo que compete a su demarcación a fin de prevenir, disminuir o culminar con las problemáticas que atañan la misma, llámese evento natural o fortuito en la Ciudad de México con el objetivo de contar con las herramientas o elementos necesarios a fin de mejorar el entorno.** Lo anterior, al tenor de los siguientes:

I. ANTECEDENTES

Los Atlas de Riesgos constituye uno de los instrumentos que el gobierno mexicano ha privilegiado en los últimos años, con la finalidad de apoyar el ordenamiento de

los asentamientos humanos en México. Este tema recupera los principales antecedentes conceptuales, metodológicos, institucionales y legales de estos productos cartográficos, y analiza sus alcances y limitaciones reales en cuanto a instrumentos de regulación de usos de suelo y gestión de riesgo en el caso mexicano. Para ello, utiliza los conceptos de juridificación, cumplimiento de marcos normativos y gestión multi-escalar, con el objeto de analizar las condiciones en las que estos atlas surgen como dispositivos jurídicos en el contexto de una descentralización parcial del ordenamiento territorial y la protección civil, así como la distancia que los separa de los efectos territoriales esperados de ellos. Las razones para la relativa inoperancia de los atlas en el contexto de los gobiernos municipales; entre estas razones destacan la indefinición en el marco legal sobre su contenido y uso; la falta de claridad sobre las instancias responsables de su implementación, y la carencia de sanciones que conlleva su incumplimiento en la mayoría de las legislaciones estatales.

Los Atlas de Riesgos constituyen uno de los instrumentos que el Gobierno de la Ciudad ha privilegiado en los últimos años, con la finalidad de apoyar el ordenamiento de los asentamientos humanos. El objetivo de estos documentos es identificar los distintos tipos de riesgo asociados a peligros naturales y que se conviertan en herramientas útiles para implementar medidas de reducción de vulnerabilidad y mitigación de dichas amenazas. Sin embargo, la elaboración de un atlas para todos y cada uno de los municipios de México constituye una empresa de gran envergadura que debe remontar grandes dificultades metodológicas, conceptuales, pero también institucionales y, sobre todo, económicas para su financiamiento.

En México, la Ciudad es el principal nivel de atención a la regulación territorial y en el que se concretan las políticas de ordenamiento territorial, dadas sus atribuciones de zonificación del uso de suelo y jurisdicción sobre el otorgamiento de servicios públicos básicos e infraestructura. En ese sentido, el municipio es también el

otorgante primario de los servicios de protección civil y por lo tanto, el primer responsable en términos de estructura gubernamental de prevenir, gestionar y mitigar los riesgos ante los peligros naturales y antropogénicos. Sin embargo, las tareas asociadas a la protección civil municipal se dan en el marco de un entramado legal, institucional y financiero aún incompleto, que en muchas ocasiones sobrepasa las capacidades de respuesta de los gobiernos locales. Ante esta situación, organismos del Gobierno Federal mexicano como el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) han emprendido esfuerzos importantes para atender diferentes facetas de la gestión de riesgos. En este tenor, los Atlas de Riesgos municipales constituyen uno de los instrumentos que se han privilegiado recientemente para apoyar el ordenamiento de los asentamientos humanos.

Si bien el Atlas de Riesgos que se han elaborado en los últimos años han seguido un conjunto de normas formalmente establecidas, las dificultades propias del tema en el manejo de la información, junto con los retos técnicos y conceptuales para la generación de los productos cartográficos, así como la diversidad en los perfiles profesionales de los equipos de trabajo encargados de su realización, han derivado en productos de muy distinta índole y aplicabilidad que es necesario evaluar para convertirlos en instrumentos que realmente sean de utilidad práctica, con el fin de incidir de mejor manera en la política territorial y la gestión de riesgos. Esta revisión resulta de crucial importancia para la vida pública nacional, puesto que los Atlas de Riesgo están oficialmente reconocidos dentro del marco legal como instrumentos de ordenamiento territorial y de prevención de desastres en México, particularmente a nivel de los gobiernos locales, en el contexto de una descentralización parcial del esquema de protección civil en el país.

Este trabajo es resultado del análisis de fuentes sobre el contexto general, desarrollo e implementación de los Atlas de Riesgo. El objetivo es analizar el

entorno político-institucional de los atlas en el contexto de una creciente demanda de articulación de los esquemas de protección civil municipal con los instrumentos de ordenamiento territorial y planeación urbana en México, sin que ello se traduzca en mecanismos efectivos de acoplamiento entre dichos instrumentos. La investigación que sustenta este artículo forma parte de un proyecto más amplio que analiza una muestra de los Atlas de Riesgos que se elaboraron como parte del Programa de Prevención de Riesgos en Asentamientos Humanos (PRAH) implementado por la SEDESOL en 2011. Los casos se seleccionaron para constituir una muestra analítica a partir de criterios como las características sociodemográficas del municipio, el contexto político municipal, el tipo de peligro al cual están expuestos los municipios, y el nivel de profesionalización del contratista que elaboró el atlas. La información recogida a través de fuentes documentales y entrevistas (tanto de cada caso como del contexto general de la política de prevención de riesgos y protección civil) se procesó a través de un sistema de información cualitativa construido y procesado a través de un esquema de codificación analítica.

Este trabajo es resultado del análisis de fuentes sobre el contexto general, desarrollo e implementación de los Atlas de Riesgo municipales. El artículo aborda, en primer lugar, la construcción histórica de dichos atlas, incluyendo sus raíces conceptuales, sus desarrollos metodológicos y sus contenidos estratégicos. Posteriormente, se revisan y discuten distintos elementos conceptuales derivados del campo de conocimiento denominado “geografía legal” particularmente los conceptos de juridificación y gestión multiescalar, los cuales se utilizan en la tercera sección para interpretar y analizar las condiciones actuales de generación, implementación y cumplimiento de la normatividad contenida en los Atlas de Riesgo. Consideramos que el campo de la geografía legal aporta un marco teórico relevante para comprender las acciones de diversos agentes involucrados en el ordenamiento territorial en la dimensión jurídico-espacial de estos instrumentos.

La necesidad de profundizar la relación entre la protección civil y el ordenamiento territorial en México se ha evidenciado a partir de la revisión a la articulación e interconexión de diferentes instrumentos y guías metodológicas que pretenden evaluar, prevenir y/o mitigar la existencia de riesgos y la ocurrencia de desastres, con aquéllos que tienen como objetivo la regulación de los usos del suelo y la prevención, atención y mitigación de procesos de degradación de los componentes del medio físicogeográfico que pueden convertirse en factores de intensificación de amenazas naturales.

Este tipo de esfuerzos cuenta ya con una cierta tradición en México donde se han planteado diversas metodologías vinculadas a la elaboración de obras de carácter cartográfico, tanto a partir de las instituciones nacionales como a partir de proyectos específicos de agencias internacionales. A pesar de la existencia de múltiples antecedentes históricos con respecto a la protección civil en México, la preocupación por los desastres se intensifica como reacción a las catastróficas consecuencias que tuvieron los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 en la Ciudad de México. Un año después, y como primer fruto de dicha inquietud, la Comisión Nacional de Reconstrucción CNR, 1986, organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación (Segob), elaboró el documento titulado Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, mismo que sirvió como plataforma instrumental para el desarrollo del marco institucional y normativo de los años posteriores. Inicialmente este documento establece un Programa de Protección Civil con tres subprogramas (prevención, auxilio y apoyo) donde se distinguen cinco agentes perturbadores: de carácter geológico, hidrometeorológico, químico, sanitario y socio-organizativo, una concepción que ha tenido una larga permanencia en el estudio de riesgos en México. Adicionalmente, se señala la necesidad de la creación del CENAPRED CNR, 1986, con el fin de realizar investigación sobre el tema, así como de crear un Consejo Nacional y Consejos Estatales y Municipales de Protección Civil. El establecimiento legal de dichos consejos surge en paralelo a un proceso general de descentralización de otras

funciones de planeación y gestión en los municipios, los cuales adquirieron en este periodo nuevas funciones reguladoras y ejecutivas a partir de la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la reforma al Art. 115 constitucional, ambos en 1983.

Pese a esta rápida reacción inicial después del desastre de la Ciudad de México en 1985, el desarrollo legal posterior de la protección civil se genera de manera más lenta. Si bien en 1988 se creó el CENAPRED y en años sucesivos se elaboraron diversos programas nacionales de protección civil (así como leyes de protección civil en varias entidades federativas), es en realidad hasta mayo del 2000 cuando se aprueba por primera vez la Ley General de Protección Civil, ley que establece las bases del mencionado Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), cuya coordinación ejecutiva se mantiene en la Secretaría de Gobernación.

Como resultado de dicho proceso de descentralización, así como de la creciente importancia que la protección civil toma en la agenda nacional durante la década de los noventa, la Segob publica los documentos Sistema Municipal de Protección Civil. Guía para su implementación 1994 y Guía Técnica para la Implementación del Plan Municipal de Contingencias 1998. Ambos documentos reflejan, por primera vez, un interés en el papel de los gobiernos municipales en la implementación de las medidas de gestión de emergencias contenidas en Sistema Nacional de Protección Civil. Es notable en ambos el enfoque reactivo que se atribuye a las nacientes Unidades Municipales de Protección Civil; dichos documentos se centran en la planeación de respuestas ante situaciones de desastre, incluyendo gestión de información, coordinación interinstitucional y establecimiento de comisiones operativas locales en caso de emergencias.

En paralelo a la consolidación legal e institucional de la Protección Civil durante las décadas de los ochenta y noventa, en el ámbito federal el tema de los riesgos y los desastres se hace presente también en un conjunto de leyes y reglamentos que

involucran a diversas secretarías CNR, 1986 y Segob 2001. Dentro de este conjunto de leyes destaca la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) también de 1988, donde peligros y riesgos son abordados a partir de los conceptos de contingencia y peligro asociados a afectaciones ambientales.

La síntesis de los esfuerzos sistemáticos de representación espacial de los riesgos a nivel nacional, se materializa en 1991 con el primer Atlas Nacional de Riesgos. En este documento, las categorías conceptuales propuestas en 1986 por parte de la CNR a través de las Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil sirvieron para diseñar un esquema de representación de los riesgos que abarca tres puntos principales: a) descripción de los fenómenos (amenazas); b) ubicación geográfica de dichos fenómenos y sus zonas de afectación o incidencia, y c) localización de los sistemas expuestos al riesgo población, bienes, actividades económicas, Segob, 1994.

La importancia concedida a la cartografía en el estudio de los riesgos lleva a la Segob a elaborar la Guía cartográfica para el levantamiento de riesgos donde se fijan tres escalas de análisis mapa de referencia, mapa del municipio y mapa síntesis de riesgos mismo donde se localizarían las amenazas de distinto origen, llamadas en el documento “agentes perturbadores” y los correspondientes “sistemas afectables”. Se introduce así la necesidad de trabajar a distintas escalas para llevar a cabo análisis espacialmente precisos y útiles en contextos locales sobre los “agentes perturbadores” y los riesgos.

Diez años después del primer Atlas Nacional de Riesgos se publica el segundo de ellos Segob-CENAPRED, 2001, el cual se titula Diagnóstico de Peligros e Identificación de Riesgos de Desastres en México. Este documento plantea de forma destacada la necesidad de disponer de mapas a escalas geográficas de mayor detalle, particularmente a escala municipal, con el objeto de representar adecuadamente tanto los agentes perturbadores como los sistemas afectables. A

partir de este periodo, el CENAPRED promueve iniciativas institucionales para promover a los atlas municipales como los instrumentos operativos para los programas de Protección Civil y cualquier plan de emergencia. En ese sentido, con posterioridad al Atlas Nacional de Riesgos, se desarrollaron diversos esfuerzos para obtener un análisis más detallado y acertado tanto de los peligros, como de los riesgos de forma más global. En primer lugar, es relevante mencionar una serie de cinco documentos de la Segob y CENAPRED publicados en 2006, la serie Guía Básica para la Elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos que constituyeron el esfuerzo más detallado para la elaboración de este tipo de obras cartográficas hasta ese momento. Es en esta serie donde se introduce por primera vez de forma sistemática la visión de que la cartografía de riesgo tiene un papel importante en la planeación urbana, además de su papel en los procesos reactivos de gestión de riesgo de desastre.

Este nuevo enfoque, vinculado no solo a la gestión de emergencias sino también a la planeación, justifica la revisión de la escala de representación cartográfica del riesgo hacia escalas cada vez más grandes (lo que posibilita lograr una resolución de manzana urbana). En el documento se señalan los problemas relacionados con la disponibilidad de información en las distintas escalas, pero particularmente, en relación con las representaciones del riesgo requeridas por las autoridades de protección civil para atender tanto la exposición de la población y la infraestructura a peligros, como las situaciones de emergencia propiamente dichas.

Antecedentes de los Atlas de Riesgos.

Año	Secretaría de Gobernación	CENAPRED	SEDESOL/SEDATU	Marco legal
1988				Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
1990	Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994			
1991	Atlas Nacional de Riesgos			
1993				Ley General de Asentamientos Humanos
1994	Sistema municipal de protección civil. Guía para su implementación		Guía práctica para la identificación de áreas de riesgo y vulnerabilidad en centros urbanos a través de la regulación del uso del suelo.	
1998	Guía cartográfica para el levantamiento de riesgos a nivel municipal			
	Guía técnica para la implementación del plan municipal de contingencias			
	Manual de organización y operación del Sistema Nacional de Protección			
2000				Ley General de Protección Civil
2001		Diagnóstico de peligros e identificación de riesgos de desastres en México: Atlas Nacional de Riesgos de la República Mexicana.	Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006	
2002	Programa Nacional de Protección Civil 2001-2006			
2004		Guías básicas para elaboración de atlas estatales y municipales de peligros y riesgos	Guía metodológica para la elaboración de Atlas de peligros naturales a nivel ciudad (identificación y zonificación)	
2008	Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012			
2009			Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2009-2012	
2010			Programa de Prevención de Riesgos en Asentamientos Humanos	

Año	Secretaría de Gobernación	CENAPRED	SEDESOL/SEDATU	Marco legal
	Programa Municipio Seguro resistente a desastres		Guía metodológica para elaborar Programas Municipales de Ordenamiento Territorial	
2011			Bases para la Estandarización en la Elaboración y Catálogo de Datos Geográficos para Representar el Riesgo 2011	
2012			Guía municipal de acciones frente al cambio climático. Con énfasis en desarrollo urbano y ordenamiento territorial	Ley General de Protección Civil
				Ley General de Cambio Climático
2014				Reglamento de la Ley General de Protección Civil

Sin embargo, a pesar de la intención positiva para lograr la vinculación entre la prevención de desastres y la planeación urbana a través de estos documentos, la serie Guía Básica para la Elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos de 2006 aún no contempla la dimensión institucional del uso de dichas guías; más precisamente, está aún ausente una reflexión sobre el papel de estos instrumentos en las direcciones de protección civil municipal, ni su importancia dentro del proceso de descentralización del Sistema Nacional de Protección Civil, ni la relevancia de generar estos sistemas de información locales como parte de los procesos de fortalecimiento de la gestión municipal o de planeación urbana.

En este último ámbito, destacan dos documentos creados en el seno de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el papel de reguladora del ordenamiento territorial que dicha institución ejerció hasta 2013. Estos documentos fueron la Guía práctica para la identificación de áreas de riesgo y vulnerabilidad en centros urbanos a través de la regulación del uso del suelo (1994) y la Guía metodológica para la elaboración de Atlas de peligros naturales a nivel ciudad (identificación y zonificación), (2004). Desde un punto de vista diferente a aquel que se desarrollaba paralelamente en el CENAPRED, estos dos textos reflejan una integración del tema de reducción de riesgos en áreas urbanas, en distintos niveles

de consolidación. En el primero de los trabajos se encuentra la identificación de las amenazas ('sistema perturbador') y los elementos de orden físico susceptibles de daño ('sistema afectable'), dentro del cual quedan contemplados el suelo, la vivienda, el equipamiento, la infraestructura y la vialidad exclusivamente dejando de lado el aspecto poblacional. En efecto, la población no forma parte de dicho sistema; más aún, no se le considera dentro de alguna otra clasificación dentro del documento, ni siquiera a través de factores como la densidad de población, o el uso que las personas dan a la infraestructura. Si bien este enfoque es una evidente limitación, en contraparte resulta notable la incorporación de los instrumentos de gestión de suelo urbano como parte del 'sistema regulador', lo que representa uno de los primeros esfuerzos de conceptualización de la relación entre planeación urbana y reducción de riesgo de desastre desde las instituciones responsables de esos ámbitos. El documento citado considera como parte del 'sistema regulador' tanto los procesos de planeación como los instrumentos de éste (leyes y reglamentos, planes y programas y organización de la comunidad), SEDESOL, 1994.

El segundo documento desarrollado por SEDESOL, la Guía metodológica para la elaboración de Atlas de peligros naturales a nivel ciudad (identificación y zonificación), (2004) aborda el mismo tema; sin embargo, la evolución del discurso sobre el análisis de riesgo es notable. Esta guía metodológica, en plena sintonía con un enfoque preventivo, integra ya elementos conceptuales y discursivos acordes con este enfoque y propone la integración de modelos de zonificación del riesgo dentro de los instrumentos utilizados por el programa Hábitat. Es también el primer documento de esta Secretaría que expone explícitamente la necesidad de identificar geográficamente las áreas de riesgo a través de Atlas (no solo mapas), que se deben integrar junto con el resto de los instrumentos de planeación urbana que éste expide. Este último documento es el antecedente institucional más directo de la iniciativa más sistemática dentro de la SEDESOL que promovió la integración del componente de riesgo en la planeación urbana (a través del PRAH, instaurado

en 2009), así como la elaboración de obras cartográficas vinculadas a estos estudios de riesgo a nivel municipal.

En el marco de este programa cuyas reglas de operación se actualizan anualmente, agentes de muy diversos tipos universidades y centros de investigación, empresas consultoras profesionales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG), entre otros se involucran como contratistas a través de licitaciones públicas para elaborar los Atlas de Riesgo. El programa funciona a partir de financiamientos compartidos entre el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y los gobiernos municipales. Estas dos entidades deben ejercer recursos estrictamente durante un año fiscal.

Una metodología distintiva para la elaboración de los atlas, que se estableció en el documento Bases para la estandarización en la elaboración de atlas de riesgos y catálogo de datos geográficos para representar el riesgo elaborada para SEDESOL 2011). Una de las principales características de la metodología propuesta es que se aboca a los peligros de origen geológico e hidrometeorológico, al tiempo que desarrolla escasamente la identificación y representación cartográfica de las condiciones de vulnerabilidad y las capacidades institucionales, lo cual afecta la representación global del riesgo. Otra de las características de la metodología del PRAH para los Atlas de Riesgos es que no incluye los riesgos tecnológicos o sanitarios. A la luz de lo revisado al momento, se observa que los esfuerzos destinados a identificar y regular los componentes antropogénicos de las amenazas y el desarrollo de los esquemas de protección civil tuvieron un avance. No obstante, la distancia entre los desarrollos conceptuales, jurídicos e institucionales respecto a los efectos que tienen éstos en sus respectivas jurisdicciones es aún notable. Con el propósito de identificar herramientas conceptuales que nos ayuden a comprender ese fenómeno, en la siguiente sección discutimos distintos componentes derivados de las geografías legales. A partir de este marco teórico, proponemos algunos

elementos para comprender el papel de los Atlas de Riesgos municipales como un dispositivo jurídico para la gestión de riesgo de desastre.

El diseño e implementación de cualquier plan de ordenamiento territorial, desarrollo urbano o gestión de riesgo responden en principio a demandas sociales específicas y a agendas de política de Estado. Sin embargo, la intervención de múltiples agentes con intereses divergentes, así como los discursos dominantes dentro del quehacer parlamentario y en el campo de conocimiento de los estudios territoriales pueden influir en tal tarea.

Si bien existen varias perspectivas para comprender la complejidad propia de cualquier diseño de política territorial y su proceso de implementación, en este trabajo proponemos la revisión de un conjunto de perspectivas que se engloban dentro del término de “geografías legales”, las cuales abordan, entre otros temas, la relación entre las dimensiones jurídica y espacial de las políticas públicas. Las geografías legales representan a un conjunto de enfoques que se desprenden primaria, aunque no exclusivamente de los estudios socio-legales, los cuales han incorporado de forma creciente los debates conceptuales sobre el espacio geográfico desde el marco del universo jurídico.

Los estudios de geografías legales han abordado inicialmente y de forma progresiva las consecuencias espaciales de la aplicación de diversos instrumentos regulatorios formales (leyes, reglas, programas), lo cual ha sido particularmente álgido en torno a la temática de usos de suelo urbano. Posteriormente y como derivación fundada de tales controversias, los teóricos de este campo han explorado las ideologías que subyacen en la formulación de estos instrumentos y en las formas en las que estas categorías contenidas en el marco legal pueden incluso contribuir a la naturalización o legitimación de las desigualdades sociales y políticas.

Dentro de las geografías legales, los enfoques más relevantes que ayudan a interpretar la implementación de mecanismos gestión del riesgo son: a) la

juridificación y b) las condiciones de ejecución/ cumplimiento de los marcos normativos vigentes en múltiples escalas. La juridificación explica el proceso a través del cual ciertas demandas sociales y/o formas de conocimiento se integran en marcos normativos, llámense leyes, planes, programas, reglamentos u ordenamientos; asimismo, este concepto explica cómo construyen órdenes normativos a través de significados, sanciones y escalas, entendiendo la ley como una forma activa de discurso. Por otro lado, el análisis de la implementación de la política y de la capacidad de hacer cumplir dichos marcos normativos ayuda a comprender los alcances substantivos de las políticas territoriales y las distancias que existen entre las capacidades reales de los distintos agentes, y el ideal normativo a los cuales se sujetan. Es decir, es un examen de los factores que separan la creación de los dispositivos jurídicos (leyes, planes, ordenamientos, atlas) de su aplicación y efecto en la realidad cotidiana.

En particular, en este trabajo se busca combatir la falacia que sostiene que la construcción de un orden normativo en el discurso es condición suficiente para que éste tenga una traducción o efecto jurídico en su ámbito de acción. En realidad, las prácticas asociadas a la implementación de las normas jurídicas están mediadas por múltiples racionalidades e intereses económicos en las que se involucran agentes y mediadores diversos; las normas jurídicas tienen muchos mecanismos de cumplimiento, que se relacionan con los aspectos punitivos de la ley pero también con las ventajas de su cumplimiento. La importancia de esta discusión radica en que tanto en el campo académico como en el manejo mediático de los desastres emerge frecuentemente la falacia antes enunciada; que la existencia de dispositivos de gestión de riesgo y ordenamiento territorial se traduce en un efecto en su ámbito en este caso, la prevención de riesgo de desastre.

En complemento conviene apuntar que la descentralización, entendida como un marco legal distribuido en distintas jurisdicciones, genera distintas 'legalidades' sobre objetos geográficos (por ejemplo, el suelo urbano, los residuos peligrosos o

los sistemas de transporte). Sobre dichos objetos geográficos pesa un conjunto de marcos normativos superpuestos que operan en diferentes escalas.

El atlas gestiona el uso correcto del suelo para no construir en zonas de peligro de México para entender mejor la geografía nacional, el gobierno mexicano ha incorporado el Atlas nacional de riesgos, que tiene como finalidad integrar información de diferentes instituciones del gobierno, estados, municipios y de la Ciudad de México. También busca valorar posibles escenarios de afectación de un fenómeno natural.

La subdirección de sistemas de información de Centro Nacional de Prevención de Desastres, los Atlas de Riesgos son instrumentos que sirven como base de conocimientos del territorio y de los peligros que pueden afectar a la población y a la infraestructura en el sitio, pero también son herramientas que nos permiten hacer una mejor planeación del desarrollo para contar con infraestructura más segura y de esta forma contribuir a la toma de decisiones para la reducción de riesgos de desastres.

Por ejemplo, en el caso de los sismos, gestiona el uso correcto del suelo para no construir en zonas de peligro.

Las leyes mexicanas establecen que las autoridades de Protección Civil de todos los niveles de gobierno deben desarrollar y actualizar sus atlas de riesgos.

Los fenómenos que incorpora se dividen en cinco ejes:

Geológicos.- Sismos, erupciones, volcánicas, tsunamis, inestabilidad de laderas y hundimientos.

Hidrometeorológicos.- Ciclones tropicales, lluvias extremas, inundaciones, tormenta de nieve y granizo.

Químico-tecnológicos. Incendios, explosiones, fugas tóxicas, radiaciones y derrames.

Sanitario-ecológicas. Epidemias, plagas y contaminación del aire, agua y suelo.

Socio-organizativos. Accidentes de tránsito. Suspensión de servicios vitales. concentraciones o movimientos masivos de población.

En la Ciudad de México, alrededor de 2,603 negocios se vieron afectados, de los cuales el 84% eran comercios individuales y 16% fueron de mercados públicos, de acuerdo con datos de la Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco) capitalino. Sin embargo, a un año del sismo, no se sabe cuántos locales ya están restablecidos al 100%.

En noviembre de 2017, el ex titular de la Secretaría de Desarrollo Económico, Salomón Chertorivski, informó en una comparecencia de la Asamblea Legislativa que el 93% de los negocios afectados ya estaban en actividades.

La Zona Rosa fue la de mayor afectación económica, seguida por la Del Valle-Narvarte y Roma Norte, arroja el Segundo Informe de la Afectación de la Actividad Económica después del terremoto de la Oficina Virtual de Información Económica CDMX (OVIE), de la Sedeco e INEGI, en términos de empleados y valor de la actividad económica.

Por ejemplo, en la Zona Rosa, donde las calles están llenas de bares y restaurantes, se vieron afectados 110 negocios de los 3,250 establecimientos que existen ahí, de acuerdo con el reporte que incluye siete zonas más: Lindavista, Condesa (Hipódromo), Roma Norte, Del Valle-Narvarte, Coapa (Girasoles y Tenorios),

Xochimilco (San Gregorio Atlapulco) y Tláhuac (Del Mar), que fueron censadas por la OVIE.

En la zona Del Valle-Narvarte se vieron afectados 75 negocios y 143 en la Roma Norte. En conjunto, las ocho zonas representaban 36,700 millones de pesos mensuales.

- Departamento de Geografía Social, Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, Circuito de la Investigación Científica, 04510, Coyoacán, México, CDMX.
- Departamento de Geografía Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, Circuito de la Investigación Científica, 04510, Coyoacán, México, CDMX.
- <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cng2011gmd/default.aspx>.
- Fuente: elaboración propia con base en los documentos citados Segob/CENAPRED, 2006a-e. PAG.9.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A partir de estos datos es posible observar dos factores relevantes que explican la distancia entre el efecto jurídico esperado de los atlas en el territorio, y sus alcances reales. El primero de esos factores es la ausencia de una definición conceptual del atlas y problemas derivados de la escala y agregación de los datos sobre los fenómenos representables en éste. El segundo es que la producción de la actualización de este Atlas de riesgo no es constante, específica y/o actualizada; finalmente, salvo contadas excepciones, no están diseñados jurídicamente para tener efecto alguno en los procesos económicos o políticos que determinan la ocupación del territorio en general, ni los usos de suelo en particular. Debido a su carácter no vinculante y de su estatus indefinido dentro de los procesos de planeación, los Atlas de Riesgos de las Alcaldías emergen en una opacidad normativa respecto a qué deben contener, qué efecto jurídico se espera de ellos, quiénes son los responsables de su implementación, y qué sanciones se derivan de su incumplimiento.

En este punto, cabe preguntarse cuál ha sido el alcance de la elaboración de dichos atlas, y hasta qué punto la instrumentación de este programa ha generado acciones

de algún tipo hacia la prevención de riesgos o la gestión de emergencias. Para ello, se deben revisar las distintas instancias dentro de las Alcaldías que promueven o gestionan parte del proceso de elaboración de estos dispositivos actualizados, y que, como usuarios finales, están involucradas en la implementación de los atlas.

III.- CONSIDERANDOS

PRIMERO.- La Constitución Política de la Ciudad de México, establece en su artículo 16, inciso I); inciso a); inciso c) numeral XI que a la letra dice:

Artículo 14.- Ordenamiento territorial

I.- Vulnerabilidad, resiliencia, prevención y mitigación de riesgos.

- a) *Deberá informar y prevenir a la población, en formatos accesibles para todos, ante los riesgos que amenacen su existencia mediante la elaboración de diagnósticos y atlas de riesgos, instrumentos de monitoreo, pronósticos, alerta temprana y los demás que establezca la ley;*

C) En forma subordinada con el Gobierno de la Ciudad de México:

Seguridad ciudadana y protección civil.

XI. Elaborar el atlas de riesgo y el programa de protección civil de la demarcación territorial, y ejecutarlo de manera coordinada con el órgano público garante de la gestión integral de riesgos de conformidad con la normatividad aplicable;

SEGUNDO.- Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México, en su artículo 2) inciso IV, V y VI); artículo 14) inciso IX, X y XI; art 15) inciso V y XIX; artículo 19) inciso VII; art 23) inciso VII, VIII y XII; artículo) 48,52, 82,83,84); artículo 86) fracción I y artículo 102, en donde se establece lo siguiente:

Artículo 2. *Para los efectos de esta Ley, además de las definiciones que establece la Ley General de Protección Civil, se entiende por:*

IV) Atlas de Riesgos de Alcaldía: Es el Atlas de Riesgos de cada una de las Alcaldías, que integran el sistema de información que identifica los daños y pérdidas esperados a que está expuesta la población, resultado de un análisis espacial y temporal, sobre la interacción entre los Peligros, la Vulnerabilidad, la exposición y los Sistemas Expuestos;

V) Atlas de Riesgos: Sistema integral de información de la Ciudad de México, que conjunta los Atlas de Riesgos de las Alcaldías, sobre los daños y pérdidas esperados, resultado de un análisis espacial y temporal, sobre la interacción entre los Peligros, la Vulnerabilidad, la exposición y los Sistemas Expuestos;

VI) Atlas de Riesgos Participativos: Documento desarrollado por la comunidad que integra datos sobre daños y pérdidas probables a la que se encuentra expuesta a consecuencia de los Peligros, resultado del análisis y la discusión de los propios integrantes de la comunidad.

Artículo 14. Corresponde a la Secretaría.

IX) Elaborar y expedir los lineamientos técnicos y operativos que serán obligatorios para la elaboración de los Atlas de Riesgos de las Alcaldías, coadyuvando, a solicitud de éstas, en su elaboración;

X) Integrar y actualizar el Atlas de Riesgos de la Ciudad de México, a partir de los Atlas de Riesgos de las Alcaldías, informando semestralmente al Consejo sobre el cumplimiento de las Alcaldías en el envío de la información;

XI) Establecer los niveles de acceso a la información de los Atlas de Riesgos en los términos de la Ley en la materia.

Artículo 15. Corresponde a las Alcaldías.

V) Elaborar el Atlas de Riesgos y Protección Civil de la Alcaldía de conformidad con los lineamientos establecidos por la Secretaría, el cual deberá actualizarse cada año.

XIX) Integrar al Atlas de Riesgos de la Alcaldía y los Programas Internos que en el ámbito de sus competencias haya registrado.

Artículo 19. *Son atribuciones de las Unidades de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de las Alcaldías, en el ámbito de sus respectivas competencias, las siguientes.*

VII) *Determinar y registrar, en el Atlas de Riesgos, las zonas de alto Riesgo para asentamientos humanos.*

Artículo 23. *El Consejo será el órgano asesor y enlace del Sistema en sus diferentes niveles y tendrá las siguientes atribuciones.*

VII. *Emitir opiniones respecto a los lineamientos técnicos y operativos para la elaboración de los Atlas de Riesgos; las Normas Técnicas y los Términos de Referencia que elabore la Secretaría.*

VIII. *Turnar a los Consejos de la Alcaldía los lineamientos técnicos y operativos para la elaboración de los Atlas de Riesgos; las Normas Técnicas y los Términos de Referencia que elabore la Secretaría.*

XII. *Proponer estrategias para la actualización permanente del Atlas de Riesgos.*

Artículo 48. *El Programa General es el instrumento rector del Sistema y será el marco de elaboración para los Programas de las Alcaldías y los Programas Específicos.*

Constituye un instrumento de planeación, elaborado a partir del Atlas de Riesgos, en el marco del Programa Nacional de Protección Civil, la Ley General de Protección Civil, el Plan General de Desarrollo, el Programa de Gobierno de la Ciudad de México y de la presente Ley, para definir el curso de las acciones destinadas a la atención de las situaciones generadas por el impacto de los Fenómenos Perturbadores en la población, sus bienes y entorno. A través de éste instrumento se determinan responsabilidades específicas por caso determinado, estableciendo objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y recursos necesarios para llevarlo a cabo. Deberá actualizarse cada cinco años.

Artículo 52. *Los Programas de Alcaldía son instrumentos de planeación, elaborados y actualizados de manera periódica con el diagnóstico del Atlas de Riesgos de la Alcaldía y contendrá las acciones específicas, coordinadas y delimitadas, que realicen los sectores público, social y privado en lo relativo a la Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil.*

Artículo 82. *Los Atlas de Riesgos son la herramienta básica de la identificación de Peligros, Vulnerabilidades y Sistemas Expuestos.*

Artículo 83. *El Atlas de Riesgos de la Ciudad de México, estará conformado por distintas capas de información, mismas que estarán clasificadas en los términos de la Ley en materia de acceso a la información pública para su consulta.*

Artículo 84. *Los Atlas de Riesgos de las Alcaldías, deberán ser elaborados de conformidad con las disposiciones y lineamientos de orden técnico que para el efecto emita la Secretaría, mismos que serán de carácter obligatorio.*

Artículo 86. *El Sistema de Alerta Temprana es un derecho para los residentes de la Ciudad de México, se tendrá que promover a través de tecnologías de información y comunicación. Ésta deberá ser clara y oportuna con base en el conocimiento del Riesgo y monitoreo del potencial Peligro debiendo tomar en cuenta, cuando menos, los siguientes aspectos:*

- I. Conocimiento previo del Riesgo para el cual se hará el alertamiento, basado en los Atlas de Riesgos, que deberá incluir el análisis y evaluación de las características del Fenómeno Perturbador, como intensidad, probabilidad de ocurrencia, Vulnerabilidades, identificación de zonas geográficas y comunidades que podrían verse afectadas.*

Artículo 102. *La Secretaría, con las Unidades Administrativas y Técnicas Operativas con las que cuenta, constituirá el Centro de Gestión Integral de Riesgos como un órgano al interior de la Secretaría, coordinado por la persona titular de esta e integrada por las áreas responsables de realizar los análisis de Riesgos, Programas Específicos, lineamientos técnicos para los Atlas de Riesgos, Normas Técnicas, Términos de Referencia y políticas de resiliencia.*

RESOLUTIVO

Por lo antes expuesto, fundado y motivado, someto a la consideración del Pleno de este H. Congreso de la Ciudad de México, el siguiente Punto de Acuerdo de Urgente y Obvia Resolución:

ÚNICO.- Proposición con Punto de Acuerdo de urgente y obvia resolución por el que se exhorta respetuosamente a las 16 Alcaldías para que de conformidad con sus funciones y atribuciones actualicen el Atlas de riesgo que compete a su demarcación a fin de prevenir, disminuir o culminar con las problemáticas que atañan el entorno, llámese evento natural o fortuito en la Ciudad de México con el objetivo de contar con las herramientas o elementos necesarios a fin de mejorar el entorno.

Dado en el Congreso de la Ciudad de México, a los 27 días del mes de Octubre de 2022.

ATENTAMENTE



DIP. ADRIANA MARÍA GUADALUPE ESPINOSA DE LOS MONTEROS GARCÍA