



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, POR EL QUE SE DESECHA LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMA EL ARTICULO 173 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

## HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; y de Estudios Legislativos, Segunda de la LX Legislatura del Senado de la República, les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, la Minuta proyecto de Decreto por la que se reforma el Artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Con fundamento en las facultades que nos confieren los artículos 71 fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 85, 86, 89, 90 fracciones XIV y XXII, 94 y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 113, 114, 117, 135, 175, 182, 183 y 190 y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República, los Senadores integrantes de las Comisiones Legislativas que suscriben, habiendo analizado el contenido de la Minuta proyecto de Decreto por la que se reforma el Artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, someten a consideración de esta Honorable Asamblea el presente dictamen, basándose en la siguiente:

### METODOLOGÍA

En el apartado de "Antecedentes" se da constancia del proceso legislativo del asunto sujeto a dictamen, desde su presentación en la Cámara de origen hasta la formulación del presente dictamen.

En el apartado denominado "Contenido de la Minuta", se sintetiza el objeto de la reforma presentada y el espíritu del legislador para su propuesta.



En el apartado de "Consideraciones", estas Comisiones Unidas realizan el análisis técnico y jurídico pormenorizado de la reforma propuesta con el objeto de valorar su procedencia o realizar las modificaciones que para tal efecto resulten procedentes y mediante las cuales se sustenta el decreto propuesto.

## ANTECEDENTES

1.- El 6 de septiembre de 2007, la entonces Diputada Ana María Ramírez Cerda, integrante del Grupo Parlamentario Verde Ecologista de México a la LX Legislatura, presentó ante el Pleno de la Honorable Cámara de Diputados la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el Artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;

2.- En esa misma fecha, la Mesa Directiva turnó el expediente No. 2297 que contiene la citada Iniciativa a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente;

3.- El 7 de octubre de 2008, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión aprobó por trescientos dieciocho votos la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el Artículo 137 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, turnándose a la Cámara de Senadores para los efectos dispuestos en el inciso A del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

4.- En sesión ordinaria celebrada el 9 de octubre de 2008 por el Pleno del Senado de la República, la Mesa Directiva de esta Soberanía recibió la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma el Artículo 173 de la Ley General del Equilibrio



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, POR EL QUE SE DESECHA LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 173 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Ecológico y la Protección al Ambiente, siendo turnada a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; y de Estudios Legislativos, Segunda para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

## CONTENIDO DE LA MINUTA

La Minuta objeto del presente dictamen, tiene por objeto contribuir a la prevención y control de la contaminación ambiental y a la preservación o restauración del Ambiente, mediante la imposición de sanciones administrativas, opcionales al pago de la multa correspondiente, que serán realizadas preferentemente en la Entidad Federativa en la que se cometa la infracción. Para ello se reforma el tercer párrafo del Artículo 173 la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. El texto propuesto en la Minuta que se dictamina plantea la siguiente reforma:

**“ARTÍCULO 173.-** *Para la imposición de las sanciones por infracciones a esta Ley, se tomará en cuenta:*

**I. a V.**

...

*La autoridad correspondiente, por sí o a solicitud del infractor, podrá otorgar a éste, la opción para pagar la multa o realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales, **dichas inversiones deberán realizarse preferentemente dentro de la Entidad Federativa en la que se haya cometido la infracción, siempre y cuando se***



*garanticen las obligaciones del infractor, no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de esta Ley, y la autoridad justifique plenamente su decisión.”*

## CONSIDERACIONES

La mayoría de las actividades que la especie humana realiza para satisfacer sus necesidades implican en mayor o menor medida la afectación al ambiente. La historia ha demostrado que cuando estas actividades se llevan a cabo en forma desordenada, las consecuencias se manifiestan alterando ciclos o funciones naturales vitales de las cuales depende su progreso. En nuestro país, muchos son los problemas ambientales que se enfrentan; sin embargo, desde hace más de cuatro décadas se comenzaron a implementar medidas de corte administrativo, legal e incluso con incidencia cultural para contrarrestar y revertir el impacto ambiental, sin que ello supusiera un freno al bienestar de los mexicanos o al progreso nacional.

En materia legal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) es el instrumento normativo marco del derecho ambiental mexicano, ya que además de brindar certeza jurídica en múltiples aspectos ambientales, proporciona importantes elementos para proteger, conservar y restaurar el ambiente y elevar la calidad de vida de la población.

A la luz de lo anterior, las Comisiones Dictaminadoras coinciden con la Colegisladora en que la LGEEPA ha establecido una serie de mecanismos jurídicos que regulan el aprovechamiento de los recursos naturales, así como la preservación y restauración del ambiente y que estos mecanismos se traducen en políticas ambientales, instrumentos de prevención y restauración del ambiente, así



como de la inspección y vigilancia ambientales. De igual forma, la LGEEPA establece una serie de sanciones administrativas aplicables a quienes infrinjan las disposiciones ambientales y reglamentarias que de ella emanan.

Estas Comisiones dictaminadoras estiman pertinente recordar que, a efecto de asegurar el cumplimiento del marco jurídico ambiental y con base en lo dispuesto por el Artículo 162 de la LGEEPA<sup>1</sup> y segundo párrafo del Artículo 119 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales,<sup>2</sup> la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) está facultada para llevar a cabo los actos administrativos de inspección y vigilancia correspondientes.

De igual forma y con objeto de evitar daños graves o el deterioro ambiental, reparar el daño ya ocasionado al ambiente o a sus elementos, la PROFEPA tiene facultades para emitir resoluciones derivadas de procedimientos administrativos; determinar e imponer medidas técnicas correctivas y de seguridad; ejecutar medidas de seguridad; substanciar y resolver recursos administrativos de su competencia, así como determinar las infracciones administrativas a que haya lugar; denunciar ante el Ministerio Público Federal los actos, hechos u omisiones que impliquen la probable comisión de delitos contra el ambiente; entre otros.

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 162.-** Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento.

Dicho personal, al realizar las visitas de inspección, deberá contar con el documento oficial que los acredite o autorice a practicar la inspección o verificación, así como la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente, en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse y el objeto de la diligencia.

<sup>2</sup> El segundo párrafo del Artículo 119 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales dispone: La Procuraduría contará con inspectores federales, quienes tendrán las facultades para actuar en los asuntos que les ordenen y comisionen, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, el Procurador, Subprocuradores, Delegados de la Procuraduría y Directores Generales, estos últimos, con atribuciones de inspección y vigilancia. Asimismo, dichos inspectores federales tendrán facultades para determinar e imponer las medidas de seguridad previstas en las disposiciones legales aplicables cuya vigilancia y aplicación compete a la Procuraduría.



Cabe recordar que el procedimiento de inspección y vigilancia que PROFEPA lleva a cabo debe sujetarse a lo dispuesto por la LGEEPA y, en lo previsto por ésta, a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que en congruencia a lo señalado por la Colegisladora, incluyen disposiciones relacionadas con la facultad de verificación del cumplimiento de permisos, licencias, concesiones, registros y autorizaciones, las garantías de los particulares en el procedimiento administrativo, los plazos para substanciar los recursos administrativos, entre otras.

Del análisis de la Minuta objeto del presente dictamen que llevaron a cabo estas Comisiones Dictaminadoras se desprende que la opción de la conmutación de la multa que ofrece la LGEEPA a los sancionados en los procedimientos administrativos de inspección y vigilancia tiene por objeto favorecer la preservación, restauración y mejoramiento del ambiente, en plena congruencia con lo dispuesto por el Artículo 1º de dicha Ley.

Para que proceda la conmutación de la multa en los términos del Artículo 173 de la LGEEPA es necesario que el infractor presente un proyecto de inversión en el que se establezcan los objetivos, montos y plazos en los que ésta se llevará a cabo. Dicho proyecto es analizado por el Grupo de Alto Nivel en Materia de Conmutación de Multas y de ser el caso, por otra área de PROFEPA. La resolución que este Grupo dicte será puesta a consideración del Titular de la PROFEPA. El seguimiento de la implementación del proyecto compete a la Delegación o Unidad Administrativa sancionadora.

Con objeto de evitar que la conmutación de la multa se convierta en una herramienta que favorezca al infractor, la PROFEPA rechaza aquellos proyectos que pretendan corregir las irregularidades detectadas o cumplir con las medidas



correctivas ordenadas por los inspectores; que tengan vínculos con obligaciones que por Ley los infractores deben cumplir; o bien, inversiones que ya se hayan realizado.

Estas Comisiones dictaminadoras consideran importante destacar que la resolución favorable a la solicitud de conmutación de la multa no garantiza la implementación adecuada del proyecto propuesto. En este punto, la labor de verificación y seguimiento que realizan las Delegaciones o Unidades Administrativas sancionadoras es fundamental, ya que en caso de incumplimiento se deja sin efectos la conmutación de la multa otorgada.

Habiendo analizado el contenido de la Minuta objeto del presente dictamen, por el cual se reforma el tercer párrafo del Artículo 173 de la LGEEPA, estas Comisiones dictaminadoras encuentran que el punto medular de dicha reforma consiste en que una vez que el infractor de la Ley ambiental marco o sus disposiciones reglamentarias ha optado por realizar inversiones por un monto equivalente al de la sanción administrativa correspondiente, estas se deberán ejecutar preferentemente en la entidad federativa en la que se haya cometido la infracción. Cabe recordar que dichas inversiones serán destinadas a la adquisición e instalación de equipo para evitar la contaminación o para proteger, preservar o restaurar del ambiente y los recursos naturales.

Si bien es cierto que estas Comisiones dictaminadoras entienden el espíritu de la reforma propuesta no lo consideran viable, porque su contenido no añade elementos novedosos o fundamentales y mucho menos subsana vacíos en la legislación que incidan en la forma en que ha venido operando la conmutación de multas por sanciones aplicadas en el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, toda vez que generalmente los proyectos de inversión se llevan a cabo



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, POR EL QUE SE DESECHA LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 173 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

en las entidades federativas en las que se cometió la infracción. De hecho, estas Comisiones dictaminadoras estiman que de aceptarse la reforma propuesta veladamente se estaría trastocando el espíritu del párrafo original que es la protección y restauración ambiental *per se* y no el desarrollo de ese tipo de proyectos de inversión de preferencia en un lugar determinado.

Un segundo elemento por el cual estas Comisiones dictaminadoras no consideran procedente la reforma propuesta en la Minuta que se dictamina, tiene que ver con el hecho de que los elementos naturales y/o la biodiversidad dañada son dinámicos y no responden a fronteras territoriales. En ese sentido, si bien la reforma no obliga a que los proyectos de inversión se lleven a cabo exclusivamente en la entidad federativa en la que se cometió la infracción, sí es posible que con ésta se llegue a restringir la implementación de un proyecto para evitar la contaminación o restaurar y proteger el ambiente en cualquier otra entidad federativa, que de otra forma tal vez no se hubiera llevado a cabo. Este argumento cobra sentido sobre todo en el caso de que el infractor tenga presencia en más de una entidad federativa.

Por lo expuesto, los Senadores integrantes de las Comisiones Unidas que suscriben el presente dictamen, someten a la consideración de la Honorable Asamblea del Senado de la República, la aprobación del siguiente:

#### ACUERDO

**PRIMERO.-** Se desecha la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el tercer párrafo del Artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.





DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, POR EL QUE SE DESECHA LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMA EL ARTICULO 173 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

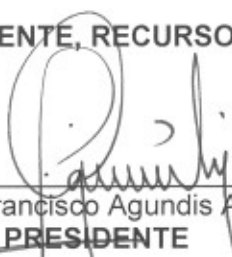
**SEGUNDO.-** Remítase el expediente a la Cámara de Diputados, para efectos de lo establecido por el inciso D. del Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long vertical stroke extending upwards.




DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, POR EL QUE SE DESECHA LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMA EL ARTICULO 173 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

## COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA

  
Sen. Francisco Agundis Arias  
**PRESIDENTE**

  
Sen. Alberto Cárdenas Jiménez  
**SECRETARIO**

  
Sen. Margarita Villaescusa Rojo  
**SECRETARIA**

  
Sen. Sebastian Calderón Centeno  
**INTEGRANTE**

  
Sen. Jesús Dueñas Llerenas  
**INTEGRANTE**

  
Sen. Guillermo Enrique Tamborrel Suárez  
**INTEGRANTE**

  
Sen. Luis A. Coppola Joffroy  
**INTEGRANTE**

  
Sen. Jaime Rafael Díaz Ochoa  
**INTEGRANTE**

  
Sen. Carmen Guadalupe Forz Sáenz  
**INTEGRANTE**

  
Sen. María Elena Orantes López  
**INTEGRANTE**

  
Sen. Rubén Fernando Velázquez López  
**INTEGRANTE**

  
Sen. Francisco Javier Obregón Espinosa  
**INTEGRANTE**

  
Sen. Silvano Aureoles Conejo  
**INTEGRANTE**



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, POR EL QUE SE DESECHA LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMA EL ARTICULO 173 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

**COMISION DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA**

Sen. Tomás Torres Mercado  
**PRESIDENTE**

Sen. Renán Cleominio Zoreda Novelo  
**SECRETARIA**

Sen. Héctor Pérez Plazola  
**SECRETARIO**

Sen. María Serrano Serrano  
**INTEGRANTE**