



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA; A LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XVII AL ARTÍCULO 3 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 LXI Legislatura del Senado de la República, les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, la Minuta Proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción XVII al Artículo 3o 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, 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 el que se adiciona una fracción XVII al Artículo 3o de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, someten a la 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 octubre de 2009, el Diputado Agustín Torres Ibarrola, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción XVII al Artículo 3o de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;

2.- En esa misma fecha, la Mesa Directiva turnó la citada Iniciativa a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, bajo el expediente No. 243 para su estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente;

3.- El 20 de abril de 2010, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión aprobó por trescientos veinticinco votos en pro y dos abstenciones, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción XVII al Artículo 3o 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 22 de abril de 2010, por el Pleno del Senado de la República, la Mesa Directiva de esta Soberanía recibió la Minuta Proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción XVII al Artículo 3o de la Ley General



del Equilibrio 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 estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

### CONTENIDO DE LA MINUTA

La Minuta objeto del presente dictamen tiene como finalidad brindar claridad y certeza jurídica respecto de los conceptos asociados a las emisiones, en plena concordancia con aquellos que forman parte de la normatividad ambiental vigente.

En este sentido, la Minuta objeto del presente dictamen adiciona una fracción XVII al Artículo 3o de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), para quedar como sigue:

***“ARTÍCULO 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:..***

***I. a XVI. ...***

***XVII.- Emisión: Liberación al ambiente de toda sustancia, en cualquiera de sus estados físicos, o cualquier tipo de energía, proveniente de una fuente.***

***XVIII. a XXXVIII. ...”***

### CONSIDERACIONES

La Minuta en estudio reconoce que la atmósfera ha sido receptora de emisiones producto del desarrollo de actividades y procesos productivos. Ello ha ocasionado un incremento considerable en la concentración de las emisiones, particularmente



de los gases de efecto invernadero<sup>1</sup> y el aumento de la temperatura media global, propiciando el fenómeno conocido como cambio climático. El Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) demuestra que en el periodo comprendido entre 1906 y 2005, la temperatura global se incrementó en 0.74°C.<sup>2</sup>

Estas Comisiones dictaminadoras coinciden con la Colegisladora en que los efectos del cambio climático son multidimensionales y por ende, rebasan la capacidad de cualquier Estado para hacerles frente de forma individual. En ese sentido y con objeto de hacer frente a la problemática que plantea el cambio climático, la comunidad internacional se dio a la tarea de establecer el marco jurídico que instaure las medidas que permitirán estabilizar las concentraciones de los gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su protocolo, mejor conocido como el Protocolo de Kioto son los dos instrumentos jurídicamente vinculantes que la comunidad internacional ha adoptado en materia de cambio climático. A partir de ello cada Estado Parte, de conformidad con el principio de responsabilidad común pero diferenciada y capacidades respectivas ha adoptado medidas, políticas y programas en la materia.

<sup>1</sup> Son aquellos componentes gaseosos de la atmósfera tanto naturales como antropogénicos que absorben y remiten radiación en una longitud de onda específica dentro del espectro de la radiación infrarroja emitida por la superficie terrestre, la atmósfera y las nubes. El vapor de agua, el bióxido de carbono, el óxido nitroso, el metano, el ozono, los hidrocloroflorocarbonos, los perfluorocarbonos, y el hexafluoruro de azufre, son reconocidos como los principales gases de efecto invernadero regulados por instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes.

<sup>2</sup> Ver. IPCC, 2007: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, p.5



Nuestro país no es la excepción, pues como bien señala la Minuta que se dictamina, en materia de cambio climático el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, establece dos objetivos concretos: la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y el impulso de medidas de adaptación a los efectos del cambio climático, como se ilustra en el siguiente cuadro.

**CUADRO I. OBJETIVOS EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012**

REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO		IMPULSO DE MEDIDAS DE ADAPTACIÓN A LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO	
ESTRATEGIA		ESTRATEGIA	
10.1	Impulsar la eficiencia y tecnologías limpias para la generación de energía.	11.1	Promover la inclusión de los aspectos de adaptación al cambio climático en la planeación y quehacer de los distintos sectores de la sociedad.
10.2	Promover el uso eficiente de energía en los ámbitos doméstico, industrial, agrícola y de transporte.	11.2	Desarrollar escenarios climáticos regionales de México.
10.3	Impulsar la adopción de estándares internacionales de emisiones vehiculares.	11.3	Evaluar los impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en diferentes sectores socioeconómicos y sistemas ecológicos.
10.4	Fomentar a la recuperación de energía a partir de residuos.	11.4	Promover la difusión de información sobre los impactos, vulnerabilidad y medidas de adaptación al cambio climático.

FUENTE: Gobierno Federal. 2007. "Eje 4 Sustentabilidad Ambiental." Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, pp. 356-359

Aunado a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, el Ejecutivo Federal publicó en agosto del año 2009 el Programa Especial de Cambio Climático, mediante el cual "México asume el objetivo indicativo o meta aspiracional de



reducir en un 50% sus emisiones de GEI al 2050, en relación con las emitidas en el año 2000.”<sup>3</sup>

Las Comisiones dictaminadoras estiman pertinente recordar que el Congreso Mexicano no es ajeno a este tema y por ello ha asumido un compromiso serio en el tratamiento del mismo. Muestra de ello son los foros realizados, así como las diversas iniciativas y puntos de acuerdo que se han presentado y aprobado.

No obstante lo anterior, del análisis y estudio de la Minuta que nos ocupa, estas Comisiones Unidas estiman acertada la decisión de la Colegisladora respecto de no incorporar a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) el concepto de *Emisión* en los términos que reconoce el numeral 4 del Artículo 1o de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, puesto que lejos de beneficiar, generaría deficiencias en su aplicación, así como en la de otras disposiciones reglamentarias relacionadas, toda vez que en nuestra ley ambiental marco el término es genérico, como se ilustra en el siguiente cuadro.

**CUADRO II. DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE RELATIVAS A EMISIONES**

CONCEPTO	ARTÍCULO
Emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente.	Fracción XIII, Artículo 5º
Emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal	Fracción III, Artículo 8º
Emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo	Párrafo cuarto, Artículo 22
Emisiones	Fracción I, Artículo 31 Párrafo segundo, Artículo 156
Registro de emisiones y transferencia de	Artículo 109 BIS

<sup>3</sup> Gobierno Federal-SEMARNAT. 2009. "Componentes del Programa Especial de Cambio Climático." Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012, México, p. 20.





contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales y residuos	
Emisiones de contaminantes de la atmósfera, sean de fuentes artificiales o naturales, fijas o móviles,	Fracción II, Artículo 110
Emisiones a la atmósfera	Fracción XIII, Artículo 111 Artículo 113
Emisiones de automotores en circulación	Fracción V, Artículo 112
Emisiones del transporte público, excepto el federal	Fracción VII, Artículo 112
Emisiones de contaminantes a la atmósfera	Fracciones I y II, Artículo 116
Emisiones contaminantes en zonas urbanas	Fracción IV, Artículo 116
Emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica	Artículo 155

FUENTE: Elaboración de las Comisiones Unidas Dictaminadoras con base a las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En este orden de ideas, las Comisiones dictaminadoras coinciden con la Colegisladora en que, aún cuando la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) contiene artículos en que se ordena la regulación de emisiones para prevenir cierto tipo de contaminación, no define qué deberá entenderse por Emisión *per se*. Por ello, como se ilustra en el cuadro III, no sorprende que aún cuando las diversas disposiciones reglamentarias, así como otros instrumentos que de ella emanan, definen el concepto de *Emisión*, éste no puede ser aplicado en forma genérica a cada uno de los artículos de la Ley marco.

**CUADRO III. CONCEPTO DE EMISIÓN EN DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, ASÍ COMO DE OTROS INSTRUMENTOS QUE DE ELLA EMANAN**

INSTRUMENTO	DEFINICIÓN
Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera	<b>ARTÍCULO 6o.-</b> Para los efectos de este Reglamento se estará a las definiciones que se contienen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como a las siguientes:  Emisión: La descarga directa o indirecta a la



	atmósfera de toda sustancia en cualquiera de sus estados físicos o de energía.
Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la prevención de y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de su zona conurbada	<p><b>Artículo 2o.</b> Para los efectos del presente Reglamento, se considerarán las definiciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y las siguientes:</p> <p><b>III.- EMISIÓN:</b> La descarga directa o indirecta a la atmósfera de energía, o de sustancias o materiales en cualesquiera de sus estados físicos;</p>
Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes	<p><b>Artículo 3o.</b> Sin perjuicio de las definiciones que establezcan otros ordenamientos jurídicos, para los efectos del presente Reglamento, se considerarán las definiciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como las siguientes</p> <p><b>V. Emisión:</b> Sustancia en cualquier estado físico liberada de forma directa o indirecta al aire, agua, suelo y subsuelo;</p>
Inventario Nacional de Emisiones de México 1999	<p><b>2.1.4</b> Tipos y categorías de fuente</p> <p>El INEM incluye las emisiones generadas por cinco tipos específicos de fuentes de emisión, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fuentes fijas. Son los establecimientos industriales estacionarios, regulados por la SEMARNAT o las autoridades ambientales estatales o municipales correspondientes. Se establecieron umbrales de emisión para determinar si las emisiones de un establecimiento dado se considerarían dentro del inventario de fuentes fijas (es decir, emisiones superiores al umbral establecido) o más bien en el inventario de fuentes de área (es decir, emisiones por debajo del umbral). Estos umbrales se describen con detalle en el apartado 3.0.</li><li>• Fuentes de área. Esta categoría incluye</li></ul>





	<p>pequeños establecimientos industriales que no se clasifican como fuentes fijas; incluye actividades dispersas, como el lavado en seco y el uso comercial y doméstico de solventes, y también fuentes fugitivas de partículas suspendidas, por ejemplo, las actividades de labranza, los vehículos que circulan en caminos no pavimentados y el polvo transportado por el viento. Asimismo, las fuentes de área incluyen vehículos como locomotoras, aeronaves y embarcaciones marítimas comerciales.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Vehículos automotores. Corresponden a las emisiones del escape de los vehículos automotores que circulan por carreteras y calles pavimentadas, incluidos automóviles particulares, motocicletas, taxis, microbuses, autobuses y camiones de carga pesada que utilizan ya sea diesel o gasolina.</li><li>• Fuentes móviles que no circulan por carreteras. Corresponden a las emisiones de maquinaria agrícola y de construcción.</li><li>• Fuentes naturales. Esta categoría incluye las emisiones naturales de COV generadas por la vegetación, de NOx provenientes de los suelos, y de SO<sub>2</sub> y PM producidas por la actividad volcánica.</li></ul>
--	---

FUENTE: Elaboración de las Comisiones Unidas Dictaminadoras con base a diversas disposiciones legales ambientales e instrumentos que de ellas emanan.

A la luz de lo anterior, las Comisiones Unidas dictaminadoras estiman indispensable incorporar el concepto de *Emisión* a la legislación ambiental marco. Ello, además de evitar contradicciones en la aplicación de las disposiciones reglamentarias vigentes o en proceso de elaboración, brindará certidumbre jurídica a cada una de las disposiciones legales relacionadas con este concepto, contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)



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

### DECRETO

**POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XVII AL ARTÍCULO 3o. DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

**Artículo Único.-** Se adiciona una fracción XVII, recorriéndose en su orden las subsecuentes al Artículo 3o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 3o.-** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

**I.- a XVI.-** ...

**XVII.-** Emisión: Liberación al ambiente de toda sustancia, en cualquiera de sus estados físicos, o cualquier tipo de energía, proveniente de una fuente.

**XVIII. a XXXVIII.** ...



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA; A LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XVII AL ARTÍCULO 3 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE


## TRANSITORIO

**Único.-** El presente Decreto entrara en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA; A LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCION XVII AL ARTICULO 3 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE

**COMISION 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. Jesus Dueñas Llerenas  
**INTEGRANTE**

  
Sen. Guillermo Enrique Tamborrel Suárez  
**INTEGRANTE**


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

  
Sen. Jaime Rafael Díaz Ochoa  
**INTEGRANTE**

  
Sen. Carmen Guadalupe Fonz 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; A LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN XVII AL ARTÍCULO 3 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

**COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA**

---

Sen. Tomás Torres Mercado  
**PRESIDENTE**

---

Sen. Héctor Pérez Plazola  
**SECRETARIO**

---

Sen. Renán Cleominio Zoreda Novelo  
**SECRETARIA**

---

Sen. María Serrano Serrano  
**INTEGRANTE**

A large, stylized handwritten signature in black ink, positioned to the right of the President's name and extending downwards across the Secretary's line.