

INICIATIVA QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 35 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, Y 93 Y 95 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ RIGOBERTO MARES AGUILAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado José Rigoberto Mares Aguilar, integrante del Grupo Parlamentario Acción Nacional a la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás relativos y aplicables del Reglamento la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversos párrafos a los artículos 35 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y se adiciona y se reforma los artículos 93 y 95 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los objetivos más importantes del concepto de desarrollo sustentable es la **conservación y protección de especies de flora y fauna silvestres y de las zonas donde se reproducen y desarrollan**, representativas de la vida en cada una de las diferentes regiones del mundo, para su disfrute, en el más amplio sentido, por las generaciones presentes y futuras.

Sabido es el **lugar preponderante de México en la aportación de vida natural al orbe**, trátase de plantas, animales y ecosistemas, ricos en biodiversidad, en servicios ambientales invaluable y en recursos genéticos que posibilitan la permanencia y evolución naturales, así como el desarrollo de diversos bienes y servicios de alto valor social, cultural y económico.

Por ello, el Estado mexicano se ha comprometido, desde hace varias décadas, frente a la comunidad internacional, siendo Parte de tratados y acuerdos internacionales, cuyo objetivo primordial es el uso, aprovechamiento, conservación, preservación y protección de su biodiversidad. De ello dan cuenta la Declaración de Río de Janeiro, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, por mencionar algunos de los más representativos.

La expresión de estos fines pro-diversidad biológica es la regulación ambiental que, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes generales y las leyes estatales, se ha desarrollado desde hace 30 años a partir de la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). La concurrencia ambiental propició la expedición de ordenamientos legales, reglamentarios, administrativos y normas técnicas de temática amplia con tal de que las actividades antrópicas sean armónicas y respetuosas de la naturaleza, proveedora ancestral de los bienes y servicios que han hecho posible, en el devenir de la raza humana, al hombre moderno.

El avance del progreso tecnológico e industrial en los últimos 200 años ha sido vertiginoso y admirable, pero también ha generado consecuencias funestas sobre los recursos naturales. Ante las situaciones ambientales desastrosas y la visión de un futuro aciago, **los gobiernos se han visto empujados a limitar y poner fronteras al desarrollo industrial a través de la imposición de medidas restrictivas o prohibitivas de obras y actividades humanas** dentro de ciertos parámetros apoyados por las ciencias naturales y sociales. Así nacieron las áreas protegidas, como medidas especiales a proveer dentro de los sistemas jurídicos de cada país para la conservación *in situ* de la biodiversidad, decisión de las Naciones Unidas formalizada en el artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Las áreas naturales protegidas (ANP) se instituyeron por vez primera, con los alcances previstos en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en la LGEEPA. Fue en sus reformas publicadas en diciembre de 1996, cuando se estableció el régimen protector de ANP tal y como lo conocemos ahora, con tipos de ANP, modalidades de protección, administración de obras y actividades por zonas, prohibiciones categóricas, instrumentación formal y participación de interesados.

Inclusive, instrumentos de política ambiental se asocian a los fines de protección de las ANP, en diversos niveles, para hacerlos posibles en la realidad del desarrollo social y económico de nuestro país, como el ordenamiento ecológico del territorio, la evaluación del impacto ambiental, los instrumentos económicos, entre otros dispuestos en la LGEEPA y en otras leyes generales ambientales como la Ley General de Vida Silvestre y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Estas medidas de protección, en su conjunto, hacen las veces de regulación compleja de uso del suelo con fines de protección ambiental -cuando las ANP son terrestres.

No obstante lo anterior, **las disposiciones jurídicas actuales**, en especial las de impacto ambiental y de cambio de uso del suelo de terrenos forestales, **dan un margen muy amplio de discrecionalidad a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) para autorizar proyectos lesivos de ANP de competencia federal**. Hemos visto en la Península de Baja California y, en particular, en mi Estado que es Baja California Sur, cómo proyectos mineros como El Arco o Los Cardones han sido autorizados o han dado visos de su autorización, aún y cuando la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas se ha pronunciado en contra de su realización por su inviabilidad ambiental y jurídica conforme a la LGEEPA, los decretos de creación de las ANP y, cuando existen, los programas de manejo de las mismas.

Conforme a las reglas vigentes en la materia de evaluación del impacto ambiental de obras y actividades, la Semarnat puede solicitar opiniones técnicas a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, o bien consultar a grupos de expertos, **para acopiar elementos técnicos, científicos y jurídicos que le permitan decidir sobre la autorización de impactos ambientales de proyectos de competencia federal**.

Esta facultad de pedir opiniones o consultar a expertos **no está prevista expresamente en la LGEEPA, sino en el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental**, el cual, en su artículo 24, remite a otro ordenamiento legal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (de aplicación supletoria de la LGEEPA) para establecer las condiciones bajo las cuales puede solicitar dichas opiniones o consultas.

La discrecionalidad observada por el firmante de esta Iniciativa estriba en esas condiciones establecidas en los artículos 53 a 55 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y que son las siguientes:

- 1) Cuando las disposiciones legales así lo establezcan o se juzgue necesario, se solicitarán los informes u opiniones necesarios para resolver el asunto, citándose el precepto que lo exija o motivando, en su caso, la conveniencia de solicitarlos (art. 53). En este caso, **no existe disposición legal, sino reglamentaria**, no obstante la Semarnat pide invariablemente opiniones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que convergen en el proyecto objeto de evaluación.
- 2) Los informes u opiniones solicitados a otros órganos administrativos **podrán ser obligatorios o facultativos, vinculantes o no. Salvo disposición legal en contrario, los informes y opiniones serán facultativos y no vinculantes** al órgano que los solicitó y deberán incorporarse al expediente (artículo 54). **Al no existir disposición legal sobre la obligatoriedad de solicitar informes u opiniones, ni sobre los efectos jurídicos de éstos, la Semarnat puede autorizar proyectos aún y con opiniones que determinen su inviabilidad ambiental y/o jurídica**, dado que se entienden como “facultativos” (no obligatorios) y “no vinculantes” (no condicionan la producción del acto administrativo al sentido de la opinión).

3. A quien se le solicite un informe u opinión, deberá emitirlo dentro del plazo de quince días, salvo disposición que establezca otro plazo. Si transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, no se recibiese el informe u opinión, **cuando se trate de informes u opiniones obligatorios o vinculantes, se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado** (artículo 55). Adviértase que, si la dependencia o entidad a la que se le haya pedido la opinión no responde en el plazo indicado, opera una especie de afirmativa ficta: se entiende que no existe objeción a la autorización del proyecto en materia de impacto ambiental.

Esta misma problemática aplica en la materia de cambio de uso del suelo de terrenos forestales: **la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable no prevé ninguna disposición sobre solicitud y efectos de informes y opiniones para mejor proveer a la resolución de autorizaciones** en esta materia, máxime cuando operan -o debieran hacerlo- bajo el principio de “excepcionalidad”. Esto hace que las decisiones públicas que se deben reflejar en actos administrativos sobre protección de ANP, estén dispersas, sin cohesión, sin uniformidad de criterios y proclives a que las diferentes autoridades de la Semarnat que participan en las resoluciones de impacto ambiental y de cambio de uso del suelo forestal, decidan de formas diferentes sobre la protección de las ANP.

En este sentido, la presente Iniciativa propone **adicionar la LGEEPA y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, para establecer los términos bajo los cuales la Semarnat deberá solicitar opiniones en materia de protección de ANP y darles los alcances de protección eficaces para que las obras y actividades que pretendan desarrollarse en esas zonas se realicen en armonía y congruencia con su vocación natural protectora y con su regulación aplicable.** De esta manera se prevé:

- a) **La facultad de la Semarnat de solicitar informes y opiniones para considerarlas en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental de proyectos de competencia federal.**
- b) **La obligación de la Semarnat de solicitar opinión a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) o a la autoridad administrativa que resulte competente en esta materia, en caso de que la Conanp cambie, se transforme, desaparezca o sea sustituida, cuando los proyectos se ubiquen total o parcialmente en esas áreas .**
- c) **El efecto jurídico vinculante de la opinión de la Conanp o de la autoridad competente, entendiéndose por ello que, si la opinión es positiva, la Semarnat podrá otorgar la autorización de interés (impacto ambiental y/o cambio de uso del suelo de terrenos forestales) pero si es negativa, dicha dependencia deberá negar la autorización respectiva por las razones y justificaciones expresadas en la opinión.**

Un ejemplo de la necesidad y eficacia de que en las leyes generales y federales se establezcan los términos bajo los cuales operan los informes y opiniones para la resolución definitiva de asuntos de competencia federal, la vemos reflejada en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM).

Los permisos de liberación al ambiente de **organismos genéticamente modificados** (experimental, programa piloto y comercial) **de naturaleza agropecuaria**, que son competencia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), **están sujetos a un dictamen de bioseguridad que debe emitir la Semarnat** en materia de protección al **medio ambiente y la diversidad biológica** (bienes jurídicos tutelados), previo a que la Sagarpa resuelva la expedición del permiso de liberación.

En ese sentido, **la LBOGM establece expresamente que el dictamen de bioseguridad** mencionado “**es vinculante**” (arts. 15, último párrafo y 66), razón por la cual, si el dictamen es favorable en materia de medio ambiente y diversidad biológica, la Sagarpa puede emitir el permiso de liberación respectivo, pero **si es**

negativo, esa Secretaría está **impedida para expedirlo**. Esta situación la desarrolló el Reglamento de la LBOGM (arts. 15, último párrafo, 18, último párrafo, y 39), **reconociendo expresamente los efectos jurídicos de dicha vinculación**.

En síntesis, la presente iniciativa tiene como propósito incluir como una obligación de la Semarnat, solicitar la opinión técnica de la Conanp para la autorización de la Manifestación de Impacto Ambiental, cuando se trate de proyectos en éstas zonas de protección. Así mismo, en el caso de autorizaciones, modificaciones o ampliación de plazos de ejecución en cambios de uso de suelo en terrenos forestales dentro de ANP, igualmente solicitar la opinión técnica de la Conanp. En ambas propuestas se establece que dicha opinión deberá ser vinculante.

Toda vez que resulta fundamental hacer las adiciones expuestas para una mejor gestión de la conservación, aprovechamiento, preservación y protección ambiental de las ANP de nuestro país, de manera que sean una medida eficaz de desarrollo sustentable para las generaciones que nos siguen, es que someto a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan diversos párrafos a los artículos 35 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y 93 y 95 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Artículo Primero. Se **Adicionan** dos nuevos párrafos al artículo 35 de la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, recorriéndose el orden de los párrafos y fracciones subsecuentes, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

La Secretaría podrá solicitar opiniones técnicas a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y realizar consultas a grupos, instituciones y asociaciones de expertos, en los términos que se establezcan en el Reglamento. En estos casos, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo relativas a informes y opiniones.

...

Tratándose de obras y actividades que pretendan realizarse total o parcialmente en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, la Secretaría solicitará de manera obligatoria, dentro del procedimiento de autorización de la evaluación de impacto ambiental, la opinión técnica correspondiente a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas o a la autoridad administrativa competente en dicha materia. La opinión técnica tendrá carácter vinculante previo a la resolución de la solicitud de autorización de impacto ambiental.

...

...

I...;

II...

III...

a)...

b)...

c)...

...

...

Artículo Segundo. Se **adiciona** un nuevo segundo párrafo al artículo 93 y **se reforma el** artículo 95, ambos de la **Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable**, para quedar como sigue:

Artículo 93. ...

...

Tratándose de cambio de uso de suelo en terrenos forestales que pretenda realizarse en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, la Secretaría solicitará de manera obligatoria opinión técnica a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas o a la autoridad administrativa competente en dicha materia. La opinión técnica tendrá carácter vinculante previo a la resolución de la solicitud de autorización.

...

Artículo 95. La Secretaría podrá autorizar la modificación de una autorización de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, o bien, la ampliación del plazo de ejecución del cambio de uso de suelo establecido en la autorización respectiva, siempre que lo solicite el interesado, en los términos que establezca **el artículo 93** de la presente Ley y su Reglamento.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Secretaría deberá actualizar el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental en un plazo de seis meses siguientes contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.

Dado en el salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados, en la Ciudad de México, a 4 de octubre de 2018.

Diputado José Rigoberto Mares Aguilar (rúbrica)