



Audelia Villarreal Zavala

SENADORA DE LA REPÚBLICA



**SENADOR OSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN PERMANENTE  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
P R E S E N T E**

La suscrita, Senadora **AUDELIA ESTHELA VILLARREAL ZAVALA**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en esta LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, y 78, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1, fracción I y demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Asamblea, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 25 Y SE ADICIONA UNA NUEVA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ECONOMÍA CIRCULAR**, de conformidad con la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El modelo mundial moderno de desarrollo económico, basado en la producción, movimientos transfronterizos y consumo de bienes y servicios, tiene a nuestro planeta en condiciones sanitarias y ambientales críticas. De acuerdo con información generada de momento a momento por "Worldometer"<sup>1</sup>, al estar redactando la presente iniciativa existen, en lo que va del año 2021, 1 millón 843 mil 033 hectáreas deforestadas; 2 millones 481 mil 230 hectáreas de tierra perdida por erosión del suelo; 12 mil 853 millones 510 mil toneladas de bióxido de carbono emitidas a la atmósfera; 4 millones 252 mil 777 hectáreas desertificadas y 3 millones 470 mil 407 químicos tóxicos liberados al medio ambiente.

Sin temor a exagerar, los esfuerzos que se han realizado desde la década de los setenta del siglo pasado para contener y reducir la contaminación ambiental y el cambio climático, no han tenido el impacto positivo esperado en la conducta de los seres humanos.

---

<sup>1</sup> Visible en <https://www.worldometers.info/es/>



# Audelia Villarreal Zavala

SENADORA DE LA REPÚBLICA



Por un lado, la población mundial sigue en aumento, somos más de 7 mil 864 millones de personas en el mundo que ocupamos un espacio y demandamos en diferentes grados de intensidad bienes y servicios que comprometen de manera grave la capacidad de resiliencia de nuestro orbe, y por otra parte la velocidad con la que avanza el deterioro ambiental es mucho mayor a la que actuamos los tomadores de decisiones e implementadores de políticas públicas para frenar la contaminación ambiental.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y su Programa para el Medio Ambiente (PNUMA), los seres humanos somos el único elemento de la naturaleza que genera basura. Sólo por poner un ejemplo, cada latinoamericano produce un kilo de basura al día y la región en su conjunto, unas 541 mil toneladas diarias, representando aproximadamente un 10% de la basura mundial.

Tan grave como el problema de los residuos es la explotación desmedida de los recursos naturales. Dos tercios de los habitantes de la tierra vivimos en ciudades y tomamos de la naturaleza los materiales que necesitamos para construir hogares, escuelas, hospitales, carreteras, sistemas de transporte y fábricas.

La urbanización, junto con una clase media en crecimiento, ha aumentado la demanda de bienes de consumo. En el siglo XX excavamos, cortamos, perforamos o cosechamos 34 veces más materiales de construcción, 27 veces más minerales, 12 veces más combustibles fósiles y 3.6 veces más biomasa que en los siglos anteriores.<sup>2</sup>

Aunque el contexto sea desolador no debemos darnos por vencidos; por el contrario, tenemos que seguir buscando alternativas que modifiquen nuestros hábitos de producción y consumo de bienes y servicios de manera que reduzcamos la cantidad de basura que generamos y las emisiones al suelo, al agua y a la atmósfera que están provocando una catástrofe ambiental, económica y social sin precedentes. Una de esas alternativas es la economía circular.

La economía circular importa un cambio de paradigma en nuestro modelo económico de producir y consumir. Se trata de un sistema económico dirigido a lograr que los productos y subproductos mantengan su utilidad y valor, creando un círculo virtuoso de conservación y mejoramiento de los recursos

---

<sup>2</sup> Datos visibles en <https://news.un.org/es/interview/2018/12/1447801>



# Audelia Villarreal Zavala

SENADORA DE LA REPÚBLICA



naturales productivos (también conocidos como capital natural), de manera que dichos recursos no se sobreexploten y se reduzcan significativamente las emisiones contaminantes al suelo, al agua y al aire. Según expertos internacionales, una economía circular **podría reducir entre un 80 y un 99% los desechos industriales** en algunos sectores y entre un 79 y un 99% de sus emisiones.<sup>3</sup>

De acuerdo con expertos de la ONU, lo que la economía circular nos dice es que *es necesario cambiar la forma en la que actualmente producimos y consumimos, que está basada en una **economía lineal de extracción-producción-consumo-desperdicio**. Debiéramos inspirarnos en la naturaleza donde no existe el concepto de desperdicio. Todo lo que la naturaleza genera es un insumo o alimento para otro organismo. De esta manera pasar a una economía circular en la que tenemos que cerrar los ciclos de producción y mantener un flujo constante de recursos naturales resulta una alternativa viable de desarrollo integral y sustentable.*<sup>4</sup>

Uno de los objetivos principales de la economía circular es hacer que los productos y materiales que se utilizan en la fabricación de bienes tengan una vida más larga, no destruyéndolos con la consecuente generación de residuos, sino reutilizándolos como insumos en la producción de nuevos bienes y servicios y, con ello, eliminar una cantidad importante de emisiones de CO<sub>2</sub> causantes del fenómeno del cambio climático.

De esta manera los gobiernos tendrían que manejar y ocuparse de menos residuos, generarían empleos “verdes” y estimularían el crecimiento económico. Por su parte, la industria podría reducir los costes de producción, evitar las limitaciones de recursos para su crecimiento y abrir nuevos mercados; y los consumidores podrían beneficiarse de precios más bajos de productos hechos a partir de insumos reciclados.

La alternativa de desarrollo que ofrece la economía circular es interesante para México, en donde aún con leyes de primer orden en materia de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente (como lo es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, LGEEPA, y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, LGPGIR) tenemos problemas graves, de todos conocidos, de contaminación terrestre, acuífera, marina y atmosférica debidos al manejo indebido de basura, particularmente

<sup>3</sup> Informe de la Organización de las Naciones Unidas visible en <https://www.resourcepanel.org/reports/re-defining-value-manufacturing-revolution>

<sup>4</sup> <https://news.un.org/es/interview/2018/12/1447801>



# Audelia Villarreal Zavala

SENADORA DE LA REPÚBLICA



de residuos plásticos desechables y de un sólo uso, así como de degradación de suelos, de cuerpos de agua y de la calidad del aire provocadas por el modelo económico de extracción-producción-consumo-desperdicio.

No obstante, apreciamos que la economía circular no es un tema exclusivo de la materia de protección ambiental, sino de la sustentabilidad en sus tres vertientes, económica, ambiental y social. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece las bases del tipo de desarrollo que debe regir los rumbos del país bajo la dirección del Estado, pero requiere un planteamiento expreso de la economía circular como criterio de desarrollo de políticas públicas, apoyos e impulsos a las empresas de los sectores social y privado de la economía, y como facultad del Poder Legislativo Federal para emitir una ley que funja como eje rector de una política nacional de economía circular, en la que intervengan los tres órdenes de gobierno, con la participación de los sectores público, social y privado. A esto se refiere la presente Iniciativa.

Dado que la economía circular revoluciona la forma en que diseñamos, producimos y consumimos, el modelo se basa en tres principios: **(1)** eliminar residuos y contaminación; **(2)** mantener productos y materiales en uso, y **(3)** regenerar sistemas naturales; lo anterior ofreciendo un marco de soluciones sistémicas para el desarrollo económico nacional abordando retos como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el incremento de residuos y de contaminación, al tiempo que brinda grandes oportunidades de crecimiento económico. Esto, a nuestro parecer, debe ser reconocido expresamente por nuestra Constitución, complementando los postulados del desarrollo nacional como son:

- a) El reconocimiento de derechos humanos establecidos en el texto constitucional y en tratados internacionales de los que México es Parte, como el derecho a la protección de la salud, el derecho a un medio ambiente sano, el derecho al acceso al agua potable y el derecho a una vivienda digna y decorosa, entre otros.
- b) El establecimiento del desarrollo integral y sustentable, sujetando a los agentes productivos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Por ello, se propone modificar el artículo 25, primer y séptimo párrafos, de la CPEUM, con la finalidad de elevar a nivel constitucional el término "economía circular", partiendo de lo siguiente:



# Audelia Villarreal Zavala

SENADORA DE LA REPÚBLICA



1. Un **cambio de conducta tanto productiva** (fabricantes y productores) **como de consumo** (personas y población en general) que tenga como consecuencia una reducción de los impactos negativos a la salud pública y al medio ambiente, como medio para incidir en actos de gobierno que garanticen un desarrollo nacional integral y sustentable.
2. Un **criterio adicional a la equidad social, productividad y sustentabilidad**, que genere de manera permanente apoyos e impulsos por parte del Estado a las empresas de los sectores social y privado de la economía, lo cual puede dirigirse y desarrollarse mediante una ley que expida el Poder Legislativo Federal.

Por otra parte, se propone adicionar en una nueva fracción al artículo 73 de la CPEUM la facultad del Congreso de la Unión para expedir las disposiciones legales de carácter general con fines ambiciosos pero posibles: establecer la **conurrencia de los tres órdenes de gobierno**, Federación, Estados, Municipios y Alcaldías de la Ciudad de México, **en materia de economía circular**, con objeto de realizar la producción y consumo de bienes **con cero residuos**. Esto, **acompañado de los sectores público, social y privado**, cuya participación informada se encuentra protegida y garantizada por el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como el Acuerdo de Escazú, tratado que entró en vigor para México el pasado 22 de abril de 2021.

A través de esta reforma el Congreso de la Unión podrá determinar a través de la fórmula "disposiciones legales" si modifica y/o adiciona disposiciones legales existentes como la LGPGIR, haciendo excepciones al tratamiento jurídico de ciertos residuos como los plásticos, o emite una nueva ley general, pero con un fundamento constitucional expreso y claro que le permita desarrollar un sistema concurrente de normas que regulen la economía circular de manera uniforme y con respeto a la soberanía de las entidades federativas y los municipios.

Por las razones expuestas y fundadas, someto a consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 25 Y SE ADICIONA UNA NUEVA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**



Audelia Villarreal Zavala

SENADORA DE LA REPÚBLICA



**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se **reforman** los párrafos primero y séptimo del artículo 25, y se **adiciona** una nueva fracción XXIX-A' al artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo, una más justa distribución del ingreso y la riqueza, **y hábitos de producción y consumo que reduzcan los impactos negativos a la salud pública y al medio ambiente**, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

...

Bajo criterios de equidad social, productividad, sustentabilidad **y economía circular** se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

...

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

...

**XXIX-A'. Para expedir las disposiciones legales que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de economía circular para la producción y consumo de bienes con cero residuos, con la participación informada de los sectores público, social y privado;**

...



Audelia Villarreal Zavala

SENADORA DE LA REPÚBLICA



### **TRANSITORIOS**

**ÚNICO.** – El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Atentamente,**

**Sen. Audelia Esthela Villarreal Zavala**

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, en la Ciudad de México, a doce de mayo de 2021.