



# Gaceta del Senado

## MESA DIRECTIVA

### PRESIDENTE:

SEN. MIGUEL BARBOSA HUERTA

### VICEPRESIDENTES:

SEN. JOSÉ ROSAS AISPURO TORRES

SEN. ARTURO ZAMORA JIMÉNEZ

SEN. LUIS SÁNCHEZ JIMÉNEZ

### SECRETARIAS:

SEN. LILIA GUADALUPE MERODIO REZA

SEN. ROSA ADRIANA DÍAZ LIZAMA

SEN. MARÍA LUCERO SALDAÑA PÉREZ

SEN. MARÍA ELENA BARRERA TAPIA

SEN. MARTHA PALAFOX GUTIÉRREZ

## JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

### PRESIDENTE:

Sen. Emilio Gamboa Patrón,  
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido  
Revolucionario Institucional.

Sen. Jorge Luis Preciado Rodríguez,  
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido  
Acción Nacional.

Sen. Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta,  
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de  
la Revolución Democrática.

Sen. Jorge Emilio González Martínez,  
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido  
Verde Ecologista de México.

Sen. Manuel Bartlett Díaz,  
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido  
del Trabajo.

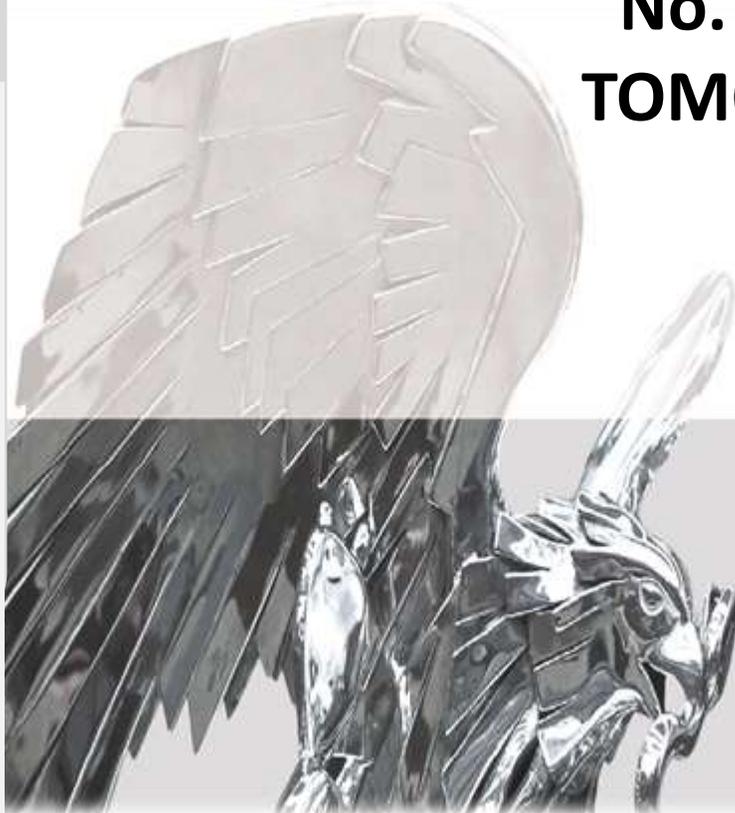
Sen. Miguel Romo Medina,  
Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario  
Institucional.

Sen. Arely Gómez González,  
Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario  
Institucional.

Sen. Fernando Herrera Ávila,  
Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**Tercer Año de Ejercicio  
PRIMER PERIODO ORDINARIO**

**No. 69  
TOMO III**



**Martes 9 de diciembre de 2014**

ROBERTO FIGUEROA MARTÍNEZ  
Secretario General de Servicios Administrativos

DR. ARTURO GARITA  
Secretario General de Servicios Parlamentarios



## **CONTENIDO**

### **DICTÁMENES DE PRIMERA LECTURA**

De las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Estudios Legislativos, Primera, el que contiene proyecto de decreto que reforma el artículo 76 y adiciona el artículo 76 Bis de la Ley General de Vida Silvestre. .... **561**

De las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 47 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. .... **600**

De las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Estudios Legislativos, Primera, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el inciso a) de la fracción VI del artículo 7º de la Ley General de Cambio Climático. .... **621**

De las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VIII Bis del artículo 5º de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud..... **662**

### **DICTÁMENES A DISCUSIÓN Y VOTACIÓN**

De las Comisiones Unidas de Atención a Grupos Vulnerables y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 7 y se reforma la fracción I del artículo 17 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y se reforma el primer párrafo del artículo 6 y el artículo 11 de la Ley General de Infraestructura Física Educativa. . **667**

De las Comisiones Unidas de Educación y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, en materia de educación inclusiva. .... **674**

De las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Estudios Legislativos, Primera, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático. .... **699**

De las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Estudios Legislativos, Primera, el que contiene proyecto de decreto que reforma el último párrafo del artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. .... **732**



De las Comisiones Para la Igualdad de Género y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. .... **754**

De las Comisiones Unidas de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y de Estudios Legislativos, Primera, el que contiene proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto y se recorre el subsecuente al artículo 60 Bis de la Ley General de Vida Silvestre. .... **762**

**CONTINÚA TOMO IV**



## DICTÁMENES DE PRIMERA LECTURA

**DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 76 Y ADICIONA EL ARTÍCULO 76 BIS DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.**



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

### HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y de Estudios Legislativos, Primera, de la LXII Legislatura del Senado de la República, mediante oficio no. DGPL - 1P2A.- 4306 de fecha 14 de noviembre de 2013, les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 76 y se adiciona el artículo 76 Bis a la Ley General de Vida Silvestre.

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, numeral 2, inciso a, 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 117, numeral 1; 135, numeral 1, fracción I; 177, numeral 1; 182; 188, numeral 1; 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 Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 76 y se adiciona el artículo 76 Bis a la Ley General de Vida Silvestre, 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.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA; A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

En el apartado denominado "CONTENIDO DE LA INICIATIVA", 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 Iniciativa propuesta con el objeto de valorar su procedencia o realizar las modificaciones que para tal efecto resulten pertinentes y mediante las cuales se sustenta el decreto propuesto.

### ANTECEDENTES

1.- En sesión ordinaria celebrada el 14 de noviembre de 2013 por el Pleno del Senado de la República, la Senadora Ninfa Salinas Sada, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 76 y se adiciona el artículo 76 Bis a la Ley General de Vida Silvestre.

2.- En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores turnó la Iniciativa en comento a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y de Estudios Legislativos, Primera, para su estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

### CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La Senadora Promovente pone de manifiesto la importancia de la biodiversidad mexicana y sus respectivos valores ecológico, económico y social, y expresa su inquietud por las amenazas de índole antropogénico que afectan persistentemente la supervivencia de las especies migratorias en nuestro país, pues son éstas quienes constituyen una gran parte de la riqueza biológica de México. Ante este escenario, la Legisladora plantea la necesidad de (1) fortalecer los mecanismos de



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

cooperación ciudadana y (2) generar mayor conocimiento sobre las rutas migratorias de las especies, a fin de encausar eficazmente las estrategias de conservación.

En esa lógica, el Proyecto de Decreto que se dictamina tiene dos objetivos fundamentales en materia de conservación de especies migratorias en el país. Primero, la reforma al artículo 76 de la Ley General de Vida Silvestre busca fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en las estrategias de conservación. Y segundo, la adición del artículo 76 Bis al citado ordenamiento pretende la generación de mayor conocimiento sobre dichas especies en México a fin de contar con bases sólidas para una eficiente planeación en la conservación.

Las propuestas de reforma y adición, así como su régimen transitorio, dicen a la letra:

**Artículo 76.** La conservación de las especies migratorias se llevará a cabo mediante la protección y mantenimiento de sus hábitats, el muestreo y seguimiento de sus poblaciones, así como el fortalecimiento y desarrollo **de mecanismos de colaboración con la sociedad civil** y de cooperación internacional; de acuerdo con las disposiciones de esta Ley, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de las que de ellas se deriven, sin perjuicio de lo establecido en los tratados y otros acuerdos internacionales en los que México sea Parte Contratante.

**Artículo 76 Bis.** La Secretaría identificará las rutas de las especies migratorias dentro del territorio nacional, de conformidad con lo establecido en la norma oficial correspondiente, señalando el nombre científico y, en su caso, el nombre común más utilizado de las especies; la ubicación geográfica de la ruta migratoria y la metodología empleada para obtener la información.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS. PRIMERA: A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

**La información respectiva será revisada y, de ser necesario, actualizada cada 3 años, publicándose en la página electrónica de la Secretaría.**

#### **Transitorios**

**Primero.** El Presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** La Secretaría deberá publicar la información a que hace referencia el artículo 76 Bis en un plazo no mayor a dieciocho meses, contados a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del presente Decreto.

#### **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** México es uno de los pocos países en el mundo donde se concentran cerca de dos terceras partes de la biodiversidad del planeta, situación que lo hace "megadiverso"<sup>1</sup>. En efecto, dada nuestra privilegiada ubicación geográfica adyacente a dos océanos, nuestra variabilidad orográfica y climática – mismas que dan origen a una gran diversidad de ecosistemas, somos la cuarta nación en cuanto a riqueza de especies.

La diversidad ecosistémica de México y su gran riqueza biológica nos proporcionan servicios y bienes ambientales de valor inestimable -como la purificación del aire que respiramos, la provisión de suelos fértiles para la producción de alimentos, la captación y el almacenamiento del agua necesaria para la vida, entre otros fundamentales para nuestra sobrevivencia y bienestar como sociedad. Es decir, la calidad de vida de los seres humanos depende directamente del equilibrio ecológico en el que intervienen las diversas especies a través de sus funciones biológicas determinadas para cada ecosistema. Por

<sup>1</sup> SARUKHÁN, J., et al. 2009. *Capital natural de México. Síntesis: conocimiento actual, evaluación y perspectivas de sustentabilidad*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

ejemplo, el colibrí, como especie migratoria, es un importante vínculo en el flujo genético reproductivo entre poblaciones distantes de plantas, al mover grandes cantidades de granos de polen a lo largo de su ruta migratoria.

Las especies migratorias son un importante componente de la diversidad biológica del país. De acuerdo con la definición contenida en el artículo 3 de la Ley General de Vida Silvestre (LGVS), estas especies son "aquellas que se desplazan latitudinal, longitudinal o altitudinalmente de manera periódica como parte de su ciclo biológico" dentro de los límites territoriales de nuestro país.

Las especies migratorias incluyen grupos taxonómicos muy diversos como tortugas marinas, murciélagos, mamíferos marinos y aves acuáticas marinas y playeras, rapaces, canoras paseriformes y colibríes. En México existen 34 especies de aves rapaces diurnas cuya ruta migratoria varía desde unos cientos de kilómetros hasta más de diez mil, de Canadá hasta Argentina; 13 especies de colibríes que llevan a cabo migraciones de gran escala; y 19 especies de murciélagos migratorios, cinco de las cuales están incluidas en las listas de especies en riesgo de extinción<sup>2</sup>.

De acuerdo con la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), las especies migratorias enfrentan retos particulares para su conservación. Dada su diversidad, historia natural, ecología y rutas migratorias, la conservación de estas especies requiere de acciones multifactoriales, multisectoriales y multirregionales en todo el país, para lo que aún

<sup>2</sup> MEDELLÍN, R.A., *et al.* 2009. Conservación de especies migratorias y poblaciones transfronterizas, en *Capital natural de México*, vol. II: *Estado de conservación y tendencias de cambio*. Conabio, México, pp. 459-515.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

se requiere mucha investigación y el involucramiento de diversos sectores sociales<sup>3</sup>.

**SEGUNDA.-** En la esfera internacional, desde hace ya varias décadas se ha suscitado gran preocupación por la alteración del equilibrio ecológico y la consecuente pérdida de la riqueza biológica mundial, por lo que se ha planteado la importancia y necesidad de implementar acciones para protegerla.

Nuestro país, como parte de la comunidad internacional, ha compartido esta visión y es, por tanto, parte en más de 70 instrumentos internacionales en materia ambiental que establecen compromisos recíprocos con otros Estados, así como en declaraciones que, si bien no son jurídicamente vinculantes, son indicativas del sentido de la opinión pública internacional respecto de algún tema ambiental y constituyen por lo tanto, una orientación en sus políticas internas y conducta internacional<sup>4</sup>. Algunos de ellos se refieren de manera general a la conservación de la biodiversidad, mientras que otros tutelan de manera más específica a las especies migratorias.

Los siguientes instrumentos internacionales tienen como objetivo general la protección de la diversidad biológica, por lo tanto, incluyen en su ámbito material de validez a las especies migratorias como componente de la riqueza faunística<sup>5</sup>:

- La Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América (en adelante, la Convención de los Países de América), del 12 de octubre de 1940. Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de mayo de

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> SEGOB. 2009. *Protección Jurídica del Ambiente*. Gobierno Federal, México.

<sup>5</sup> Ordenados cronológicamente por su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA; A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

1942, es el primer instrumento que acogió el deseo de los Gobiernos Americanos de proteger y conservar la biodiversidad. En su preámbulo expone la intención de evitar la extinción de ejemplares de flora y fauna indígenas, incluyendo las aves migratorias.

- El Programa "Man and Biosphere Reserve" (MAB) -"Programa sobre el Hombre y la Biósfera" en español, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), creado en 1976, convoca a los países a designar Reservas de Biósfera en sus territorios como estrategia para lograr y mantener un equilibrio entre la conservación de la naturaleza y su biodiversidad y el desarrollo socioeconómico de los distintos territorios y poblaciones. Nuestro país, como miembro de la UNESCO desde 1946<sup>6</sup>, es parte del Programa MAB con marco en el cual posee 41 Reservas de la Biosfera<sup>7</sup>.
- La Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (denominado "Convención Ramsar"), del 2 de febrero de 1971 y publicado en el DOF el 29 de agosto de 1986<sup>8</sup>. Los países miembros se comprometen a mantener las características ecológicas de los Humedales de Importancia Internacional y planificar el uso racional de todos aquellos

<sup>6</sup> UNESCO. *List of the 195 Members (and the 9 Associate Members) of UNESCO and the date on which they became members (or Associate Members) of the Organization.* [ref. enero de 2014] Disponible en Web: <<http://www.unesco.org/new/en/member-states/countries/>>

<sup>7</sup> CONABIO. *Áreas Protegidas en México.* [ref. enero de 2014] Disponible en Web: <<http://www.biodiversidad.gob.mx/region/areasprot/enmexico.html>>

<sup>8</sup> El Convenio ha sido objeto de dos enmiendas; la primera de ellas signada el 3 de diciembre de 1982 y publicada en el DOF el 29 de agosto de 1986 ("Protocolo que Modifica la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas"); y la segunda signada el 28 de mayo de 1987, publicada en el DOF el 28 de enero de 1993 ("Enmienda a los Artículos 6 y 7 de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas").



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

situados en sus territorios. Con marco en este acuerdo es que México cuenta actualmente con 139 humedales de importancia internacional a lo largo de nuestro territorio, lo que nos convierte en la nación con mayor número de sitios Ramsar después del Reino Unido<sup>9</sup>;

- La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, por sus siglas en inglés), del 3 de marzo de 1973 y publicado en el DOF el 6 de marzo de 1992. Tiene por finalidad velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia<sup>10</sup>.
- El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), firmado por más de 150 países con marco en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo -celebrada en Río de Janeiro en 1992<sup>11</sup> y publicado en el DOF el 7 de mayo de 1993. Tiene como objetivo, según su Artículo Primero, *"la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos..."*<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> THE RAMSAR CONVENTION ON WETLANDS. *Partes Contratantes en la Convención de Ramsar*. [ref. enero de 2014] Disponible en Web: <[http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-about-parties-parties/main/ramsar/1-36-123%5E23808\\_4000\\_2\\_](http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-about-parties-parties/main/ramsar/1-36-123%5E23808_4000_2_)>

<sup>10</sup> CITES. 2014. *¿Qué es la CITES?*. Disponible en Web: <<http://www.cites.org/esp/disc/what.php>>

<sup>11</sup> CONABIO. *Convenio sobre Diversidad Biológica*. [ref. enero de 2014] Disponible en Web: <<http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/CDB/cdb.htm>>

<sup>12</sup> ONU. 1992. *Convenio sobre la Diversidad Biológica*.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

Además de los instrumentos anteriores que integran de manera general la protección de especies migratorias, existen algunos otros encausados específicamente hacia dicha materia<sup>13</sup>:

- La Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la Protección de Aves Migratorias y de Mamíferos Cinegéticos (en adelante, Convención de Aves Migratorias), del 7 de febrero de 1936<sup>14</sup>. Fue publicada en el DOF el 15 de mayo de 1937 y parte de la declaración que ambas naciones hacen respecto a la conveniencia de proteger las aves migratorias, cualquiera que sea su origen, que en sus viajes habiten temporalmente en México o en Estados Unidos, por medio de procedimientos adecuados que permitan utilizar dichas aves racionalmente a fin de evitar su extinción.
- La Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (en adelante, Convención Interamericana), 1º de diciembre de 1996. Publicada en el DOF el 29 de noviembre de 2000, tiene el objetivo de promover la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de los hábitats de los cuales dependen, considerando la importancia de la cooperación internacional dado el amplio patrón migratorio de estas especies.

**TERCERA.-** Tras el análisis de los documentos en anterior comentario, estas Comisiones Legislativas estiman que lo expuesto por la Senadora Promovente respecto a la necesidad de generar mayor conocimiento sobre las rutas

<sup>13</sup> Ordenados cronológicamente por fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>14</sup> Modificada el 5 de mayo de 1997 mediante el *Protocolo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América por el que se Modifica la Convención para la Protección de Aves Migratorias y de Mamíferos Cinegéticos*, publicado en el DOF 21 de julio de 2000.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

migratorias de las especies y fortalecer los mecanismos de cooperación ciudadana a fin de encausar las estrategias de conservación a los sitios clave para estas especies, se encuentra en consonancia con los objetivos y el contenido de cada uno de los citados instrumentos internacionales. En efecto, de acuerdo con la Convención de los Países de América, el Programa MAB, la Convención Ramsar, la CITES, el CDB, la Convención de Aves Migratorias y la Convención Interamericana, la generación y disposición de información, así como la participación ciudadana son dos condiciones importantes para la eficacia en las estrategias de conservación.

A pesar de constituir uno de los primeros esfuerzos internacionales por proteger la diversidad biológica, la Convención de los Países de América ya comenzaba a visualizar la importancia que la generación de conocimiento científico sobre las especies de flora y fauna y sus hábitats, así como el intercambio y la publicidad de esta información, tiene sobre las estrategias de conservación. El **Artículo VI** de la citada Convención dice al respecto que “[l]os Gobiernos Contratantes [...] prestarán la ayuda necesaria [...] a los hombres de ciencia de las Repúblicas americanas que se dedican a las investigaciones y exploraciones; [...] y pondrán a la disposición de todas las Repúblicas, por igual, ya sea por medio de su publicación o de cualquiera otra manera, los conocimientos científicos que lleguen a obtenerse por medio de esas labores de cooperación”.

Años más tarde, el Programa MAB retoma con más fuerza el valor de la participación social, el conocimiento científico y su difusión, así, el Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera, adoptado por la Conferencia General de la UNESCO en 1995<sup>15</sup>, establece en su **Artículo 4** los criterios generales que habrá de satisfacer una zona para ser designada reserva

<sup>15</sup> UNESCO, 1995. *El Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, París.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

de la biosfera, entre los que se encuentran *“aplicar disposiciones organizativas que faciliten la integración y participación de una gama adecuada de sectores, entre otras autoridades públicas, comunidades locales e intereses privados...”, y “haber tomado, además, medidas para dotarse de [...] programas de investigación, observación permanente, educación y capacitación”. El **Artículo 6** se refiere expresamente al deber de los Estados y de las autoridades de divulgar, de manera permanente y adecuada, información relativa a la designación de la reserva de la biosfera y sus objetivos. Asimismo, el **Artículo 7**, relativo a la “Participación en la Red” establece que *“las autoridades competentes deberían facilitar el acceso a los resultados de las investigaciones, las publicaciones correspondientes y otros datos [...] a fin de garantizar el funcionamiento adecuado de la Red y aprovechar al máximo los beneficios derivados del intercambio de información”*.*

La Convención Ramsar establece en su **Artículo 3**, segundo párrafo, que *“cada Parte Contratante tomará las medidas necesarias para informarse lo antes posible acerca de las modificaciones de las condiciones ecológicas de los humedales en su territorio [...]”, en tanto que el **Artículo 4** hace referencia al fomento a la investigación y el intercambio de datos y de publicaciones relativos a los humedales y a su flora y fauna<sup>16</sup>.*

La CITES convoca, en su **Artículo VIII**, a los Estados Parte a hacer públicos los informes anuales y bianuales sobre la implementación de las disposiciones contenidas en la Convención<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> THE RAMSAR CONVENTION ON WETLANDS, 2014. *Convention texts*. Disponible en Web: <[http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-texts/main/ramsar/1-31-38\\_4000\\_0](http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-texts/main/ramsar/1-31-38_4000_0)>

<sup>17</sup> CITES, 2014. *Text of the Convention*. Disponible en Web: <<http://www.cites.org/eng/disc/text.php#11>>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

El **Artículo 13** del CDB llama a las Partes Contratantes a propagar la importancia de la conservación de la diversidad biológica a través de los medios de información, en tanto que el **17** en su segundo párrafo se refiere al intercambio de información técnica, científica y de conocimientos especializados entre los países parte de dicha Convención.

En lo que respecta a los instrumentos internacionales dirigidos específicamente a la protección de especies migratorias, es de notar que tanto la Convención de Aves Migratorias como la Convención Interamericana subrayan ya sea de manera tácita o explícita, la necesidad de las investigaciones científicas, los conocimientos especializados sobre las especies migratorias, su comportamiento, sus hábitats, así como la relevancia de que esa información sea divulgada para generar conciencia y activar la participación de los diversos sectores involucrados en la conservación de los ejemplares de vida silvestre.

Lo anterior se refleja, por ejemplo, en el **Artículo II** de la Convención de Aves Migratorias, mismo que en su apartado B) llama a determinar zonas de refugio en las que estará prohibida la captura de aves. Es claro que la determinación de dichas zonas se basa precisamente en el conocimiento técnico disponible sobre el comportamiento de las especies, así como la ubicación de sus sitios de reproducción, anidación y refugio.

Por su parte, la Convención Interamericana en su **Artículo IV**, segundo párrafo, inciso e., cita al fomento de la investigación científica relacionada con las tortugas marinas, con sus hábitats y con otros aspectos pertinentes, como medida necesaria para la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de dichas especies; el inciso g. del mismo numeral hace hincapié en la difusión de la información para estimular la participación de las instituciones gubernamentales,



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA: A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

organizaciones no gubernamentales y del público en general, en el logro del objetivo de la Convención.

El análisis anteriormente vertido permite reconocer el papel que juegan tanto la (1) generación y disposición de conocimiento e información, como (2) la participación ciudadana en los esfuerzos internacionales de conservación de la riqueza biológica, esfuerzos en los que México ha sido parte. Estas dos condiciones importantes para la protección de la biodiversidad, y más específicamente, de las especies migratorias, fundamentan, desde la esfera internacional, lo expuesto por la Legisladora que promovió la Iniciativa en dictaminación.

**CUARTA.-** La dinámica internacional ha encontrado gran resonancia en la legislación nacional. La LGVS<sup>18</sup>, en vigor desde el año 2000, define en su artículo 3o, fracción XXI, a las especies y poblaciones migratorias como "aquellas que se desplazan latitudinal, longitudinal o altitudinalmente de manera periódica como parte de su ciclo biológico", dedicando el Capítulo VIII del Título VI denominado "Conservación de la Vida Silvestre" a la conservación precisamente de las especies migratorias.

Dicho Capítulo VIII se integra por un solo numeral, el artículo 76, que plantea tres estrategias para la conservación de las especies migratorias: (1) la protección y mantenimiento de sus hábitats, (2) el muestreo y seguimiento de sus poblaciones y (3) el fortalecimiento y desarrollo de la cooperación internacional. Estas estrategias encuentran sus lineamientos operativos en los artículos 5, 28, 91, 102 y 117 del Reglamento de la LGVS (en adelante, el Reglamento), mismos que asumen tanto la generación y disposición de conocimiento e información, como la participación ciudadana.

<sup>18</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio del 2000.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS. PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

El artículo 5 inserta el componente de la participación social en las autorizaciones para el aprovechamiento de ejemplares migratorios, a saber:

**Artículo 5.** El Consejo fungirá como órgano de participación equilibrada de la sociedad y tendrá por objeto, además de las materias señaladas por la Ley, prestar apoyo a la Secretaría cuando ésta solicite su intervención en:

I. a VI. ...

VII. La determinación de tasas de aprovechamiento para especies migratorias, de amplia distribución y abundancia y por temporada, específicamente, conforme a lo previsto en los artículos 11 y 13 de la Ley, cuando las entidades federativas o los municipios hayan asumido la atribución de autorizar dichos aprovechamientos;

VIII. y IX. ...

El artículo 28 en su párrafo segundo plasma también un mecanismo de participación social en el manejo y seguimiento regional de especies y grupos de especies migratorias, sin embargo, limita su ejercicio a los titulares de las Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre (UMA). Dicho numeral dice a la letra:

**Artículo 28.** La Secretaría podrá desarrollar e impulsar proyectos de manejo regional para especies de la vida silvestre, con estrategias que promuevan y faciliten que el manejo, seguimiento permanente y, en su caso, el aprovechamiento sustentable se realicen de manera conjunta por los propietarios o legítimos poseedores de predios integrados al SUMA.

En todo caso, se promoverá que el manejo y seguimiento permanente se realicen de manera conjunta entre los titulares de las UMA y las personas autorizadas para realizar aprovechamientos sobre predios federales, de las entidades federativas o municipales cuando se trate de especies y grupos de



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

especies migratorias y depredadores, o especies de gran territorio y movilidad.

Ambos artículos en anterior comentario plantean los dos mecanismos de participación social que en materia de especies migratorias existen hasta hoy: (1) el Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre (CONAVIS) y (2) las actividades de manejo y seguimiento que deben promoverse entre los titulares de las UMA y las personas autorizadas para realizar aprovechamientos. Si bien la existencia de estos mecanismos constituye un gran avance para consolidar la corresponsabilidad de la sociedad en la conservación y el aprovechamiento sustentable de la riqueza biológica del país, la complejidad del reto de proteger específicamente a las especies migratorias, tal y como reconoce la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), requiere de una mayor participación de la sociedad civil.

Por lo que respecta a los artículos 91, 102 y 117 del Reglamento, que establecen los requisitos necesarios para la autorización del aprovechamiento extractivo de vida silvestre, cabe notar que uno de los aspectos que el solicitante debe informar a la autoridad en dicha solicitud de autorización es precisamente la calidad migratoria de la especie a aprovechar. Es decir, la información que tanto el solicitante como la autoridad posean respecto a los ejemplares migratorios constituye un criterio para que ésta última otorgue, suspenda, modifique o revoque los actos administrativos vinculados al aprovechamiento de dichas especies. De ahí la importancia de contar con información precisa y pública contra la cual la autoridad pueda validar lo que el solicitante promueve.

Lo anterior cobra aún una mayor relevancia cuando se considera que la participación de la sociedad civil se fomenta precisamente a través de la



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

información, es decir, una sociedad participativa es aquella que conoce la importancia de sus recursos, su ubicación y sus potenciales amenazas, de tal manera que coadyuva con la autoridad a el logro efectivo de los objetivos de conservación. Uno de los factores a los que se adjudica la desatención de zonas por donde sobrevuelan y se alojan especies migratorias es precisamente la falta de información sobre dicha ubicación geográfica, de manera lógica, este desconocimiento impide la protección y el mantenimiento de los hábitats como estrategia de protección ambiental que involucre a los lugareños<sup>19</sup>.

Del análisis previo se desprende que la eficacia de las estrategias de conservación de especies migratorias a las que hace referencia el artículo 76 vigente de la LGVS, y cuyos lineamientos operativos se encuentran en los artículos 5, 28, 91, 102 y 117 del Reglamento, depende de la calidad de la información disponible, tanto para la autoridad como para el sujeto regulado, sobre las especies a proteger, y de la existencia de mecanismos de participación social que convoquen a la corresponsabilidad de la sociedad en la conservación y el aprovechamiento sustentable de la riqueza biológica del país. No obstante la sintonía de estos lineamientos con las disposiciones internacionales en materia de conservación, aún persisten retos a superar respecto a los temas de generación y difusión de conocimiento y de participación ciudadana, retos que han sido señalados por la Senadora Promovente, basta con analizar las particularidades de los avances gubernamentales logrados a la fecha a partir de la legislación nacional.

**QUINTA.-** A partir de lo dispuesto por el Título VI de la LGVS denominado "Conservación de la Vida Silvestre" en el que se incluye el Capítulo VIII relativo a la conservación de especies migratorias, el Ejecutivo Federal ha instrumentado diversas acciones para la protección de la biodiversidad del país. Algunas de las

<sup>19</sup> MARTIN, T., Chadès, I., Arcese, P., Marra, P., Possingham, H y D. Norris. 2007. *Optimal Conservation of Migratory Species*. Plos One, 8:e751.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

herramientas con que dota el citado Título a la Administración Pública Federal (APF) para la conservación de las especies son las siguientes:

- La identificación de las especies o poblaciones en riesgo a través de la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010<sup>20</sup> (NOM-059). De acuerdo con el artículo 58 de la LGVS, entre dichas especies y poblaciones en riesgo se encuentran comprendidas las que se identifiquen como en peligro de extinción, amenazadas o sujetas a protección especial, ello en virtud de su grado de exposición a factores que inciden negativamente en su viabilidad y requieran, por lo tanto, acciones de recuperación y conservación. Las especies a que hace referencia este numeral pueden o no ser migratorias, es decir, la situación de riesgo en la que se pueden encontrar algunas especies no se limita exclusivamente a aquellas que poseen la calidad de migratorias o viceversa, no todas las especies migratorias necesariamente se encuentran en riesgo. Por ejemplo, la Matraca yucateca (*Campylorhynchus yucatanicus*), un ave endémica con categoría de "en peligro de extinción" de acuerdo con la NOM-059, no es migratoria, reside únicamente en la costa norte del estado de Yucatán, tal y como se indica en la Figura 1. Por lo tanto, la NOM-059 no proporciona la información suficiente acerca de la totalidad de especies migratorias que alberga el país.

<sup>20</sup> NOM-059-SEMARNAT-2010 *Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo*. Publicada en el DOF el 30 de diciembre de 2010.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS. PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 75 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

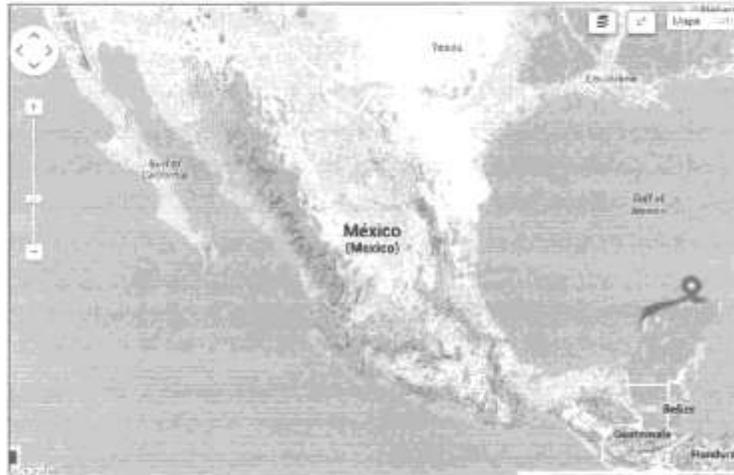


Figura 1. Distribución geográfica actual de la Matraca yucateca<sup>21</sup>.

- La elaboración de listas de especies y poblaciones prioritarias para la conservación. El Artículo 61 de la LGVS establece los supuestos bajo los cuales la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) elabora estas listas, a saber: a) su importancia estratégica para la conservación de hábitats y de otras especies, b) la importancia de la especie o población para el mantenimiento de la biodiversidad, la estructura y el funcionamiento de un ecosistema o parte de él, c) su carácter endémico, y d) el alto grado de interés social, cultural, científico o económico. Las especies identificadas con base en estos criterios son objeto de proyectos para su conservación y recuperación, de conformidad con el artículo 62 de la Ley en comento.

Cabe recordar que el 5 de marzo de 2014 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se da a conocer la lista de especies y poblaciones prioritarias

<sup>21</sup> CONABIO. 2014. Matraca yucateca en: *Naturalista*. México. Disponible en Web. <<http://conabio.inaturalist.org/taxa/7481-Campylorhynchus-yucatanicus>>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

para la conservación. Un antecedente de su integración se remonta a agosto de 2012, cuando como resultado de un proceso sistemático por parte de expertos de la CONABIO, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), el entonces Instituto Nacional de Ecología (INE), la SEMARNAT y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), se propusieron 376 especies (122 vegetales y 253 animales) para integrar dicha lista<sup>22</sup>. Es menester notar que esta propuesta no es una lista de especies en riesgo, sino que se trata de una enumeración de especies que ofrecen oportunidades para dar mayor alcance a las estrategias de conservación, que bien puede o no incluir a especies migratorias. Por lo tanto, esta herramienta de conservación tampoco tutela en su totalidad a la variedad de especies migratorias con que cuenta nuestro país.

- El establecimiento de hábitats críticos para la conservación de la vida silvestre. De acuerdo con el artículo 63 de la LGVS, los hábitats críticos son áreas que puede decretar la SEMARNAT con fines de conservación cuando se trate, entre otros criterios, de sitios en los que se desarrollen procesos biológicos esenciales, y existan especies sensibles a riesgos específicos, como cierto tipo de contaminación, o riesgo de colisiones con vehículos terrestres o acuáticos, que puedan llevar a afectar las poblaciones. Se trata regularmente de áreas terrestres o acuáticas utilizadas por la vida silvestre para la alimentación, depredación, forrajeo, descanso, crianza o reproducción, o rutas de migración.

<sup>22</sup> CONABIO, CONANP, INE, SEMARNAT, PROFEPA. 2012. *Propuesta de lista de especies prioritarias para la conservación en México*. Gobierno Federal, México. Disponible en Web: <[http://www.biodiversidad.gob.mx/especies/pdf/EspeciesPrioritarias/PropuestaEspPrioritarias\\_ago2012\\_VerAct\\_Sep2013.pdf](http://www.biodiversidad.gob.mx/especies/pdf/EspeciesPrioritarias/PropuestaEspPrioritarias_ago2012_VerAct_Sep2013.pdf)>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 75 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 75 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

Así pues, a diferencia de la NOM-059 y de la lista de especies prioritarias, los hábitats críticos constituyen una herramienta de conservación que atiende *ex profeso* la calidad de migratoria de una especie, pues son áreas cuya ubicación geográfica es estratégica en sus rutas. En este sentido, cabe notar que el artículo 72 del Reglamento señala como uno de los requisitos que debe contener la declaratoria de hábitat crítico, "la superficie y determinación del polígono en coordenadas UTM", es decir, la identificación geográfica del área es condición *sine qua non* se hace operativo el objetivo de conservación inherente al hábitat crítico. Si se desconocen las rutas de migración, no se puede identificar hábitat crítico alguno. La experiencia indica que el señalamiento geográfico de un hábitat crítico es resultado directo de la existencia de cierto acervo científico o bien de un bagaje cultural sobre el comportamiento de las especies<sup>23</sup> migratorias, por ende, la generación de conocimiento y la participación ciudadana en esta materia específicamente, son clave para garantizar la conservación de las mencionadas especies.

- El establecimiento de áreas de refugio para proteger especies acuáticas. Las áreas de refugio se establecen mediante acuerdo Secretarial por la SEMARNAT con el objeto de conservar y contribuir al desarrollo de especies nativas del medio acuático. El artículo 67 de la LGVS aborda las características de las especies que pueden ser sujeto de protección de las áreas de refugio, una de ellas se refiere a los "ejemplares con características específicas, de poblaciones, especies o grupos de especies nativas de la vida silvestre que se desarrollen en medio acuático, que sean afectados en forma negativa por el uso de determinados medios de

<sup>23</sup> CONABIO. 2000. *Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México*. SEMARNAT, México.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 75 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 75 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

aprovechamiento, por contaminación física, química o acústica, o por colisiones con embarcaciones”.

La “afectación negativa” a la que hace alusión la anterior disposición puede ser sufrida por una especie indistintamente de su calidad de migratoria. Es decir, los impactos al medio ambiente provocados, en su mayoría, por factores antropogénicos, no se limitan exclusivamente a las especies migratorias, aunque éstas bien han sido afectadas. Por ende, el establecimiento de áreas de refugio no garantiza necesariamente la protección de todas las especies migratorias del país si es que éstas no se encuentran inminentemente bajo alguna afectación negativa.

Si bien a la luz del artículo 67 de la LGVS se interpreta que el establecimiento de áreas de refugio no se dirige específicamente a la protección de las especies migratorias a menos de que sus poblaciones hayan sufrido alguna afectación, el Artículo II de la Convención de Aves Migratorias plantea la figura de “zona de refugio” desde un enfoque más preventivo, pues convoca tanto a nuestro país como a Estados Unidos, a determinar tales zonas en las que se deberá prohibir la captura de aves migratorias. Así pues, el establecimiento de estas zonas se basa en el conocimiento disponible sobre el comportamiento de dichas aves, conocimiento capaz de señalar la ubicación geográfica del sitio a declarar como zona de refugio. Luego entonces, el compromiso contraído por México de prohibir la caza de aves migratorias en ciertas zonas, le demand generar conocimiento para garantizar la conservación de las mencionadas especies.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

- El establecimiento de vedas. El artículo 71 de la LGVS otorga a la SEMARNAT la facultad de establecer vedas, las cuales tienen como finalidad, según lo dispuesto por el artículo 81 de la LGEEPA, la preservación, repoblación, propagación, distribución, aclimatación o refugio de los especímenes, principalmente de aquellas especies endémicas, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial. Como se ha mencionado anteriormente, estas especies pueden o no poseer la calidad de migratorias, por lo que, a la luz de los citados numerales, el establecimiento de vedas tampoco garantiza la protección de todas las especies migratorias en el país.

Sin embargo, el Artículo II de la Convención de Aves Migratorias establece en sus incisos A) y D) la fijación de vedas que prohíban en determinada época del año la captura de las aves migratorias y sus nidos y huevos, y la veda para patos del diez de marzo al primero de septiembre. Si bien este instrumento internacional tutela con mayor especificidad la calidad migratoria de las aves, su ámbito material de validez no abarca las demás clases pertenecientes al reino *animalia* que también pueden ser migratorias, como la mariposa monarca o la ballena jorobada.

Aunado a la observación anterior, es preciso notar también que el establecimiento de vedas, al igual que las estrategias de conservación que ya se han analizado, fundamenta su operatividad en el conocimiento disponible sobre el comportamiento, ecología y rutas de las especies cuyo aprovechamiento se pretende limitar. Por lo tanto, la generación y difusión del conocimiento se reviste nuevamente de importancia para la protección de aves migratorias a la luz de la Convención de Aves Migratorias.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA: A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

Derivado de los razonamientos anteriores, estas Comisiones Legislativas arriban a la conclusión de que no obstante el avance logrado por algunas de las herramientas con que dota la LGVS a la APF para la conservación de las especies, aún persiste la necesidad de concentrar esfuerzos específicos hacia la preservación de las especies migratorias, puesto que a excepción del establecimiento de hábitats críticos, ninguna tutela la importancia de las especies por su calidad migratoria. Además, se ha puesto en evidencia el relevante papel que juega tanto la generación y difusión de conocimiento como la participación ciudadana como bases para hacer operativa y dotar de efectividad cualquier acción encaminada hacia la protección de vida silvestre migratoria.

Aunado a las herramientas para la conservación que se analizaron anteriormente, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) da origen en su artículo 80, fracción V, al Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad (SNIB), otorgando a la CONABIO la responsabilidad de desarrollarlo. Esta responsabilidad embona con la visión presidencial por la que se creó justamente la citada Comisión con carácter de permanente, pues ya desde 1992 se reconocía que la investigación científica sobre los recursos biológicos permitiría el desarrollo de una base sólida sobre la cual cimentar su conservación y uso racional, asimismo se destacaba la necesidad de contar con un centro de información sobre biodiversidad en México, incorporando las tecnologías de frontera, y llevando a cabo programas de divulgación sobre la misma<sup>24</sup>.

En visión de la propia CONABIO, el SNIB<sup>25</sup> ha sido clave del éxito que se ha logrado durante los últimos años en los ámbitos de la exploración, estudio, protección y utilización de los recursos biológicos a fin de conservar los

<sup>24</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 1992. *ACUERDO por el que se crea la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad*. Gobierno Federal, México. Diario Oficial de la Federación 16 de marzo de 1992.

<sup>25</sup> Disponible en Web: <<http://www.conabio.gob.mx/remib/doctos/snib.html>>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA: A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE

ecosistemas del país y de generar criterios para su manejo sustentable<sup>26</sup>. El SNIB ocupa hoy uno de los tres primeros lugares a escala internacional en su tipo; está constituido por bases de datos sistematizadas sobre ejemplares de plantas y animales depositados en colecciones nacionales y del extranjero, los catálogos de las autoridades taxonómicas y las especies prioritarias para la conservación (especies enlistadas en la NOM-059, en los Apéndices de CITES, o de importancia económica, etc.), de los organismos vivos modificados por medio de ingeniería genética, de las especies invasoras, de los catálogos de expertos nacionales e internacionales y la Red Mundial de Información sobre Biodiversidad (REMIB). Además, el SNIB incluye imágenes de satélite, cartografía digital, datos de vegetación, climas, precipitación, infraestructura, poblaciones, herramientas estadísticas, de análisis de patrones de diversidad, detección de prioridades en conservación, entre otros.

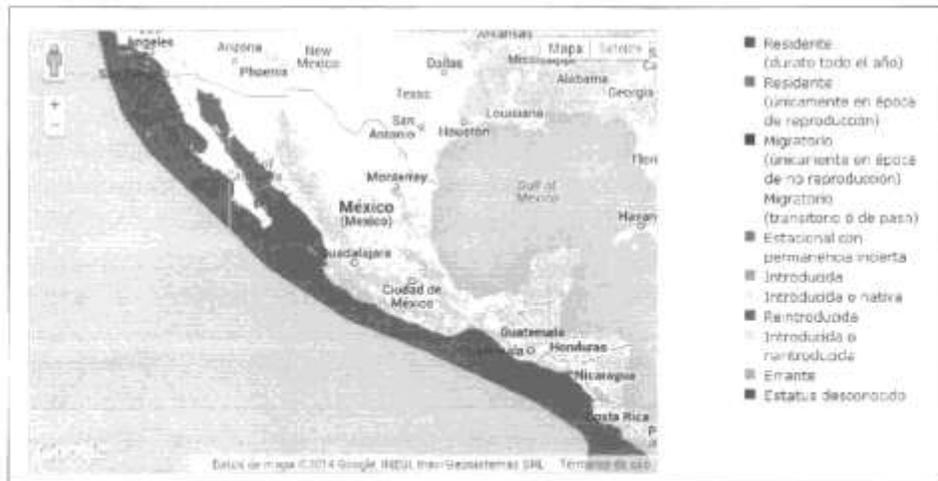
Otro de los programas que la CONABIO aplica en aras de su mandato presidencial es la Red de Conocimiento sobre las Aves de México<sup>27</sup> (RCAM). Se trata de un portal de Internet que recopila la información sintética de más de 1,000 especies de aves que se encuentran en México, incluyendo también listados de especies y fichas técnicas de áreas protegidas, áreas de importancia para la conservación de las aves (AICAs), estados y biomas. Uno de los componentes que integran la información de cada especie es precisamente su calidad de migratoria ya sea únicamente durante época de reproducción o durante época de no reproducción, dichos datos se visualizan a través de un mapa para cada caso. La Figura 2 muestra el caso, por ejemplo, del Paíño Mínimo (*Oceanodroma microsoma*) una especie bajo la categoría de amenazada de acuerdo con la NOM-059, residente durante todo el año del AICA "Isla Ángel de la Guarda" en Baja California y cuya ruta migratoria son las costas del Pacífico mexicano.

<sup>26</sup> CONABIO. 2009. *Informe de Actividades enero 2007 - julio 2009*. Gobierno Federal, México.

<sup>27</sup> Disponible en Web: <[www.avesmx.net](http://www.avesmx.net)>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 75 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.



**Figura 2.** Mapa de la Ficha Técnica del Paño Minimo (*Oceanodroma microsoma*).  
Fuente: [avesmx.conabio.gob.mx](http://avesmx.conabio.gob.mx)

La RCAM materializa la importancia de contar con conocimiento público acerca de las rutas migratorias de las especies que presentan esta calidad, a fin de fortalecer sus estrategias de conservación. Si bien la RCAM no se encuentra dirigida *ex profeso* a las especies migratorias, pues se trata de una plataforma únicamente sobre la avifauna, no es coincidencia la inclusión de la calidad y ruta migratoria como componente de información relevante que se presenta sobre cada especie.

Es de reconocer que no todas las aves contenidas en la RCAM presentan la calidad de migratorias, sin embargo, dicho portal constituye hasta ahora, uno de los mayores esfuerzos institucionales para generar y difundir conocimiento sobre especies migratorias con el objetivo de fundar bases más sólidas para la toma de decisiones. Ello pone simultáneamente en evidencia la necesidad de concentrar acciones hacia el conocimiento específico sobre especies migratorias, máxime si se retoma que éstas no son objeto de atención focal en los instrumentos de



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

conservación existentes. Mayores conocimientos sobre las especies migratorias facilitarían, por ejemplo, la identificación y establecimiento de hábitats críticos y de zonas de refugio como instrumentos de conservación de las mismas.

Por otro lado, estas Comisiones Legislativas estiman que la generación de conocimiento específico sobre especies migratorias y su divulgación no representarían una carga excesiva para el Estado, puesto que el innegable avance que ha logrado la CONABIO en materia de investigación científica sobre la biodiversidad -que incluye en mayor o menor medida a las especies migratorias, es un claro reflejo de la capacidad institucional disponible para el estudio y la compilación de datos.

**SIXTA.-** Si bien se han expuesto los avances institucionales logrados a la fecha, también se ha analizado que los mismos no se encuentran enfocados específicamente a las especies migratorias. Basta decir que hasta hoy no existe un compendio sobre las regiones geográficas que conforman las rutas de todas las especies migratorias que habitan o se alojan en México. Esta desinformación dificulta la toma de decisiones efectivas para la preservación de dichas especies, como la identificación de polígonos para el establecimiento de hábitats críticos, lo que pone en evidencia la necesidad de generar mayor conocimiento sobre las rutas migratorias de las especies y de fortalecer los mecanismos de cooperación ciudadana.

A fin de ejemplificar lo anterior basta analizar el caso de la Estrategia para la Conservación y el Manejo de las Aves Playeras y sus Hábitats, elaborada por la SEMARNAT en el año 2008, entre cuyos objetivos específicos destacan el promover la investigación que genere información básica para la conservación y el manejo de las aves playeras, y el difundirla y promoverla para dar a conocer el



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

valor que representa garantizar la conservación y el manejo de las poblaciones de aves playeras y su hábitat en México. Para ello, se identificaron áreas de importancia para estas aves haciendo uso de la información existente, abarcando gran parte del territorio nacional. Este proceso de identificación se basó en publicaciones de inicios de la década de 1990 y en datos de los censos aéreos realizados por el Servicio Canadiense de Vida Silvestre entre 1992 y 1994<sup>28</sup>, como únicas fuentes de información disponibles, ya que no se cuenta con trabajos más recientes.

La propia Estrategia reconoce que "en México aún no se cuenta con la información adecuada que proporcione las bases suficientes para priorizar de manera más objetiva los humedales de importancia para las aves playeras en el ámbito internacional". Lo anterior evidencia que en México no contamos con un inventario adecuado de las áreas utilizadas por las aves playeras migratorias; a diferencia de otros países como Estados Unidos y Canadá en donde la generación de conocimiento y la participación ciudadana han sido componentes bien integrados al factor de éxito de las estrategias de conservación no sólo de las aves playeras migratorias sino de las especies migratorias en general. Estos países cuentan con mayor información sobre el número de especies migratorias que habitan y/o atraviesan sus territorios, la ubicación geográfica de sus rutas migratorias, el tamaño de sus poblaciones y las amenazas que enfrentan.

Canadá, por ejemplo, se propone construir bases científicas para la conservación de las aves playeras a través del Plan Canadiense de Conservación de Aves Playeras (*Canadian Shorebird Conservation Plan*). Para lograrlo, el gobierno implementa un intenso monitoreo para identificar las tendencias de las poblaciones e identificar sus hábitats prioritarios utilizando un enfoque continental

<sup>28</sup> SEMARNAT. 2008. *Estrategia para la Conservación y Manejo de las Aves Playeras y su Hábitat en México*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México. 89 p.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

integrado, facilita iniciativas coordinadas de investigación dirigidas a los requisitos prioritarios de conservación, intercambia información y experiencias con otros países, y propicia la participación activa de organizaciones no gubernamentales en las actividades de conservación. A su fecha de publicación en 2001, dicho Plan contaba ya con un estimado sobre el tamaño, abundancia y rutas de las poblaciones de 47 especies de aves playeras migratorias cuya anidación o hábitat ocurren en Canadá<sup>29</sup>. La Tabla 1 muestra los referidos datos para diez de estas especies.

Code	Species	Scientific name	Estimated population <sup>29</sup>		% NA stage in Canada <sup>30</sup>	Current maximum census totals observed in each State <sup>30</sup>			Breeding status in Canada	Abundance status in Canada <sup>30</sup>
			U.S. Atlantic	Canada		Florida	Georgia	Eastern		
RRPL	RaccoonEared Plover	<i>Plevastiz squarrosá</i>	200 000	200 000		32 100	32 100	26 900	B	Com
AGPL	American Golden-Plover	<i>Plevastiz ámericana</i>	150 000+	150 000+	78.2	77 000	21 200	12 000	B	Com
CRPL	Common Ringed Plover	<i>Chroastiz ámericana</i>	~ 10 000	~ 10 000	100	-	-	10 000	B	Rag
SEPL	Sandplained Plover	<i>Chroastiz ámericana</i>	150 000	150 000	70.2	13 000	13 200	104 800	B	Com
FPPL	Piping Plover	<i>Chroastiz melódica</i>	5 815	2 110		-	5 234	2 612	B	End
SCPL	Killdeer	<i>Chroastiz vortezus</i>	1 000 000	566 000	30.8	20 000+	39 400	19 400	D	Com
MLUP	Mountain Plover	<i>Chroastiz montana</i>	5 000	10		6 700	2 200	-	B	End
ADOP	American Oystercatcher	<i>Haematopus palliatus</i>	1 630	4		-	-	4	B	Sci
BLOP	Black Oystercatcher	<i>Haematopus bachmani</i>	8 900	8 900		11 000	-	-	B	Rag
BNST	Black-necked Stilt	<i>Himantopus mexicanus</i>	120 000+	400		18 000	120 000	~ 400	R	Sci

Tabla 1. Tamaño y abundancia estimados de las poblaciones de 10 especies de aves playeras migratorias que anidan o habitan en Canadá (47 especies en el documento original).

Por su parte, el Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS<sup>30</sup>, por sus siglas en inglés) concentra sus esfuerzos de investigación hacia cuatro disciplinas, de una de las cuales, la relativa a los recursos biológicos, se desprenden dieciocho centros de ciencia y tecnología dirigidos a generar conocimiento sobre las

<sup>29</sup> DONALDSON, G., Hyslop, C., Morrison, G., Dickson, L. & I. Davidson. Eds. 2000. *Canadian Shorebird Conservation Plan*. Canadian Wildlife Service, Ottawa.

<sup>30</sup> United States Geological Survey.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA; A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

especies migratorias, proveer bases científicas para su conservación y difundir información en la materia.

Estados Unidos cuenta con el Centro de Información de Aves Migratorias (Migratory Bird Data Center), una importante base de datos para la conservación de especies migratorias, desarrollado precisamente por el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos (U.S. Fish and Wildlife Service) y el Centro Patuxent de Investigación de Vida Silvestre, uno de los centros de ciencia y tecnología del USGS. El Centro de Información, disponible al público vía Internet, se encuentra constituido por diez bases de datos que atienden diversos tipos de especies de aves migratorias, georeferencian sus sitios de anidación, así como sus rutas y ciclos migratorios a lo largo de todas las coordenadas del país<sup>31</sup>. Este grado de avance en el conocimiento sobre las especies coadyuva en gran medida a una eficiente planeación y aplicación de los programas a cargo del Servicio de Pesca y Vida Silvestre, tales como el Programa de Aves Migratorias (Migratory Bird Program).

Chile, Colombia, Ecuador y Perú, a través de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), se han sumado también a los esfuerzos por integrar la generación de conocimiento y la participación ciudadana al factor de éxito de las estrategias de conservación de especies migratorias. Entre marzo de 2011 y junio de 2012, la CPPS con apoyo financiero del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Gobierno de España, llevó a cabo el primer componente del proyecto "Planificación espacial de larga escala para rutas migratorias y hábitats críticos de mamíferos marinos en el Pacífico oriental". Este primer componente consistió en la compilación de información biofísica y socioeconómica a través del análisis con sistemas de información geográficos (SIG) para identificar

<sup>31</sup> U.S. FISH AND WILDLIFE SERVICE. 2014. *Migratory Bird Data Center: General Database Information*. [en línea] [ref. enero de 2014]. Disponible en Web: <<https://migbirdapps.fws.gov/>>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

áreas de concentración, rutas migratorias, principales amenazas y modelación del hábitat de cinco especies de ballenas (ballena azul, ballena de Bryde o tropical, ballena jorobada, ballena franca austral y cachalote).

La importancia de proyectos como el anterior recae en la comprobada utilidad de la planificación espacial, ya sea marina o terrestre, como herramienta de gestión para regular las interacciones de especies migratorias con las diferentes actividades humanas en una misma zona, promoviendo su sustentabilidad. Así, la planificación espacial es clave en la identificación de sitios de conservación de especies migratorias, para lo cual es necesario la integración, el mapeo y el análisis SIG de datos sobre rutas, hábitats críticos y amenazas antropogénicas.

**SÉPTIMA.**- La exposición de los esfuerzos que otros países realizan en materia de generación de conocimiento y de participación ciudadana como componentes principales de sus estrategias de conservación de especies migratorias, si bien evidencian que en México aún no contamos con la información adecuada que proporcione las bases suficientes para priorizar de manera más objetiva la protección de nuestra riqueza biológica migratoria, aquéllos no son ajenos a la visión de política pública que la presente Administración Federal plantea para el corto y mediano plazos.

Al respecto, uno de los once objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) para lograr un "México Próspero" consiste en "impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural", mismo que traza una serie de estrategias y éstas a su vez, líneas de acción, entre las que destacan:



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

- Actualizar y alinear la legislación ambiental para lograr una eficaz regulación de las acciones que contribuyen a la preservación y restauración del medio ambiente y los recursos naturales.
- Fortalecer el capital social y las capacidades de gestión de ejidos y comunidades en zonas forestales y de alto valor para la conservación de la biodiversidad.
- Promover el conocimiento y la conservación de la biodiversidad, así como fomentar el trato humano a los animales.

Estas líneas de acción son la base sobre la cual el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 (PROMARNAT) esgrime sus seis objetivos, estrategias y acciones. El Objetivo 4 que plantea recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural, deriva en siete estrategias, entre cuyas líneas de acción en materia de conservación de especies destacan:

- Fomentar la restauración de ecosistemas, para mantener y restablecer sus funciones, asegurando su conectividad y provisión de servicios ambientales.
- Promover el incremento de las capacidades regionales de conservación *in situ*.
- Fomentar la integración de corredores biológicos para conectar funcional e integralmente espacios territoriales para la conservación y el desarrollo sustentable.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

- Identificar zonas ambientalmente vulnerables para impulsar la recuperación y conservación de flora y fauna mediante programas de conservación de especies.
- Revisar y actualizar los instrumentos normativos y regulatorios existentes en materia ambiental y de recursos naturales.

Es claro que el objetivo de las modificaciones a la LGVS que promueve la Senadora acompaña la visión de política pública de la presente APF, además de fomentar un avance en las estrategias nacionales actuales de conservación en armonía con la comprobada eficacia de los esfuerzos internacionales.

**OCTAVA.-** La LGVS en su texto vigente recoge la importancia de la participación ciudadana, al preverla en la formulación y conducción de la política nacional en materia de vida silvestre, según la fracción V del artículo 5o, y la establece además a través de su Título IV.

Sin embargo, tal y como se analizó en la cuarta consideración a la luz de los artículos 5 y 28 del Reglamento, los dos mecanismos de participación social que en materia de especies migratorias existen hasta hoy -la CONAVIS y la responsabilidad adjudicada a los titulares de las UMA y las personas autorizadas para realizar aprovechamientos, limitan el actuar de otros sectores de la población claves para la generación de conocimientos y la implementación de acciones de conservación, puesto que en el caso específico de las especies migratorias, su preservación es un reto complejo, y como tal, una sociedad proactiva es clave para garantizar la eficacia de las estrategias de conservación.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

Prueba de lo anterior, es el ejemplo que expone la Senadora Promovente sobre el Grupo Tortuguero de las Californias y su red de conservación entre los pescadores tradicionales, quienes gracias a su capacidad organizativa, lograron avances significativos en la recuperación de la tortuga marina. Así, la reforma al artículo 76 de la LGVS no es redundante, puesto que robustece lo ya planteado por la Ley, haciendo un llamado más contundente al fomento de la participación ciudadana en la conservación de especies migratorias.

En resumen, estas Comisiones Legislativas observan que los dos objetivos de la pretendida reforma de generar y difundir conocimiento sobre las especies migratorias, así como de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la materia, son congruentes con los compromisos internacionales que México ha adquirido en materia de conservación de la diversidad biológica y de preservación de especies migratorias, armónicos con la legislación nacional y con los avances en los instrumentos de política pública que hasta hoy se han puesto en marcha.

Si bien las modificaciones propuestas por la Senadora coinciden con ciertos avances de política pública, tales como el establecimiento de hábitats críticos, la RCAM y las AICAS, las reformas pretendidas integran, de manera formal, todos estos esfuerzos de conservación que actualmente existen y pretenden focalizarnos hacia una mayor atención de las especies migratorias concretamente. Por ende, las que dictaminan estiman pertinente, en lo general, la reforma al artículo 76 y la adición al artículo 76 Bis de la LGVS.

**NOVENA.-** Ahora bien, las Comisiones que dictaminan se permiten plantear algunas modificaciones a la propuesta de redacción de la Senadora a fin de ampliar las bondades ambientales de su espíritu original, así como de construir la estructura jurídica necesaria para garantizar su operatividad y eficaz



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 7º Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 7º BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

implementación por parte de la Administración Pública. Ello, en razón de lo siguiente:

- El “**manejo integral**” y la “**restauración**” son actividades bien incorporadas a las visiones de la LGVS y de la LGEEPA, respectivamente, con el fin de atender las condiciones sociales, económicas y culturales invariablemente vinculadas a la vida silvestre y a la protección de los recursos naturales. Las amenazas a las que hoy por hoy se encuentran sujetas las especies migratorias derivan precisamente de ese contexto socioeconómico, el cual ya ha generado estragos en sus hábitats. Tal es el caso de la disminución de ejemplares de mariposa monarca a causa, entre otras, de la deforestación en los bosques de Michoacán, por mencionar un ejemplo. Así pues, la preservación de especies migratorias se encuentra íntimamente relacionada con la calidad de los ecosistemas y los aspectos socioeconómicos que en ellos influyen, por lo que se considera relevante adicionar “el manejo integral” y la “restauración” como estrategias para lograr los objetivos de protección de las especies.
- De conformidad con el artículo 7º de la LGVS, **la concurrencia de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios** en materia de vida silvestre persigue, entre otros objetivos, el de *garantizar la unidad de propósitos y la congruencia en la acción de los distintos órdenes de gobierno relativa a la ejecución de los lineamientos de la política nacional en materia de vida silvestre*, así como el de *desarrollar las facultades de la federación para coordinar la definición, regulación y supervisión de las acciones de conservación de la biodiversidad y su hábitat*. Como ya se ha hecho mención, la complejidad de la conservación de las especies migratorias es tal que requiere, además de la participación de la sociedad civil, de la suma



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

de esfuerzos institucionales que fortalezcan las acciones federales. En virtud de ello, se plantea la incorporación de "mecanismos de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios" como estrategia para otorgar mayor eficiencia a las acciones de conservación de las especies que nos ocupan.

- Finalmente, se considera necesario encausar la generación de conocimiento hacia la promoción de una política de protección, conservación, preservación, restauración y manejo integral que incluya la creación e integración de **corredores biológicos**, ya que, como hemos analizado anteriormente, una de las condiciones necesarias para la conservación de especies migratorias es precisamente la conectividad entre los ecosistemas, mismos que, a lo largo de sus rutas, fungen como sitios de anidación, alimentación o descanso. El fomento a la integración de los corredores biológicos para conectar espacios territoriales con fines de conservación y desarrollo sustentable es una línea de acción de la Estrategia 4.3 del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018. En este sentido, actualmente la CONABIO trabaja en nueve corredores biológicos en el sureste del país en los que se desarrollan modelos de gestión territorial para promover el manejo sustentable de los recursos naturales en zonas prioritarias por su biodiversidad y presencia de comunidades marginadas, por lo que la incorporación de la figura de "corredor biológico" en el marco jurídico para la conservación de especies migratorias resulta tanto pertinente como necesaria a fin de homologar las disposiciones normativas con los avances de los modelos de manejo integral.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

Dadas todas y cada una de las consideraciones anteriores, estas Comisiones Legislativas someten a consideración de la Honorable Asamblea del Senado de la República la aprobación del siguiente proyecto de:

#### DECRETO

#### QUE REFORMA EL ARTÍCULO 76 Y ADICIONA EL ARTÍCULO 76 BIS DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

**Artículo Único.-** Se reforma el artículo 76 y se adiciona el artículo 76 Bis de la Ley General de Vida Silvestre, para quedar como sigue:

**Artículo 76.** La conservación de las especies migratorias se llevará a cabo mediante la protección, el mantenimiento, la restauración y el manejo integral de sus hábitats, el muestreo y el seguimiento de sus poblaciones, así como el fortalecimiento y desarrollo de mecanismos de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, de colaboración con la sociedad civil y de cooperación internacional; de acuerdo con las disposiciones de esta Ley, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de las que de ellas se deriven, sin perjuicio de lo establecido en los tratados y otros acuerdos internacionales en los que México sea Parte Contratante.

**Artículo 76 Bis.** La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones, se coordinará con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios con el objeto de identificar, evaluar y actualizar las rutas y ciclos migratorios de las especies que se desplazan naturalmente a través del territorio nacional.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

A partir del conocimiento que se genere, promoverá una política de protección, conservación, preservación, restauración y manejo integral que incluya la creación e integración de corredores biológicos, considerando las características físicas del área y los aspectos socioeconómicos de las zonas que correspondan, para lo cual podrá solicitar opinión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes.

#### Transitorios

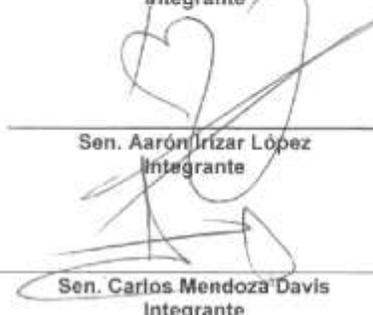
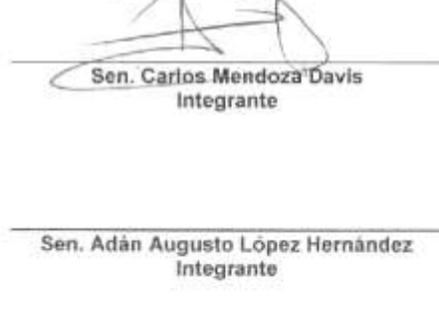
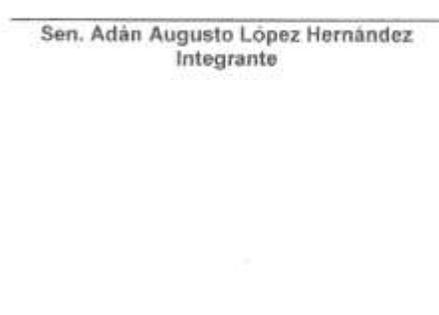
**Único.** El Presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de sesiones del Senado de la República del Honorable Congreso de la Unión a 9 de diciembre de 2014.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTICULO 76 BIS A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

**COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

  
\_\_\_\_\_  
Sen. Ninfa Salinas Sada  
Presidenta  
\_\_\_\_\_  
Sen. Raúl Barón Pozos  
Secretario  
\_\_\_\_\_  
Sen. Silvia Guadalupe Garza Galván  
Secretaria  
\_\_\_\_\_  
Sen. Ricardo Barroso Agramont  
Integrante  
\_\_\_\_\_  
Sen. Ernesto Gándara Campu  
Integrante  
\_\_\_\_\_  
Sen. Aarón Irizar López  
Integrante  
\_\_\_\_\_  
Sen. Jesús Casillas Romero  
Integrante  
\_\_\_\_\_  
Sen. Carlos Mendoza Davis  
Integrante  
\_\_\_\_\_  
Sen. Fernando Torres Graciano  
Integrante  
\_\_\_\_\_  
Sen. Adán Augusto López Hernández  
Integrante



COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 76 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 76-BIS, A LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE

**ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA**

SEN. RAÚL GRACIA GUZMÁN  
PRESIDENTE

SEN. MIGUEL ÁNGEL CHICO HERRERA  
SECRETARIO

SEN. ZOE ROBLEDO ABURTO  
SECRETARIO

SEN. ENRIQUE BURGOS GARCÍA  
INTEGRANTE

SEN. SONIA MENDOZA DÍAZ  
INTEGRANTE



**DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.**



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS

**HONORABLE ASAMBLEA:**

A las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y de Estudios Legislativos a la LXII Legislatura del Senado de la República, les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 47 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

En virtud del análisis y estudio de la Iniciativa que se dictamina, estas Comisiones, con base en las facultades que les 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 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 117, numeral 1; 135, numeral 1, fracción I; 177, numeral 1; 182; 188, numeral 1; 190, y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República, someten a consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente dictamen de acuerdo con la siguiente:

**METODOLOGÍA**

En el apartado de "Antecedentes" se da constancia del proceso legislativo del asunto sujeto a dictamen.

En el capítulo correspondiente a "Contenido de la Iniciativa", se sintetiza el alcance de la propuesta de reforma en estudio.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

En el capítulo de "Consideraciones", las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y de Estudios Legislativos realizan el análisis técnico y jurídico pormenorizado de las adiciones propuestas con el objeto de valorar su pertinencia o realizar las modificaciones que para tal efecto resulten procedentes y mediante las cuales se sustenta el decreto propuesto.

### **ANTECEDENTES**

1.- En sesión plenaria celebrada el día 24 de octubre del año 2013, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores recibió la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 47 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, presentada por el Senador Jorge Emilio González Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

2.- En esa misma fecha, la Iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y de Estudios Legislativos para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente, de conformidad con el siguiente:

### **CONTENIDO**

Los legisladores que integran esta Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión tienen el derecho de iniciativa, el cual se sustenta en la fracción II del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así también este Congreso tiene la facultad que le confiere el Artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ambiente de sus respectivas competencias,



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Una vez analizadas las atribuciones referidas en el párrafo anterior, y los requerimientos contenidos dentro de los asuntos en estudio, estas Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y de Estudios Legislativos, estiman que la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 47 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos cumple en general con los requisitos formales que se exigen en la práctica para su presentación y que son los siguientes:

- Ser formulada por escrito.
- Tener un título.
- Contener el nombre y firma de quien presenta la Iniciativa.
- Una parte expositiva de motivos.
- El texto legal que se propone.
- El artículo transitorio que señala la entrada en vigor.
- Ser publicada en gaceta parlamentaria.

La Iniciativa con Proyecto de Decreto que se dictamina tiene por objeto fortalecer las disposiciones de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR) que son aplicables a los pequeños generadores de residuos peligrosos. Para ello se reforma el artículo 47 de la Ley en comento, precisando que los pequeños generadores de residuos peligrosos someterán a consideración de la Secretaría el plan de manejo respectivo y presentarán un informe anual sobre la cantidad generada y las modalidades de manejo aplicadas a esos residuos.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

## CONSIDERACIONES

**PRIMERA.-** En el mundo globalizado en el que nos toca vivir, se genera una importante cantidad de productos que satisfacen nuestras necesidades. Muchos de esos productos, así como los empaques que los contienen, al concluir su vida útil se convierten en residuos que, de no ser manejados adecuadamente pueden ocasionar daños a la salud y deterioro al medio ambiente.

De conformidad con lo dispuesto por la fracción XXIX del artículo 5 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), un Residuo es aquel: *"[m]aterial o producto cuyo propietario o poseedor desecha y que se encuentra en estado sólido o semisólido, o es un líquido o gas contenido en recipientes o depósitos, y que puede ser susceptible de ser valorizado o requiere sujetarse a tratamiento o disposición final."*

Los residuos se clasifican en tres grandes grupos, a saber: (1) sólidos urbanos, (2) de manejo especial y (3) peligrosos.<sup>1</sup> Para efectos del presente dictamen los residuos peligrosos cobran especial relevancia, por lo que es pertinente recordar que la fracción XXXII del artículo 5 de la LGPGIR los define como: *"aquellos que posean alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad, o que contengan agentes infecciosos que les confieran peligrosidad, así como envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio..."*.

Los generadores de residuos peligrosos se clasifican en tres grupos, a saber: (1) grandes, (2) pequeños y (3) micro generadores.<sup>2</sup> El manejo que se da a los

<sup>1</sup> Véase Segundo párrafo del artículo 1° de la Ley General para la Prevención y la Gestión Integral de Residuos

<sup>2</sup> Véase el artículo 44 de la Ley General para la Prevención y la Gestión Integral de Residuos.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS. A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

residuos peligrosos de pequeños generadores es motivo de preocupación para el legislador promovente de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que se dictamina. Por ello es importante tener presente que la fracción XX del artículo 5 de la LGPGIR indica que a este grupo pertenecen las personas *“física[s] o moral[es] que genere[n] una cantidad igual o mayor a cuatrocientos kilogramos y menor a diez toneladas en peso bruto total de residuos al año o su equivalente en otra unidad de medida.”*

**SEGUNDA.-** De acuerdo con los datos más recientes publicados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en México se generaron aproximadamente 1.97 millones de toneladas de residuos peligrosos en el periodo 2004-2013.<sup>3</sup> Éstos fueron producidos por un universo de 79,577 empresas registradas (generadores), de las cuales, **28,715 pertenecen al grupo de los pequeños generadores.**<sup>4</sup> Como se aprecia, este grupo representa el 36% del universo total de generadores de residuos peligrosos en el país.

Ahora bien, por lo que respecta al volumen total de residuos peligrosos que ese grupo generó, la SEMARNAT reporta 81,763 toneladas, equivalente al 4.14% de los residuos peligrosos generados en el país en el periodo 2004-2013.<sup>5</sup> La tabla I muestra las cinco entidades federativas donde se generaron la mayoría de esos residuos para el periodo aludido, que es el dato más reciente disponible y que representa el 43.71% del total del tipo de residuos que nos ocupa, generados por esa categoría de generador. Cabe destacar que al comparar el volumen generado

<sup>3</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2013. "Inventario de Residuos Peligrosos (generación por categoría, sector y región)" México. En: <http://web2.semarnat.gob.mx/temas/gestionambiental/materialesactividades/Paginas/ResPel.aspx> Página consultada el 3 de diciembre de 2013.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Idem.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

en el periodo 2004-2013 con el que se generó en el periodo 2004-2011 se advierte una reducción del 1.09%, equivalente a 10,548.23 toneladas.<sup>6</sup>

**TABLA I. LAS CINCO ENTIDADES FEDERATIVAS DONDE SE GENERÓ EL MAYOR VOLUMEN DE RESIDUOS PELIGROSOS POR PEQUEÑOS GENERADORES (2004-2013)**

ENTIDAD FEDERATIVA	RESIDUOS GENERADOS (TONELADAS)
Zona Metropolitana del Valle de México	15,251.37
Jalisco	6,063.33
Chihuahua	5,140.85
Baja California	4,888.43
Nuevo León	4,400.20
<b>Total</b>	<b>35,744.18</b>

En cuanto al tipo de residuos peligrosos generados, la SEMARNAT indica que los más frecuentes son los sólidos, que constituyen el 45.8% del total de residuos generados por los grandes, pequeños y micro generadores. Dicho porcentaje equivale a 905,174 toneladas.<sup>7</sup> En segundo lugar se encuentran los aceites gastados, seguidos de otros residuos, los lodos, los solventes, los biológico-infecciosos, los líquidos en proceso, las escorias y las sustancias corrosivas. La tabla II ilustra el volumen de los residuos peligrosos generados por tipo de residuo.

<sup>6</sup> Dato comparado de las siguientes fuentes: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2013. "Inventario de Residuos Peligrosos (generación por categoría, sector y región)". México. En: <http://web2.semarnat.gob.mx/temas/gestionambiental/materialesactividades/Paginas/ResPel.aspx>. Página consultada el 3 de diciembre de 2013 y Tabla "Generación Estimada de Residuos Peligrosos según categoría de Generador". En: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2012. "Residuos Peligrosos". *Capítulo 7 Residuos. Informe de la Situación del Medio Ambiente en México 2012. Compendio de Estadísticas Ambientales*. México, p. 343.

<sup>7</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2013. "Generación por Tipo o Corriente de Residuo" México. En: <http://web2.semarnat.gob.mx/temas/gestionambiental/materialesactividades/Paginas/ResPel.aspx>. Página consultada el 3 de diciembre de 2013



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

**TABLA II. TIPO, VOLUMEN Y PORCENTAJE DE RESIDUOS PELIGROSOS GENERADOS EN MÉXICO EN EL PERIODO (2004-2013) <sup>2</sup>**

TIPO DE RESIDUO	RESIDUOS GENERADOS (TONELADAS)	PORCENTAJE
Sólidos <sup>3</sup>	905,174	45.89%
Aceites gastados	419,668	21.27%
Lodos	160,511	8.13%
Otros residuos	165,772	8.40%
Biológico-Infeciosos	147,647	7.48%
Solventes	67,654	3.42%
Líquidos en proceso	55,048	2.79%
Escorias	29,349	1.48%
Sustancias corrosivas	21,086	1.06%
<b>Total</b>	<b>1,971,909</b>	<b>99.92%</b>

**TERCERA.-** El daño que pueden ocasionar los residuos peligrosos se asocia con la toxicidad intrínseca del residuo en cuestión, así como con la acumulación de éste en el ambiente o en la biota. La toxicidad de un residuo peligroso se determina en función de sus efectos, que pueden ser o no letales. Por lo general los primeros obedecen a una exposición alta, mientras que los segundos se asocian a: *“la reducción del tiempo de vida de ciertas especies, incremento de la susceptibilidad a enfermedades, así como efectos mutagénicos y teratogénicos.”*<sup>10</sup>

Por otra parte, cabe recordar que la acumulación se refiere a su capacidad de concentrarse en determinados medios, como el aire, agua o suelo o tejidos biológicos (bioacumulación) a través del tiempo,<sup>11</sup> esto significa que a pesar de que las emisiones de estos residuos se encuentren por debajo del límite máximo

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> En este grupo de residuos peligrosos se encuentran los provenientes del mantenimiento automotriz, el asbesto, las felas, las pieles y los metales pesados, entre otros.

<sup>10</sup> Ruiz Aguilar, G. et.al. 2001. "Residuos Peligrosos: grave riesgo ambiental". *Avance y Perspectiva* Vol. 20, mayo.- junio, 2001. México, p. 155. En: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd30/grave.pdf>. Página consultada el 15 de diciembre de 2013.

<sup>11</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Heavy Metals. The Caribbean Environment Programme. En: [www.cep.unep.org/publications-and-resources/marine-and-coastal-issues-links/heavy-metals](http://www.cep.unep.org/publications-and-resources/marine-and-coastal-issues-links/heavy-metals). Página consultada el 3 de diciembre de 2013.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

permisible, con el tiempo, su acumulación alcanzará los niveles necesarios para considerar su presencia como tóxica.

Por ello, el manejo adecuado de residuos peligrosos es fundamental para evitar graves riesgos o afectaciones a la salud humana y el ambiente: *"Los RP [residuos peligrosos] que tienen características de toxicidad y la inclusión de agentes infecciosos pueden afectar a la población y demás elementos de los ecosistemas a través de la contaminación de las fuentes de agua, tanto superficial como subterránea. Entre las enfermedades asociadas con la exposición a los RP están el cáncer, las malformaciones genéticas y los daños renales y hepáticos."*<sup>12</sup>

**CUARTA.-** La LGPGIR dispone que quienes generen residuos peligrosos tienen la obligación de informarlo a la SEMARNAT o a las autoridades locales competentes, asimismo deben identificarlos, clasificarlos y manejarlos de conformidad con esa Ley, su reglamento y las normas oficiales mexicanas que al efecto se expidan.<sup>13</sup> En ese sentido, los pequeños generadores deben manejar los residuos que generen o bien contratar a gestores autorizados o empresas dedicadas a brindar el servicio de manejo.<sup>14</sup> Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley en comento, tanto los generadores como los gestores de residuos peligrosos tienen la responsabilidad de manejarlos de forma segura y ambientalmente adecuada. Ello porque como se ha mencionado, su inadecuado manejo puede ocasionar riesgos graves a la salud humana y afectar el ambiente.

La LGPGIR también permite a los pequeños generadores transferir los residuos peligrosos que generan a industrias que los pueden utilizar como insumo en sus

<sup>12</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2004. Informe de la Situación del Medio Ambiente en México. México. En: [http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informa\\_04/06\\_residuos/cap8\\_2.html](http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informa_04/06_residuos/cap8_2.html). Página consultada el 3 de diciembre de 2013.

<sup>13</sup> Véanse los artículos 40, 43 y 45 de la Ley General para la Prevención y la Gestión Integral de Residuos.

<sup>14</sup> Ver artículo 42 de la Ley General para la Prevención y la Gestión Integral de Residuos.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

procesos de producción,<sup>15</sup> siempre que se informe previamente a la SEMARNAT, para lo cual se requerirá un plan de manejo, que es el instrumento que tiene por objeto *“minimizar la generación y maximizar la valorización de residuos sólidos urbanos, residuos de manejo especial y residuos peligrosos específicos, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social, con fundamento en el Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de Residuos, diseñado bajo los principios de responsabilidad compartida y manejo integral, que considera el conjunto de acciones, procedimientos y medios viables e involucra a productores, importadores, exportadores, distribuidores, comerciantes, consumidores, usuarios de subproductos y grandes generadores de residuos, según corresponda, así como a los tres niveles de gobierno.”*<sup>16</sup>

Aquí es importante recordar que de conformidad con lo dispuesto por la fracción XVII del artículo 5 de la LGPGIR, el manejo integral comprende: *“[l]as actividades de reducción en la fuente, separación, reutilización, reciclaje, co-procesamiento, tratamiento biológico, químico, físico o térmico, acopio, almacenamiento, transporte y disposición final de residuos, individualmente realizadas o combinadas de manera apropiada, para adaptarse a las condiciones y necesidades de cada lugar, cumpliendo objetivos de valorización, eficiencia sanitaria, ambiental, tecnológica, económica y social.”*

La LGPGIR dispone asimismo que los pequeños generadores de residuos peligrosos deben registrarse ante la SEMARNAT y contar con una bitácora que contenga información relativa al volumen anual generado y las modalidades de manejo que se aplicaron.

<sup>15</sup> Esto para aplicar el principio de valorización, que la propia Ley General para la Prevención y la Gestión Integral de Residuos dispone en las fracciones I y VII del artículo 1, la fracción VI del artículo 2 y artículo 42.

<sup>16</sup> Véase fracción XXI del artículo 5 de la Ley General para la Prevención y la Gestión Integral de Residuos.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 de la LGPGIR, si los residuos peligrosos de pequeños generadores se encuentran en el siguiente listado, por ley están obligados a elaborar planes de manejo: (1) aceites lubricantes usados; (2) disolventes orgánicos usados; (3) convertidores catalíticos de vehículos automotores; (4) acumuladores de vehículos automotores contenido plomo; (5) baterías eléctricas a base de mercurio o de níquel-cadmio; (6) lámparas fluorescentes y de vapor de mercurio; (7) aditamentos que contengan mercurio; cadmio o plomo; (8) fármacos; (9) plaguicidas y sus envases que contengan remanentes de los mismos; (10) compuestos orgánicos persistentes como los bifenilos policlorados; (11) lodos de perforación base aceite, provenientes de la extracción de combustibles fósiles y lodos provenientes de plantas de tratamiento de aguas residuales cuando sean considerados como peligrosos; (12) sangre y los componentes de ésta, sólo en su forma líquida, así como sus derivados; (13) cepas y cultivos de agentes patógenos generados en los procedimientos de diagnóstico e investigación y en la producción y control de agentes biológicos; (14) residuos patológicos constituidos por tejidos, órganos y partes que se remueven durante las necropsias, la cirugía o algún otro tipo de intervención quirúrgica que no estén contenidos en formol, y (15) residuos punzo-cortantes que hayan estado en contacto con humanos o animales o sus muestras biológicas durante el diagnóstico y tratamiento, incluyendo navajas de bisturí, lancetas, jeringas con aguja integrada, agujas hipodérmicas, de acupuntura y para tatuajes.

A efecto de que los pequeños generadores de residuos peligrosos elaboren sus planes de manejo, el artículo 32 de la LGPGIR dispone que la SEMARNAT, a través de normas oficiales mexicanas determinará los elementos y procedimientos que deben ser considerados. De igual forma, la SEMARNAT determinará a través de las normas oficiales mexicanas las disposiciones específicas para el manejo y



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

disposición final de residuos peligrosos, particularmente los que así lo ameriten dadas sus características de peligrosidad y riesgo.<sup>17</sup>

**QUINTA.-** Como bien indica el legislador promovente, la ausencia de normas oficiales mexicanas para todos y cada uno de los fines enunciados en las consideraciones anteriores impide a los pequeños generadores elaborar los planes de manejo de los residuos peligrosos que corresponda, así como llevar a cabo un adecuado manejo de los mismos. La tabla III ilustra las Normas Oficiales Mexicanas que a la fecha se han publicado sobre el manejo de residuos peligrosos.

**TABLA III. NORMAS OFICIALES MEXICANAS SOBRE MANEJO DE RESIDUOS PELIGROSOS**

NOMENCLATURA	TEMA
NOM-052-SEMARNAT-2005	Que establece las características, el procedimiento de identificación, clasificación y los listados de los residuos peligrosos.
NOM-157-SEMARNAT-2009	Que establece los elementos y procedimientos para instrumentar planes de manejo de residuos mineros.
NOM-087-ECOL-SSA1- 2002	Protección ambiental-Salud ambiental-Residuos peligrosos biológico-infecciosos-Clasificación y especificaciones de manejo
NOM-133-ECOL-2000	Protección ambiental-Bifenilos policlorados (BPC's)-Especificaciones de manejo
NOM-098-SEMARNAT-2002	Protección ambiental-Incineración de residuos, especificaciones de operación y límites de emisión de contaminantes.
NOM-054-ECOL-1993	Que establece el procedimiento para determinar la incompatibilidad entre dos o más residuos considerados como peligrosos por la NOM-052-SEMARNAT-2005.
NOM-053-ECOL-1993	Que establece el procedimiento para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar los constituyentes que hacen a un residuo peligroso

<sup>17</sup> Véanse los artículos 49 de la Ley General para la Prevención y la Gestión Integral de Residuos y fracción VII del artículo 46 del Reglamento de la Ley en comento.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCION Y GESTION INTEGRAL DE LOS RESIDUOS

por su toxicidad al ambiente.

Fuente: Elaboración de las Comisiones Unidas dictaminadoras con información de SEMARNAT. "NOMs en materia de residuos peligrosos. En: <http://www.semarnat.gob.mx/node/15>. Página consultada el 16 de diciembre de 2013.

Más aún, respecto de la normatividad aplicable a la clasificación de residuos peligrosos, así como a su adecuado manejo, las Comisiones Unidas dictaminadoras consideran pertinente comentar que el Programa Nacional de Normalización 2013 tenía contemplado la conclusión del proceso del Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-160-SEMARNAT-2011, *Que establece los elementos y procedimientos para formular los planes de manejo de residuos peligrosos*, que desde el año 2011 estaba registrado en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y que en enero de 2013 se publicó para consulta pública sin que a la fecha de dictaminación haya sido publicada en el Diario Oficial de la Federación como Norma Oficial Mexicana correspondiente. En situación similar se encuentra la Norma Oficial Mexicana NOM-052-SEMARNAT-2005, *Que establece las características, el procedimiento de identificación, clasificación y los listados de los residuos peligrosos*, que de acuerdo con el citado Programa Nacional iba ser modificada, sin que a la fecha de dictaminación esto haya sucedido.

Aunado a lo anterior, el legislador promovente expresa preocupación porque en su opinión, el manejo inadecuado de residuos peligrosos obedece, en parte, a que los pequeños generadores de este tipo de residuos no están obligados a presentar un informe anual en el que identifiquen: (1) las características de peligrosidad de los residuos peligrosos; (2) el área de generación; (3) la cantidad o volumen anual generados; (4) los datos del transportista, centro de acopio, tratador o sitio de disposición final; (5) el volumen o cantidad anual de residuos peligrosos transferidos; (6) las condiciones particulares de manejo que en su caso le hubieran sido aprobadas por la Secretaría, describiendo la cantidad o volumen de los residuos manejados en esta modalidad y las actividades realizadas, y (7)



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS

tratándose de confinamiento, la descripción del método de estabilización, celda de disposición y resultados del control de calidad.<sup>18</sup>

Por ello, el Legislador promovente propone reformar el artículo 47 de la LGPGIR. Esta reforma obligará a los pequeños generadores de residuos peligrosos a presentar un plan de manejo y un informe anual sobre la generación y modalidades de manejo de dichos residuos. Así, en opinión del promovente, la autoridad podrá tener un mejor control del manejo de los residuos peligrosos por este tipo de generador. La tabla IV compara el texto vigente y la reforma propuesta.

**TABLA IV. COMPARACIÓN DEL TEXTO VIGENTE VS REFORMA PROPUESTA**

ARTÍCULO 47 LGPGIR VIGENTE	REFORMA PROPUESTA
<p>Los pequeños generadores de residuos peligrosos, deberán de registrarse ante la Secretaría y contar con una bitácora en la que llevarán el registro del volumen anual de residuos peligrosos que generan y las modalidades de manejo, sujetar sus residuos a planes de manejo, cuando sea el caso, así como cumplir con los demás requisitos que establezcan el Reglamento y demás disposiciones aplicables.</p>	<p>Los pequeños generadores de residuos peligrosos, deberán de registrarse ante la Secretaría, <b>someter a su consideración un plan de manejo de sus residuos y presentar anualmente un informe acerca de la generación y modalidades de manejo a las que fueron sujetos sus residuos peligrosos; asimismo</b> y contar con una bitácora en la que llevarán el registro del volumen anual de residuos peligrosos que generan, <del>y las modalidades de manejo, sujetar sus residuos a planes de manejo, cuando sea el caso, así como cumplir con los demás requisitos que establezcan el Reglamento y demás disposiciones aplicables.</del></p>

Al respecto, las Comisiones dictaminadoras consideran que con la redacción propuesta no se resuelve la problemática planteada por el legislador promovente,

<sup>18</sup> Véase artículo 72 del Reglamento de la Ley General para la Prevención y la Gestión Integral de Residuos.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS

respecto de que para garantizar un manejo adecuado de los residuos peligrosos, los pequeños generadores deben contar con las herramientas legales que la LGPGIR establece. Esta situación queda fuera del ámbito de una reforma legal puesto que, como ya se ha mencionado se encuentra contemplada por la ley vigente; sin embargo, no puede cumplirse a cabalidad toda vez que para ello es necesario que la autoridad competente expida las normas oficiales mexicanas correspondientes.

Ahora bien, la preocupación que si puede ser solventada mediante una reforma legal subsiste: garantizar el adecuado manejo de residuos peligrosos otorgando certidumbre al pequeño generador y brindando herramientas para que la autoridad competente tenga un mejor control sobre el manejo de los residuos peligrosos que éstos generan.

Al analizar la reforma propuesta, las Comisiones dictaminadoras estiman que no es viable en los términos en que ha sido redactada. Como se observa, al eliminar las palabras "cuando sea el caso" del texto vigente, automáticamente se sujetaría a todos los residuos peligrosos de pequeños generadores a la elaboración de un plan de manejo, en contravención de lo dispuesto por la fracción II del artículo 28 y del artículo 31 de la LGPGIR, que precisan cuáles residuos peligrosos se sujetarán a la elaboración de un Plan de Manejo.

También se advierte que con la reforma propuesta se equipararían las obligaciones del pequeño generador con las del gran generador de residuos peligrosos en lo que respecta a la presentación de un informe anual.<sup>19</sup> No obstante, la reforma propuesta omite incorporar disposiciones que faculten a la

<sup>19</sup> Recuérdese que el artículo 46 de la LGPGIR obliga a los grandes generadores, entre otras cosas a: "presentar un informe anual acerca de la generación y modalidades de manejo a las que sujetaron sus residuos de acuerdo con los lineamientos que para tal fin se establezcan en el Reglamento de la presente Ley..."



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS

autoridad a realizar las reformas reglamentarias pertinentes a efecto de dar cumplimiento a esta nueva obligación, es decir, aquellas que especifiquen cuál es el contenido del informe anual que deben presentar los pequeños generadores de residuos peligrosos. Esta omisión impedirá la eficiente aplicación de la reforma que se propone.

Aunado a lo anterior, estas Comisiones dictaminadoras estiman pertinente tomar en consideración las observaciones formuladas por la SEMARNAT en el sentido de que la reforma propuesta impondrá una sobrerregulación al pequeño generador al obligarlo a presentar además de la bitácora, un informe anual. La SEMARNAT opina que con ello también se sobrepasarían sus capacidades de gestión eficiente dada la carga de trabajo que se acumularía.

Estas Comisiones dictaminadoras reiteran la coincidencia con la preocupación del legislador promovente y a efecto de encontrar una salida legal viable revisaron el tipo de información que debe contener la bitácora que el pequeño generador está obligado a llevar y que es la siguiente:<sup>20</sup> (1) el registro del volumen anual de residuos peligrosos que generan y las modalidades de manejo; (2) nombre del residuo y cantidad generada; (3) características de peligrosidad; (4) área o proceso donde se generó; (5) fechas de ingreso y salida del almacén temporal de residuos peligrosos, excepto cuando se trate de plataformas marinas, en cuyo caso se registrará la fecha de ingreso y salida de las áreas de resguardo o transferencia de dichos residuos; (6) señalamiento de la fase de manejo siguiente a la salida del almacén, área de resguardo o transferencia, señaladas anteriormente; (7) nombre, denominación o razón social y número de autorización del prestador de servicios a quien en su caso se encomiende el manejo de dichos residuos, y (8) nombre del responsable técnico de la bitácora.

<sup>20</sup> Tomado del artículo 47 de la LGPGIR vigente y del artículo 71 del Reglamento de la Ley General para la Prevención y la Gestión Integral de Residuos.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

De la revisión realizada se desprende que la normatividad es omisa al precisar qué sucede con los residuos peligrosos que el pequeño generador decide transferir a las industrias para que sean utilizados como insumo en los procesos de producción. Para este caso la normatividad sólo contempla la notificación a la autoridad competente mediante un plan de manejo para "insumos"-que no residuos-, basado en la minimización de riesgos. Sin embargo, como ya se ha señalado en este dictamen, la elaboración de planes de manejo está sujeta a los criterios que establezcan las normas oficiales mexicanas correspondientes, que a la fecha no se han expedido.

También es pertinente comentar que la bitácora sólo contempla como requisito el señalamiento de la fase de manejo siguiente a la salida del almacén, área de resguardo o transferencia, siendo aplicable esto último únicamente para el caso de plataformas marinas.

Así, las Comisiones Unidas dictaminadoras estiman pertinente modificar la redacción de la reforma al artículo 47 de la LGPGIR que propone el legislador promovente. En primera instancia consideran conveniente incluir las palabras "cuando sea el caso", tal como lo prevé el artículo 47 vigente de la Ley que nos ocupa, así se evita que todos los residuos peligrosos sean sujetos a plan de manejo y se da congruencia al artículo con las demás disposiciones de la Ley. En segunda instancia eliminan la obligación impuesta al pequeño generador de presentar un informe anual a efecto de evitar sobre regularlo. En tercera instancia precisan la obligación de informar en la bitácora los casos en que el pequeño generador transferirá residuos peligrosos a las industrias para que los utilicen como insumos o materia prima dentro de sus procesos y publicar la información a que alude el artículo reformado en el Sistema Nacional de Información Nacional



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

para la Gestión Integral de Residuos, conforme a lo previsto por las disposiciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información:

***“Artículo 47.- Los pequeños generadores de residuos peligrosos, deberán de registrarse ante la Secretaría y contar con una bitácora en la que llevarán el registro del volumen anual de residuos peligrosos que generan y las modalidades de manejo, así como el registro de los casos en los que transfieran residuos peligrosos a industrias para que los utilicen como insumos o materia prima dentro de sus procesos indicando la cantidad o volumen transferidos y el nombre, denominación o razón social y domicilio legal de la empresa que los utilizará.***

***Aunado a lo anterior deberán sujetar sus residuos a planes de manejo, cuando sea el caso, así como cumplir con los demás requisitos que establezcan el Reglamento y demás disposiciones aplicables.***

***La información a que se refiere este artículo deberá ser publicada en el Sistema Nacional de Información Nacional para la Gestión Integral de Residuos conforme a lo previsto por las disposiciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información.”***

Con la redacción propuesta, las Comisiones dictaminadoras estiman que la preocupación del promovente queda atendida y a la vez se dota a la autoridad de las herramientas legales necesarias para que tenga un mejor control sobre el manejo de residuos peligrosos de pequeños generadores al subsanarse la imprecisión sobre este requisito que tanto la Ley como el Reglamento contemplan pero que no desarrollan.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

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

#### DECRETO

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se reforma el artículo 47 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, para quedar como sigue:

**Artículo 47.-** Los pequeños generadores de residuos peligrosos, deberán de registrarse ante la Secretaría y contar con una bitácora en la que llevarán el registro del volumen anual de residuos peligrosos que generan y las modalidades de manejo, así como el registro de los casos en los que transfieran residuos peligrosos a industrias para que los utilicen como insumos o materia prima dentro de sus procesos indicando la cantidad o volumen transferidos y el nombre, denominación o razón social y domicilio legal de la empresa que los utilizará.

Aunado a lo anterior deberán sujetar sus residuos a planes de manejo, cuando sea el caso, así como cumplir con los demás requisitos que establezcan el Reglamento y demás disposiciones aplicables.

La información a que se refiere este artículo deberá ser publicada en el Sistema Nacional de Información Nacional para la Gestión Integral de Residuos, conforme a lo previsto por las disposiciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCION Y GESTION INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

### TRANSITORIOS

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

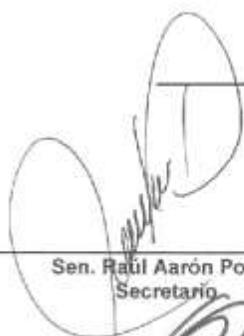
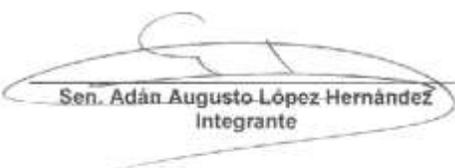
**Artículo Segundo.** En un plazo no mayor a 180 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Secretaría realizará las reformas a que haya lugar al Reglamento de la presente Ley.

Salón de sesiones del Senado de la República, a los 9 días del mes de diciembre de 2014.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

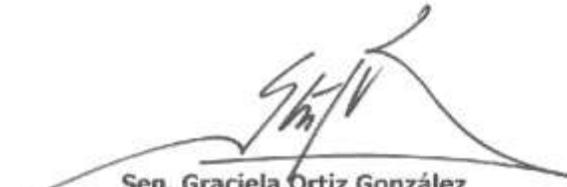
**COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

	
Sen. Raúl Aarón Pozos Secretario	Sen. Ninfa Salinas Sada Presidenta
	
Sen. Ricardo Barroso Agramont Integrante	Sen. Silvia Guadalupe Garza Galván Secretaria
	
Sen. Aarón Irizar López Integrante	Sen. Ernesto Gándara Camou Integrante
	
Sen. Carlos Méndez Davis Integrante	Sen. Jesús Casillas Romero Integrante
	
Sen. Adán Augusto López Hernández Integrante	Sen. Fernando Torres Graciano Integrante



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 47 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

**COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS**



**Sen. Graciela Ortiz González**  
Presidenta



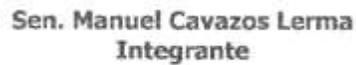
**Sen. Fernando Torres Graciano**  
Secretario



**Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya**  
Secretario



**Sen. Fernando Yunes Márquez**  
Integrante



**Sen. Manuel Cavazos Lerma**  
Integrante



**DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL INCISO A) DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 7º DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.**



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

**HONORABLE ASAMBLEA:**

A las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y de Estudios Legislativos, Primera a la LXII Legislatura del Senado de la República, mediante oficio no. DGPL - 1P2A - 5080 de fecha 28 de noviembre de 2013, les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 7, 47 y 66, fracciones VI, II y III, respectivamente de la Ley General de Cambio Climático.

En virtud del análisis y estudio de la Iniciativa que se dictamina, estas Comisiones, con base en las facultades que les 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 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 117, numeral 1; 135, numeral 1, fracción I; 177, numeral 1; 182; 188, numeral 1; 190, y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República, someten a consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente dictamen de acuerdo con la siguiente:

**METODOLOGÍA**

En el apartado de "ANTECEDENTES" se da constancia del proceso legislativo del asunto sujeto a dictamen.

En el capítulo correspondiente a "CONTENIDO DE LA INICIATIVA", se sintetiza el alcance de la propuesta de reforma en estudio.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

En el capítulo de "CONSIDERACIONES", las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Estudios Legislativos, Primera realizan el análisis técnico y jurídico pormenorizado de la reforma propuesta con el objeto de valorar su pertinencia o realizar las modificaciones que para tal efecto resulten procedentes y mediante las cuales se sustenta el decreto propuesto.

### **ANTECEDENTES**

1.- En sesión plenaria celebrada el día 28 de noviembre del año 2013, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores recibió la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 7, 47 y 66, fracciones VI, II y III, respectivamente, todos de la Ley General de Cambio Climático, presentada por los Senadores Raúl Pozos Lanz, Blanca Alcalá Ruiz y Miguel Ángel Chico Herrera, integrantes del Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y la Senadora Layda Sansores San Román, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.

2.- En esa misma fecha, la Iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y de Estudios Legislativos, Primera para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

### **CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

Los legisladores que integran esta Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión tienen el derecho de iniciativa, el cual se sustenta en la fracción II del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así también este Congreso tiene la facultad que le confiere el Artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ambiente de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Una vez analizadas las atribuciones referidas en el párrafo anterior, y los requerimientos contenidos dentro de los asuntos en estudio, estas Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y de Estudios Legislativos, Primera estiman que la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 7, 47 y 66, fracciones VI, II y III, respectivamente, todos de la Ley General de Cambio Climático cumple en general con los requisitos formales que se exigen en la práctica para su presentación y que son los siguientes:

- Ser formulada por escrito.
- Tener un título.
- Contener el nombre y firma de quien presenta la Iniciativa.
- Una parte expositiva de motivos.
- El texto legal que se propone.
- El artículo transitorio que señala la entrada en vigor.
- Ser publicada en gaceta parlamentaria.

La Iniciativa con Proyecto de Decreto que se dictamina tiene por objeto incorporar a los mares, costas y al territorio insular como parte de las materias sobre las que habrán de establecerse, regularse e instrumentar las políticas de adaptación y mitigación de cambio climático. Con ese fin se reforman y adicionan los artículos 7, 47 y 66, fracciones VI, II y III, respectivamente de la Ley General de Cambio Climático en la siguiente forma:



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 88, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

**Artículo 7.....**

*I.-.....*

*II.....*

*III.....*

*IV.....*

*V.....*

*VI.....*

*a)*

*b)*

*c)*

*d)*

*e)*

*f)*

*g)*

*h)*

*i)*

*j)*

*k)*

*l)*

*m) Mares, costas y territorios insulares*

*n) Las demás que determinen otras leyes;*

**Artículo 47.....**

*I....*

*II. Formular e instrumentar políticas nacionales para la mitigación y adaptación al cambio climático, así como su incorporación en los programas y acciones sectoriales correspondientes; con este fin, se crearán los grupos de trabajo de cambio climático en las materias a que se refiere el artículo séptimo, fracción VI de esta Ley.*

**Artículo 66....**

*I....*

*II...*

*III. Las metas sexenales de adaptación a partir de grupos de trabajo específicos relacionadas con la gestión integral del riesgo; aprovechamiento y conservación de recursos hídricos; agricultura; ganadería; silvicultura; pesca y acuicultura; ecosistemas y*



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

***biodiversidad; energía; industria y servicios; infraestructura de transporte y comunicaciones; desarrollo rural; ordenamiento ecológico territorial y desarrollo urbano; asentamientos humanos; infraestructura y servicios de salud pública; mares, costas y territorios insulares y las demás que resulten pertinentes;***

### CONSIDERACIONES

**PRIMERA.-** Nuestro país se localiza en la zona de transición entre las regiones neártica y neotropical; y en las zonas de influencia oceánica Atlántico centro - occidental y Pacífico centro – oriental. Lo anterior aunado a la topografía y clima han determinado la conformación de una gran diversidad de ecosistemas. Para efectos del presente dictamen los ecosistemas acuáticos, en particular los costeros y marinos, así como el territorio insular (islas, cayos y arrecifes) y su consideración en las políticas nacionales de adaptación al cambio climático y mitigación de gases de efecto invernadero son de particular relevancia.

En ese sentido, el presente dictamen explica en primera instancia las características e importancia ecológica y socio-económica de los ecosistemas y territorio insular aludido en el párrafo anterior, para posteriormente abordar el impacto que el cambio climático ejerce sobre éstos y las actividades que dependen de ellos directa o indirectamente. Finalmente se realiza el análisis jurídico de la viabilidad de las reformas propuestas por los Senadores promoventes.

En ese orden de ideas cabe destacar que México tiene una superficie marítima de 3 millones 149 mil 920 km<sup>2</sup>, del los cuales 2 millones 320 mil 380 km<sup>2</sup>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

corresponden al Océano Pacífico y 829 540 km<sup>2</sup> al Golfo de México y Mar Caribe.<sup>1</sup> Si se toma en consideración la clasificación de zonas marinas que establece el artículo 3o de la Ley Federal del Mar, tenemos que la Zona Económica Exclusiva tiene una superficie de 3 millones 149 mil 920 km<sup>2</sup>, la del mar territorial es 231 mil 813 km<sup>22</sup> y la plataforma continental cubre un área de 500 mil km<sup>2</sup>. El mar territorial tiene una franja de 22.2 Km de longitud.<sup>3</sup>

**FIGURA I. EXTENSIÓN DE MÉXICO**



La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) clasifica a los ecosistemas marinos de acuerdo a cuatro aspectos: (1) la zona de vida en que se localizan (pelágicos y bentónicos); (2) los biotopos (de fondos,

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2014, "Extensión Territorial de México". En: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T>. Página consultada el 7 de febrero de 2014.

<sup>2</sup> Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas. 2012. "II. Estado Actual y Tendencias de las Zonas Marinas y Costeras de México". *Política Nacional de Mares y costas de México, Gestión Integral de las Regiones más Dinámicas del Territorio Nacional*. México, p 15.

<sup>3</sup> Lara-Lara, J.R. et al. 2008. "Los ecosistemas marinos." *Capital Natural de México. Vol. I. Conocimiento actual de la biodiversidad*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México, p. 137.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

litorales arenosos, rocosos, etc.); (3) la biocenosis característica (ecosistemas de arrecife de coral, manglar, etc.); y (4) la disponibilidad de luz para la fotosíntesis (eufótica y afótica). También diferencia las zonas de vida por su localización con respecto de su ubicación en la plataforma continental (costera o marina).<sup>4</sup>

La plataforma continental forma parte de los ecosistemas marinos pelágicos donde se han detectado diversas zonas de surgencia caracterizadas por un intercambio de nutrientes que resulta fundamental para la productividad marina. En nuestro país las principales zonas de surgencia se ubican en el Océano Pacífico, particularmente en los Golfos de California y Tehuantepec. Zonas de surgencia menor se han localizado en el Mar Caribe. El Golfo de México, no cuenta con zonas de surgencia, sin embargo la productividad se determina por factores como la corriente de Lazo (que ingresa por el estrecho de Yucatán proveniente del mar Caribe); el giro ciclónico de la bahía de Campeche (fundamental para el reclutamiento de ejemplares de vida silvestre marina); los flujos de agua dulce de la cuenca del Mississippi y la presencia de plataformas petroleras, que también influyen en el reclutamiento.

Derivado de la alta productividad, en los ecosistemas pelágicos se localizan especies marinas de importancia para la pesca comercial como el atún, las sardinas Monterrey, cirnuda, azul, bocona y piña; la anchoveta, la macarela, el charrito y para el caso de la pesca deportiva recreativa el marlín y el pez vela. Al respecto, de acuerdo a datos del anuario estadístico de pesca, la producción de sardina en el año 2012 (dato más reciente) ascendió a 622 mil 186 toneladas en peso desembarcado vivo, misma que tuvo un valor comercial de \$604.23 millones de pesos. Por su parte, la producción de atún en el mismo periodo ascendió a 97

<sup>4</sup> Ibid. p. 136



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

mil 512 toneladas de peso desembarcado vivo, cuyo valor comercial fue de \$ 1 mil 108 millones de pesos.<sup>5</sup>

Otras especies que nacen en las zonas de vida pelágicas son los crustáceos. Cuando estos organismos crecen se convierten en bentónicos. En la corriente del Golfo de California domina la especie *Pleuroncodes plannipes*. A éstos se suman los anélidos poliquetos, los equinodermos como el erizo, cuya producción en el año 2012 fue de 3 mil 186 toneladas de peso desembarcado vivo, alcanzando un valor en el mercado de \$155.41 millones de pesos y los moluscos como el caracol, cuya producción en el mismo año fue de 4 mil 404 toneladas de peso desembarcado vivo, captura que tuvo un valor de \$ 75.87 millones de pesos.<sup>6</sup> Cabe destacar que además del valor comercial, las especies bentónicas tienen una importancia ecológica significativa pues son indicador de la salud del ecosistema.

La profundidad del Golfo de California en la porción Sur, aunada a las surgencias hacen de ésta, una zona abundante en fauna bentónica, por ello no es casualidad que se hayan descrito 60 familias y 575 especies de poliquetos. Además de la diversidad en el Golfo de California está la del Océano Pacífico. Por ejemplo, en las costas de Baja California Sur se han recolectado 38 familias y 379 especies; en Baja California se da cuenta de 40 familias y 243 especies y en Sinaloa se registraron 44 familias y 361 especies.<sup>7</sup> El Golfo de México no se queda atrás en diversidad biológica ya que se han registrado 27 de los 28 fila reconocidos, particularmente de poliquetos, crustáceos peracáridos y decapados,

<sup>5</sup> Comisión Nacional de Pesca y Acuicultura. 2012. Anuario Estadístico de la Producción Pesquera y Acuícola 2012. En: [http://www.conapesca.sagarpa.gob.mx/wb/cona/anuario\\_2012\\_zip](http://www.conapesca.sagarpa.gob.mx/wb/cona/anuario_2012_zip). Página consultada el 7 de febrero de 2014.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Lara-Lara, J.R, et al. 2008. "Los ecosistemas marinos." Capital Natural de México. Vol. I Conocimiento actual de la biodiversidad. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México. p. 152.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

equinodermos, moluscos, nematodos e hidroides. Destaca asimismo el hecho que del total de fila descritos, 13 son endémicos.

El mar donde se alcanza una profundidad mayor a 200 metros, tiene una productividad primaria baja; no obstante, las especies que ahí se localizan *"llegan a registrar entre 21 y 250 especies en un área de 0.25 m<sup>2</sup> de lodo de mar profundo."*<sup>8</sup>

Además del conocimiento que se tiene sobre las especies de valor comercial pesquero y no obstante los registros de especies de flora y fauna marina, es poco lo que se conoce sobre la diversidad biológica de los ecosistemas marinos en el país. En ese sentido y consciente de la importancia que representa conocerlos con mayor detalle, así como conservar y dar un uso sustentable a los recursos que ahí se ubican, el gobierno federal a través de la CONABIO ha identificado 70 regiones marinas prioritarias para la conservación que cubren una superficie de 1.378 millones de km<sup>2</sup>. De éstas 43 se localizan en el Océano Pacífico cubriendo el 39% del total del área en esa región y el resto en el Golfo de México, en una superficie que representa el 50% de la superficie total.<sup>9</sup>

Aunado a ello, 4.9 millones de hectáreas en zonas marinas, que representan el 1.4% de las aguas nacionales están salvaguardadas bajo el régimen de Áreas Naturales Protegidas. El reto de México en los próximos años será llegar al 10% de su superficie marina protegida, de acuerdo al compromiso adquirido en el marco de la Meta de Aichi para la Diversidad Biológica No. 11, que reza: *"[p]ara 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular*

<sup>8</sup> Ibid. p. 153.

<sup>9</sup> Arriaga Cabrera, L., et al. 2009. "Regiones prioritarias y planeación para la conservación de la biodiversidad" *Capital Natural de México, Vol. II, Estado de conservación y tendencias de cambio*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México, p. 439



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

*importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y estas estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplios.*<sup>10</sup>

El estudio, la conservación y uso sustentable de los recursos que provee el ecosistema marino será de gran utilidad no sólo para garantizar la viabilidad del mismo, sino para la preservación de la actividad pesquera, en la que actualmente participan 222 mil 744 personas.<sup>11</sup> No obstante, si se toman en consideración los empleos indirectos asociados a la actividad pesquera, entonces el número crece a 12 millones de personas que dependen directa o indirectamente de ésta.<sup>12</sup> También se contribuirá a propiciar la seguridad alimentaria de los mexicanos ya que no se debe perder de vista que aproximadamente el 73% de la producción pesquera nacional, es decir 1 mil 81 millones de toneladas (dato para 2012), se destinan al consumo humano directo.<sup>13</sup>

**SEGUNDA.-** Por lo que a los ecosistemas costeros refiere, estas Comisiones dictaminadoras se permiten comentar que la línea costera de nuestro país tiene una longitud de 11, mil 122 Km, de éstos 7 mil 828 km corresponden al Océano

<sup>10</sup> Decisión X/2 relativa al Plan Estratégico para la Diversidad Biológica revisado y actualizado adoptada para el periodo 2011-2020, en el marco de la 10ª Conferencia de las Partes de la Convención sobre la Diversidad Biológica, celebrada del 18 al 29 de octubre de 2010 en Nagoya, Japón.

<sup>11</sup> Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca. 2011. "Cuadro 5.3.1. Población Registrada en la Captura y Acuacultura según Litoral y entidad Federativa. 2011." Anuario Estadístico de Acuacultura y Pesca 2011, Sinaloa, México, p. 221.

<sup>12</sup> Arreguín Sánchez, F. 2006. "Pesquerías de México". En Guzmán Amaya, P. y Fuentes Castellanos, D. Pesca, Acuacultura e Investigación en México. Comisión de Pesca y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Cámara de Diputados LXI Legislatura. México, p. 14.

<sup>13</sup> Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca. 2011. Base de datos de la producción pesquera. Anuario Estadístico de Acuacultura y Pesca 2011, Sinaloa, México. En: [http://www.conapesca.gob.mx/wb/ccona/anuario\\_2012\\_zip](http://www.conapesca.gob.mx/wb/ccona/anuario_2012_zip). Página consultada el 5 de febrero de 2014.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

Pacífico y Golfo de California y 3 mil 294 km al Golfo de México y Mar Caribe.<sup>14</sup> La superficie estuarina cuenta con 16 mil km<sup>2</sup>, las lagunas costeras cubren un área de 12 mil km<sup>2</sup> y la zona costera terrestre cubre un área de 430 mil km<sup>2</sup>.<sup>15</sup>

La diversidad biológica en la zona costera obedece a que es el punto de interfase entre el océano, la tierra y la atmósfera. Sin embargo, dada la complejidad de sistemas que en ella interactúan es difícil establecer una definición de esa zona. No obstante, la CONABIO ha hecho un importante esfuerzo por identificar los elementos que la integran. Atendiendo a ello y con objeto de brindar certeza jurídica en su definición en el mes de diciembre de 2013, esta H. Soberanía dio un paso muy importante al aprobar la reforma que define a los ecosistemas costeros y su ubicación.

Así, tenemos que se entiende por ecosistemas costeros a: *“las playas, las dunas costeras, los acantilados, franjas inermareales; los humedales costeros tales como las lagunas interdunarias, las lagunas costeras, los esteros, las marismas, los pantanos, las ciénegas, los manglares, los petenes, los oasis, los cenotes, los pastizales, los palmares y las selvas inundables; los arrecifes de coral, los ecosistemas formados por comunidades de macroalgas y de pastos marinos, fondos marinos o bentos y las costas rocosas. Estos se caracterizan porque se localizan en la zona costera pudiendo comprender porciones marinas, acuáticas*

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2014. "Extensión Territorial de México". En: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T>. Página consultada el 7 de febrero de 2014.

<sup>15</sup> Lara-Lara, J.R. et al. 2008. "Los ecosistemas marinos." *Capital Natural de México. Vol. I Conocimiento actual de la biodiversidad*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México, p. 137 y Lara-Lara, J.R. et al. 2008. "Los ecosistemas costeros, insulares y epicontinentales". *Capital Natural de México. Vol. I Conocimiento actual de la biodiversidad*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México, p. 110.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

*y/o terrestres; que abarcan en el mar a partir de una profundidad de menos de 200 metros, hasta 100 km de tierra adentro o 50 m de elevación;*<sup>15</sup>

Los ecosistemas costeros son de los más complejos y productivos ya que en ellos, se encuentran manglares y arrecifes coralinos donde nacen, se refugian, crían y alimentan juveniles de crustáceos y alevines que apoyan la producción pesquera en la plataforma continental; de hecho, se ha documentado que *"en la zona costera de México se tienen, en conjunto, aproximadamente 400 especies de peces, 50 de moluscos y 90 de crustáceos (algunos de importancia comercial), asociados en cierta fase de su vida a la comunidad del manglar."*<sup>17</sup> Los manglares de México ocupan el 4° lugar a nivel mundial con una superficie de 764 mil 486 hectáreas (dato al año 2010, el más reciente). La mayor extensión se ubica en la región de la Península de Yucatán (Campeche, Yucatán y Quintana Roo) con 417 mil hectáreas, seguida de la región Pacífico Norte (Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit) con 182 mil hectáreas.<sup>18</sup>

Por otra parte, los arrecifes coralinos se identifican en cuatro importantes áreas de arrecifes, a saber: a) la costa del Océano Pacífico y Golfo de California, incluyendo las Islas Mariás y Revillagigedo; b) las costas de los Estados de Veracruz de Ignacio de la Llave y Campeche; c) el Banco de Campeche, y d) la costa del mar

<sup>15</sup> "Dictamen de las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y de Estudios Legislativos a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el inciso h), fracción III del artículo 11 y la fracción X del artículo 28; y se adiciona la fracción XIII Bis al artículo 3o. todos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente." Senado de la República. Gaceta Ecológica No 67, 5 de diciembre de 2013. En: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-05-1/assets/documentos/DIC\\_Med\\_Amb\\_art.28.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-05-1/assets/documentos/DIC_Med_Amb_art.28.pdf). Página consultada el 7 de febrero de 2014.

<sup>17</sup> Contreras, F. 2005. Humedales costeros mexicanos, en F.J. Abarca y M. Herzig (eds.), *Manual para el manejo y la conservación de los humedales en México*. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca-U.S. Fish & Wildlife Service-Arizona Game and Fish Department-North American Wetlands Conservation Council, México pp. 1-25. Citado por: Lara-Lara, J.R., et al. 2008. "Los ecosistemas costeros, insulares y epicontinentales". *Capital Natural de México Vol. I Conocimiento actual de la biodiversidad*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México, p. 113.

<sup>18</sup> Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. 2014. "Extensión y Distribución de los Manglares de México." En: <http://www.biodiversidad.gob.mx/ecosistemas/manglares2013/extensionDist.html>. Página consultada el 7 de febrero de 2014.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

Caribe del Estado de Yucatán que cubre el área desde Isla Contoy hasta Xcalak y el atolón de Banco Chinchorro. Estos ocupan una superficie estimada de 1 mil 780 km<sup>2</sup>, que representa el 0.63% del total de la superficie mundial de cubierta por arrecifes.<sup>19</sup>

Los arrecifes de coral en el Océano Pacífico son pequeños, mientras que los del Mar Caribe tienen una mayor extensión y, de hecho, en la Península de Yucatán nace el Sistema Arrecifal Mesoamericano, el segundo en importancia mundial después de la Gran Barrera Australiana. Ello explica por qué en el país existe una amplia diversidad de corales calculada entre 63 y 81 especies, el equivalente a un rango entre el 8 y 10% del total de corales registrados a nivel mundial.<sup>20</sup> Al igual que en el caso de los manglares, los arrecifes de coral son importantes dado su potencial pesquero y turístico. En el caso de los países tropicales se calcula que el 25% de su producción pesquera proviene de este ecosistema.<sup>21</sup>

Además de ser sitio de nacimiento, crianza y refugio de especies de importancia pesquera, los manglares y los arrecifes de coral proporcionan otros servicios ambientales a los mexicanos, entre ellos, el actuar como barreras naturales ante el embate de tormentas tropicales y huracanes. Los manglares también son importante sumidero de gases de efecto invernadero, filtran el agua de mar y la transforman en agua dulce y evitan inundaciones al regular el nivel de los cuerpos de agua aledaños. Los arrecifes de coral, por su parte, contribuyen a mantener la línea costera y evitar su erosión y son fuente de recreación para el turismo que gusta practicar buceo.

<sup>19</sup> Spelding, M.D.; Ravilious, C. and Green, E.P. 2001. World Atlas of Coral Reefs. United Nations Environment Program. World Conservation Monitoring Centre. University of California Press, Berkeley, USA, pp. 13 y 114.

<sup>20</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2004. "Arrecifes de Coral" En [http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe\\_04/04\\_biodiversidad/recuadros/c\\_rec5\\_04.htm](http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_04/04_biodiversidad/recuadros/c_rec5_04.htm). Página consultada el 7 de febrero de 2014.

<sup>21</sup> Instituto Nacional de Ecología. 1997. "5. Potencial". Conservación y Uso Sustentable de los Arrecifes de México, México, p. 13.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

Los humedales son otro tipo de ecosistema costero que marca el punto de transición entre el ecosistema acuático y el terrestre. Se caracteriza por el grado de inundación sujeta a la influencia de la marea. En México se han identificado 2 mil 752 humedales costeros que cubren una superficie superior a 7.21 millones de hectáreas.<sup>22</sup> A su vez, los humedales engloban una amplia variabilidad ambiental en la que se encuentran las lagunas costeras y pastizales marinos, las marismas, los oasis, los cenotes, los popales, los tulares, los petenes, los manglares, los palmares y las selvas inundables. Esta variedad es la que los hace tan biodiversos, siendo la presencia de aves, muchas de ellas migratorias, la principal característica de la fauna en los humedales; no obstante, ello no exime la presencia de reptiles, anfibios, peces e invertebrados. La flora es igualmente diversa, al respecto, los expertos han identificado 24 familias de fanerógmas con 46 géneros y 122 especies.<sup>23</sup>

Entre los servicios ambientales que proporcionan los humedales se encuentran la purificación de agua, la recarga de mantos acuíferos, la prevención contra inundaciones, la prevención de la salinización de ríos y estuarios, el almacenamiento de carbono vegetal y la captura de gases de efecto invernadero; el ser refugio y sitio de descanso para aves migratorias, entre otros.

Son 17 las entidades federativas que tienen frente litoral. En el aspecto municipal, la CONABIO da cuenta de 263 municipios costeros, 150 de los cuales tienen frente de mar y 113 tienen influencia costera. Se calcula que en la zona costera habita el 15% de la población del país, es decir 16.85 millones de personas. La

<sup>22</sup> Comisión Nacional del Agua 2014. Inventario Nacional de Humedales. En: <http://sigagis.conagua.gob.mx/Humedales/>. Página consultada el 7 de febrero de 2014.

<sup>23</sup> Lara-Lara, J.R. et al. 2006, p. 137 y Lara-Lara, J.R. et al. 2008. "Los ecosistemas costeros, insulares y epicontinentales". *Capital Natural de México. Vol. I Conocimiento actual de la biodiversidad*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México, p. 114.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

importancia económica de la zona costera es significativa, como ejemplo cabe señalar que en el año 2013 el sector pesquero contribuyó con \$ 6 mil 391 millones de pesos al PIB nacional. En cuanto al sector turismo, tan solo en el corredor turístico Cancún – Riviera Maya se genera una derrama en un rango de \$ 4 mil y \$ 5 mil millones de dólares anuales en servicios turísticos.<sup>24</sup> A ello hay que sumar el impacto económico derivado de las actividades petroleras, que tan sólo en los dos primeros trimestres del año 2014 contribuyeron al PIB nacional con \$ 1.85 mil millones de pesos y el de las inversiones en infraestructura portuaria que, en el año 2014 ascendieron a \$ 11 mil 672 millones de pesos, monto que se prevé incrementará para dar cumplimiento a las estrategias y líneas de acción previstas para el sector en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018<sup>25</sup>.

**TERCERA.-** Las islas, son definidas como *"extensiones naturales de tierra, rodeadas de agua, que se encuentran sobre el nivel de ésta en pleamar."*<sup>26</sup> La superficie insular mexicana tiene una extensión de 5, 127 km<sup>2</sup> y está conformada por 1 mil 365 cuerpos insulares (islas, arrecifes y cayos), predominando en número los cuerpos localizados en el Océano Pacífico (Noroeste y Tropical) donde se han contabilizado 646, seguido de los del Golfo de México con 446 y el Mar Caribe con 90.<sup>27</sup> Por tratarse de sitios aislados en ellos se han desarrollado micro-hábitats en los que se distribuye una parte considerable de la biodiversidad del país, estimada en aproximadamente 2 mil 545 especies marinas y 2 mil 66 especies terrestres.

<sup>24</sup> Botello, A. 2014. "La vulnerabilidad en las zonas costeras mexicanas ante el cambio climático". Conferencia impartida en el marco del Seminario Permanente: Cambio Climático o Cambio Civilizatorio. En: [http://www.pincc.unam.mx/Seminario\\_2014/index.html](http://www.pincc.unam.mx/Seminario_2014/index.html). Página consultada el 8 de febrero de 2014.

<sup>25</sup> Poder Ejecutivo Federal. 2014. Segundo Informe de Gobierno 2013-2014. Anexo Estadístico. México, pp. 364 y 533.

<sup>26</sup> Organización de las Naciones Unidas. "Parte VIII Régimen de las Islas" Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. En: [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/uncdos/convenmar\\_es.pdf](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/uncdos/convenmar_es.pdf). Página consultada el 7 de febrero de 2014.

<sup>27</sup> Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. 2014 "Islas". Biodiversidad Mexicana. En: <http://www.biodiversidad.gob.mx/ecosistemas/islas.html>. Página consultada el 7 de febrero de 2014.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 56, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

En las islas también se encuentran importantes endemismos; de hecho, se calcula que su proporción con respecto al territorio continental es de 5 a 7 veces mayor. Más aún, estudios comparativos de endemismos en las islas del Noroeste mexicano con respecto a los de las Islas Galápagos han demostrado que la proporción por km<sup>2</sup> es mayor en 50% en las primeras, donde se registran al menos 331 especies y subespecies endémicas de vertebrados y plantas.<sup>28</sup>

Algunos ejemplos de endemismos en las islas de México son: ciprés endémico de Guadalupe (*Cupressus guadalupensis* var. *guadalupensis*); pino Monterey (*Pinus radiata* var. *binata*); planta de bayas de limonada (*Rhus integrifolia* var. *Cedrosensis*); *Dudleya candida*; diente de león desértico de las Islas (*Malacothrix insularis*); lagartija sin patas de la Isla San Gerónimo (*Anniella Geronomensis*); culebra nocturna de Baja California (*Eridiphas stevini*); culebra chirriadora común (*Masticophis flagellum fuliginosus*); serpiente toro de las Coronado (*Pituophis melanoleucus coronalis*); víbora de cascabel de la Isla Cedros (*Crotalus exsul*); alondra comuda de San Benito (*Otocoris alpestris* Bailey); pinzón de San Clemente (*Carpodacus mexicanus clemente*); entre otros.

En las islas del país habitan aproximadamente 618 mil personas, que dependen directamente de los recursos de las mismas, particularmente de la pesca de abulón y langosta, cuya producción en 2012 en peso desembarcado vivo fue de 303.06 y 2 mil 959 toneladas, respectivamente y, su valor en el mercado ascendió a \$ 92.4 y \$ 434 millones de pesos, respectivamente.<sup>29</sup> Aunado a lo anterior, la

<sup>28</sup> Instituto Nacional de Ecología. 2012. "Conservación". Primera Parte Una Estrategia para el Territorio Insular Mexicano. Estrategia Nacional para la Conservación y el Desarrollo Sustentable del Territorio Insular Mexicano. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Secretaría de Gobernación, Secretaría de Marina y Conservación de Islas México, p. 20.

<sup>29</sup> Es importante comentar que tanto la producción como el valor de ésta se da en cifras nacionales y no exclusivamente para la producción en islas. Ver. Comisión Nacional de Pesca y Acuicultura. 2012. Anuario Estadístico de la Producción Pesquera y Acuícola 2012. En:



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 86, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

belleza de la biodiversidad de las islas las hace un importante atractivo para el turismo de naturaleza.

Las actividades humanas, en particular la introducción de flora y fauna exótica son una de las principales amenazas a la conservación de la biodiversidad de las islas. No obstante, la CONABIO reconoce a varias de éstas como regiones prioritarias para la conservación, ya que algunas de ellas forman parte de las siguientes Regiones Marinas Prioritarias (RMP) para la conservación: No. 1 "Ensenadense"; No. 2 "Vizcaíno"; No. 4 "Bahía Magdalena"; y No. 7 "Cayos Alijos". De igual forma, más de una de las islas forma parte de las Áreas de Importancia para la Conservación de Aves (AICA): No. 219 "Islas Coronado"; No. 103 "Islas Todos Santos"; No. 102 "Isla San Martín"; No. 216 "Isla San Jerónimo"; No. 99 "Isla Cedros". También se ha incorporado a más de mil islas a la poligonal de 32 áreas naturales protegidas<sup>30</sup> y en el año 2009 se suscribió la Declaración de Ensenada sobre la Conservación y el Desarrollo Sustentable de las Islas.

**CUARTA.-** Los ecosistemas marinos, costeros y las islas, cayos y arrecifes mexicanos son particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático. Aquellos ubicados en el Océano Pacífico se ven impactados por una forma de variabilidad climática denominada Circulación del Pacífico Sur ("El Niño"). Ésta se caracteriza por la alteración de patrones climáticos al elevarse la temperatura superficial del mar en un rango de 2°C a 5 °C. Cuando se presenta en invierno, "El Niño" incrementa la precipitación, particularmente en Baja California y en Sonora; sin embargo, cuando se presenta en verano se reduce el volumen de precipitación con lo cual las sequías son más patentes e incluso se incrementa la cantidad de

[http://www.conapesca.sagarpa.gob.mx/wb/cona/anuario\\_2012\\_zip](http://www.conapesca.sagarpa.gob.mx/wb/cona/anuario_2012_zip). Página consultada el 7 de febrero de 2014. página consultada el 7 de febrero de 2014.

<sup>30</sup> Aguirre Muñoz, et al. *Islas de México. Un recurso estratégico*. México, p. 8.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 7, 47 Y 86, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

incendios forestales.<sup>31</sup> Como ejemplo tenemos el episodio de "El Niño" severo de 1997-1998 cuando se registraron 14 mil 445 incendios, que afectaron 849 mil 632 hectáreas.<sup>32</sup> Los costos del impacto de "El Niño" de ese periodo sumaron más de \$2 mil millones de dólares pues afectó a los sectores pesquero, agrícola, carretero y ambiental.<sup>33</sup> Aunado a lo anterior las Comisiones Unidas dictaminadoras consideran importante comentar que cuando se registra la presencia de "El Niño" se producen alteraciones en el ciclo hidrológico que afectan la disponibilidad de agua dulce continental.

El incremento de la temperatura superficial del océano y su interacción con la atmósfera, producidos por efecto del cambio climático, aumentan el número y magnitud de tormentas tropicales y huracanes. La figura II ilustra la probabilidad de que éstos ocurran en las entidades con litoral.

**FIGURA II. PROBABILIDAD DE IMPACTO DE CICLONES TROPICALES EN MÉXICO**



Fuente: CENAPRED. Riesgos Hidrometeorológicos. [http://atl.cenapred.unam.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=53&Itemid=176](http://atl.cenapred.unam.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=176) consultada el 9 de febrero de 2014.

En:  
Página

<sup>31</sup> Ver: Magaña, V. et al. 2004. "Consecuencias presentes y futuras de la variabilidad y el cambio climático en México". Martínez, J y Fernández A. Comp. Cambio climático: Una visión desde México. Instituto Nacional de Ecología. México, pp. 205 y 207.

<sup>32</sup> Comisión Nacional Forestal. 2013. *Incendio Forestales en México. Temporada 2013*. México, pp. 3 y 4.

<sup>33</sup> Magaña, V. et al. 2004. Op Cit. p. 207.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

Las entidades federativas con litoral al igual que los ecosistemas marinos, costeros, las islas, cayos y arrecifes del Océano Pacífico, el Golfo de California, el Golfo de México y el Mar Caribe son altamente vulnerables al embate de este tipo de fenómenos. Tan sólo en el periodo 2002-2010 los costos asociados a la atención de este tipo de fenómenos hidrometeorológicos que impactaron una superficie de 9.71 millones de hectáreas y a más de 30 millones de personas fueron superiores a los \$ 456 mil millones de pesos.<sup>34</sup>

De acuerdo a los escenarios climáticos previstos por el Grupo de Trabajo sobre Adaptación en el Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2013), la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera ejercerá una influencia directa en el incremento de fenómenos hidrometeorológicos extremos, que afectarán particularmente a la población y la infraestructura de la zona costera.

Como ejemplo en el año 2013 atestiguamos una temporada de huracanes muy activa. De acuerdo con la información del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), la atención a los desastres provocados por dichos fenómenos naturales, que afectaron a más de 889 mil personas en 17 entidades federativas tuvo un costo superior a los \$1 mil millones de pesos.<sup>35</sup> En ese año, los huracanes Manuel e Ingrid ocasionaron grandes estragos y entre las entidades federativas más afectadas figuraron Guerrero y Veracruz de Ignacio de la Llave. La tabla I ilustra el monto de los apoyos inmediatos y parciales destinados para la atención de la emergencia y la reconstrucción.

<sup>34</sup> Presidencia de la República, "Intervención del Presidente Enrique Peña Nieto en el marco de la celebración del Día Mundial del Agua 2013". En: <http://www.inforural.com.mx/spip.php?article118129>. Página consultada el 7 de febrero de 2014.

<sup>35</sup> Esta cifra es sólo para atención inmediata por lo que falta contabilizar el monto del apoyo parcial y el de reconstrucción.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

**TABLA I. COSTOS DE ATENCIÓN INMEDIATA Y APOYOS PARCIALES A GUERRERO Y VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE POR LOS DESASTRES NATURALES OCURRIDOS EN EL AÑO 2013 (HURACANES MANUEL E INGRID)**

<b>ATENCIÓN DE EMERGENCIA</b>		
<b>CONCEPTO</b>	<b>GUERRERO (PESOS)</b>	<b>VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE (PESOS)</b>
AGUA	\$ 5,984,203	\$ 2,611,452
COBIJAS, COLCHONETAS E IMPERMEABLES	\$ 94,848,560	\$ 31,931,676
HERRAMIENTAS	\$ 2,332,439	\$ 0
OTROS	\$ 55,553,220	\$ 52,216,614
ARTÍCULOS DE LIMPIEZA	\$ 22,209,952	\$ 11,573,460
DESPENSAS	\$ 85,900,033	\$ 26,679,305
MEDICAMENTOS	\$ 193,838,816	\$ 107,793,206
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 460,667,223</b>	<b>\$ 232,805,713</b>
<b>APOYOS PARCIALES</b>		
<b>CONCEPTO</b>	<b>GUERRERO (MILLONES DE PESOS)</b>	<b>VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE (MILLONES DE PESOS)</b>
HIDRÁULICO	\$ 508.7	\$ 18.2
CARRETERO	\$ 700.1	\$ 10.3
EDUCATIVO	\$ 356.1	\$ 3.2
TURISMO	\$ 1.8	\$ 0
SALUD	\$ 4.4	\$ 0
URBANO	\$ 45.1	\$ 0
VIVIENDA	\$ 40.3	\$ 0
MEDIO AMBIENTE	\$ 47.0	\$ 0
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 1,703.5</b>	<b>\$ 31.7</b>
<b>GRAN TOTAL (PESOS)</b>	<b>\$ 2,164,167,223</b>	<b>\$ 31,932,805,713</b>

Fuente: Elaboración de las Comisiones dictaminadoras con datos del Fondo de Desastres Naturales. En: <http://www.presidencia.gob.mx/fonden/>, Página consultada el 7 de febrero de 2013.

Aunado a los costos por la atención a la contingencia provocada por esos fenómenos hidrometeorológicos están los impactos que las severas lluvias ocasionaron al provocar el desbordamiento de ríos, deslaves, la evacuación de



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

poblados enteros, la pérdida de cultivos y ganado, daños a la infraestructura carretera y eléctrica, la vivienda, las actividades educativas, comerciales y agrícolas; además de que propiciaron la aparición de enfermedades transmitidas por vector como el dengue, o bien de enfermedades gastrointestinales por consumo de agua contaminada, con el consecuente decremento de la productividad horas-hombre e incluso la pérdida de ingresos para familias enteras ante el fallecimiento de los jefes de familia.

No obstante que los escenarios prevén el incremento de lluvias, estas Comisiones dictaminadoras estiman pertinente comentar que el comportamiento climático está influido por diversos factores como la humedad, la presión atmosférica y los vientos, por lo que también es previsible que ante un incremento de la temperatura en un rango de 2 a 4 °C, la precipitación disminuya en la zona del Golfo de México durante el invierno hasta en un 5%<sup>36</sup>, lo que sin duda afectará directamente aquellas zonas en las que se lleven a cabo actividades agrícolas o pecuarias y se incrementará el riesgo de incendios forestales.

Otro impacto del cambio climático que se produce por efecto del incremento de la temperatura en el océano y su creciente acidificación amenaza la viabilidad de los arrecifes coralinos, nos referimos a la proliferación del "blanqueamiento" coralino. De acuerdo con algunos investigadores, el incremento en la temperatura del mar en tan solo 1°C por encima del promedio anual del mes más cálido provoca el "blanqueamiento" del coral.<sup>37</sup> Éste se caracteriza por la ruptura de la simbiosis que se genera entre las algas zooxantelas y los pólipos coralinos lo que a su vez,

<sup>36</sup> Martínez J. 2007. Presentación en el marco del Foro Sociedad y Cambio Climático México. En: [http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/incidencia\\_socialambito\\_regional\\_multilateral/agenda\\_internacional/agenda\\_y\\_temas\\_internacionales/cambio\\_climatico/presentaciones/cc\\_julia\\_2.pdf](http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/incidencia_socialambito_regional_multilateral/agenda_internacional/agenda_y_temas_internacionales/cambio_climatico/presentaciones/cc_julia_2.pdf). Página consultada el 8 de febrero de 2014.

<sup>37</sup> Hernández, L. 2010. "Efecto del blanqueamiento del coral por baja temperatura en los crustáceos decápodos asociados a arrecifes del suroeste del Golfo de California". *Revista Mexicana de Biodiversidad*. Vol. 81, supl. Octubre 2010. México. En: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-34532010003400006&script=sci\\_artext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-34532010003400006&script=sci_artext). Página consultada el 8 de febrero de 2014.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 56, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

ocasiona el deterioro e incluso la muerte de las colonias de arrecifes y de las especies de peces que dependen de estos.

Uno más de los efectos del cambio climático en los ecosistemas costero, marino, islas, cayos y arrecifes es el incremento en el nivel del mar. De conformidad con las proyecciones del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, los escenarios muestran una tendencia en el incremento del nivel del mar de 20 cm en el año 2050 y de 40 cm hacia finales de siglo. Las principales entidades que serán afectadas por ello serán las costeras, particularmente las de Campeche, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. En estas entidades se calcula que la superficie terrestre afectada será superior a los 22 mil km<sup>2</sup> ya que las costas pueden quedar cubiertas por el mar en un rango de 40 a 50 Km tierra adentro.<sup>38</sup>

Como se aprecia, la mayoría de las entidades pertenece a la zona del Golfo de México y ello obedece a que sus costas y las del Mar Caribe se encuentran a tan solo a un metro de elevación sobre el nivel del mar. Al respecto, la tabla II ilustra las zonas costeras con mayor vulnerabilidad en esas entidades federativas. Otros estudios sobre el impacto del nivel del mar en el Océano Pacífico han identificado trece regiones altamente vulnerables de Baja California, Baja California Sur y Sinaloa, siendo el Alto Golfo de California la de mayor vulnerabilidad.<sup>39</sup>

**TABLA II. ZONAS COSTERAS EN EL GOLFO DE MÉXICO CON MAYOR VULNERABILIDAD POR ELEVACIÓN DEL NIVEL DEL MAR**

ENTIDAD FEDERATIVA	ZONA VULNERABLE
Tabasco	Complejo Deltaico Grijalva-Mezcapala-

<sup>38</sup> Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. 2012. "2.2.2. Escenarios de aumento del nivel del mar". *Adaptación al Cambio Climático en México: Visión, elementos y Criterios para la Toma de Decisiones*. México, p. 50.

<sup>39</sup> Díaz Castro, S.C. 2009. "Efectos del Cambio Climático en el Nivel Medio del Mar". En: <http://pcti.mx/articulos/item/efecto-del-cambio-climatico-en-el-incremento-del-nivel-medio-del-mar>. Página consultada el 8 de febrero de 2014.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 56, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

	Usumacinta.
Tamaulipas	Laguna Deltaica del rio Bravo
Quintana Roo	Bahia de Sian Kaán y Chetumal
Veracruz de Ignacio de la Llave	Laguna de Alvarado (rio Papaloapan)

Fuente: INECC, "Para comprender el cambio climático". En <http://cambioclimatico.inecc.gob.mx/comprenderco/porquydonesomosvul/donesomosmasvul.html>, Página consultada el 9 de febrero de 2014.

**QUINTA.-** Las Comisiones dictaminadoras han analizado las reformas y adiciones propuestas y se permiten comentar que la adición de un inciso m) a la fracción VI del artículo 7o de la Ley en comento se consideraría redundante toda vez que el inciso a) de la misma fracción dispone que es facultad de la federación establecer, regular e instrumentar las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático en materia de ecosistemas terrestres y acuáticos; entendiendo que como parte de éstos se encuentran los ecosistemas costeros, marinos y las islas. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto por la fracción XIII del artículo 3o de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que define el concepto de Ecosistema como: *"La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre si y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados."*

Sin embargo, tomando en consideración el objeto que persigue la Ley que nos ocupa y que, como ya se ha mencionado, los ecosistemas costeros, marinos y el territorio insular son particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático, estas Comisiones dictaminadoras consideran que lo más apropiado es reformar el inciso a) de la fracción VI en lugar de adicionar un inciso m) en la misma fracción, así como precisar la referencia a este tipo de ecosistemas. En ese sentido, para que la redacción sea congruente, no se alude a los mares, las costas y a los territorios insulares; sino a ecosistemas costeros, marinos, islas, cayos y arrecifes.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

En el caso de la alusión a los elementos del territorio insular, el término que se propone tiene su sustento legal en lo dispuesto por las fracciones II y III del artículo 42 y el artículo 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el primer caso la Ley Fundamental reconoce a las islas, los cayos y arrecifes como parte integrante del territorio nacional; mientras que en el segundo, alude a la jurisdicción de la Federación sobre los territorios que se señalan, entre los cuales se incluyen las islas, los cayos y arrecifes.

*"Artículo 42. El territorio nacional comprende:*

*I. El de las partes integrantes de la Federación;*

*II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;*

*III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico,*

*IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;*

*V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores,*

*VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional*

*Artículo 48. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados."<sup>40</sup>*

En ese sentido la redacción propuesta es la siguiente:

<sup>40</sup> La negrilla es de las Comisiones Unidas dictaminadoras.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 68, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO:

**Artículo 7o.** Son atribuciones de la federación las siguientes:

I. a V. ...

VI. Establecer, regular e instrumentar las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático, de conformidad con esta Ley, los tratados internacionales aprobados y demás disposiciones jurídicas aplicables, en las materias siguientes:

a) Preservación, restauración, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, los ecosistemas terrestres, **acuáticos, marinos, costeros, islas, cayos, arrecifes y los recursos hídricos;**

b) a l) ...

VII. a XXVIII. ...

**SEXTA.-** La reforma a la fracción II del artículo 47 de la Ley que nos ocupa establece grupos de trabajo en las materias que contempla la fracción VI del artículo 7o de la Ley en comento, a fin de que la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático formule e instrumente políticas nacionales para la mitigación y adaptación a ese fenómeno, y las incorpore en los programas y acciones sectoriales correspondientes.

Aquí es necesario hacer un paréntesis para mencionar que las materias que alude la fracción VI del artículo 7o son: "a) *preservación, restauración, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, los ecosistemas terrestres y acuáticos, y los recursos hídricos;* b) *agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y acuicultura;* c) *educación;* d) *energía;* e) *planeación nacional del*



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS. PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 86, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

*desarrollo; f) soberanía y seguridad alimentaria; g) prevención y atención a enfermedades derivadas de los efectos del cambio climático; h) protección civil; i) transporte federal y comunicaciones; j) desarrollo regional y desarrollo urbano; k) demografía; y l) las demás que determinen otras leyes." A éstas se adicionan las materias de los mares, las costas y los territorios insulares.*

Aún cuando las Comisiones dictaminadoras entienden el espíritu de la reforma propuesta, consideran que la inquietud de los promoventes está debidamente atendida por lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley en comento. En ese artículo no solo se establece cuáles serán los grupos de trabajo de la Comisión, sino que también se definen las materias que cada uno abordará.

*"Artículo 49. La Comisión contará, por lo menos, con los grupos de trabajo siguientes:*

- I. Grupo de trabajo para el Programa Especial de Cambio Climático.*
- II. Grupo de trabajo de políticas de adaptación*
- III. Grupo de trabajo sobre reducción de emisiones por deforestación y degradación.*
- IV. Grupo de trabajo de mitigación.*
- V. Grupo de trabajo de negociaciones internacionales en materia de cambio climático.*
- VI. Comité Mexicano para proyectos de reducción de emisiones y de captura de gases de efecto invernadero.*
- VII. Los demás que determine la comisión*

*La comisión podrá determinar los grupos de trabajo que deba crear o fusionar, conforme a los procedimientos que se establezcan en su Reglamento.*

*Se podrá invitar a los grupos de trabajo y a representantes de los sectores público, social y privado, con voz pero sin voto, para coadyuvar con cada uno de los grupos de trabajo, cuando se aborden temas relacionados con el ámbito de su competencia."*



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

Cabe destacar que la redacción del artículo 49 es resultado de un cuidadoso proceso de consulta a las dependencias del Ejecutivo Federal, así como del análisis de la experiencia acumulada por la Comisión Intersecretarial desde su creación y hasta el momento en que se dictaminó el proyecto de decreto de la Ley. Ello explica porqué aún cuando se establece que dicha Comisión se integrará al menos por 6 Grupos de Trabajo, mediante la fracción VII se deja abierta la posibilidad de que ésta determine la conformación de otros grupos de trabajo; es decir, que la opción para crear otros grupos de trabajo no está vedada por la Ley.

Ello es así porque –enfaticamos–, derivado de la serie de consultas a las dependencias que conforman la Comisión Intersecretarial se encontró que la evolución del conocimiento y el tratamiento de los temas, nuevamente podrían hacer necesario establecer otros grupos de trabajo. No se debe olvidar que cuando se estableció la Comisión Intersecretarial no existían los grupos de trabajo de Adaptación, ni el de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación; además de que el grupo de trabajo sobre la Estrategia Nacional desapareció para en su lugar establecer el del Programa Especial.

Sin embargo, la facultad de integrar dichos grupos se atribuye únicamente a las dependencias que integran la Comisión Intersecretarial porque son precisamente esas las que tienen conocimiento pleno de las prioridades y necesidades de sus respectivos sectores en la materia que nos ocupa. Al respecto es importante recordar que es en los grupos de trabajo donde se formulan las políticas nacionales de adaptación y mitigación, y se propone su incorporación en los programas y acciones sectoriales correspondientes, para que posteriormente sean aprobadas por el Pleno de la Comisión y sean instrumentadas por las dependencias competentes.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 86, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

Además, con fundamento en la Ley, el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial (vigente)<sup>41</sup> ya incorpora disposiciones precisas para la conformación de grupos de trabajo y sus respectivos puntos focales; aunado a ello y en congruencia con lo dispuesto por la fracción VII del artículo 49 de la Ley, al interior de los grupos de trabajo es posible establecer consejos o subgrupos de trabajo. En ese sentido y para efectos del presente dictamen destacan las disposiciones reglamentarias siguientes:

- Fracción VIII del artículo 2 que precisa cuáles serán los grupos de trabajo de la Comisión, refiriendo exclusivamente a los aludidos por el artículo 49 de la Ley.
- Fracción VI del artículo 6 que dispone que es facultad del Pleno de la Comisión aprobar e integrar la creación y fusión de grupos de trabajo.
- Fracciones IV, X y XI del artículo 7, que establecen las facultades de los integrantes de la Comisión, entre las que destacan la designación de puntos focales, la promoción de la integración de las políticas y estrategias a los programas sectoriales, previamente aprobadas por el Pleno y proponer la creación de Grupos de Trabajo.
- Fracción III del artículo 11, relativa al trabajo de vinculación de los puntos focales con las respectivas áreas de su dependencia con objeto de incorporar las políticas y estrategias respectivas.
- Artículo 23, que establece la facultad a los Grupos de Trabajo para establecer consejos y subgrupos para consulta técnica o asesoría que considere necesarios para cumplir sus objetivos.

Tomando en consideración las disposiciones de la Ley y del Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático antes aludidas y habiéndolas

<sup>41</sup> El Reglamento Interior fue aprobado en la primera reunión de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático celebrada el 26 de febrero de 2013.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

analizado en su conjunto, las Comisiones Unidas dictaminadoras advierten que como mínimo, los Grupos de Trabajo de Adaptación, Mitigación y del Programa Especial de Cambio Climático habrán de incluir en su análisis y deliberación; así como en la Estrategia Nacional y el Programa Especial, los temas relacionados con los mares, costas y el territorio insular, como ya ha sucedido en otras ocasiones.<sup>42</sup>

Hasta aquí las Comisiones Unidas hemos analizado porqué no es procedente la reforma que establece grupos de trabajo distintos a los que prevé la Ley en el artículo 49, cuya creación es facultad exclusiva de la Comisión Intersecretarial. Sin embargo, también es necesario establecer por qué los grupos de trabajo que conforman la Comisión y que también prevé el artículo 49, ya incorporan el análisis de las materias a las que alude la fracción VI del artículo 7o de la Ley, incluidas las relativas a los mares, costas y el territorio insular por lo que también es improcedente la alusión a éstos en la reforma propuesta a la fracción II del artículo 47.

Sin demeritar la importancia de los 6 Grupos de Trabajo que conforman la Comisión Intersecretarial, para efectos del presente dictamen destacan dos grupos, a saber: (1) el de Políticas de Adaptación y (2) el de Mitigación. Al respecto es importante recordar que la fracción I del artículo 3o de la Ley define la Adaptación como: "[las] medidas y ajustes en sistemas humanos o naturales,

<sup>42</sup> Esto se afirma porque tanto la primera Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático y la Estrategia Nacional de Cambio Climático visión 10-20-40 incorporaron en su contenido el análisis de adaptación, metas sectoriales y estrategias de adaptación y mitigación relacionadas con los ecosistemas costeros, marinos, islas, arrecifes y cayos. Si se desea abundar en el contenido de los instrumentos de política ambiental relativos a dichos ecosistemas consúltense: Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, 2007. Estrategia Nacional de Cambio Climático, México, pp. 53, 84, 91, 110, 112, 114, 115, 118, 129-131 y 132. Comisión Intersecretarial de Cambio Climático 2009. Programa Especial de Cambio Climático, México, pp. 1, 4, 7, 24, 52, 56, 58, 59, 61, 62, 66 y 87. Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. 2013. Estrategia Nacional de Cambio Climático visión 10-20-40, México, pp. 26, 28, 39, 48 y 49.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

*como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño, o aprovechar sus aspectos beneficiosos."*

En el *Capítulo II Adaptación*, del Título Cuarto *Política Nacional de Cambio Climático* de la Ley que nos ocupa se incorporan los objetivos de dicha política.<sup>43</sup> Además se establecen 8 ámbitos en los que la federación, los Estados y los Municipios deberán ejecutar acciones de adaptación en la elaboración de las políticas, la Estrategia Nacional, el Programa Especial de Cambio Climático y los Programas estatales de cambio climático, destacando para efectos este dictamen, el mandato expreso de que dichos instrumentos incorporen *"de manera especial acciones para los ecosistemas y la biodiversidad de zonas costeras y marinas."*<sup>44</sup>

Además este Capítulo precisa 18 acciones de adaptación que los tres órdenes de gobierno deben ejecutar entre ellas: *"la conservación, el aprovechamiento sustentable, rehabilitación de playas, costas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar y cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas para uso turístico, industrial, agrícola, pesquero, acuícola o de conservación."*<sup>45</sup> A ello se suman 23 acciones en materia de adaptación que también deben ser implementadas por los tres órdenes de gobierno en el ámbito de su competencia, entre las que se encuentran *"la elaboración y publicación de los atlas de riesgo que consideren escenarios de vulnerabilidad actual y futura ante el cambio climático, atendiendo de manera preferencial a la población más vulnerable y a las zonas de mayor riesgo, así como a las islas, zonas costeras y deltas de ríos,"*<sup>46</sup> así como *"el fortalecimiento de la resistencia y resiliencia de los ecosistemas terrestres, playas, costas y zona federal marítima terrestre,*

<sup>43</sup> Ver artículo 27 de la Ley General de Cambio Climático.

<sup>44</sup> Ver la fracción IV del artículo 28 de la Ley General de Cambio Climático.

<sup>45</sup> Ver la fracción IV del artículo 28 de la Ley General de Cambio Climático.

<sup>46</sup> Ver la fracción I del artículo 30 de la Ley General de Cambio Climático.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO

*humedales, manglares, arrecifes, ecosistemas marinos y dulceacuícolas, mediante acciones para la restauración de la integridad y la conectividad ecológicas.*<sup>47</sup>

En cuanto a la mitigación, estas Comisiones dictaminadoras consideran importante recordar que de conformidad con lo dispuesto por la fracción XXIII del artículo 3o de la Ley, ésta se entiende como: “[la] aplicación de políticas y acciones destinadas a reducir las emisiones de las fuentes, o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero.” A la luz de lo anterior, en el *Capítulo III Mitigación*, del Título Cuarto *Política Nacional de Cambio Climático* se establece como uno de los objetivos de esa política “la promoción de la protección del medio ambiente, el desarrollo sustentable y el derecho a un medio ambiente sano a través de la mitigación de emisiones”.<sup>48</sup> También se incorporan disposiciones para que los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementen políticas y acciones para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en los ámbitos de desarrollo urbano, energético, forestal y agrícola; mismos que guardan relación directa con los mares, las costas y el territorio insular.<sup>49</sup>

Como se observa, los párrafos anteriores destacan los objetivos de política y acciones que se deben implementar en materia de adaptación y mitigación con alusión especial a los mares, las costas y el territorio insular; sin embargo, como ya se ha señalado, la fracción VI del artículo 7o contempla otras materias que también forman parte del análisis que llevan a cabo los grupos de trabajo de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático a efecto de formular e instrumentar políticas nacionales para la mitigación y adaptación al cambio climático y su inclusión en los programas y acciones sectoriales. Y no podría ser de otra manera

<sup>47</sup> Ver la fracción XVIII del artículo 30 de la Ley General de Cambio Climático.

<sup>48</sup> Ver fracción I del artículo 33 de la Ley General de Cambio Climático.

<sup>49</sup> Véanse artículos 31 a 37 de la Ley General de Cambio Climático.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

todo vez que la fracción aludida obliga a la federación a establecer, regular e instrumentar las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático, mientras que el artículo 49 crea grupos de trabajo que contribuirán a las labores de la Comisión Intersecretarial en la formulación e instrumentación de políticas nacionales para la mitigación y adaptación al cambio climático. La tabla I hace una correlación de las materias aludidas en la multicitada fracción VI del artículo 7o (incluyendo las que prevé la propuesta de reforma), con las políticas de adaptación y mitigación que se analizan en los respectivos grupos de trabajo.

**TABLA III. MATERIAS A LAS QUE ALUDE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 7O Y SU CORRELACIÓN DENTRO DE LOS GRUPOS DE TRABAJO DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DE ACUERDO CON LAS DISPOSICIONES DE LA LEY EN ESAS MATERIAS**

MATERIAS DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 7O DE LA LGCC (INCLUYE LA REFORMA PROPUESTA)	GRUPO DE TRABAJO DE ADAPTACIÓN ARTICULOS DE LA LEY QUE PREVEN LA INCLUSIÓN DE LAS MATERIAS DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 7O EN EL DESARROLLO DE POLÍTICAS NACIONALES EN LA MATERIA Y SU INCORPORACIÓN EN LOS PROGRAMAS SECTORIALES CORRESPONDIENTES	GRUPO DE TRABAJO DE MITIGACIÓN ARTICULOS DE LA LEY QUE PREVEN LA INCLUSIÓN DE LAS MATERIAS DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 7O EN EL DESARROLLO DE POLÍTICAS NACIONALES EN LA MATERIA Y SU INCORPORACIÓN EN LOS PROGRAMAS SECTORIALES CORRESPONDIENTES
Preservación, restauración, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, los ecosistemas terrestres y acuáticos, y los recursos hídricos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I, II, III, IV, V, y VI del artículo 27.</li> <li>• Fracciones I, II, IV y VII del artículo 28.</li> <li>• Fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, X, XII, XIII y XVIII, XX, XXI del artículo 29.</li> <li>• Fracciones I, IV, X, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XXI y XXII del artículo 30.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I, II y VI del artículo 33.</li> <li>• Fracción III del artículo 34.</li> </ul>
Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y acuicultura.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I, II, III, IV, V y VI del artículo 27.</li> <li>• Fracciones I, II y III del artículo 28.</li> <li>• Fracciones, III, IV, VI, VII,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I y II del artículo 32.</li> <li>• Fracciones II, III, IV, V, VII y XVI del artículo 33.</li> <li>• Fracciones I, III y V del</li> </ul>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 55, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

	<p>VIII, IX, XII, del artículo 29.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, XV y XIX del artículo 30.</li> </ul>	<p>artículo 34.</p>
Educación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I, II y IV del artículo 27.</li> <li>• Fracción I del artículo 28.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracción VI del artículo 34.</li> </ul>
Energía.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones II, III, IV y V del artículo 27.</li> <li>• Fracciones I, II y V del artículo 28.</li> <li>• Fracciones IV, VI, XII y XVIII del artículo 29.</li> <li>• Fracciones XI y XXIII del artículo 30.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I y II del artículo 32.</li> <li>• Fracciones II, III, IV, V, VII, VIII, IX, X y XVI del artículo 33.</li> <li>• Fracción I del artículo 34.</li> <li>• Artículo 35.</li> </ul>
Planeación nacional del desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I, II, III, IV, V y VI del artículo 27.</li> <li>• Fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII del artículo 28.</li> <li>• Fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII y XV del artículo 29.</li> <li>• Fracciones II y XI del artículo 30.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I y II del artículo 32.</li> <li>• Fracciones I, II, III, V, VII, VIII, XIII y XVI del artículo 33.</li> <li>• Artículos 36 y 37.</li> </ul>
Soberanía y seguridad alimentaria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I, II, III, IV, V y VI del artículo 27.</li> <li>• Fracciones I y III, del artículo 28.</li> <li>• Fracciones I, III, V, VII, VIII y IX del artículo 29.</li> <li>• Fracciones XI, XII, XIII, XIV, XV y XIX del artículo 30.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I y II del artículo 32.</li> </ul>
Prevención y atención a enfermedades derivadas de los efectos del cambio climático.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I, II, III, IV y V, del artículo 27.</li> <li>• Fracciones I y VIII del artículo 28.</li> <li>• Fracciones XVII y XVIII, del artículo 29.</li> <li>• Fracción VIII del artículo 30.</li> </ul>	
Protección civil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I, II, III, IV y V del artículo 27.</li> </ul>	



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I, II, V, VI, VII y VIII del artículo 28.</li> <li>• Fracciones VII, XI, XII y XIV, del artículo 29.</li> <li>• Fracciones I, II, VII y IX del artículo 30.</li> </ul>	
Transporte federal y comunicaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I, II, III, IV y V, del artículo 27.</li> <li>• Fracciones I y VI del artículo 28.</li> <li>• Fracciones VI y XII del artículo 29.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I y II del artículo 32.</li> <li>• Fracciones II, III, V, VII y XII del artículo 33.</li> <li>• Fracciones I y II del artículo 34.</li> </ul>
Desarrollo regional y desarrollo urbano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I, II, III, IV y V del artículo 27.</li> <li>• Fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII del artículo 28.</li> <li>• Fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII, XV y XVI del artículo 29.</li> <li>• Fracciones II, III, V, XI, XII y XIX del artículo 30.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I y II del artículo 32.</li> <li>• Fracciones II, III, IV, V, VII, IX, X, XIII y XVI del artículo 33.</li> <li>• Fracciones I, II, IV y V del artículo 34.</li> </ul>
Demografía.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I, II y IV del artículo 27.</li> <li>• Fracción I del artículo 28.</li> <li>• Fracción VI del artículo 30.</li> </ul>	
Los mares, las costas las islas, cayos y arrecifes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracciones I, II, III, IV, V y VI del artículo 27.</li> <li>• Fracciones I, IV y VII del artículo 28.</li> <li>• Fracciones I, II, III, IV, VII, IX, X y XIII del artículo 29.</li> <li>• Fracciones I, IV, XVI, XVII, XX, XXI y XXII del artículo 30.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fracción I del artículo 33.</li> </ul>

**SÉPTIMA.-** La reforma al artículo 66, también establece grupos de trabajo que definirán las metas sexenales de adaptación entre otras, en las áreas de mares, costas y territorios insulares. Esta es imprecisa porque se refiere al contenido y estructura de un artículo diferente (artículo 67), por lo que de aprobarse en los



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

términos planteados en la iniciativa se derogaría el contenido del artículo 66 vigente, relativo a las generalidades del Programa Especial de Cambio Climático, a saber:

*"Artículo 66. El Programa será elaborado por la Secretaría, con la participación y aprobación de la Comisión. En dicho Programa se establecerán los objetivos, estrategias, acciones y metas para enfrentar el cambio climático mediante la definición de prioridades en materia de adaptación, mitigación, investigación, así como la asignación de responsabilidades, tiempos de ejecución, coordinación de acciones y de resultados y estimación de costos, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional."*

Aunado a lo anterior, estas Comisiones dictaminadoras consideran que a la propuesta de reforma al artículo 66 le son aplicables los argumentos esgrimidos, por los cuales no se aceptó la reforma propuesta al artículo 47 y que se resumen de la siguiente forma:

- La creación de grupos de trabajo para la elaboración del Programa Especial carece de sustento toda vez que dentro de la Comisión Intersecretarial (que tiene la obligación de participar en su elaboración y aprobación) ya existe un grupo de trabajo establecido en el año de 2007 con ese fin.
- La alusión a los mares, las costas y el territorio insular resulta innecesaria porque la fracción III del artículo 66 de la reforma propuesta ya alude a los ecosistemas y a la biodiversidad. Como se recordará, el concepto de ecosistema comprende a los mares, a las costas y a las islas, cayos y arrecifes. Aunado a ello al aludir a la biodiversidad también se incluye: *"[l]a variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los*



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 86, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

*complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”.*

Otra razón por la cual la reforma propuesta se considera improcedente tiene que ver con el tratamiento diferenciado que se hace de los temas de adaptación y mitigación, ya que sólo se propone crear grupos de trabajo para los ámbitos que prevé el artículo 28 de la Ley que nos ocupa, relativos a las acciones para la adaptación al cambio climático, pero olvida que los ecosistemas costeros, marinos y las islas, cayos y arrecifes también se relacionan con la mitigación de gases de efecto invernadero, por lo que también son susceptibles de ser considerados en el establecimiento de las metas sexenales de mitigación. Lo anterior es corroborado por la Estrategia Nacional de Cambio Climático visión 10-20-40 porque los pilares de la política nacional de cambio climático relativos a los ecosistemas costeros, marinos, islas, cayos y arrecifes se vinculan a los pilares de adaptación y de mitigación, tal como se ilustra en la tabla IV.

**TABLA IV. PILARES DE LA POLÍTICA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO Y SU VÍNCULO CON LA ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN**

PILAR	ADAPTACIÓN	MITIGACIÓN
P1. Contar con políticas y acciones climáticas transversales, articuladas, coordinadas e incluyentes.	A1. Reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia del sector social ante los efectos del cambio climático.	M3. Transitar a modelos de ciudades sustentables con sistemas de movilidad, gestión integral de residuos y edificaciones de baja huella de carbono.
9. Garantizar la inclusión de criterios de adaptación y mitigación al cambio climático en los instrumentos de política como la evaluación de impacto ambiental y los ordenamientos generales, estatales y municipales del territorio; <b>ordenamientos ecológico-marinos</b> ; ordenamientos turísticos del	A2. Reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia de la infraestructura estratégica y sistemas productivos ante los efectos del cambio climático. A3. Conservar y usar de forma sustentable los ecosistemas y mantener los servicios ambientales que proveen.	



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

territorio y en programas de desarrollo urbano.		
<p><b>P3.</b> Implementar una plataforma de investigación, innovación, desarrollo y adecuación de tecnologías climáticas y fortalecimiento de capacidades institucionales.</p> <p><b>19.</b> Promover el desarrollo de una estrategia de conectividad entre los <b>ecosistemas terrestres, costeros y marinos</b>, su complementariedad y conectividad entre sí, para favorecer el mantenimiento de procesos ecológicos regionales y promover ANP estatales y municipales.</p>	<p><b>A3.</b> Conservar y usar de forma sustentable los ecosistemas y mantener los servicios ambientales que proveen.</p>	<p><b>M4.</b> Impulsar mejores prácticas agropecuarias y forestales para incrementar y preservar los sumideros naturales de carbono.</p>

Elaboración de las Comisiones Unidas dictaminadoras con información de: Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. 2013. Estrategia Nacional de Cambio Climático visión 10-20-40. México, pp. 19, 26 y 28.

Las Comisiones Unidas dictaminadoras estiman pertinente destacar que la reforma propuesta que se considera viable es congruente con la Meta Nacional *México Próspero* del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en particular con la línea de acción de la Estrategia 4.4.1. que plantea "*[I]mpulsar una política en mares y costas que promueva oportunidades económicas, fomente la competitividad, la coordinación y enfrente los efectos del cambio climático protegiendo los bienes y servicios ambientales.*", misma que forma parte del Objetivo 4.4. relativa al crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo. Asimismo, la reforma es congruente con la Línea de acción 4.1.7 que refiere al impulso de una política en mares y costas que fomente la competitividad y enfrente los efectos del cambio climático, establecida en el marco del Programa para Democratizar la Productividad 2013 - 2018.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 7, 47 Y 86, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

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

**DECRETO**  
**POR EL QUE SE REFORMA EL INCISO A) DE LA FRACCIÓN VI DEL**  
**ARTÍCULO 7o DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO**

**Artículo Único.** Se reforma el inciso a) de la fracción VI del artículo 7o de la Ley General de Cambio Climático, para quedar como sigue:

**Artículo 7o.** Son atribuciones de la federación las siguientes:

I. a V. ...

VI. Establecer, regular e instrumentar las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático, de conformidad con esta Ley, los tratados internacionales aprobados y demás disposiciones jurídicas aplicables, en las materias siguientes:

a) Preservación, restauración, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, los ecosistemas terrestres, **acuáticos, marinos, costeros, islas, cayos, arrecifes y los recursos hídricos;**

b) a l) ...

VII. a XXVIII. ...



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

### **Transitorios**

**Artículo Único.** El Presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de sesiones del Senado de la República del Honorable Congreso de la Unión a 9 de diciembre de 2014.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

**COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

Sen. Ninfa Salinas Sada  
Presidenta

Sen. Raúl Aarón Pozos  
Secretario

Sen. Silvia Guadalupe Garza Galván  
Secretaria

Sen. Ricardo Barroso Agramont  
Integrante

  
Sen. Ernesto Gándara Camou  
Integrante  
Sen. Aarón Irizar López  
Integrante  
Sen. Jesús Casillas Romero  
Integrante

Sen. Carlos Mendoza Davis  
Integrante

Sen. Fernando Torres Graciano  
Integrante

Sen. Adán Augusto López Hernández  
Integrante

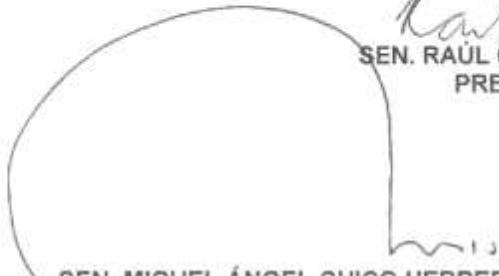


COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTICULOS 7, 47 Y 66, FRACCIONES VI, II Y III, RESPECTIVAMENTE, DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

**ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA**



SEN. RAÚL GRACIA GUZMÁN  
PRESIDENTE



SEN. MIGUEL ÁNGEL CHICO HERRERA  
SECRETARIO



SEN. ZÓE ROBLEDO ABURTO  
SECRETARIO



SEN. ENRIQUE BURGOS GARCÍA  
INTEGRANTE



SEN. SONIA MENDOZA DÍAZ  
INTEGRANTE



**DE LAS COMISIONES UNIDAS DE SALUD Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN VIII BIS DEL ARTÍCULO 5º DE LA LEY DE LOS INSTITUTOS NACIONALES DE SALUD.**

**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE SALUD, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VIII BIS. DEL ARTÍCULO 5to DE LA LEY DE LOS INSTITUTOS NACIONALES DE SALUD.**

**Honorable Asamblea:**

A las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores, del Honorable Congreso de la Unión, les fue turnada para su estudio y dictamen, la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma la fracción VIII Bis. del artículo 5 de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud.

Una vez recibida por las Comisiones dictaminadoras, sus integrantes entraron a su estudio con la responsabilidad de considerar lo más detalladamente posible su contenido y analizar los fundamentos esenciales en que se apoya, para proceder a emitir dictamen conforme a las facultades que les confieren los artículos 85, 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 113, 117, 135, 150, 177, 178, 182 y 190 del Reglamento del Senado de la República, al tenor de la siguiente:

### **METODOLOGÍA**

**I.** En el capítulo de "**ANTECEDENTES**", se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo de turno para el Dictamen de la Minuta y de los trabajos previos de las Comisiones Dictaminadoras.

**II.** En el capítulo correspondiente a "**CONTENIDO DE LA MINUTA**", se sintetiza el alcance de la proposición de mérito.

**III.** En el capítulo de "**CONSIDERACIONES**", las Comisiones Unidas expresan los argumentos de valoración de la Minuta y los motivos que sustentan la resolución de estas Dictaminadoras.

#### **I. ANTECEDENTES**

1. En sesión celebrada el pasado 30 de Abril de 2014, el Diputado Federal Genaro Carreño Muro Olvera de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Partido Acción Nacional, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 5º. De la Ley de Institutos Nacionales de Salud, y suscrita por el Dip. Mario Alberto Dávila Delgado del Grupo Parlamentario de Partido Acción Nacional.
2. Con la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva dispuso que dicha Iniciativa fuera turnada a la Comisión de Salud, para su análisis y dictamen correspondiente.
- 3.- Con fecha 27 de Noviembre de 2014 fue aprobada por la H. Cámara de Diputados con 295 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones.
- 4.- Con fecha 2 de Diciembre fue recibida por la H. Cámara de Senadores la minuta que reforma el artículo 5 de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud. La cual fue turnada a las Comisiones de Salud y Estudios Legislativos, para su estudio y Dictamen

#### **II. CONTENIDO DE LA MINUTA**



Reformar la fracción VIII Bis del artículo 5 de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, a efecto de poner el nombre del Doctor Luis Guillermo Ibarra Ibarra, al Instituto Nacional de Rehabilitación.

TEXTO VIGENTE	INICIATIVA	<u>MINUTA APROBADA</u>
<p><b>ARTÍCULO 5.</b> Los organismos descentralizados que serán considerados como Institutos Nacionales de Salud, son cada uno de los siguientes, para las áreas que se indican:</p> <p>I. a VIII. ...</p> <p><b>VIII Bis.</b> Instituto Nacional de Rehabilitación;</p> <p>IX. a XI. ...</p>	<p>Artículo 5. Los organismos descentralizados que serán considerados como Institutos Nacionales son cada uno de los siguientes, para las áreas que se indican:</p> <p>I. a VIII. ...</p> <p>VIII Bis. Instituto Nacional de Rehabilitación <b>Luis Guillermo Ibarra Ibarra, para la atención de las personas con discapacidad;</b></p> <p>IX. a XI. ...</p>	<p>Artículo 5. Los organismos descentralizados que serán considerados como Institutos Nacionales son cada uno de los siguientes, para las áreas que se indican:</p> <p>I. a VIII. ...</p> <p>VIII Bis. Instituto Nacional de Rehabilitación <b>Luis Guillermo Ibarra Ibarra;</b></p> <p>IX. a XI. ...</p>

### III. CONSIDERACIONES

**A.** Las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, hacen mención del Derecho a la Protección de la Salud que tienen todos los mexicanos, de conformidad con lo establecido en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a su vez, enfatizan en la necesidad de legislar en este tema de interés público.

**B.** El 20 de noviembre de 2000, se inaugura el Centro Nacional de Rehabilitación, centro para la atención de las personas con discapacidad, en el cual primeramente se incluye el Instituto Nacional de Ortopedia, Rehabilitación y posteriormente Comunicación Humana. El 23 de junio de 2005 obtuvo la denominación actual de Instituto Nacional, ya que anteriormente era Centro Nacional.

El Instituto Nacional de Rehabilitación, es el cumulo de esfuerzos, que desde 1973, inició la Secretaría de Salud y Asistencia y el Gobierno de la República Mexicana, a través del Programa Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CREE), para ofrecer a la población en general (niños, jóvenes, adultos y tercera edad), una Institución que les asegurara obtener soluciones eficaces, ante las diferentes discapacidades que afectan a la población de todo el país.



Con la suma de los esfuerzos humanos, materiales y financieros de los Institutos de Medicina de Rehabilitación, Comunicación Humana y Ortopedia, el Instituto Nacional de Rehabilitación se ha colocado como una Institución innovada, transformadora de la realidad social y equitativa.

**C.** El Instituto Nacional de Rehabilitación, es una Institución única en su género en México y América Latina, un objetivo primordial de esta institución es abatir la incidencia de la discapacidad que generan en una importante proporción, los servicios de atención médica que reducen la letalidad a expensas de dejar secuelas discapacitantes.

Es una Institución de transformación y de cambio. **De Transformación;** porque la atención médica, a través de la investigación científica, ofrecerá eficaces modelos de prevención, de resolución (curación) definitiva, a un alto porcentaje de discapacidades y es **de Cambio;** porque el Sistema Nacional de Salud, será alimentado y enriquecido permanentemente con los avances de una medicina de excelencia y eficacia en la atención de la discapacidad,

**D.** El doctor Luis Guillermo Ibarra Ibarra, continuando al frente del Instituto Nacional de Rehabilitación en el marco de las competencias de la Ley de Institutos Nacionales de Salud, promueve la enseñanza para que la atención a las personas con discapacidad sea eficiente y profesional en México, obteniendo reconocimientos internacionales, teniendo grandes logros como:

**1.-** Alcanzar la Escuela Superior de Rehabilitación con las licenciaturas en terapia física, terapia ocupacional, terapia de lenguaje y órtesis y prótesis.

**2.-** Promover la enseñanza de especializaciones médicas con duración de cuatro años en audiología, otoneurología, foniatría, medicina de la actividad física y deportiva, medicina de rehabilitación, ortopedia, genética médica, oftalmología, otorrinolaringología, reumatología y cirugía de cabeza y cuello.

**3.-** Diversos  **cursos** de alta especialidad de un año,  **maestrías, posgrados y doctorados**, por ejemplo el doctorado en investigación médica.

**E.** Hoy en día el instituto otorga grandes beneficios a la población mexicana ya que atiende a 7 mil 800 ingresos, 850 mil terapias, 260 mil 264 consultas para dar un universo de 1 millón 118 mil 64 mexicanos atendidos anualmente como pacientes, atendidos, la atención médica en: ortopedia pediátrica, deformidades neuromusculares, reconstrucción de cadera y rodilla, reconstrucción de hombro y codo, ortopedia del deporte y artroscopia, cirugía de columna vertebral, cirugía de mano y microcirugía, tumores músculo esqueléticos, infecciones óseas, traumatología y urgencias, sin dejar de mencionar los diversos servicios de medicina de rehabilitación audiología otorrinolaringología, oftalmología, genética, reumatología, medicina del deporte y atención a quemados.

**F.** El Instituto Nacional de Rehabilitación promueve la creación del Centro Nacional de Atención e Investigación de Quemados (Ceniaq), centro que sin duda se encuentra a la altura de los mejores del mundo, que en el PEF de 2006 la Cámara de Diputados promovió su creación y con su experiencia el doctor Luis Guillermo Ibarra Ibarra crea dos comités, uno de ellos denominado Comité Técnico para la creación del Cenaiq en el cual, especialistas en atención de quemados, así dependencias de gubernamentales y privadas como Pemex, ISSSTE, IMSS, los Servicios Médicos del gobierno del Distrito Federal, entre otros, el segundo un comité social en el cual entre otros la Fundación (Michou y Mau, IAP) participó activamente para su conformación, en estos dos comités.



**G.** El doctor Luis Guillermo Ibarra Ibarra, nace el 23 de Noviembre de 1932, se gradúa como Médico Cirujano en 1956 de la Facultad de Medicina de Universidad Nacional Autónoma de México, en 1959 termina la especialidad en medicina de rehabilitación en el Hospital Infantil de México, así como diversas certificaciones nacionales e internacionales.

Cabe hacer mención que el Dr. Ibarra en su carrera laboral, inicio como ayudante de laboratorio, posteriormente fue técnico en medicina física, jefe de servicio de rehabilitación, jefe de departamento, subjefe de división y jefe de división del Hospital Infantil de México, Director General de Rehabilitación de la SSA, Coordinador del Programa Cree del DIF, Director General de Instituto Nacional de Ortopedia y desde 1997 hasta 2005, Director General del Centro Nacional de Rehabilitación y desde entonces Director General del Instituto Nacional de Rehabilitación, electo para dos periodos.

Así mismo se señala que ha dirigido más de 100 tesis en medicina de rehabilitación, así como impartir cursos de electrodiagnóstico y electromiografía, ha sido profesor y director de la Escuela de Técnicos en Rehabilitación de la Secretaria de Salud, así como también profesor de posgrado de la facultad de medicina de la UNAM. También ha impartido más de 40 cursos en instituciones públicas y privadas, desde el Centro Nacional de Rehabilitación hasta la UNAM, en su gran mayoría la materia de Rehabilitación para las personas con discapacidad.

La participación del doctor Ibarra Ibarra desde 1957 en la Sociedad Mexicana de Medicina para el Trabajo no solo se centró en el territorio nacional, sino alcanzó a otras latitudes del mundo como miembro de The American PublicHealthAssociation y The Royal Society of Health resaltado la participación en más de 20 Asociaciones Médicas en México. Cabe citarse, que el Dr. Luis Guillermo Ibarra ha participado en más de 80 conferencias y en 50 congresos nacionales e internacionales en materia de rehabilitación.

A lo largo de su carrera ha dejado un gran legado para el pueblo de México, ya que ha escrito para todos aquellos médicos en rehabilitación, 78 obras. También ha sido galardonado entre premios, reconocimientos, medallas y diplomas más de 80, muchos de ellos honoríficos y al mérito por su gran labor en pro de las personas con discapacidad en el país.

**H.** Se coincide con la colegisladora en las modificaciones que realizo a la iniciativa, en virtud de que al incluir “ para la atención de las personas con discapacidad”, hubiese representado una limitante para la atención médica brindada en el Instituto Nacional de Rehabilitación, ya que atienden a pacientes con problemas de ortopedia pediátrica, deformidades neuromusculares, reconstrucción de cadera y rodilla, reconstrucción de hombro y codo, ortopedia del deporte y artroscopia, cirugía de columna vertebral, cirugía de mano y microcirugía, tumores músculo esqueléticos, infecciones óseas, traumatología y urgencias, sin dejar de mencionar los diversos servicios de medicina de rehabilitación audiología otorrinolaringología, oftalmología, genética, reumatología, medicina del deporte, así como atención a quemados.

**G.** El objeto de esta minuta es poner el nombre de doctor Luis Guillermo Ibarra Ibarra al Instituto Nacional de Rehabilitación; reconocimiento en vida y en funciones como director del mismo y como se ha hecho en otros institutos, por ejemplo:

- a) Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes
- b) Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez
- c) Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán
- d) Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz.



Por el legado que se ha dejado en cada rama de la medicina por estos médicos, promoviendo, preparando, y avanzando en cada materia para salud de millones de mexicanos, y sobre todo por lo mucho que ha dado el Dr. Luis Guillermo Ibarra Ibarra, esta propuesta es considerada loable.

Finalmente con base en lo anteriormente señalado, las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, estiman que la materia de la Minuta en comento es de trascendencia, por lo que con fundamento en las atribuciones que les otorgan los artículos 85, 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los 113, 117, 135, 150, 177, 178, 182 y 190 del Reglamento del Senado de la República, someten a consideración de esta Honorable Soberanía el siguiente:

### **PROYECTO DE DECRETO**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción VIII Bis del artículo 5o., de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud.

Artículo 5. Los organismos descentralizados que serán considerados como Institutos Nacionales, son cada uno de los siguientes, para las áreas que se indican:

I. a VIII. ...

VIII Bis. Instituto Nacional de Rehabilitación **Luis Guillermo Ibarra Ibarra;**

IX. a XI. ...

### **Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



## **DICTÁMENES A DISCUSIÓN Y VOTACIÓN**

**DE LAS COMISIONES UNIDAS DE ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 7 Y SE REFORMA LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 17 DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS Y SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 6 Y EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY GENERAL DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA.**

**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA, INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO PARA MODIFICAR DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS Y DE LA LEY GENERAL DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA**

### **HONORABLE ASAMBLEA:**

A las Comisiones Unidas de Atención a Grupos Vulnerables y de Estudios Legislativos Segunda de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, les fue turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa con Proyecto de Decreto para modificar diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y de la Ley General de Infraestructura Física Educativa.

Estas Comisiones, con fundamento en los artículos 85 y 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 113.2, 117.1, 135.1, 182, 183, 187 y 190 del Reglamento del Senado de la República, someten a consideración de esta Honorable Asamblea, el presente Dictamen de conformidad con la siguiente:

### **METODOLOGÍA**

- I. En el capítulo de "**ANTECEDENTES**", se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo de turno para el dictamen de las referidas Iniciativas y de los trabajos previos de las Comisiones Dictaminadoras.
- II. En el capítulo correspondiente a "**CONTENIDO DE LA INICIATIVA**", se sintetiza el alcance de las propuestas de reforma en estudio.
- III. En el capítulo de "**CONSIDERACIONES**", las Comisiones Unidas expresan los argumentos de valoración de la propuesta y de los motivos que sustentan la resolución de estas Dictaminadoras.

### **ANTECEDENTES**

1. Con fecha 12 de febrero de 2013, las Senadoras Hilda Esthela Flores Escalera, Angélica del Rosario Araujo Lara, Juana Leticia Herrera Ale, Lisbeth Hernández Lecona, Margarita Flores Sánchez, Lilia Guadalupe Merodio Reza, Diva Hadamira Gastélum Bajo, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, Itzel Sarahí Ríos de la Mora, Mely Romero Celis e Ivonne Liliana Álvarez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentaron la Iniciativa con Proyecto de Decreto para modificar diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y de la Ley General de Infraestructura Física Educativa.
2. En la misma fecha, la presidencia de la Mesa Directiva turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Atención a Grupos Vulnerables y de Estudios Legislativos, Segunda para su estudio y dictamen.
3. Los integrantes de las Comisiones Unidas aprobaron el presente Dictamen.



## CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El objeto de la presente iniciativa es establecer un mecanismo eficaz para garantizar la obligatoriedad de dependencias y entidades de la administración pública federal, de las entidades federativas y municipios, a realizar obra pública con criterios de accesibilidad universal a favor de las personas con discapacidad.

Asimismo, promover la accesibilidad en los edificios públicos y de infraestructura física educativa, a través de la implementación de ajustes razonables.

## CONSIDERACIONES

1.- El 27 de septiembre de 2007, el Senado de la República aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que entró en vigor el 3 de mayo de 2008 y a través de la cual el Estado Mexicano se comprometió a hacer efectivos dentro del territorio nacional, los mandatos y disposiciones que ella se describen, teniendo como uno de sus principios principales el de "accesibilidad".

Dicho principio, encuentra su fundamento en el Artículo 9 de la citada Convención, el cual a la letra señala que *"A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales..."*

Asimismo, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad establece en su Capítulo VI, que las personas con discapacidad tienen derecho a la accesibilidad universal por lo que se deberán emitir normas, lineamientos y reglamentos que garanticen la accesibilidad obligatoria en instalaciones públicas o privadas, que les permita el libre desplazamiento en condiciones dignas y seguras.

Para ello, señala el artículo 16 de la Ley, los edificios públicos deberán sujetarse a la legislación, regulaciones y Normas Oficiales Mexicanas vigentes, debiendo la autoridad coordinar con las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, la certificación en materia de accesibilidad a instalaciones públicas o privadas, supervisando la aplicación de disposiciones legales o administrativas para garantizarlo.

Asimismo, el artículo 17 de la Ley establece que para asegurar la accesibilidad en la infraestructura básica, equipamiento o entorno urbano y los espacios públicos, se contemplará lo siguiente:

- I. Que sea de carácter universal, obligatoria y adaptada para todas las personas;
- II. Que incluya el uso de señalización y facilidades arquitectónicas, y
- III. Que la adecuación de las instalaciones públicas sea progresiva.

2.- En cuanto al tema de accesibilidad a la infraestructura educativa, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establece en su artículo 24 que los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida, con miras a:

- Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana;
- Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas;
- Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre.



Por su parte, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad establece en la Fracción XII del Artículo 2, que la educación inclusiva es aquella que propicia la integración de personas con discapacidad a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos.

Con base en lo anterior, podemos asegurar que los planteles de educación sean accesibles es un aspecto fundamental para lograr los fines de la “educación inclusiva”

En ese sentido, el Estudio “Legislar sin Discriminación” señala en su Tomo III “Educación Inclusiva”, que debe establecerse que las instalaciones físicas contarán con “diseños universales” a través de los “ajustes razonables” para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad<sup>1</sup>.

Tratándose del tema de accesibilidad arquitectónica o de infraestructura aún existe mucha confusión sobre su alcance o qué se debe de entender, ya que no se tiene el conocimiento preciso de las especificaciones y normas existentes que son la base para el diseño de las adecuaciones físicas en favor de las personas con discapacidad.

Ejemplo de ello, lo tenemos al ver que en diversos inmuebles cuentan con rampas demasiado inclinadas, sanitarios muy estrechos o demás espacios exclusivos para las personas con discapacidad, que no cuentan con los componentes que los hagan adecuados y funcionales.

**3.-** En materia de accesibilidad arquitectónica, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad señala en su artículo 2, que se entenderá por “ajustes razonables” a las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Mientras que por “diseño universal”, se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado.

Lo anterior, quiere decir que para que un edificio o construcción pueda considerarse “accesible” debe contemplar los dos criterios.

**4.-** Los integrantes de las Comisiones Unidas de Atención a Grupos Vulnerables y de Estudios Legislativos Segunda, coinciden con las proponentes cuando señalan que datos de la Organización Mundial de la Salud establecen que más de mil millones de personas en el mundo, es decir aproximadamente el 15 por ciento de la población mundial total, sufren diversas formas de discapacidad.

En ese sentido, conforme a números del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en México hay 7.7 millones de personas con discapacidad, alrededor del 6 por ciento de la población nacional, a quienes el Estado debe proveerles de las condiciones necesarias para que puedan desarrollarse en un marco de igualdad.

De igual forma, los Legisladores integrantes están de acuerdo en razón de que el Congreso de la Unión debe

---

<sup>1</sup> “Educación Inclusiva”, Colección Legislar sin Discriminación --Tomo III--, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México D.F. 2013.



construir el andamiaje jurídico necesario para que, bajo los principios de inclusión y accesibilidad, se garantice a las personas con discapacidad, el derecho a vivir con dignidad, sentar las bases que permita el desarrollo pleno de sus potencialidades y dotar de espacios físicos en donde puedan transitar con normalidad.

Asimismo, las dictaminadoras coinciden que no se puede hablar del acceso a la educación, a la salud, a la recreación y a la cultura, si los edificios públicos donde se ofrece el servicio no cuentan con las adecuaciones para que las personas con discapacidad puedan acudir a solicitar estos servicios.

Por lo anterior, las Comisiones Unidas están a favor de aprobar la Iniciativa materia del presente a fin de promover:

- La obligatoriedad de dependencias y entidades de la administración pública federal, entidades federativas y municipios que realicen obra pública, incluyan criterios de accesibilidad universal en favor de personas con discapacidad.
- Que en la construcción de espacios físicos destinados a la educación se contemplen los criterios de accesibilidad universal.
- La reducción progresiva de las barreras arquitectónicas de edificios públicos, de acceso al público y de la infraestructura física educativa a través de la implementación de ajustes razonables.

**5.-** En cuanto a las reformas propuestas por la Senadora Iniciante, los integrantes de las Comisiones Unidas expresan lo siguiente:

**a).- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**

En cuanto a la reforma del artículo 7 para establecer la garantía de criterios de accesibilidad universal en las obras públicas o servicios relacionados con las mismas que se realicen con recursos federales, las Codictaminadoras coinciden con el espíritu de la propuesta, proponiendo algunos ajustes con la finalidad de perfeccionar sus alcances y mejorar su contenido.

Para ello, proponen establecer que por “accesibilidad” deberá entenderse en relación a la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y los criterios en la materia que con base en ella se emitan, con la finalidad de homologar criterios y establecer la legislación especialista en la materia a la cual hay que atender.

De igual forma, se propone señalar en el tercer párrafo propuesto que los “ajustes razonables” deberán entenderse a la citada Ley general en materia de discapacidad.

Finalmente, en lo correspondiente a la reforma a la fracción I del artículo 17, las Dictaminadoras coinciden en la necesidad de que la Ley para la inclusión sea observada en la planeación de las obras públicas y de los servicios relacionados con las mismas, en estrecho sentido con las adecuaciones propuestas al artículo 7 de la Ley que se propone modificar.

**b).- Ley General de Infraestructura Física Educativa**

Las Dictaminadoras coinciden en las reformas propuestas a los artículos 6 y 11 de la Ley en materia de Infraestructura Física Educativa que tiene por objeto establecer en nombre correcto de la Ley general en materia de discapacidad.

Sin embargo, en la adición correspondiente al artículo 11 que a la letra dice: “...especialmente respecto a



*garantizar accesibilidad universal a personas con discapacidad y realizar ajustes razonables a las barreras arquitectónicas que representen los espacios de la INFE...*”, los integrantes de las Comisiones Unidas estiman que dicha propuesta puede generar confusiones al ser términos específicos de la legislación internacional y nacional en materia de discapacidad que no están definidos en la Ley que se propone reformar.

Por ello que se estima adecuado mantener la redacción actual del artículo ya que con ella se entiende que la planeación a la que se refiere debe atender a la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, así como a todos los principios y criterios que la componen.

**6.-** En virtud de los aspectos narrados en el desarrollo del presente, las Comisiones Unidas se pronuncian a favor de la propuesta materia del presente Dictamen, convencidas de que uno de los primeros grandes pasos que debemos dar en el camino a la inclusión de todas las personas en la sociedad, es tener la infraestructura adecuada para promover el libre tránsito y acceso a los lugares públicos que incidan en la posibilidad de las personas con discapacidad de acceder a más derechos y oportunidades.

Debemos tener claro, en plena sintonía con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que la accesibilidad no debe entenderse como sinónimo de una rampa, sino que aquélla debe ser considerada al construir y modificar el entorno, tomando en cuenta de manera amplia las necesidades de las personas con discapacidad. Ello respaldado con las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, en las que se señala que *“...las medidas para asegurar el acceso se incluirán desde el principio en el diseño y la construcción del entorno físico.”*

Finalmente, como último punto de este Dictamen, senadoras y senadores integrantes de las Comisiones Unidas estimamos adecuado establecer, dentro de los artículos transitorios de la propuesta y atendiendo uno de los principios que establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que la entrada en vigor del decreto debe llevarse a cabo bajo el “principio de progresividad” que se establece en su artículo 4 como una “obligación general” de los Estados Parte y que a la letra dice:

*“Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.”*

Es por lo anteriormente expuesto y fundamentado, que las Comisiones Unidas de Atención a Grupos Vulnerables y de Estudios Legislativos Segunda:

#### **RESUELVEN**

**ÚNICO.-** Se **aprueba con modificaciones** la Iniciativa con Proyecto de Decreto para modificar diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y de la Ley General de Infraestructura Física Educativa.

#### **PROYECTO DE DECRETO**

**PRIMERO.** Se **adiciona** el artículo 7 y **se reforma** la fracción I del artículo 17 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para quedar como sigue:

**Artículo 7.** En materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, deberán promover



**criterios de accesibilidad universal a personas con discapacidad, conforme a la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y los criterios que con base a ella se emitan.**

**Los proyectos ejecutivos, arquitectónicos y de ingeniería que se realicen para la ejecución de una obra deberán contemplar dichos criterios de accesibilidad.**

**Asimismo, se deberán atender estos criterios cuando los trabajos tengan por objeto la ampliación, adecuación, remodelación, conservación, mantenimiento o modificación de obra pública.**

**Artículo 17. ....**

**I. Lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y los criterios que con base a ella se emitan;**

**II. y III. ....**

**SEGUNDO. Se reforma** el primer párrafo del artículo 6 y el artículo 11 de la Ley General de Infraestructura Física Educativa, para quedar como sigue:

**Artículo 6.** Para el cumplimiento de esta Ley se estará a lo dispuesto en los tratados internacionales en la materia suscritos por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, la Ley General de Educación, **Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad**, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como aquellas que se refieran a la materia de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con la misma y las demás disposiciones legales aplicables.

...

**Artículo 11.** En la planeación de los programas y proyectos para la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de la INFE deberán cumplirse las disposiciones de la **Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad** y las leyes en la materia de las entidades federativas. Asimismo, atenderá las necesidades de las comunidades indígenas y las comunidades con escasa población o dispersa, y tomará en cuenta las condiciones climáticas y la probabilidad de contingencias ocasionadas por desastres naturales, tecnológicos o humanos, procurando la satisfacción de las necesidades individuales y sociales de la población.

## **TRANSITORIOS**

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



**SEGUNDO.** La ejecución de las acciones que deban realizar las dependencias y entidades responsables de la Administración Pública a que se refiere el presente decreto, deberán cubrirse atendiendo el principio de progresividad al momento de su aplicación, y en función de los ingresos disponibles conforme a la Ley de Ingresos de la Federación y sujetarse a la disponibilidad presupuestaria que se apruebe para dichos fines en el Presupuesto de Egresos de la Federación y a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Salón de Sesiones de la H. Cámara de Senadores, a 2 de diciembre de 2014

**COMISIÓN DE ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES  
COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA.**



**DE LAS COMISIONES UNIDAS DE EDUCACIÓN Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, EN MATERIA DE EDUCACIÓN INCLUSIVA.**

**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE EDUCACIÓN Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA EN RELACIÓN CON LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, EN MATERIA DE EDUCACIÓN INCLUSIVA.**

#### **HONORABLE ASAMBLEA**

A las comisiones unidas de Educación y de Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores les fue turnada, para su estudio y dictamen, la Minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, en materia de educación inclusiva.

Con fundamento en lo dispuesto en el inciso E. del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 113, 117, 135, 150, 177, 178, 182, 190, 212 y 221 del Reglamento del Senado de la República, se somete a consideración del H. Pleno del Senado de la República el siguiente:

#### **DICTAMEN**

##### **I. ANTECEDENTES**

1. En sesión celebrada por el pleno de la Cámara de Diputados el 14 de abril de 2011 fue presentada la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, por la diputada federal Paz Gutiérrez Cortina, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura.
2. En sesión celebrada por el pleno de la Cámara de Diputados el 4 de noviembre de 2010, fue presentada la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Educación, por los diputados federales María de Jesús Aguirre Maldonado y Eduardo Alonso Bailey Elizondo, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura.
3. En la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados efectuada el 24 de marzo de 2011, fue presentada la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2o. de la Ley General de Educación, por la diputada federal Nely Edith Miranda Herrera, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura.
4. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, en uso de sus atribuciones, acordó turnar los instrumentos a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.
5. La Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos dio trámite de recibo a cada una de las Iniciativas de referencia y decidió iniciar su discusión conjunta, debido a que proponen reformas sobre temas coincidentes.
6. Con fecha 23 de febrero de 2012, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen correspondiente, con 305 votos a favor, cero en contra y cuatro abstenciones. En consecuencia, la Mesa Directiva turnó la iniciativa a la Cámara de Senadores para los efectos del inciso A. del artículo 72 constitucional.
7. La Cámara de Senadores recibió la minuta el 28 de febrero de 2012 y la presidencia de la Mesa Directiva, en uso de sus facultades legales y reglamentarias, ordenó su turno a las comisiones unidas de Educación y de **Estudios Legislativos, Primera** para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.
8. Con fecha 25 de noviembre de 2014, a solicitud de la Comisión de Educación, la Mesa Directiva autorizó la rectificación del turno de dicho instrumento, para quedar en las comisiones unidas de **Educación y de**



### **Estudios Legislativos, Segunda.**

9. El 13 de noviembre de 2008 los senadores Silvano Aureoles Conejo, José Luis Máximo García Zalvidea, Rubén Fernando Velázquez López, Antonio Mejía Haro y Lázaro Mazón Alonso, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXI Legislatura, presentaron Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la ley General de Educación.
10. El 12 de mayo de 2010 el senador Adolfo Toledo Infanzón, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura, presentó Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación.
11. El 5 de octubre de 2010 la senadora María del Socorro García Quiroz, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura, presentó Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación.
12. El 13 de julio de 2011 el senador Guillermo Tamborrel Suárez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura, presentó Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación.
13. En la Cámara de Senadores, el senador Rubén Camarillo Ortega, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, Organizaciones no Gubernamentales, remitió las Recomendaciones No Vinculatorias al Senado de la República de Organizaciones de la Sociedad Civil de y para Personas con Discapacidad, tituladas: Propuestas de reformas legislativas para armonizar la Ley Federal del Trabajo con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y Propuestas de Reformas Legislativas para Armonizar la Ley General de Educación con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el 08 de noviembre de 2011. (LXI Legislatura).
14. El 10 de noviembre de 2011 el senador Adolfo Toledo Infanzón, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura, presentó Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación.
15. El dictamen correspondiente a las Iniciativas enumeradas en los puntos anteriores se presentó a discusión en la Cámara de Senadores el 14 de diciembre de 2011. El Proyecto de Decreto se aprobó por unanimidad de 72 votos y en esa misma fecha se pasó a la Cámara de Diputados para los efectos del Apartado A) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (LXI Legislatura)
16. El 1 de febrero de 2012 la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en uso de sus facultades legales, turnó la Minuta a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.
17. Con fecha 20 de noviembre de 2012, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura, aprobó el Acuerdo relativo a los Dictámenes en poder de la Mesa Directiva que no llegó a resolver el Pleno de la LXI Legislatura, por el cual se devuelve a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos el dictamen con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación, en materia de educación inclusiva.
18. El 20 de diciembre de 2013 la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, en los términos de lo dispuesto en el artículo 183 del Reglamento de la Cámara de Diputados solicitó y obtuvo de la Mesa Directiva extensión de prórroga para atender el asunto turnado, por lo cual se encuentra en plazo vigente para su dictamen.
19. Con fecha 30 de abril de 2013, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen correspondiente, con 382 votos en pro. En consecuencia, la Mesa Directiva turnó el proyecto a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales correspondientes.
20. La Cámara de Senadores recibió la minuta ese mismo día y la presidencia de la Mesa Directiva, en uso de sus facultades legales y reglamentarias, ordenó su turno a las comisiones unidas de **Educación y de Estudios Legislativos, Segunda** para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.
21. Debido a la coincidencia normativa de ambos proyectos, por acuerdo de las comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados y de la Comisión de Educación del Senado de la República, se presenta el dictamen correspondiente, atendiendo los instrumentos radicados en ambas



cámaras.

## II. CONTENIDO DE LA MINUTA

### III.

El instrumento remitido por la colegisladora tiene el propósito de armonizar, bajo el principio de inclusión, el contenido de la Ley General de Educación con los preceptos establecidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo.

La Cámara de Diputados expresa sus inquietudes sobre las condiciones de la atención educativa que reciben los niños y jóvenes –con y sin discapacidad– que tienen necesidades educativas especiales, así como por las limitaciones del sistema educativo mexicano para implementar una política integral de inclusión.

Asimismo, la cámara de origen plantea la necesidad de actualizar el marco conceptual empleado en el campo de la educación especial, de manera que éste contribuya, desde el ámbito legislativo, a la consolidación de una cultura de la inclusión.

Con el propósito de cristalizar dichos objetivos, los diputados federales aprobaron la actualización de diversos artículos de la LGE, para quedar como sigue:

### **PROYECTO DE DECRETO APROBADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS EL 23 DE FEBRERO DE 2012**

#### **“PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN**

##### **Artículo 2o. ...**

**Las personas con discapacidad tienen derecho al acceso y permanencia en el sistema educativo nacional en todos sus niveles y modalidades, sin discriminación, con equidad y en igualdad de oportunidades.**

...

...

##### **Artículo 7o. ...**

I. a VII. ...

**VII Bis. Fomentar la valoración de la diversidad y la cultura de inclusión, como condiciones para el enriquecimiento social y cultural.**

VIII. a XVI. ...

##### **Artículo 12. ...**

I. y II. ...

**III. Elaborar, mantener actualizados y editar en formatos accesibles para las personas con**



**discapacidad** los libros de texto gratuitos y **demás materiales educativos**, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.

IV. a XIV. ...

**Artículo 38.** La educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como **de la comunidad sorda**, de la población rural dispersa y grupos migratorios.

**Artículo 41.** La educación especial está destinada a personas con y **sin discapacidad, incluyendo a las personas** con aptitudes sobresalientes, **que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación.** Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, **estilos y ritmos de aprendizaje**, con equidad social incluyente y con perspectiva de género, **manteniendo como prioridad la protección del interés superior del educando.**

Tratándose de menores de edad con discapacidad, **se favorecerá su inclusión** en los planteles de educación regular mediante la **realización de ajustes razonables** y la aplicación de métodos, técnicas, materiales específicos y **las medidas de apoyo necesarias.**

A quienes tomando en cuenta las recomendaciones de la autoridad educativa correspondiente opten por los servicios escolarizados de educación especial, se les **garantizará** la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje y **el máximo desarrollo del potencial del educando** para la autónoma convivencia social y productiva, **elaborando los** materiales de apoyo didáctico necesarios.

**En los niveles y modalidades de la educación básica, educación normal, así como la media superior y superior en el ámbito de su competencia, la autoridad educativa federal establecerá criterios generales para realizar los ajustes razonables que garanticen la educación inclusiva, con atención al principio de progresividad.** En el caso de los alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes, establecerá los lineamientos para la evaluación **psicopedagógica**, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación; las instituciones de educación superior autónomas por ley, podrán establecer convenios con la autoridad educativa federal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación **de este tipo de alumnos.**

La educación inclusiva presupone el fortalecimiento de la educación especial. Considera la **capacitación y orientación a los maestros y personal de las escuelas de educación regular que atiendan alumnos con discapacidad, así como a los padres de familia o tutores, propiciando su participación.**

**Artículo 54 Bis.** Las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas que tengan como objeto prestar servicios educativos de nivel preescolar sin fines de lucro, podrán impartir educación en términos de la presente ley y de conformidad con los lineamientos establecidos por la Secretaría de Educación Pública. Las autoridades competentes podrán



**otorgar apoyo para la formación y actualización del personal de dichas organizaciones, así como otros recursos conforme a los programas y modalidades que se determinen, en el marco de lo establecido en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.**

**Artículo 55.** Las autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios se otorgarán cuando los solicitantes cuenten:

I. ...

II. Con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad otorgante determine. Para establecer un nuevo plantel se requerirá, según el caso, una nueva autorización o un nuevo reconocimiento;

III. Con planes y programas de estudio que la autoridad otorgante considere procedentes, en el caso de educación distinta de la preescolar, la primaria, la secundaria, la normal, y demás para la formación de maestros de educación básica, y

**IV. Con la acreditación legal como asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada u otras formas legales de asociación no lucrativa, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil.**

**Artículo 75.** Son infracciones de quienes prestan servicios educativos:

I. a XIV. ...

XV. Promover en los educandos, por cualquier medio, el uso de medicamentos que contengan sustancias psicotrópicas o estupeficientes;

XVI. Expulsar o negarse a prestar el servicio educativo a niñas, niños y adolescentes que presenten problemas de aprendizaje, condicionar su aceptación o permanencia en el plantel a someterse a tratamientos médicos específicos; presionar de cualquier manera a los padres o tutores para que acudan a médicos o clínicas específicas para la atención de problemas de aprendizaje de los educandos, y

**XVII. Negar la inscripción, aislar, segregarse o discriminar a las personas con discapacidad, u omitir llevar a cabo los ajustes razonables que sean necesarios para garantizar su inclusión.**

...

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** La implementación de las medidas establecidas en el presente decreto se realizará con la concurrencia presupuestal de la federación y de las entidades federativas y



en atención a los recursos disponibles, para garantizar de manera progresiva el pleno ejercicio de los derechos establecidos en la legislación vigente para las personas con discapacidad.

**Tercero.** Las autoridades educativas instrumentarán los programas y acciones encaminados al cumplimiento de lo previsto en el presente decreto, garantizando procesos de capacitación y conocimiento para los docentes de las instituciones educativas que participen en el programa.

**Cuarto.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente decreto.

#### **IV. CONSIDERACIONES DE LAS COMISIONES DICTAMINADORAS**

##### **A. Consideraciones generales**

**PRIMERA.** Existen campos de ejercicio de los derechos humanos en los que resulta indispensable una serie de garantías reforzadas, que bien pueden aplicarse a determinadas “zonas sensibles” de la Ley, en tanto que el bien jurídico que protegen arrojan a colectivos que requieren una atención especialmente cualificada, para evitar su marginación, exclusión, o discriminación. Una de esas “zonas” es, sin resquicio a duda, la que atañe a la situación de las personas con discapacidad, quienes a lo largo de las últimas décadas han comenzado a ser tuteladas por instrumentos jurídicos, nacionales e internacionales, tendientes a remover y abolir las barreras que impiden y/o dificultan su plena integración social y el ejercicio de sus derechos cívicos.

**SEGUNDA.** A pesar de los innegables empeños que han sido dedicados a mejorarla, la condición de las personas con discapacidad en el mundo ha seguido la misma ruta de dualización que se ha abierto en las últimas décadas con la fractura entre las sociedades prósperas y las empobrecidas. La salud, la educación, la protección social, el empleo, la accesibilidad al medio físico, los servicios sociales y de apoyo, el consumo, la cultura, el ocio, el deporte, el marco jurídico y el marco de participación siguen siendo los epígrafes tradicionales que llenan la agenda de los gobiernos en relación con la atención a la discapacidad.

**TERCERA.** En los inicios de la segunda década del milenio, la integración de la discapacidad en la vida colectiva implica mucho más que la incorporación de las personas con discapacidad a todas las esferas del quehacer humano. Supone un modelo para impedir la exclusión y para exaltar que el derecho a la dignidad personal, a la no discriminación y a poder participar solidariamente en la construcción del futuro humano son derechos inalienables para cualquier persona, sean cuales sean sus circunstancias individuales. La lucha por la inclusión de las personas con discapacidad es una lucha en defensa de la diversidad humana, que está trazando un camino que habrán de recorrer todas aquellas sociedades que quieran combatir la exclusión.

**CUARTA.** En el marco de esta certeza, la educación y el empleo son, para las personas con discapacidad, elementos determinantes del proceso de integración social y los cimientos de la igualdad y la dignidad como bases imprescindibles para el ejercicio real de la libertad. La formación integrada en el sistema educativo general produce ventajas innegables, siempre que el sistema disponga de recursos y herramientas especializados para la atención de las situaciones que lo requieran. En opinión de las dictaminadoras, el espíritu de las propuestas vertidas en este proyecto (adaptación del espacio, asignación de materiales didácticos, especificación de metodologías y técnicas, o profesionalización del personal docente) son factores que garantizan el éxito de la educación integrada, tanto como los soportes institucionales y normativos que,



derivados de este ejercicio, consoliden su permanencia en el tiempo y su instauración definitiva en la cultura nacional. La educación encaminada a atender a las personas con discapacidad plantea en cada nación una labor de considerable complejidad. La estructura educativa de los países experimenta una presión cada vez mayor propensa a elevar los niveles de enseñanza, ampliar los programas de estudios, desarrollar aptitudes sociales y personales, incorporar tecnologías, priorizar la igualdad de oportunidades y, en conjunto, preparar a los educandos para un mundo en rápida evolución. Para su efectiva cristalización, los foros de experiencias y buenas prácticas abiertos a la participación de la sociedad civil han demostrado ser una extraordinaria contribución a la difusión de las técnicas y los saberes en esta materia y a la desdramatización de la complejidad que el proceso de integración en el sistema educativo comporta muchas veces para los profesionales que asumen la responsabilidad en las aulas.

**QUINTA.** Estimaciones de diversos organismos internacionales arrojan que en 2010 más de mil millones de personas viven con algún tipo de discapacidad; es decir, alrededor del 15% de la población mundial. Según la *Encuesta Mundial de Salud (EMS)*, elaborada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), cerca de 785 millones de personas (15.6%) de 15 años y más viven con una discapacidad, mientras que el proyecto sobre la *Carga Mundial de Morbilidad* estima una cifra próxima a los 975 millones (19.4%). La *EMS* señala que, del total estimado de personas con discapacidad, 110 millones (2.2%) tienen dificultades muy significativas de funcionamiento, mientras que la *Carga Mundial de Morbilidad* cifra en 190 millones (3.8%) las personas con una “discapacidad grave” (el equivalente a la discapacidad asociada a afecciones tales como la tetraplejía, depresión grave o ceguera). Sólo la *Carga Mundial de Morbilidad* mide las discapacidades infantiles (0-14 años), con una estimación de 95 millones de niños (5,1%), 13 millones de los cuales (0,7%) tienen “discapacidad grave”. Las fuentes localizadas por las codictaminadoras sobre la discapacidad coinciden en señalar que ésta afecta de manera desproporcionada a las poblaciones vulnerables. Datos de la *Encuesta Mundial de Salud 2010* indican que la prevalencia de la discapacidad es mayor en los países de ingresos bajos que en los países de ingresos más elevados. Las personas en el quintil más pobre, las mujeres y los ancianos también presentan una mayor prevalencia de la discapacidad. Las personas con pocos ingresos, sin trabajo o con poca formación académica tienen mayor riesgo de discapacidad. Los datos de las *encuestas a base de indicadores múltiples* en países seleccionados ponen de manifiesto que los niños de las familias más pobres y los que pertenecen a grupos étnicos minoritarios presentan un riesgo significativamente mayor de discapacidad que los demás niños.

**SEXTA.** En junio de 2011, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial dieron a conocer el *Informe Mundial sobre Discapacidad*, cuya información se basa en los datos del *WorldHealthSurvey* de 2002-2004 que se realizó en 59 países. Según el documento, la prevalencia promedio de la población con discapacidad adulta es del 15.6%, 650 millones de personas. En los países con mayores ingresos fue de 11.8%, mientras que la prevalencia aumenta a 18% en países con menores ingresos. En promedio, 2.2% de la población mundial, es decir 92 millones de personas, viven con dificultades de movilidad o funcionalidad severas. La prevalencia aumenta con la edad, comenzando a los 45 años (11 al 18% de la población dependiendo si es un país de mayores a menores ingresos), llegando a representar más del 40% hasta el 60% de la población mayor de 75 años. En 1970 la prevalencia de la discapacidad a nivel mundial se estimaba en 10% cuando la edad promedio a nivel mundial era de 22.4 años. Hoy la prevalencia de la discapacidad ha aumentado a 15%, es decir, aumentó 5% y la edad promedio mundial aumentó a 28 años. De seguir esta tendencia, explica el texto, se podría concluir que para el año 2050 la prevalencia de la discapacidad a nivel mundial será de 35 %. Ello demuestra “que la prevalencia de la discapacidad como un hecho médico no se puede prevenir. Segundo, lo importante sobre la prevalencia de discapacidad en la población mundial no es que el porcentaje continúe en ascenso sino que la discapacidad hoy se asocia con poca participación o inclusión social y altas tasas de desempleo, así como la pobreza”. Es decir, en 2050, de no cristalizarse el cambio de paradigma sobre la discapacidad –tal como lo establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad-, el 35% de la población mundial vivirá en situación de exclusión y pobreza.



**SÉPTIMA.** En relación al derecho a la educación, el Informe de la OMS y el BM destaca que “los niños con discapacidad tienen menos probabilidades que sus homólogos no discapacitados (sic) de ingresar en la escuela, permanecer en ella y superar los cursos sucesivos”. Según el texto, “el fracaso escolar se observa en todos los grupos de edad y tanto en los países de ingresos altos como bajos, pero con un patrón más acusado en los países más pobres. La diferencia entre el porcentaje de niños con discapacidad y el porcentaje de niños no discapacitados (sic) que asisten a la escuela primaria va desde el 10% en la India hasta el 60% en Indonesia. Por lo que respecta a la enseñanza secundaria, la diferencia en las tasas de asistencia escolar oscila entre el 15% en Camboya y el 58% en Indonesia. Incluso en países con altos porcentajes de matriculación en la escuela primaria, como los de Europa oriental, muchos niños con discapacidad no asisten a la escuela”. En términos de género, la agencia internacional señala que, a nivel global, el 61.3% de los hombres sin discapacidad han completado su educación primaria y en promedio ha recibido 7.03% de educación; mientras que solamente el 50.6%, es decir 10% menos, los hombres con discapacidad han completado su educación primaria con 5.96 años de educación en promedio; es decir, un año menos que los hombres sin discapacidad

**OCTAVA.** El principio que universaliza el derecho a la educación fue consagrado por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, que explícitamente afirma: “*Todos tienen derecho a la educación*”, y ésta deberá ser gratuita y obligatoria al menos en su nivel primario. Hacia 1960, la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) adopta la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, que prohíbe “*destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial, excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza; limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo; instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o colocar a una persona o grupo de personas en una situación incompatible con la dignidad humana*”. La garantía de la no discriminación también se hace presente en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), así como en el marco de la Educación para Todos – tanto en la Declaración de Jomtién (1990) como en la de Dakar (2000).

**NOVENA.** En términos históricos, la actualización de ordenamientos internacionales fue sustancial para consolidar el concepto de Educación Inclusiva (en contraposición al concepto de Educación Especial) al interior de los marcos jurídicos domésticos, que desde hace unas décadas han incorporado de manera específica los derechos de las personas con discapacidad. El primer instrumento relevante en esta materia es la resolución de Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre del 1993. Este marco afirma el principio de la igualdad de oportunidades de educación en los niveles primario, secundario y superior para los niños, niñas, jóvenes y personas adultas con discapacidad, y especifica además que esto debe ocurrir “en entornos integrados”, velando porque “la educación de las personas con discapacidad constituya una parte integrante del sistema de enseñanza”. Además, observa que la educación en las escuelas regulares requiere la prestación de servicios de interpretación, condiciones adecuadas de acceso y servicios de apoyo concebidos para atender las necesidades de personas con diversas discapacidades. La resolución, además, advierte a los Estados sobre la importancia de contar con una política claramente formulada, que sea comprendida y aceptada en las escuelas y por la comunidad en general, además de permitir que los planes de estudio sean flexibles y adaptables, pudiendo añadirle distintos elementos según sea necesario, proporcionar materiales didácticos de calidad y prever la formación constante de personal docente y de apoyo.

**DÈCIMA.** Un año más tarde, en 1994, se aprobó la Declaración de Salamanca, en la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales, promovida por el gobierno español y por la UNESCO, de la cual fueron signatarios representantes de cerca de 100 países y diversas organizaciones internacionales. El espíritu de esta declaración es el del “*reconocimiento de la necesidad de actuar con miras a conseguir ‘escuelas para*



*todos', que celebren las diferencias, respalden el aprendizaje y respondan a las necesidades de cada cual". La declaración deja claro que son las escuelas las que tienen que responder a las necesidades de sus estudiantes, y no al revés. La Declaración de Salamanca subraya que el enfoque inclusivo es importante no solamente para las personas con discapacidad, sino que para el conjunto de estudiantes ya que promueve valores y posturas de no discriminación, de convivencia en la diversidad, de respeto tanto a la dignidad como las diferencias de todos los seres humanos.*

**DÉCIMA PRIMERA.** Cinco años más tarde, en 1999, se aprueba otro marco clave: la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas Portadoras de Deficiencia, conocida también como Declaración de Guatemala. Esta Convención reconoce que la discapacidad sigue siendo un grave obstáculo a la plena participación en la vida social, cultural, económica y educativa de la región, y parte de la premisa de que todos los derechos humanos y libertades fundamentales son universales, por lo que comprende sin reservas a las personas con discapacidad. De ahí se reconoce que todas las personas tienen el mismo derecho a la vida y al bienestar, a la educación y al trabajo, a vivir independientemente y a la participación activa en todos los aspectos de la sociedad. Por esa razón, se considera que cualquier acto de discriminación contra una persona con discapacidad es una violación de sus derechos fundamentales. La declaración reconoce la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades a la población con discapacidad mediante la supresión de todos los obstáculos determinados socialmente, ya sean físicos, económicos, sociales o psicológicos que excluyan o restrinjan su plena participación en la sociedad. De acuerdo con esta concepción, la discapacidad no es un rasgo individual, sino que es en gran medida efecto de un entorno hostil.

**DÉCIMA SEGUNDA.** En la misma década de los 90, la UNESCO -reconociendo el derecho a la educación para todos y en aprecio a la diversidad-, propuso una transición del enfoque educativo homogeneizante a uno inclusivo que asegure el ejercicio del derecho a la educación de los grupos históricamente excluidos, entre ellos las personas con discapacidad, y reconocido en el Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La educación inclusiva se plasma finalmente en los Acuerdos Ministeriales de la 48 sesión de la UNESCO, entendiendo que el sentido primordial de la educación, debe ser garantizar la participación de todas y todos para la vida, en la generación, socialización y aprovechamiento creativo del conocimiento. De modo que la educación inclusiva se entiende como un proceso permanente, cuyo objetivo es ofrecer una educación de calidad para todos, respetando la diversidad y las distintas necesidades y aptitudes, características y expectativas de aprendizaje de los educandos y de las comunidades, eliminando toda forma de discriminación. Se reconoció que se requiere la transformación estructural del sistema educativo actual, que permita avanzar hacia nuevos valores, nuevas prácticas educativas y una nueva estructura y funcionamiento. Así, se entiende a la educación inclusiva como el principio rector general para reforzar la educación para el desarrollo sostenible, el aprendizaje a lo largo de la vida para todos y un acceso a las oportunidades de aprendizaje en condiciones de igualdad para todos.

Como compromiso en el Acuerdo Ministerial allí suscrito, México se comprometió a:

*Adequar las legislaciones educativas internas en materia de derechos humanos, en correspondencia con los estándares establecidos en los instrumentos internacionales. Aunado a ello, que consideren a la Educación Inclusiva para toda la vida, como un derecho público y social, tal como fue Declarado en la Conferencia Regional de Educación, en Cartagena, Colombia, en el mes de abril de 2008.*

**DÉCIMA TERCERA.** En septiembre de 2006, el Comité sobre los Derechos del Niño aprobó la Observación General N° 9 relativa a "Los derechos de los niños con discapacidad", la cual reafirma el principio de la no



discriminación y de la igualdad de oportunidades, reiterando que la educación inclusiva “*no debe entenderse y practicarse simplemente como la integración de los niños con discapacidad en el sistema general independientemente de sus problemas y necesidades*”, debiendo la escuela adaptarse y hacer los ajustes necesarios para responder y acoger las personas con discapacidad. Esta observación introduce la idea de mantener servicios y programas de apoyo, inclusive de educación especial, siempre y cuando esté al servicio de la inclusión más eficaz de la persona con discapacidad en la clase regular, la que debe estar matriculada en los años que correspondan a la educación obligatoria.

**DÉCIMA CUARTA.** Por último, en diciembre del 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, clave para la interpretación del derecho por su nivel de detalle. La Convención de las Naciones Unidas retoma la definición de “discriminación por motivos de discapacidad” presente en la Convención Interamericana y añade que la denegación de “Infraestructura razonables” también configura una forma de discriminación. Esta Convención entiende por “ajustes razonables” a las “*modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida (...) para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales*”. Este concepto es importante cuando se trata de disfrutar del derecho a la educación en el sistema regular de enseñanza, el cual tendrá que responder a las necesidades y especificidades de los estudiantes con discapacidad. La Convención no sólo busca garantizar el acceso de personas con discapacidad a la escuela regular, prohibiendo que se les recuse la matrícula, sino también presenta requisitos y estrategias para su permanencia y éxito en la escuela, entre ellas, la puesta en marcha de ajustes razonables en función de las necesidades individuales; dar el apoyo necesario en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva; y proporcionar medidas de apoyo personalizadas y efectivas. Estas tres estrategias diferenciadas deben ser desplegadas, según explicita la Convención, “de conformidad con el objetivo de la plena inclusión”, incluso la tercera, que supone la posibilidad de un apoyo adicional que extrapole el ambiente de educación regular. En este sentido, para que las medidas personalizadas sean efectivamente de apoyo y no sustituyan el derecho a tener acceso al ambiente escolar regular, deben ser impartidas en el contra turno y no en el mismo horario en que el estudiante frecuenta la clase común. En el plano legislativo, el artículo 4º, inciso 1, fracción A) de la CDPD, establece que los Estados Partes están obligado a “*adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención*” y en su fracción B) a “*tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas para modificar, o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad.*”

Cabe destacar que la Convención, desde su diseño en el primer periodo de sesiones del Comité especial en 2002, previó nuevos procedimientos para la participación de la sociedad civil. Esta participación se plasmó como obligación para los Estados Firmantes en el artículo 4º, inciso 3 cuya redacción específica que “*en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Parte celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.*”

Es en este marco, y bajo el amparo de la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos que se detalla más adelante, se crea, al interior del Senado de la República, el “Mecanismo de Consulta y Diálogo para la Armonización de la Ley Federal del Trabajo y la Ley General de Educación con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, del que derivan las propuestas descritas en el antecedente quinto de este proyecto.

**DÉCIMA QUINTA.** En el plano doméstico, en marzo de 2011 el Congreso de la Unión culminó el proceso federal de modificación de 11 artículos de la Constitución en materia de derechos humanos, promulgándose



el 9 de junio, tras las ratificaciones necesarias. La reforma constitucional sobre derechos humanos es uno de los instrumentos más destacados del Legislativo mexicano para hacer efectivos los derechos fundamentales. Para efectos de argumentación sobre el tema del dictamen, baste citar la modificación de los artículos 1º y 3º constitucionales. El primero de ellos especifica que los derechos, en vez de “otorgarse”, simplemente se “reconocen”. A partir de la reforma se estipula que toda persona “goza” de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales. Esta modificación implica elevar a rango constitucional los derechos humanos protegidos por los tratados internacionales ratificados por México que, naturalmente, incluyen a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), lo que se traduce en el fortalecimiento de la obligación del Estado mexicano de cumplir con la letra el espíritu de dicho tratado. En opinión del constitucionalista mexicano Miguel Carbonell, con la reforma en este sentido, la Constitución “se abre de forma clara y contundente al derecho internacional de los derechos humanos, demostrando de esa manera una vocación cosmopolita muy apreciable”. En el mismo artículo 1º se recoge la figura de la “interpretación conforme”, al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea) se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales. Esto implica la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (integrada no solamente por la carta magna, sino también por los tratados internacionales), a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano. La misma disposición señala, en el párrafo tercero, la obligación del Estado mexicano (en todos sus niveles de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma queda claro que todo derecho humano “reconocido” por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas.

En el caso del artículo 3º, la reforma establece que una de las finalidades de la educación que imparta el Estado mexicano deberá ser el respeto a los derechos humanos.

**DÉCIMA SEXTA.** Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación manifestó, en agosto de 2013, en la revisión del amparo directo 990/2013, que *“todas las normas secundarias deben respetar los contenidos en la Carta Fundamental sin importar cuál sea la materia e institución sustantiva o procesal que en éstas se regulen, pues los preceptos constitucionales sólo establecen los parámetros mínimos que las normas secundarias deben respetar, siendo innecesario que la Norma Suprema haga referencia expresa a todas y cada una de las instituciones que en dichos ordenamientos se regulan”*. Cabe mencionar que el referido pronunciamiento quedó señalado en la tesis aislada CCXXVII/2013, que a la letra dice:

**DERECHOS HUMANOS. LAS NORMAS SECUNDARIAS DEBEN RESPETAR LOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIENDO INNECESARIO QUE ÉSTE HAGA REFERENCIA EXPRESA A TODAS Y CADA UNA DE LAS INSTITUCIONES QUE EN DICHS ORDENAMIENTOS SE REGULAN.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una norma suprema de la Nación, organiza a los poderes del Estado y protege los derechos humanos, ya sea que éstos se encuentren contenidos en aquélla o en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; de ahí que todas las normas secundarias deben respetar los contenidos en la Carta Fundamental sin importar cuál sea la materia e institución sustantiva o procesal que en éstas se regulen, pues los preceptos constitucionales sólo establecen los parámetros mínimos que las normas secundarias deben respetar, siendo innecesario que la Norma Suprema haga referencia expresa a todas y cada una de las instituciones que en dichos ordenamientos se regulan; considerar lo contrario, implicaría el riesgo de que alguna quedara fuera del control constitucional, lo cual es inaceptable, pues la Constitución no debe considerarse como un catálogo rígido y limitativo de derechos concedidos a favor de los gobernados, que deba interpretarse por los tribunales en forma rigorista o letrista, ya que eso desvirtuaría la esencia misma de los derechos, al no ser posible que en la actual



complejidad política, económica y social de un medio cambiante como el nuestro, aquélla haga referencia específica a todas y cada una de las instituciones sustantivas o procesales reguladas en normas secundarias; por el contrario, los derechos humanos contenidos en la Constitución deben interpretarse en cuanto a principios e ideas generales que tienen aplicación en las referidas instituciones.

[TA]; 10ª. Época; 1ª Sala; S.J.F., y su Gaceta; Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 1; Pág. 724.

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 293/2011 suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, relativa a la definición constitucional de los derechos humanos de fuente internacional, donde diez de los once ministros avalaron a favor que éstos tienen el mismo rango constitucional que los señalados en el Capítulo Primero “De los Derechos Humanos y sus Garantías” del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que la constitución mexicana es la norma fundamental que articula el orden jurídico interno e internacional derivado de su principio constitucional de supremacía, además, de que ésta fija la directriz para la eficacia de los derechos humanos debido a que en ella existe un control de constitucionalidad y uno de convencionalidad. Además, el Tribunal Pleno, señaló que la jurisprudencia que emita la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluyendo aquella en los casos de litigios en los que el Estado Mexicano no se ha parte, será obligatoria para los jueces mexicanos, siempre favoreciendo a la persona.<sup>2</sup>

Bajo esa tesitura, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se manifestó a través de una tesis aislada en el mes de octubre de 2013, producto de la revisión del amparo 202/2013, en la cual el máximo tribunal del país reconoce y reitera dos niveles de análisis de la constitucionalidad, el primero de carácter ordinario y el segundo de carácter intenso, ambos encuentran su origen en los principios de control difuso y control de convencionalidad, respectivamente. La tesis aislada en referencia, CCCXII/2013, a la letra dice:

**INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que existen dos niveles de análisis de la constitucionalidad, uno de carácter ordinario y otro de nivel intenso. El primero debe realizarlo el juez constitucional en los asuntos que no incidan directamente sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo, como ocurre en la materia económica o financiera. En cambio, el escrutinio se actualiza cuando el caso que se tenga que resolver involucre categorías sospechosas detalladas en el artículo 1º, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se afecten derechos humanos reconocidos por el propio texto constitucional y/o por los tratados internacionales, o se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno. En este sentido, si bien las diferencias de intensidad de control constitucional y el uso del principio de proporcionalidad han derivado de precedentes relacionados sólo con el principio de igualdad, ello no es impedimento para utilizar esta clasificación jurisprudencial y el respectivo test de proporcionalidad (fin legítimo, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido) para casos que no estén estricta y únicamente vinculados con el aludido principio constitucional. Lo anterior, porque el juzgador realiza indirecta y cotidianamente diversos grados de análisis constitucional dependiendo si se trata, por ejemplo, de la afectación de un derecho humano o del incumplimiento de una norma competencial de contenido limitado o de libre configuración, aun cuando la materia del caso no sea la violación estricta del derecho de igualdad. Así, el principio de proporcionalidad irradia y aplica sobre la totalidad de los derechos humanos con fundamento en el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[TA]; 10ª. Época; 1ª Sala; S.J.F., y su Gaceta; Libro XXV, Octubre de 2013, página 1052.

<sup>2</sup> Versiones taquigráficas de las sesiones públicas ordinarias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los días 26, 27 y 29 de agosto de 2013, y 2 y 3 de septiembre de 2013, [http://www.scjn.gob.mx/pleno/Paginas/ver\\_taquigraficas.aspx](http://www.scjn.gob.mx/pleno/Paginas/ver_taquigraficas.aspx)



**DÉCIMA SÉPTIMA.** Con fundamento en la CNPD, el 30 de mayo de 2011 fue expedida la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPD), con el propósito de establecer un marco jurídico capaz de delinear las bases para la armonización de la legislación nacional a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El texto normativo prevé un ordenamiento estructurado en 60 artículos distribuidos en 4 Títulos y 20 Capítulos.

El Título Segundo de la Ley, “Derechos de las Personas con Discapacidad”, define de forma integral los derechos de las personas con discapacidad en materia de salud y asistencia social, trabajo y empleo, educación, accesibilidad y vivienda, transporte público y comunicaciones, desarrollo social, recopilación de datos y estadística, deporte, recreación, cultura y turismo, acceso a la justicia, libertad de expresión, opinión y acceso a la información, lineamientos del “Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad”, así como el “Sistema Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad”. Específicamente, el catálogo de disposiciones en materia educativa de la Ley establece lo siguiente:

*Artículo 12. La Secretaría de Educación Pública promoverá el derecho a la educación de las personas con discapacidad, prohibiendo cualquier discriminación en planteles, centros educativos, guarderías o del personal docente o administrativo del Sistema Educativo Nacional.*

*Para tales efectos, realizará las siguientes acciones:*

*I. Establecer en el Sistema Educativo Nacional, el diseño, ejecución y evaluación del programa para la educación especial y del programa para la educación inclusiva de personas con discapacidad;*

*II. Impulsar la inclusión de las personas con discapacidad en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional, desarrollando y aplicando normas y reglamentos que eviten su discriminación y las condiciones de accesibilidad en instalaciones educativas, proporcionen los apoyos didácticos, materiales y técnicos y cuenten con personal docente capacitado;*

*III. Establecer mecanismos a fin de que las niñas y los niños con discapacidad gocen del derecho a la admisión gratuita y obligatoria así como a la atención especializada, en los centros de desarrollo infantil, guarderías públicas y en guarderías privadas mediante convenios de servicios. Las niñas y niños con discapacidad no podrán ser condicionados en su integración a la educación inicial o preescolar;*

*IV. Incorporar a los docentes y personal asignado que intervengan directamente en la integración educativa de personas con discapacidad, al Sistema Nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;*

*V. Establecer que los programas educativos que se transmiten por televisión pública o privada, nacional o local, incluyan tecnologías para texto, audiodescripciones, estenografía proyectada o intérpretes de Lengua de Señas Mexicana;*

*VI. Proporcionar a los estudiantes con discapacidad materiales y ayudas técnicas que apoyen su rendimiento académico, procurando equipar los planteles y centros educativos con libros en braille, materiales didácticos, apoyo de intérpretes de lengua de señas mexicana o especialistas en sistema braille, equipos computarizados con tecnología para personas ciegas y todos aquellos apoyos que se identifiquen como necesarios para brindar una educación con calidad;*

*VII. Incluir la enseñanza del Sistema de Escritura Braille y la Lengua de Señas Mexicana en la educación pública y privada, fomentando la producción y distribución de libros de texto gratuitos en Sistema de Escritura Braille, macrotipos y textos audibles que complementen los conocimientos de los alumnos con discapacidad;*

*VIII. Establecer un programa nacional de becas educativas y becas de capacitación para personas con discapacidad en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional;*



*IX. Diseñar e implementar programas de formación y certificación de intérpretes, estenógrafos del español y demás personal especializado en la difusión y uso conjunto del español y la Lengua de Señas Mexicana;*

*X. Impulsar toda forma de comunicación escrita que facilite al sordo hablante, al sordo señante o semilingüe, el desarrollo y uso de la lengua en forma escrita;*

*XI. Impulsar programas de investigación, preservación y desarrollo de la Lengua de Señas Mexicana, de las personas con discapacidad auditiva y de las formas de comunicación de las personas con discapacidad visual;*

*XII. Incorporar en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología lineamientos que permitan la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal;*

*XIII. Promover que los estudiantes presten apoyo a personas con discapacidad que así la requieran, a fin de que cumplan con el requisito del servicio social, y*

*XIV. Las demás que dispongan otros ordenamientos.*

**DÉCIMOACTAVA.** La Ley General de Educación es un ordenamiento que establece la concurrencia de los órdenes Federal, Estatal y Municipal de gobierno y de los actores sociales involucrados en la educación que se brinda a través en las instituciones educativas y regula la participación de los particulares. Sus disposiciones definen qué elementos integran el Sistema Educativo Nacional y sus relaciones, la educación obligatoria, los fines y criterios de la educación pública, los mecanismos que habrán de garantizar el acceso de todos los mexicanos a la educación, los tipos y modalidades educativos, la evaluación en el sistema educativo, así como la responsabilidad sobre la elaboración de los planes y programas de estudio, entre otros aspectos.

**DÉCIMANOVENA.** La Ley contiene preceptos normativos cuya finalidad es sentar las bases jurídicas necesarias para el desarrollo de políticas públicas relacionadas con el derecho a la educación de las personas con necesidades educativas especiales. En primer término, la norma establece que educación especial es una atribución exclusiva de las autoridades locales en cuanto a la prestación del servicio, esto es, cada entidad federativa dispondrá lo necesario para dar cobertura a las personas que soliciten la prestación del servicio. No obstante, tal como lo dispone el artículo tercero constitucional, la elaboración de los planes y programas así como la formación de profesores es una actividad que corresponde a la autoridad Federal con la participación de los sectores vinculados a los procesos educativos.

**VIGÉSIMA.** El artículo 41 de la ley define a la educación especial como aquella dirigida a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como a quienes tengan aptitudes sobresalientes. Si bien la educación especial se desarrolla en el contexto de la educación básica y está comprendida en ella, por la naturaleza del servicio educativo que se presta, no se considera equivalente, porque atiende a los educandos de acuerdo a sus necesidades bajo una perspectiva de inclusión y equidad. Cabe destacar que la educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización deberán considerar la integración de los educandos a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos o, en su caso, satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje en centros especiales que procuren la convivencia social y productiva de quienes no logren su integración en los centros escolares regulares. La educación especial incluye la orientación a los padres o tutores, así como a los maestros y personal de las escuelas de educación básica regular que integren a los alumnos con necesidades especiales de educación.

**VIGÉSIMA PRIMERA.** El Congreso de la Unión ha participado activamente en las diferentes modificaciones a la Ley General de Educación en materia de educación especial, las cuales reflejan en buena medida los debates teóricos y técnicos respecto de la forma como debe ser atendida la población que presenta algún tipo de discapacidad, así como de quienes se caracterizan por sus aptitudes sobresalientes. De manera particular, el 12 de agosto del año 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación al



primero y segundo párrafos del artículo 41 de la Ley General de Educación. El propósito de aquella reforma fue “mejorar y fortalecer el marco legislativo vigente de la educación, con el propósito de promover de manera eficiente el servicio dirigido a la población con necesidades educativas especiales”, a través de incorporar en los libros de texto contenidos relativos a la discapacidad para favorecer una cultura de apertura hacia el potencial de las personas con discapacidad y, asimismo, hacer explícito el propósito de contar “con los recursos materiales y humanos que demandan la integración educativa de las personas con discapacidad y con aptitudes sobresalientes, puntualizando la necesidad de integrar un Sistema Nacional de Formación, Capacitación y Superación Profesional para Maestros de Educación Especial”.

**VIGÉSIMA SEGUNDA.** En el caso de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2009, se llevó a cabo una segunda modificación al texto del artículo 41 de la ley, en la cual se establecieron nuevas bases para la identificación de las personas con aptitudes sobresalientes así como la promoción, desarrollo y aplicación de modelos educativos para alumnos, además de regular la obligación de la autoridad de emitir lineamientos específicos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los niveles de educación básica, educación normal, así como la media superior y superior. Finalmente, tanto la Cámara de Senadores como la Cámara de Diputados aprobaron durante la LXI legislatura una nueva modificación al texto del artículo 41 a fin de precisar la conceptualización de personas con discapacidad en el mismo, reforma que fue publicada el 28 de enero de 2011 en el Diario Oficial.

**VIGÉSIMA TERCERA.** El 14 de diciembre de 2011, es decir, un par de meses antes de la remisión del instrumento al que se refiere el presente dictamen, el Senado de la República aprobó el *Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación, en materia de educación inclusiva*, que fue recibida por la Cámara de Diputados el 01 de febrero de 2012. El texto del decreto fue el resultado de los trabajos realizados en el marco del *Mecanismo de Consulta y Diálogo para la Armonización de la Ley General de Educación con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, convocado por el Senado de la República y en el que participaron activamente diversas organizaciones de la sociedad civil de la mano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Las modificaciones a la LGE derivadas de este *Mecanismo* fueron resueltas y aprobadas en los siguientes términos:

**PROYECTO DE DECRETO APROBADO POR EL SENADO  
EL 14 DE DICIEMBRE DE 2011**

**“PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY  
GENERAL DE EDUCACIÓN**

**Artículo 2º.**-Todo individuo tiene derecho a recibir educación **en condiciones de equidad**, por lo tanto, los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso y **permanencia en el sistema educativo nacional**, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

...

...

**Artículo 6º BIS.**- La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios asegurará la inclusión de los educandos en el sistema educativo nacional, en un marco de respeto, igualdad y equidad.



**Artículo 7o.-** La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

I a IV .- ...

**IV Bis.- Promover y fomentar el respeto a los grupos vulnerables para contribuir en su proceso de desarrollo e integración social.**

V.-...

**VI.-** Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, propiciar la cultura de la legalidad, **de la no discriminación**, de la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos;

VII.-...a XVI.-...

**Artículo 10.-** ...

...

I.-...a VII.-...

Las instituciones del sistema educativo nacional impartirán educación de manera que permita al educando **su plena inclusión y participación** en la sociedad y, en su oportunidad, **el desarrollo de** una actividad productiva y que permita, asimismo, al trabajador estudiar.

**Artículo 12.-** Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

I.-. y II.- ...

**III.-** Elaborar y mantener actualizados, **y en formatos accesibles**, los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;

IV.-... a la XIV.-...

**Artículo 20.-** Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros que tendrá las finalidades siguientes:

I.-... a la III.- ...

**IV.-** El desarrollo de la investigación pedagógica y la difusión de la cultura educativa **inclusiva**.

...



**Artículo 23. ...**

Las escuelas que se establezcan en cumplimiento de la obligación prevista en el párrafo anterior, contarán con edificio, instalaciones **accesibles** y demás elementos necesarios para realizar su función, en los términos que señalen las disposiciones aplicables.

...  
...

**Artículo 33.-** Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes:

I.-... y II.-...

**II Bis.- Desarrollarán programas de asesoría y apoyo a los maestros que atiendan alumnos con discapacidad, en términos de lo dispuesto en el artículo 41;**

III.-...a XV.-...

...

**Artículo 41.-**La educación especial está destinada a **las personas con discapacidad transitoria o definitiva, con dificultades severas de aprendizaje, de comportamiento o de comunicación,** así como a aquellas con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, **con base en los principios de respeto, inclusión, equidad y no discriminación,** y con perspectiva de género.

Tratándose de **personas con discapacidad,** esta educación propiciará **su atención educativa en los planteles de educación básica regular,** mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para **los alumnos con discapacidad que no logren la inclusión a estos planteles,** la educación procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para su autónoma **integración a la vida social y productiva, con base en la aplicación de métodos, programas y materiales de apoyo didácticos necesarios. En cualquier caso, las instituciones educativas del Estado promoverán y facilitarán la continuidad de estudios en los niveles de educación media superior y superior.**

**La formación y capacitación de maestros de educación especial promoverá el trato digno a las personas con discapacidad por parte de los educadores; asimismo, desarrollará las habilidades necesarias para sensibilizar al resto de la comunidad educativa sobre esta condición y las aptitudes para comunicarse en Lenguaje de Señas Mexicana, en el Sistema de Escritura Braille, o cualquier otro sistema que garantice el adecuado aprovechamiento de los educandos.**

Para la identificación y atención educativa de los alumnos **con discapacidad, con dificultades severas de aprendizaje, de comportamiento o de comunicación, así como con aptitudes sobresalientes,** la autoridad educativa federal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los niveles de educación básica, educación normal, media superior y superior en el ámbito de su competencia. Las instituciones que integran el sistema educativo nacional se sujetarán a dichos lineamientos.

...  
...

**Quienes presten servicios educativos en el marco del sistema educativo nacional atenderán**



**las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, y en las demás normas aplicables.**

**Artículo 45.-** La formación para el trabajo procurará la adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas, que permitan a quien la recibe desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación o algún oficio calificados. **Esta educación incluirá un capítulo especial dirigido a personas con discapacidad.**

...  
...  
...  
...  
...

**Artículo 55.-** Las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios se otorgarán cuando los solicitantes cuenten:

I.-...

II.- Con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad, pedagógicas **y de accesibilidad** que la autoridad otorgante determine. Para establecer un nuevo plantel se requerirá, según el caso, una nueva autorización o un nuevo reconocimiento, y

III.-...

**Artículo 59.-...**

En el caso de educación inicial y de preescolar deberán, además, contar con personal que acredite la preparación adecuada para impartir educación; contar con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad, pedagógicas **y de accesibilidad** que la autoridad educativa determine; cumplir los requisitos a que alude la fracción VII del artículo 12; tomar las medidas a que se refiere el artículo 42; así como facilitar la inspección y vigilancia de las autoridades competentes.

**Artículo 70. ...**

Este consejo gestionará ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local:

a) El mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas, **tomando en cuenta las necesidades de accesibilidad para las personas con discapacidad**, y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio;

b) a m)

...  
...

**VIGÉSIMACUARTA.** Por lo que se refiere a la prestación de los servicios educativos a las niñas y niños con discapacidad, resalta el hecho de que no existe información reciente respecto de la cobertura, naturaleza de las discapacidades y población atendida en centros educativos regulares, información indispensable para el



diseño de políticas públicas, al menos, en cuanto a su desarrollo educativo. La información oficial de que se disponía, proviene del entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática del año de 2004 denominado **Las personas con discapacidad en México: una visión censal**, (ISBN: 970-13-3590-2), en el cual se informa que, con información del Censo de Población del año 2000, en México se contabilizaron un millón 795 mil personas con discapacidad, equivalentes al 1.8 por ciento de la población nacional registrada en esa fecha. Cabe destacar que aquel censo definió persona con discapacidad a *“aquella que presenta alguna limitación física o mental, de manera permanente o por más de seis meses, que le impide desarrollar sus actividades dentro del margen que se considera normal para un ser humano”*. La cifra de personas con discapacidad ha sido actualizada en el reciente Censo de Población 2010, a cargo del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), que describe que actualmente hay 5.7 millones de personas con discapacidad, de las cuales el 48 por ciento son adultos mayores de 59 años, y 2 de cada diez son menores de 30 años. De acuerdo con el documento estadístico, de los 838 mil 212 mexicanos con discapacidad que se encuentran en edad escolar, sólo 378 mil 863 asisten a la escuela; de entre las personas con más de 15 años, 28.5 por ciento no tiene instrucción escolar, 28 por ciento no terminó la primaria y cuatro por ciento no concluyó la secundaria; el promedio de escolaridad de las personas con discapacidad en México es de 4.8 grados. La cifra se eleva a 7.2 grados en el Distrito Federal y a 5.9 en Baja California y Coahuila, en tanto, Chiapas y Oaxaca, los más bajos, tienen tres grados.

**VIGÉSIMAQUINTA.** El INEGI destaca que el 58.3% de la población con discapacidad tiene limitación de tipo motriz, mientras que el 27.2% tiene limitación de ver, 12.1% de las no puede oír, el 8.3% no puede hablar o comunicarse y el 8.5% tiene discapacidad mental. Existe un 9.9% de las personas con discapacidad que tienen otra limitación. Además, el 39.4% de la población con discapacidad se encuentra en ese estado por causa de enfermedad, seguido por el 23.1% que son personas con edad avanzada, el 16.3% tiene discapacidad desde su nacimiento, mientras que el 15% la tiene por algún accidente y el 7.6% restante se debe a otra causa. El censo no informa a detalle de las discapacidades, es decir, no se cuenta con el número de personas que pueden considerarse ciegos y el número de débiles visuales. Tampoco sobre la naturaleza de las discapacidades motrices o si estas constituyen un impedimento para el desarrollo de actividades escolares, independientemente de que está clara su necesidad especial educativa.

**VIGÉSIMASEXTA.** Las dictaminadoras no dejan de observar que el estudio que ha sido referido ha sido elaborado recientemente y que aún faltan procesos de análisis más detallados. Otras cifras menos recientes indican que, hasta el año de 2009, de las poco más de 200 mil escuelas de educación básica que hay en el país, sólo en 27 mil 717 planteles, se recibe apoyo de parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de las 3 mil 577 Unidades de Servicio y Apoyo a la Educación Regular (USAER), lo que significa que los maestros del 70 por ciento de las escuelas del país aún no cuentan con el apoyo especializado para atender a los alumnos con discapacidad. A través de las USAER se atendió a 466 mil 718 alumnos; 318 mil con necesidades educativas especiales y 148 mil con discapacidad y aptitudes sobresalientes. También se ha asesorado a través de los mil 676 Centros de Atención Múltiple, CAM, se dieron servicios a 59 mil 727 educandos con condiciones distintas a la discapacidad que asisten a escuelas regulares o a servicios de educación especial. Asimismo, los CAM brindaron atención a 99 mil 85 niñas y niños con discapacidad diagnosticada, además de 19 mil 634 personas en educación para el trabajo, 47 mil 069 padres de familia y 11 mil 473 profesores.

**VIGÉSIMA SÉPTIMA.** El Informe Mundial sobre Discapacidad referido anteriormente señala que de los niños que acceden a la educación primaria en países de menores ingresos, la relación de conclusión de los estudios entre niños con discapacidad y sin discapacidad difiere en 10 puntos porcentuales. Según el documento, en México se provee al 0.73% de los niños con discapacidad de educación básica, mientras que solamente el 0.26% accede a la educación media superior. Del total de las 224 mil 768 escuelas de educación básica, únicamente 27 mil 259 cuentan con esquemas de apoyo de educación especial y solamente se cuentan con 1 mil 530 Centros de Atención Múltiple. El 12.12% de los centros educativos tiene capacidad para atender a



alumnos con discapacidad mediante servicios de educación especial. Estos números evidencian que el derecho a la educación que promueve el sistema educativo nacional está aún lejos de responder a las necesidades de acceso y permanencia en todos los niveles educativos de las personas con discapacidad, sobre todo en términos de accesibilidad, ajustes razonables, formación de docentes, prácticas educativas, cobertura educativa, materiales didácticos, cultura incluyente, logro educativo y eficiencia terminal.

**VIGÉSIMAOCTAVA.** Finalmente, la Segunda Encuesta Nacional de Discriminación 2010, registra la percepción de las personas con discapacidad. En ella, el 17.7% de las personas con discapacidad refiere que no ha podido realizar actividades habituales de estudio o trabajo y para 23.8 % ha sido difícil o muy difícil. Siendo estas actividades donde ha sido más complicada su participación. Esta información evidencia la persistencia de prácticas excluyentes que violentan el derecho a la educación de millones de niños, jóvenes y adultos con alguna discapacidad en nuestro país.

**VIGÉSIMANOVENA.** El modelo que actualmente ha adoptado la educación especial desde hace casi un década se orienta a la educación inclusiva, a fin de evitar efectos de exclusión, marginación o discriminación no deseados, enfocado a una comunidad educativa que se pretende incluyente con las personas con discapacidad, comprometida con el proceso de desarrollo de competencias, la sensibilización de los educandos y el fortalecimiento de las instalaciones para facilitar la accesibilidad al entorno físico. En este sentido, uno de los objetivos de los programas actuales de la educación especial es elevar el logro académico de los alumnos con necesidades especiales, así como el incremento de la cobertura y matriculación, paralelamente a la profesionalización del personal de educación especial y regular.

## **B. Consideraciones particulares sobre el contenido del Proyecto de Decreto**

**TRIGÉSIMA.** Trazar el camino legislativo basado en el principio de inclusión educativa constituye una de las tareas más apremiantes del marco jurídico mexicano. Los desafíos cuantitativos de la educación han seguido un cauce positivo, dejando al descubierto nuevas problemáticas ligadas a la construcción de mecanismos que garanticen no sólo el acceso universal al sistema, sino, además, que el servicio sea prestado con dignidad, igualdad y equidad. En esta transición, la consolidación de la identidad jurídica de las personas con discapacidad ha sido identificada como una de las variables más influyentes para el logro de la zancada cualitativa de la dinámica escolar.

**TRIGÉSIMA PRIMERA** Para las dictaminadoras, consolidar un modelo de educación basado en el principio de inclusión depende, en gran medida, de la existencia de dispositivos legales e institucionales que incentiven su instauración en la cultura nacional, lo que implica la incorporación de herramientas que faciliten su instalación definitiva en el imaginario de los mexicanos. En esta tarea, la acción legislativa es indispensable para atender los señalamientos y tendencias internacionales en materia educativa, tanto como las demostraciones empíricas locales que han expuesto la urgencia de renovar los marcos jurídicos que materialicen estos propósitos.

**TRIGÉSIMA SEGUNDA.** Dado que en cada Cámara fueron presentados proyectos con objeto similar y redacciones encaminadas a actualizar la LGE en materia de educación inclusiva, al filo de la LXI Legislatura los integrantes de las comisiones de Educación de ambas Cámaras, en un esfuerzo de colaboración, analizaron los instrumentos de manera conjunta para obtener un nuevo proyecto de decreto, cuyo contenido recupera las aportaciones más importantes de las dos propuestas y constituye el texto normativo de este dictamen.

Cabe exaltar que el presente decreto incorpora una serie de modificaciones a los artículos 2, 10, 33, 41, 59 y 75, con el propósito de armonizarlo con las recientes reformas a la Ley General de Educación -publicadas el 11 de septiembre de 2013, lo que en ningún caso altera el sentido de los artículos originalmente modificados,



salvo la redacción del nuevo párrafo sexto del artículo 41, cuyo contenido amplía las consecuencias jurídicas y el alcance de la propuesta convenida por las cámaras, pues incorpora a los maestros y personal de escuelas regulares de educación media superior (antes sólo contemplaba al personal de escuelas de educación básica) como sujetos de capacitación y orientación.

Derivado de lo anterior, se proponen devolver a la Cámara de Diputados –para sus efectos constitucionales-, el proyecto del presente dictamen.

Con base en las consideraciones señaladas y con fundamento en lo dispuesto en el inciso E. del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 113, 117, 135, 150, 177, 178, 182, 190, 212 y 221 del Reglamento del Senado de la República, las comisiones unidas de Educación, y de Estudios Legislativos, Segunda someten al H. Pleno de este Senado de la República el siguiente:

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, EN MATERIA DE EDUCACIÓN INCLUSIVA**

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se reforman los artículos 2, párrafo primero; 7, fracción VI; 10, penúltimo párrafo; 12, fracción III; 23, segundo párrafo; 41, párrafos primero, segundo, tercero, ahora cuarto párrafo, cuarto ahora quinto, y quinto ahora sexto párrafo; 45, primer párrafo; 55, fracción II; 59, segundo párrafo; 70, párrafo segundo, inciso a); y 75, fracción XVI; y se adicionan la fracción VI Bis al artículo 7º; la fracción II Bis al artículo 33; un tercer párrafo al artículo 41, recorriéndose los subsecuentes, y un último párrafo al mismo artículo para quedar como séptimo; y el artículo 54 Bis, todos de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

**Artículo 2o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad **en condiciones de equidad**, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso **y permanencia en el** sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

...

...

**Artículo 7o. ...**

I. a V. ...

VI. Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, propiciar la cultura de la legalidad, **de la no discriminación**, de la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos;

**VI Bis. Fomentar la valoración de la diversidad y la cultura de inclusión como condiciones para el enriquecimiento social y cultural;**

VII. a XVI. ...

**Artículo 10. ...**

...



I.-... a X.- ...

Las instituciones del sistema educativo nacional impartirán educación de manera que permita al educando su **plena inclusión y participación en** la sociedad y, en su oportunidad, **el desarrollo de** una actividad productiva y que permita, asimismo, al trabajador estudiar.

...

**Artículo 12. ...**

I. y II. ...

III. Elaborar, mantener actualizados **y editar, en formatos accesibles**, los libros de texto gratuitos **y demás materiales educativos**, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;

IV. a XIV. ...

**Artículo 23. ...**

Las escuelas que se establezcan en cumplimiento de la obligación prevista en el párrafo anterior, contarán con edificio, instalaciones **accesibles** y demás elementos necesarios para realizar su función, en los términos que señalen las disposiciones aplicables.

...

...

**Artículo 33. ...**

I. y II. ...

**II Bis. Desarrollarán programas de capacitación, asesoría y apoyo a los maestros que atiendan alumnos con discapacidad y con aptitudes sobresalientes, en términos de lo dispuesto en el artículo 41;**

III. a XVII....

...

**Artículo 41.** La educación especial **tiene como propósito identificar, prevenir y eliminar las barreras que impidan la participación plena y efectiva en la sociedad de las** personas con discapacidad, **con dificultades severas de aprendizaje, de comportamiento o de comunicación**, así como **de aquellas** con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, **estilos y ritmos de aprendizaje, con base en los principios de respeto, inclusión, equidad, no discriminación**, y con perspectiva de género.

Tratándose de **personas con discapacidad, con dificultades severas de aprendizaje, de comportamiento o de comunicación, se favorecerá su atención en** los planteles de educación básica regular **sin que esto cancele su posibilidad de acceder a las escuelas de educación especial. En ambas modalidades se realizarán ajustes**



**razonables y se aplicarán métodos, técnicas, materiales específicos y las medidas de apoyo necesarias para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los alumnos y el máximo desarrollo de su potencial para la autónoma integración a la vida social y productiva. Las instituciones educativas del Estado promoverán y facilitarán la continuidad de sus estudios en los niveles de educación media superior y superior.**

**La formación y capacitación de maestros de educación especial y de educación regular que atiendan alumnos con discapacidad, promoverá el trato digno hacia estas personas por parte de los educadores; asimismo, desarrollará las habilidades necesarias para sensibilizar a la comunidad educativa sobre esta condición.**

Para la identificación y atención educativa de los alumnos **con aptitudes sobresalientes**, la autoridad educativa federal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesario en los niveles de educación básica, educación normal, así como la media superior y superior en el ámbito de su competencia. Las instituciones que integran el sistema educativo nacional se sujetarán a dichos lineamientos.

Las instituciones de educación superior autónomas por ley, podrán establecer convenios con la autoridad educativa federal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a alumnos **con aptitudes sobresalientes**.

**La educación inclusiva supone el fortalecimiento de la educación especial. Ésta abarca la capacitación y orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica y media superior regulares que atiendan a alumnos con discapacidad, con dificultades severas de aprendizaje, de comportamiento o de comunicación, o bien con aptitudes sobresalientes.**

**Quienes presten servicios educativos en el marco del sistema educativo nacional atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, y en las demás normas aplicables.**

**Artículo 45.** La formación para el trabajo procurará la adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas, que permitan a quien la recibe desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación o algún oficio calificados. **Esta educación incluirá un capítulo especial dirigido a personas con discapacidad.**

...  
...  
...  
...  
...

**Artículo 54 bis.** Las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro legalmente constituidas conforme a la legislación nacional, que tengan como objeto la promoción y el fomento educativo, podrán impartir educación en los términos de la presente ley y con base en los lineamientos establecidos por la autoridad educativa. La Secretaría podrá otorgar apoyo para la capacitación de las personas que integren o colaboren con dichas organizaciones, conforme a los programas y modalidades que dicha autoridad determine.



**Artículo 55. ...**

I. ...

II. Con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad, pedagógicas **y de accesibilidad** que la autoridad otorgante determine, **conforme a los términos que señalen las disposiciones aplicables**. Para establecer un nuevo plantel se requerirá, según el caso, una nueva autorización o un nuevo reconocimiento, y

III. ...

**Artículo 59. ...**

En el caso de educación inicial deberán, además, contar con personal que acredite la preparación adecuada para impartir educación; contar con instalaciones y demás personal que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad, pedagógicas **y de accesibilidad** que la autoridad educativa determine, **conforme a los términos que señalen las disposiciones aplicables**; cumplir los requisitos a que alude el artículo 21; presentar las evaluaciones que correspondan, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones correspondientes que deriven en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, y tomar las medidas a que se refiere el artículo 42, así como facilitar la inspección y vigilancia de las autoridades competentes.

**Artículo 70. ...**

...

a) El mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas, **tomando en cuenta las necesidades de accesibilidad para las personas con discapacidad, y** demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio;

b) a m) ...

...

...

**Artículo 75. ...**

I. a XV. ...

**XVI.** Expulsar, **segregar** o negarse a prestar el servicio educativo a personas **con discapacidad** o que presenten problemas de aprendizaje o condicionar su aceptación o permanencia en el plantel a someterse a tratamientos médicos específicos, o bien, presionar de cualquier manera a los padres o tutores para que acudan a médicos o clínicas específicas para **su atención, y**

XVII.-...



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

**Segundo.** Las autoridades educativas instrumentarán los programas y acciones encaminados al cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto, con base en lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y con los recursos que para el efecto se asignen en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los presupuestos de egresos de las entidades federativas y el Distrito Federal.

**Tercero.** En los niveles de educación básica, normal, media superior y superior, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, establecerán en un plazo no mayor a 180 días criterios generales para realizar los ajustes razonables que garanticen la educación inclusiva, con atención al principio de progresividad.”.

Salón de comisiones de la Cámara de Senadores a los cinco días del mes de marzo de 2014.



**DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.**



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS. PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

**HONORABLE ASAMBLEA:**

A las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y de Estudios Legislativos, Primera a la LXII Legislatura del Senado de la República, mediante oficio no. DGPL - 2P2A.- 2271 de fecha 19 de marzo de 2014, les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley General de Cambio Climático.

Con fundamento en las facultades que les 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 117, numeral 1; 135, numeral 1, fracción I; 177, numeral 1; 182; 188, numeral 1; 190, y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República, los Senadores integrantes de las Comisiones Legislativas que suscriben el presente dictamen, habiendo analizado el contenido de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley General de Cambio Climático, 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.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

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 de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y de Estudios Legislativos, Primera realizan el análisis técnico y jurídico pormenorizado de las reformas y adiciones propuestas con el objeto de valorar su procedencia o realizar las modificaciones que para tal efecto resulten pertinentes y mediante las cuales se sustenta el decreto propuesto.

#### **ANTECEDENTES**

1.- En sesión plenaria de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión a la LXII Legislatura celebrada el día 18 de octubre de 2013, la Diputada Yesenia Nolasco Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó una Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 3o de la Ley General de Cambio Climático. En esa misma fecha, la Mesa Directiva turnó la iniciativa en comento a la Comisión de Cambio Climático, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

2.- En sesión plenaria de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión a la LXII Legislatura celebrada el día 29 de octubre de 2013, los Diputados Ramón Antonio Sampayo Ortiz y Sergio Augusto Chan Lugo, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentaron una Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 107 de la Ley General de Cambio Climático. En esa misma fecha, la Mesa Directiva turnó la iniciativa en comento a la Comisión de Cambio Climático, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

3.- En sesión plenaria de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión a la LXII Legislatura celebrada el día 26 de noviembre de 2013, el Diputado Rodrigo Chávez Contreras, integrante del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano presentó una Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 26 de la Ley General de Cambio Climático. En esa misma fecha, la Mesa Directiva turnó la iniciativa en comento a la Comisión de Cambio Climático, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

4.- Tomando en consideración que las iniciativas con Proyecto de Decreto aludidas en los numerales 1 a 3 de la sección "ANTECEDENTES" reforman y adicionan disposiciones de la Ley General de Cambio Climático, la Comisión dictaminadora en la Colegisladora decidió acumularlas en un solo dictamen. Así, en sesión plenaria de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión a la LXII Legislatura celebrada el día 13 de marzo de 2014 se aprobó con 391 votos a favor, 0 votos en contra y 0 abstenciones, el dictamen a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático. La Minuta fue turnada a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

5.- En sesión plenaria de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión a la LXII Legislatura celebrada el 19 de marzo de 2014, la Mesa Directiva de esta Soberanía recibió la Minuta con Proyecto de Decreto por el que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático, misma que fue turnada a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y de Estudios Legislativos, Primera para su estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

### CONTENIDO DE LA MINUTA

La Minuta objeto del presente dictamen reforma y adiciona los artículos 3o, 26, y 107 de la Ley General de Cambio Climático (LGCC). La reforma al artículo 3o impacta las fracciones XXIII y XXXIV, La primera tiene por objeto incorporar al concepto de *Mitigación* la alusión a acciones y políticas de intervención antropogénica. La segunda, reforma el concepto de *Vulnerabilidad* para precisar que los sistemas a los que se alude son los naturales, humanos y productivos.

La reforma al artículo 26 incorpora como parte de los principios de la política nacional de Cambio Climático la *transversalidad* y *direccionalidad* de las políticas públicas en las estrategias, planes, programas y demás ordenamientos en la materia, con objeto de ampliar su eficacia.

Finalmente, la reforma al artículo 107 tiene por objeto fortalecer la transparencia y rendición de cuentas al obligar a la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) a rendir un informe anual al Congreso de la Unión sobre los resultados e impacto de la implementación de las políticas y el ejercicio de los recursos del Fondo para el Cambio Climático y de los recursos presupuestales asignados por programa a cada Secretaría, estableciendo para tal efecto requerimientos mínimos como son: el índice de consumo de energía; las emisiones generadas y evitadas con respecto al año base, y el avance en el consumo de energía eléctrica por fuentes renovables.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

## CONSIDERACIONES

**PRIMERA.-** Las Comisiones Unidas Dictaminadoras estiman improcedente las reformas a las fracciones XXIII y XXXIV del artículo 3o de la LGCC por lo siguiente:

**A)** Del análisis de la Minuta y la iniciativa respectiva se entiende que la promovente buscaba homologar una definición del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) correspondiente al Informe de Síntesis del Tercer Informe de Evaluación publicado en el año 2001 y que se basa en la definición del Grupo de Trabajo I sobre la *Base de las Ciencias Físicas*. Esta definición reza: "*Mitigación: intervención antropogénica para reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero.*"<sup>1</sup>

Por su parte, la definición vigente en la LGCC reza: "*Mitigación: Aplicación de políticas y acciones destinadas a reducir las emisiones de las fuentes, o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero.*" La tabla I ilustra claramente la diferencia en las definiciones de conceptos del IPCC, de la LGCC y la reforma propuesta en la Minuta.

**TABLA I. CONCEPTO DE MITIGACIÓN**

<b>IPCC</b>	<b>LGCC</b>	<b>MINUTA</b>
Mitigación: intervención antropogénica para reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero	Mitigación: Aplicación de políticas y acciones destinadas a reducir las emisiones de las fuentes, o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero.	Mitigación: Aplicación de políticas y acciones <b>de intervención antropogénica</b> destinadas a reducir las emisiones de las fuentes, o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero.

<sup>1</sup> IPCC. 2001. Anexo III Glosario de Términos. En: [http://www.grida.no/publications/other/ipcc\\_tar/](http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/). Página consultada el 31 de marzo de 2014.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS. PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

Al respecto, se considera que la intervención antropogénica a la que alude la Minuta es la que tiene verificativo mediante la aplicación de políticas y acciones para reducir emisiones de las fuentes o a mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero. Los encargados de implementarlas son los Estados (en el caso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) y los actores aludidos en la LGCC, particularmente los tres órdenes de gobierno, los tres poderes de la Unión y los actores sociales interesados.

Lo anterior se corrobora si se analizan las disposiciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y de la LGCC. En el párrafo preambular segundo de la CMNUCC la comunidad internacional manifiesta preocupación porque: "... las actividades humanas han ido aumentando sustancialmente las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, y porque ese aumento intensifica el efecto invernadero natural, lo cual dará como resultado, en promedio, un calentamiento adicional de la superficie y la atmósfera de la Tierra y puede afectar adversamente a los ecosistemas naturales y a la humanidad,"<sup>2</sup> Por ello, el objetivo último de la CMNUCC es: "la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático."<sup>3</sup>

En consecuencia y para el caso de México, el artículo 4.1 b) establece la obligación a las Partes de la CMNUCC que no forman parte del Anexo I de: "[f]ormular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y,

<sup>2</sup> El subrayado es de las Comisiones dictaminadoras. Organización de las Naciones Unidas. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En: [https://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf). Página consultada el 31 de marzo de 2014.

<sup>3</sup> Idem.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

*según proceda, regionales, que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, teniendo en cuenta las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, y medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático."*

Como se observa, este artículo alude a las Partes, que son las que mediante su intervención aplicarán el mandato y las obligaciones que les impone la CMNUCC.

Por su parte, las fracciones II y III del artículo 2o de la LGCC, disponen que es objeto de la Ley: *"[r]egular las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero para lograr la estabilización de sus concentraciones en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático considerando en su caso, lo previsto por el artículo 2o. de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y demás disposiciones derivadas de la misma; así como [r]egular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático;"* Por ello, la LGCC incorpora diversas disposiciones en las que establece una clara distribución de competencias a los tres órdenes de gobierno, a los tres poderes de la Unión y a diversos grupos de la sociedad civil para aplicar las disposiciones de la Ley.

Con base a lo anterior las Comisiones Unidas dictaminadoras afirman que la reforma propuesta es innecesaria ya que, se reitera, no queda duda que la aplicación de políticas y acciones se lleva a cabo por los Estados (en el caso de la CMNUCC) o por los actores aludidos en la LGCC, particularmente los tres órdenes de gobierno, los tres poderes de la Unión y los actores sociales interesados.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

Aunado a lo anterior, estas Comisiones dictaminadoras estiman relevante comentar que la definición de Mitigación que el Congreso de la Unión incorporó a la LGCC también es utilizada por el IPCC y aparece en el Glosario correspondiente al Informe de Síntesis del Cuarto Informe de Evaluación publicado en 2007. Sus autores mencionan que dicho Glosario: *“está basado en los glosarios publicados en las contribuciones previas de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del IPCC. Se han introducido mejoras añadiendo nuevos términos, cuidando la coherencia y abreviando las definiciones para adecuar el glosario a una audiencia más amplia”*<sup>14</sup>

Si bien, las Comisiones dictaminadoras no son ajenas al hecho de que las definiciones de Mitigación que utilizan los Grupos de Trabajo I y II del IPCC en su Quinto Informe de Evaluación (2013 y 2014) aluden a la intervención antropogénica, insisten que ésta se materializa mediante la aplicación de políticas y acciones. Es decir, la definición del concepto vigente es clara y evita ser redundante. Por el contrario, si se aceptara incorporar las palabras “de intervención antropogénica” después de las palabras “aplicación de políticas y acciones” a la definición, lo único que se conseguiría sería un concepto redundante que no aportaría ningún elemento útil a la aplicación de la LGCC, ya que a entender de estas Comisiones, la aplicación de las políticas y acciones a las que se alude no pueden ser de otro tipo que no sea antropogénico.

Adicionalmente, las Comisiones dictaminadoras estiman oportuno comentar que es claro que actualmente no existe duda de que el hombre (las actividades antropogénicas) tiene una influencia clara en el sistema climático, tanto que, el

<sup>14</sup> Alfons P.M. Beade. 2007. Anexo II Glosario. En: IPCC. 2007. Cambio Climático 2007: Informe de Síntesis. Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo de redacción principal: Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (directores de la publicación)]. IPCC, Ginebra, Suiza, 104 págs. En: [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/syr/es/annexessanexo-2.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/es/annexessanexo-2.html). Página consultada el 31 de marzo de 2014.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

Quinto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ha comprobado científicamente que el incremento de las concentraciones de Bióxido de Carbono, Metano y Óxido Nitroso en la atmósfera a partir de 1750 se deben a las actividades humanas.<sup>5</sup>

De hecho, esta evidencia se reitera si se analizan: (1) la declaración más reciente de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) sobre el estado del clima mundial en la que reconoce que: “[el año] 2013, junto con 2007, ha sido el sexto año más cálido desde que se tienen registros, continuando así la tendencia al calentamiento mundial a largo plazo.”<sup>6</sup> (2) Los niveles de concentración de Bióxido de Carbono en la atmósfera terrestre más recientes alertan que el 12 de marzo de 2014 se superaron las 400 ppm, nivel que volvió a presentarse los días 14, 15, 17, 18, 23, 24, 28, 29 y 30 del mes en comento.<sup>7</sup> Esta situación obliga a cuestionar si la humanidad está en proceso de enfrentar los efectos de un cambio climático “abrupto”.

Sin embargo, la intervención antropogénica en el sistema climático no es el punto central de la definición de Mitigación, sino las acciones que se lleven a cabo para reducir las emisiones de las fuentes de gases y compuestos de efecto invernadero y mejorar los sumideros, y éstas reiteramos una vez más, se llevan a cabo mediante acciones y políticas que implementan los sujetos ya aludidos en párrafos anteriores.

<sup>5</sup> IPCC. 2013. Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. pp. 11 y 15.

<sup>6</sup> Organización Meteorológica Mundial. 2014. “Declaración anual de la OMM sobre el estado del clima mundial pone de relieve fenómenos meteorológicos extremos.” Comunicado de Prensa No. 285. En: [http://www.wmo.int/pages/mediacentre/press\\_releases/pr\\_985\\_es.html](http://www.wmo.int/pages/mediacentre/press_releases/pr_985_es.html). Página consultada el 31 de marzo de 2014.

<sup>7</sup> Sripis Institute of Oceanography. The Keeling Curve. En: <http://keelingcurve.ucsd.edu/>. Página consultada el 31 de marzo de 2014.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

B) En el caso de la reforma al concepto de Vulnerabilidad, la Minuta incorpora la referencia a los sistemas naturales, humanos y productivos porque en opinión de la Colegisladora con ello *"estaremos ampliando y definiendo de una manera más incluyente, todo aquello que consideremos debe ser tomado en cuenta como un sistema en la materia de cambio climático... de esta forma no dejaremos a la interpretación de los encargados de aplicar las políticas que es lo que ellos entenderían por este concepto de vulnerabilidad."*<sup>8</sup>

Sin embargo, del análisis de la Minuta y la iniciativa respectiva se entiende que al igual que en el caso anterior, la promovente buscaba homologar una definición del IPCC correspondiente a la versión en idioma Inglés del Tercer Informe de Evaluación publicado en el año 2001 y que se basa en la definición del Grupo de Trabajo II sobre *Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad*. Esta definición reza: *"Vulnerabilidad: Grado de susceptibilidad o de incapacidad de un sistema para afrontar los efectos adversos del cambio climático y, en particular, la variabilidad del clima y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad dependerá del carácter, magnitud y rapidez del cambio climático a que esté expuesto un sistema, y de su sensibilidad y capacidad de adaptación."*<sup>9</sup>

Por su parte, la definición vigente en la LGCC reza: *"Vulnerabilidad: Nivel a que un sistema es susceptible, o no es capaz de soportar los efectos adversos del Cambio Climático, incluida la variabilidad climática y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad está en función del carácter, magnitud y velocidad de la variación*

<sup>8</sup> Dictamen de la Comisión de Cambio Climático a las iniciativas que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático. Minuta tomada mediante oficio DGPL-2P2A-2271 de fecha 19 de marzo de 2014.

<sup>9</sup> IPCC. 2001. Anexo B Glosario de Términos. En: *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2001. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. En: [http://www.grida.no/publications/other/ipcc\\_tar/](http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/). Página consultada el 31 de marzo de 2014.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO

climática a la que se encuentra expuesto un sistema, su sensibilidad, y su capacidad de adaptación." La tabla II ilustra claramente la diferencia en las definiciones de conceptos del IPCC, la de la LGCC y la reforma propuesta en la Minuta.

**TABLA II. CONCEPTO DE VULNERABILIDAD**

<b>IPCC</b>	<b>LGCC</b>	<b>MINUTA</b>
Vulnerabilidad: Grado de susceptibilidad o de incapacidad de un sistema para afrontar los efectos adversos del cambio climático y, en particular, la variabilidad del clima y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad dependerá del carácter, magnitud y rapidez del cambio climático a que esté expuesto un sistema, y de su sensibilidad y capacidad de adaptación.	Vulnerabilidad: Nivel a que un sistema es susceptible, o no es capaz de soportar los efectos adversos del Cambio Climático, incluida la variabilidad climática y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad está en función del carácter, magnitud y velocidad de la variación climática a la que se encuentra expuesto un sistema, su sensibilidad, y su capacidad de adaptación.	Vulnerabilidad: <b>Grado de susceptibilidad o incapacidad de los sistemas naturales, humanos y productivos para soportar los efectos adversos del Cambio Climático, incluida la variabilidad climática y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad está en función del carácter, magnitud y velocidad de la variación climática a la que se encuentra expuesto un sistema, su sensibilidad, y su capacidad de adaptación</b>

Como se aprecia, la definición del IPCC no explicita a qué tipo de sistemas se refiere, como tampoco lo hace el concepto que se encuentra en la LGCC vigente. Al respecto, las Comisiones Unidas dictaminadoras estiman pertinente recordar que durante el proceso legislativo de la ahora LGCC, la definición de Vulnerabilidad que propone la Minuta fue considerada para ser incorporada<sup>10</sup>; sin embargo, en el proceso de análisis se decidió adoptar la visión del IPCC, para no dejar fuera conceptos que también se relacionan con la vulnerabilidad como son:

<sup>10</sup> Véase *Gaceta Parlamentaria* No. 257 del 29 de abril de 2011. Segundo Periodo Ordinario, Segundo Año del Ejercicio, LXI Legislatura, Senado de la República. En <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=29713>. Página consultada el 31 de marzo de 2014.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

Sistema Climático, Sistema Hidrológico, Sistema de Población, Sistema Humano, Sistema Natural, entre otros.

De aprobar la reforma propuesta se contravendrían otras disposiciones de la LGCC ya que además de los sistemas humanos y naturales ésta alude a otros sistemas. La tabla III ilustra las alusiones a diversos sistemas en el cuerpo de la Ley.

**TABLA III LGCC ALUSIÓN A DIVERSOS SISTEMAS**

<b>TIPO DE SISTEMA</b>	<b>ARTÍCULO DE LA LGCC</b>
Sistemas naturales y humanos.	fracción I del artículo 3o
Sistemas naturales o sociales	fracción XXVIII del artículo 3o
Sistemas naturales o sociales	fracción XXIX del artículo 3o
Sistemas naturales y humanos.	fracción II del artículo 27
Sistemas ecológicos, físicos y sociales y aprovechar oportunidades generadas por nuevas condiciones climáticas.	fracción III del artículo 27
Sistemas naturales y humanos.	fracción II del artículo 101
Sistemas ecológicos, físicos y sociales.	fracción V del artículo 101

También es menester señalar que la referencia a los sistemas productivos es improcedente ya que en la Ley no se consideran como un sistema, sino como un sector. Ello se puede corroborar al analizar las disposiciones de la LGCC, en concreto lo dispuesto por la fracción XVIII del artículo 7o, la fracción XXVII del artículo 22 y la fracción III del artículo 64.

**SEGUNDA.-** Señala la Colegisladora que con la reforma al segundo párrafo del artículo 26 se *"garantiza que las políticas públicas consideren desde su diseño la transversalidad, es decir, que en la construcción de las políticas se tome en cuenta desde sus inicios las acciones articuladas de diversos actores sociales y políticos que contribuirán a llevar a buen puerto su implementación. Con lo anterior evitaremos que las acciones sigan siendo unas independientes de otras, buscando*



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

*en todo momento, el coordinar acciones desde la construcción de las políticas y no sólo una sumatoria y que las acciones tengan impactos diferenciados.”<sup>11</sup> La reforma propuesta reza:*

*“Artículo 26. En la formulación de la política nacional de cambio climático se observarán los principios de:*

*I. a V. ...*

*VI. Integralidad y transversalidad, adoptando un enfoque de coordinación y cooperación entre órdenes de gobierno, así como con los sectores social y privado para asegurar la instrumentación de la política nacional de cambio climático.*

*Así como, transversalidad y direccionalidad de las políticas públicas en el diseño de los planes, programas, estrategias y demás ordenamientos y disposiciones que se emitan en materia de cambio climático, en la que participen conjuntamente los sectores sociales y privados involucrados.*

*VII. a XII. ...”*

Las Comisiones dictaminadoras estiman que la reforma propuesta en la Minuta que nos ocupa es improcedente porque reitera un principio que ya se encuentra contemplado por la LGCC vigente, tal como se advierte en la cita anterior. De hecho, La LGCC contempla disposiciones que ya subsanan la preocupación de la Colegisladora, relativa a la necesidad de que en la construcción de las políticas se tomen en cuenta desde sus inicios las acciones articuladas de diversos actores sociales y políticos, tan es así que más allá de mandatarse observar el principio de transversalidad, la LGCC dispone claramente la forma en que éste se materializará.

<sup>11</sup> Dictamen de la Comisión de Cambio Climático a las iniciativas que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático. Minuta tomada mediante oficio DGPL-2P2A-2271 de fecha 19 de marzo de 2014.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

En primera instancia, el artículo 5o establece la distribución de competencias de los tres órdenes de gobierno, mismas que se desarrollan en los artículos 7o, 8o y 9o. Por su parte, el artículo 6o especifica que las competencias que corresponden a la Federación serán implementadas *"a través de las dependencias y entidades que integran la administración pública federal centralizada y paraestatal, de conformidad con las facultades que les confiere esta ley, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás disposiciones jurídicas aplicables"*. Entre las competencias que le son conferidas destacan las de formular y conducir la política nacional en materia de cambio climático y elaborar, coordinar y aplicar los instrumentos de política previstos por la LGCC.<sup>12</sup>

Es aquí donde la aplicación del principio de transversalidad comienza a materializarse ya que para que la transversalidad se aplique *"desde el diseño y formulación de las políticas públicas"* como alude la Colegisladora, la LGCC insta una Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, en la que participan (hasta el momento) trece dependencias de la administración pública federal que, para dar cumplimiento a las obligaciones que les imponen las fracciones I y II del artículo 7o deben elaborar una serie de instrumentos de planeación, destacando para efectos del presente dictamen la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el Programa Especial de Cambio Climático.

Cabe recordar que la Estrategia Nacional es *"el instrumento rector de la política nacional en el mediano y largo plazos para enfrentar los efectos del cambio climático y transitar hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono."* Por su parte, el Programa Especial establece *"los*

<sup>12</sup> Ver fracciones I y II del artículo 7o de la LGCC.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS. PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

*objetivos, estrategias, acciones y metas para enfrentar el cambio climático mediante la definición de prioridades en materia de adaptación, mitigación, investigación, así como la asignación de responsabilidades, tiempos de ejecución, coordinación de acciones y de resultados y estimación de costos, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional.*" Esto es así porque existe un reconocimiento tácito respecto de que para atender los retos que impone el cambio climático se requiere desarrollar acciones conjuntas por parte de diversas Secretarías de Estado.

Uno de los primeros pasos que dio el Ejecutivo Federal en congruencia con el principio de transversalidad fue la instalación, el 29 de enero de 2013, de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. Cabe recordar que este tipo de comisiones, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Planeación se establecen para: *"la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado."*<sup>13</sup>

De hecho, la aplicación del principio de transversalidad ya se ha materializado en la Estrategia Nacional de Cambio Climático visión 10-20-40, que fue publicada el 3 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación. La Estrategia Nacional reconoce que el cambio climático impone a nuestro país la necesidad de *"planear a largo plazo y actuar de inmediato para adaptarnos ante los impactos potencialmente adversos, así como reducir las emisiones de gases de efecto invernadero."*<sup>14</sup> Aunado a ello, la Estrategia Nacional identifica 6 pilares de la política nacional de cambio climático, los cuales sustentan los ejes estratégicos en materia de adaptación y mitigación; los primeros permitirán fortalecer la resiliencia y los segundos transitar a un desarrollo bajo en emisiones. Al referirse a éstos

<sup>13</sup> Ver artículo 19 de la Ley de Planeación. El subrayado es de las Comisiones dictaminadoras.

<sup>14</sup> Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. 2013. "Visión 10-20-40". *Estrategia Nacional de Cambio Climático Visión 10-20-40*. México, p. 9



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

pilares, la Estrategia Nacional presenta aspectos fundamentales de la política nacional de cambio climático, entre ellos contar con políticas transversales, coordinadas, articuladas.

Por si lo anterior no fuera suficiente, estas Comisiones dictaminadoras consideran oportuno comentar que la LGCC da un impulso adicional a la aplicación del principio de transversalidad porque no se enfoca exclusivamente al diseño, elaboración e implementación de la política de cambio climático por parte del Ejecutivo Federal; sino que también establece obligaciones a las entidades federativas y a los municipios para que sus políticas concuerden con la política nacional, además de ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional y el Programa Especial de Cambio Climático. En congruencia, la LGCC establece el Sistema Nacional de Cambio Climático en el que la federación, las entidades federativas y los municipios se congregan. Entre los objetivos del Sistema se encuentran: "ffungir como un mecanismo permanente de concurrencia, comunicación, colaboración, coordinación y concertación sobre la política nacional de cambio climático y promover la aplicación transversal de la política nacional de cambio climático en el corto, mediano y largo plazo entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias."<sup>15</sup>

Por otra parte, las Comisiones Unidas dictaminadoras estiman pertinente comentar que si bien la LGCC contempla disposiciones para hacer frente al reto que impone el cambio climático en forma transversal, integral y con un enfoque de coordinación, no son ajenas a la subsistencia de prácticas arraigadas en la administración pública federal de los tres niveles de gobierno caracterizada por una falta de coordinación en la formulación e implementación de políticas públicas,

<sup>15</sup> Ver fracciones I y II del artículo 38 de la Ley General de Cambio Climático. El subrayado es de las Comisiones dictaminadoras.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS. PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

no únicamente las ambientales. Sin embargo, esta práctica no puede ser corregida por el hecho de que una Ley u otro mecanismo así lo mandaten, se requieren otros elementos para que ello se materialice.

**TERCERA.-** Las Comisiones dictaminadoras coinciden con el espíritu de la adición de un segundo párrafo al artículo 107 de la LGCC, toda vez que la transparencia y rendición de cuentas en el tema que nos ocupa es de la mayor importancia no sólo para los legisladores sino también para la sociedad civil organizada, que ya en diversas ocasiones, en colaboración con la Colegisladora ha organizado foros en los que el tema de la transparencia en el ejercicio del presupuesto para cambio climático ha sido una constante. La adición de un segundo párrafo al artículo 107 reza:

*"Artículo 107. ...*

*La Comisión, en coordinación y representación de las dependencias que la integran, rendirá a más tardar en el mes de agosto de cada año, un informe público anual detallado de las acciones que se llevaron a cabo con recursos del Fondo para el Cambio Climático, así como de los recursos asignados a las diferentes secretarías en el rubro de cambio climático contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación."*

Sin embargo, el análisis de la Minuta y la iniciativa correspondiente realizado por las Comisiones dictaminadoras encuentra que la aprobación de la reforma propuesta requiere reformar lo dispuesto por la fracción XIII del artículo 47 que establece como una de las atribuciones de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), la presentación y difusión de un informe anual de actividades y el artículo 86 que especifica a cuales procedimientos en materia de transparencia estará sujeto el Fondo para el Cambio Climático. En ese sentido no sólo se



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

propone modificar la redacción propuesta en el artículo 107, sino dar congruencia a ésta reformando las disposiciones aludidas.

**A) Modificación al segundo párrafo del artículo 107.**

- No se estima pertinente adicionar un segundo párrafo al artículo 107 toda vez que ello obliga a la CICC a presentar dos informes anuales, lo que generaría un impacto presupuestario innecesario. Esto se afirma porque el primer párrafo del artículo en comento ya contempla la difusión de un informe anual:

*"Artículo 107. La Comisión, en coordinación con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística y el INECC, deberá elaborar y desarrollar una página de internet que incluya el informe anual detallado de la situación general del país en materia de cambio climático y los resultados de las evaluaciones de la Política Nacional de Cambio Climático. En dicha página de internet los particulares podrán revisar el inventario y el registro."*

- Se considera redundante la siguiente redacción: "*La Comisión, en coordinación y representación de las dependencias que la integran*", ello porque las Comisiones dictaminadoras entienden que la CICC no puede actuar si no participan en sus trabajos las trece dependencias que la integran (hasta ahora), ello de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de la LGCC.
- La Minuta aprobada por la Colegisladora no justifica por qué se propone que la CICC rinda su informe anual a más tardar en el mes de agosto de cada año. Por ello se propone que la presentación de éste se lleve a cabo en el mes de septiembre de cada año. La fecha que se propone armoniza los tiempos que marca el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y así aprovecha la sinergia que se gesta en toda la administración pública federal con meses de antelación para preparar la información y datos



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

que se incorporarán al Informe de Gobierno y a la Glosa del Informe de Gobierno que corresponda. La fecha propuesta también es congruente con lo dispuesto por la fracción III del artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que dispone que a más tardar, el 8 de septiembre de cada año, el Ejecutivo Federal remitirá al Congreso de la Unión, entre otros, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

- La inclusión de información relativa al ejercicio de los recursos del Fondo es oportuna, al igual que la relativa a la asignación de recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación a cada dependencia que integra la CICC. Sin embargo, se considera que lo más pertinente es incorporarla al primer párrafo del artículo 107 ya que así se asegura que la CICC presente esa información y con ella nutra la que estará disponible en la página de Internet que deberá elaborar y desarrollar en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el INECC.

Tomando en consideración lo anterior, la redacción propuesta por estas Comisiones legislativas es la siguiente:

**Artículo 107.** La Comisión, en coordinación con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística y el INECC, deberá elaborar y desarrollar una página de Internet que incluya el informe anual detallado de la situación general del país en materia de cambio climático, **el informe anual de la Comisión que alude la fracción XIII del artículo 47 de esta Ley, las acciones que se llevaron a cabo con recursos del Fondo para el Cambio Climático, los recursos que anualmente se asignan en el Presupuesto de Egresos de la Federación a las dependencias que integran la Comisión para cumplir con las obligaciones de esta Ley y**



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

la forma en que se ejercieron, así como los resultados de las evaluaciones de la Política Nacional de Cambio Climático. En dicha página de internet los particulares podrán revisar el inventario y el registro.

- La Colegisladora incorpora un artículo Segundo Transitorio para establecer que el informe anual deberá contener indicadores de resultados de impacto por programa financiado. El artículo Segundo Transitorio de la Minuta reza: *"Para dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo segundo del artículo 107, el informe deberá contener indicadores de resultados y de impacto por programa financiado que sirvan de apoyo para comparar gasto-eficiencia, índices de consumo de energía, gases de efecto invernadero generados en comparación al año base y los mitigados a la fecha en que se entregue el informe, avance en el consumo de energías renovables, entre otros elementos, que sirvan de soporte para evaluar las políticas implantadas por el Ejecutivo."*

Las Comisiones dictaminadoras coinciden con el espíritu del citado artículo, sin embargo consideran que su aprobación es inviable porque duplica las obligaciones que las dependencias de la administración pública federal ya tienen que cumplir de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 29 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, que dispone que los programas que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público *"contarán con una matriz de indicadores para resultados, en la cual estarán contenidos los objetivos, indicadores y metas de los mismos, así como su vinculación con los objetivos derivados de los programas sectoriales y metas derivadas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018."* También se contraponen con lo dispuesto por los párrafos segundo y tercero de la fracción XXII del artículo 3 del ordenamiento legal en cita, que disponen que entre otros, el anexo 15 del Decreto, comprende recursos para la atención de programas de medio ambiente y recursos naturales (relativos al



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS. PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

cambio climático), los cuales *"deberán ser ejercidos de forma tal que permitan su debido seguimiento, evaluación y difusión para conocer su impacto conforme al Plan Nacional de Desarrollo y las políticas públicas derivadas del mismo."*

Aunado a lo anterior, las Comisiones dictaminadoras estiman que la redacción propuesta no podría tener una aplicación práctica, particularmente por lo que se refiere a que los indicadores de impacto y resultados deberán servir de apoyo para comparar gasto-eficiencia, índices de consumo de energía, gases de efecto invernadero generados en comparación al año base y los mitigados a la fecha en que se entregue el informe, avance en el consumo de energías renovables, entre otros elementos.

Esto se afirma porque existen disposiciones que establecen cómo deben ser elaborados los indicadores, los cuales están en función del programa específico del que se trate y los objetivos y metas que deba cumplir. Entre esas disposiciones destacan los *LINEAMIENTOS generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, publicados en el Diario Oficial de la Federación en el año 2007. Éstos tienen por objeto *"regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal."*

De conformidad con lo dispuesto por el artículo Noveno de los LINEAMIENTOS, las dependencias y entidades tienen la obligación de elaborar *"la matriz de indicadores de cada programa federal, con base en la metodología de marco lógico que determinen el Consejo en el ámbito de su competencia, la Secretaría y la Función Pública, a través de los lineamientos específicos que emitan conjuntamente en el marco del proceso presupuestario, el programa de*



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

*mejoramiento de la gestión y el Sistema de Evaluación del Desempeño.*" Aunado a ello, el artículo Décimo Cuarto de los LINEAMIENTOS, establece que la matriz de indicadores forma parte del Sistema de Evaluación del Desempeño *"para coadyuvar en la eficiencia, economía, eficacia y calidad en la Administración Pública Federal, y el impacto social del ejercicio del gasto público."*

Cabe señalar que la matriz de indicadores de resultados de cada programa presupuestal debe ser revisada periódicamente por cada dependencia y entidad de la administración pública federal y, de ser el caso, actualizada. Además las matrices de indicadores deben estar alineadas con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el programa sectorial o especial que corresponda. Las matrices de indicadores de resultados y los indicadores de desempeño deben ser publicados en la página de internet de cada dependencia y entidad de la administración pública federal.

A lo anterior se suma lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que reza:

*"Artículo 27.- Los anteproyectos deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría, la cual contendrá como mínimo:*

- I. Las categorías, que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa;*
- II. Los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales, y*
- III. Las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género.*



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

*La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.*

*Los entes públicos y los Poderes Legislativo y Judicial incluirán los indicadores de desempeño y metas que faciliten el examen de sus proyectos de presupuesto de egresos.*

*La estructura programática deberá ser sencilla y facilitar el examen del Presupuesto y sólo sufrirá modificaciones cuando éstas tengan el objetivo de fortalecer dichos principios, en los términos de las disposiciones aplicables."*

**B) Reformas a los artículos 47 y 86 de la LGCC para dar congruencia a la reforma que propone la Minuta**

- La fracción XIII del artículo 47 de la LGCC otorga a la CICC la atribución de difundir sus trabajos y resultados así como publicar un informe anual de actividades. Sin embargo omite precisar dónde o de qué forma publicará dicho informe anual. En ese sentido se considera pertinente reformar la fracción que nos ocupa para que dicha publicación se haga en el mes de septiembre a través de la página de Internet que prevé el artículo 107.
- En opinión de estas Comisiones dictaminadoras es necesario reformar el artículo 86 para que sea congruente con la reforma al artículo 107 de la Minuta. La reforma es muy sencilla porque refiere a las disposiciones de la Ley, además de las otras disposiciones legales a las que dicho artículo alude.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

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

**DECRETO**  
**POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY**  
**GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO**

**Artículo Único.-** Se reforman los artículos 47, 86 y 107, todos de la Ley General de Cambio Climático, para quedar como sigue:

**Artículo 47.** La Comisión ejercerá las atribuciones siguientes:

I. a XII. ...

XIII. Difundir sus trabajos y resultados así como publicar **en el mes de septiembre** un informe anual de actividades **en la página de Internet prevista en el artículo 107 de esta Ley.**

XIV. a XVIII. ...

**Artículo 86.** El Fondo se sujetará a los procedimientos de control, auditoría, transparencia, evaluación y rendición de cuentas que establecen **esta Ley** y las disposiciones legales aplicables.

**Artículo 107.** La Comisión, en coordinación con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística y el INECC, deberá elaborar y desarrollar una página de Internet que incluya el informe anual detallado de la situación general del país en materia de



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

cambio climático, el informe anual de la Comisión que alude la fracción XIII del artículo 47 de esta Ley, las acciones que se llevaron a cabo con recursos del Fondo para el Cambio Climático, los recursos que anualmente se asignan en el Presupuesto de Egresos de la Federación a las dependencias que integran la Comisión para cumplir con las obligaciones de esta Ley y la forma en que se ejercieron, así como los resultados de las evaluaciones de la Política Nacional de Cambio Climático. En dicha página de internet los particulares podrán revisar el inventario y el registro.

#### **Transitorio**

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

Salón de sesiones del Senado de la República del Honorable Congreso de la Unión a 2 de diciembre de 2014.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO.

**COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

Sen. Ninfa Salinas Sada  
Presidenta

Sen. Raúl Aarón Pozos  
Secretario

Sen. Silvia Guadalupe Garza Galván  
Secretaria

Sen. Ricardo Barroso Agramont  
Integrante

Sen. Ernesto Gándara Camou  
Integrante

Sen. Aarón Itz'ar López  
Integrante

Sen. Jesús Casillas Romero  
Integrante

Sen. Carlos Mendoza Davis  
Integrante

Sen. Fernando Torres Graciano  
Integrante

Sen. Adán Augusto López Hernández  
Integrante

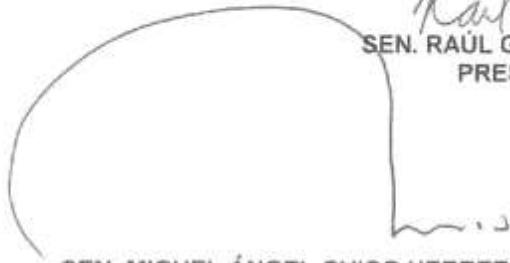


COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

**ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA**



**SEN. RAÚL GRACIA GUZMÁN  
PRESIDENTE**



**SEN. MIGUEL ÁNGEL CHICO HERRERA  
SECRETARIO**



**SEN. ZÓE ROBLEDO ABURTO  
SECRETARIO**



**SEN. ENRIQUE BURGOS GARCÍA  
INTEGRANTE**

**SEN. SONIA MENDOZA DÍAZ  
INTEGRANTE**



**Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales**  
**Lista de Asistencia**

Décima Tercera Reunión de Junta Directiva  
07 de octubre de 2014

Presidenta	Senador (a)	Entidad	GP	Firma
	Ninfa Salinas Sada	DF		
Secretarios	Senador (a)	Entidad	GP	Firma
	Raúl Aarón Pozos Lanz	Campeche		
	Silvia Guadalupe Garza Galván	Coahuila		



Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Lista de Asistencia

Décima Tercera Reunión Ordinaria  
07 de octubre de 2014

Presidenta	Senador (a)	Entidad	GP	Firma
	Ninfa Salinas Sada	Lista Nacional		
Secretarios	Senador (a)	Entidad	GP	Firma
	Raúl Aarón Pozos Lanz	Campeche		
	Silvia Guadalupe Garza Galván	Coahuila		



Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Lista de Asistencia

Décima Tercera Reunión Ordinaria  
07 de octubre de 2014

Integrantes	Senador	Entidad	GP	Firma
	Carlos Mendoza Davis	Baja California Sur		
	Fernando Torres Graciano	Guanajuato		
	Ricardo Barroso Agramont	Baja California Sur		



Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Lista de Asistencia

Décima Tercera Reunión Ordinaria  
07 de octubre de 2014

Integrantes	Senador	Entidad	GP	Firma
	Ernesto Gándara Camou	Sonora		
	Aarón Irizar López	Sinaloa		
	Jesús Casillas Romero	Jalisco		



Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Lista de Asistencia

Décima Tercera Reunión Ordinaria  
07 de octubre de 2014

Integrantes	Senador (a)	Entidad	GP	Firma
	Adán Augusto López Hernández	Tabasco	PRD	



## Comisión de Estudios Legislativos, Primera

DECIMA TERCERA REUNIÓN ORDINARIA  
5 de Noviembre de 2014

### LISTA DE ASISTENCIA

SENADOR RAÚL GRACIA GUZMAN  
PRESIDENTE

SENADOR MIGUEL ÁNGEL CHICO HERRERA  
SECRETARIO

SENADOR ZOÉ ROBLEDO ABURTO  
SECRETARIO

SENADOR ENRIQUE BURGOS GARCÍA  
INTEGRANTE

SENADORA SONIA MENDOZA DÍAZ  
INTEGRANTE



**DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

**HONORABLE ASAMBLEA:**

A las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Estudios Legislativos, Primera, de la LXII Legislatura del Senado de la República, mediante oficio no. DGPL – 2P2A.- 2584 de fecha 25 de marzo de 2014, les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se modifica la fracción III del artículo 176 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, numeral 2, inciso a, 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 117, numeral 1; 135, numeral 1, fracción I; 177, numeral 1; 182; 188, numeral 1; 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 Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se modifica la fracción III del artículo 176 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.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

En el apartado denominado "CONTENIDO DE LA INICIATIVA", 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 Iniciativa propuesta con el objeto de valorar su procedencia o realizar las modificaciones que para tal efecto resulten pertinentes y mediante las cuales se sustenta el decreto propuesto.

#### **ANTECEDENTES**

1. En sesión ordinaria celebrada el 25 de marzo de 2014 por el Pleno del Senado de la República, la Senadora Silvia Guadalupe Garza Galván, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se modifica la fracción III del artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, siendo suscrita por el Senador Francisco Salvador López Brito y el Senador Fernando Yunes Márquez, ambos también integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

2. En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores turnó la Iniciativa en comento a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y de Estudios Legislativos, Primera, para su estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

#### **CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

La Iniciativa objeto del presente análisis tiene como fin integrar en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la competencia que actualmente tiene la Sala Especializada en Materia Ambiental del Tribunal Federal



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA; A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de resoluciones administrativas derivadas de la aplicación la normatividad ambiental.

La Legisladora fundamenta la pertinencia de su Iniciativa en el hecho de que a la luz del texto vigente de la citada Ley, concretamente, del artículo 176 en su tercer párrafo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe negar la admisión de juicios de nulidad bajo el argumento de que son los Juzgados de Distrito las instancias competentes para conocer de los mismos, según lo estipula el Artículo Tercero Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Esta situación, a sentir de la Promovente, *"no favorece la justicia administrativa ambiental"*, ya que *"los juicios de nulidad no son precisamente juicios relacionados con la reparación del daño"*.

El argumento de la Senadora consiste en que la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que acompañó la promulgación de la nueva Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, ambas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio del 2013, no debería limitar la competencia administrativa en materia ambiental a los Juzgados de Distrito toda vez que, a diferencia del nuevo ordenamiento, la Ley General regula cuestiones más allá de la reparación del daño, mismas que son competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Bajo este razonamiento, la reforma objeto del presente dictamen dice a la letra:

**ARTÍCULO 176.- ...**

...



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La resolución del procedimiento administrativo y la que recaiga al recurso administrativo de revisión, podrán controvertirse en vía de juicio ante los juzgados de distrito en materia administrativa y **salas competentes**. Cuando se impugne la resolución del recurso administrativo, se entenderá que simultáneamente se impugna la resolución administrativa recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

#### TRANSITORIOS

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

#### CONSIDERACIONES

**PRIMERA.-** El modelo de desarrollo antropogénico basado en la economía de escala y la depredación de los recursos naturales ha provocado impactos negativos en el medio ambiente. A partir de la Revolución Industrial, se han acentuado las alteraciones a las dinámicas naturales de los ecosistemas, traduciéndose hoy en día en evidentes afectaciones ecológicas que inciden directamente en el bienestar humano. Ejemplos claros de ello son la contaminación de los cuerpos de agua que anteriormente abastecían el consumo de poblaciones enteras; la contaminación atmosférica estrechamente relacionada con el deterioro de la salud pulmonar o el cambio climático global que altera los ciclos productivos de cultivos clave en la dieta humana.

Este vínculo innegable entre la calidad del medio ambiente y el bienestar humano han cuestionado los modelos depredadores de desarrollo antropogénico, elevando el debate a la agenda política internacional, desde donde hace ya más de cuatro décadas se han logrado considerables avances en la conciencia ambiental de los países. El diálogo internacional en la materia ha permeado en las regulaciones



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

nacionales y en las visiones de política pública, y México no ha sido ajeno al fenómeno.

**SEGUNDA.-** La evolución jurídica ambiental de nuestro país se ha definido en gran medida por una serie de reformas constitucionales encaminadas a tutelar un medio ambiente sano para el desarrollo de todos los mexicanos, a incorporar el criterio de sustentabilidad al modelo de desarrollo nacional y a establecer los medios que garanticen una procuración efectiva de justicia ambiental. Concretamente nos referimos a los párrafos quinto y sexto del artículo 4º, al párrafo tercero del artículo 17 y al primer párrafo del artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Esta base constitucional ha dado origen al andamiaje de disposiciones reglamentarias dirigidas a dotar al Estado de las herramientas necesarias para preservar la salud de los ecosistemas en el territorio nacional. Actualmente se encuentran vigentes al menos ocho ordenamientos jurídicos especializados en materia ambiental: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley General de Vida Silvestre (LGVS), la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), la Ley de Aguas Nacionales (LAN), la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM), la Ley General de Cambio Climático (LGCC) y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA).

**TERCERA.-** Una de las más recientes reformas a la CPEUM en materia ambiental es la aprobada al artículo 4º el 18 de enero del 2012 por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

(DOF) el 8 de febrero de ese mismo año, relativa a la responsabilidad por daño ambiental y al derecho fundamental al agua, que reza:

**Artículo 4o.**

...  
...  
...  
...

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

...  
...  
...  
...  
...



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA: A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La importancia de esta reforma radica en que por vez primera, la responsabilidad por daño ambiental es reconocida como un asunto intrínseco a la tutela de un medio ambiente sano como derecho humano. El Poder Legislativo, preocupado por el constante deterioro de los ecosistemas nacionales y por sus repercusiones en el desarrollo de todos los mexicanos, y advirtiendo los avances internacionales en la procuración de justicia ambiental, consideró oportuno que en nuestra Carta Magna se complementara el derecho a un medio ambiente sano, con la responsabilidad para quien provoque daños y deterioros ecológicos<sup>1</sup>.

**CUARTA.-** Esta reforma constitucional circunscribe la responsabilidad ambiental a los "...términos de lo dispuesto por la ley", es decir, convoca a la reglamentación de dicho derecho en un ordenamiento secundario. En consecuencia, el 25 de abril del 2013 la Cámara de Diputados aprobó por 425 votos a favor la *Minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las Leyes General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, General de Vida Silvestre, General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, General de Desarrollo Forestal Sustentable, y de Aguas Nacionales, así como del Código Penal Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley General de Bienes Nacionales*, siendo publicada en el DOF el 7 de junio de ese año.

<sup>1</sup> SENADO DE LA REPÚBLICA. *Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales y de estudios legislativos, con opinión de la comisión de recursos hidráulicos, respecto al proyecto de decreto que reforma el párrafo cuarto y se adiciona un párrafo quinto, recorriendo en su orden los subsecuentes, al artículo 4º de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia de derecho a un ambiente sano y derecho al acceso de agua.* Gaceta Parlamentaria No. 278, 29 de septiembre de 2011.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA: A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCIÓN III DEL ARTICULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Así pues, el 30 de julio del 2013 entró en vigor el ordenamiento reglamentario de la responsabilidad ambiental enmarcada en la CPEUM, es decir, la LFRA y las modificaciones que homologan a ésta diversos ordenamientos en la materia. Uno de esos ordenamientos fue por supuesto la Ley marco ambiental en nuestro país, la LGEEPA. De acuerdo con el Artículo Segundo del Decreto del 7 de junio de 2013, se reformó su artículo 168 en su segundo párrafo; su artículo 169; y se adicionaron tres párrafos a su artículo 168 y un párrafo último al 176.

**QUINTA.-** Dentro de las modificaciones a la LGEEPA como consecuencia de la promulgación de la LFRA, la Senadora Promovente alude concretamente a la adición de un último párrafo al artículo 176 referente al recurso de revisión, que a la letra dice:

**ARTÍCULO 176.- ...**

...

**La resolución del procedimiento administrativo y la que recaiga al recurso administrativo de revisión, podrán controvertirse en vía de juicio ante los juzgados de distrito en materia administrativa. Cuando se impugne la resolución del recurso administrativo, se entenderá que simultáneamente se impugna la resolución administrativa recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.**

Esta modificación obedece a la intención legislativa de "...ampliar los instrumentos resolutores de los conflictos ambientales, con posibilidades jurídicas y procesales indispensables y hasta ahora inexistentes en nuestro sistema



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

*jurídico...*<sup>2</sup>. El Iniciador argumentaba que la entonces propuesta no pretendía ni debía ser excluyente de las vías de procuración de justicia ambiental existentes, cuestión que prevaleció durante el tránsito legislativo de las reformas hasta su aprobación final por la Cámara de Diputados en abril del 2013.

No obstante el espíritu de la reforma en comento, la Legisladora Promoviente manifiesta que la interpretación del último párrafo del artículo 176 de la LGEEPA ha sido limitativa para la procuración de la justicia en materia ambiental, pues no incorpora la competencia que actualmente tiene la Sala Especializada en Materia Ambiental del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) para conocer de resoluciones administrativas derivadas de la aplicación la normatividad ambiental.

**SEXTA.-** Estas Comisiones observan que la naturaleza del TFJFA, como lo establece el artículo 1 de su Ley Orgánica, es contenciosa-administrativa, que se encuentra dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y que su presupuesto depende del Ejecutivo Federal, por lo que no es parte de las instancias del Poder Judicial de la Federación como el Capítulo IV del Título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como la Ley Orgánica de dicho Poder la Unión lo establecerían.

El citado Tribunal conoce de juicios de nulidad, procesos que buscan determinar la validez o invalidez de un acto administrativo, es decir, declarar si incurrió en la omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por las Leyes de las cuales emana. Dicho juicio se invoca en términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), según lo dispone su artículo

<sup>2</sup> SENADO DE LA REPÚBLICA. *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental*. Gaceta del Senado No. 18. LXI Legislatura. Comisión Permanente. Segundo Recesso, Primer Año de Ejercicio. 25 de agosto de 2010.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCIÓN III DEL ARTICULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

2o. cuando el acto administrativo en controversia cause agravios ya sea a la autoridad que lo emitió o al sujeto particular.

Expuesto lo anterior y **a la luz del andamiaje jurídico vigente**, la validez de los actos administrativos nacidos de las disposiciones de la LGEEPA puede ser cuestionada a través de juicios de nulidad ante el TFJFA, cuya Sala Especializada en Materia Ambiental, es la oportuna para conocer dichos asuntos, según lo establece el artículo 23 fracción III, numeral 2 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa. Basta retomar la alusión que hace la Senadora Promovente al artículo 14, fracciones III y XI de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJFA) como **fundamento jurídico de la competencia material** que tiene el TFJFA para conocer sobre controversias que recaigan al procedimiento administrativo. Dicho fundamento **no ha sido derogado** con la entrada en vigor del último párrafo del artículo 176 de la LGEEPA, pues hoy por hoy continúa vigente. El mencionado artículo 14 dice:

**ARTÍCULO 14.-** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I. a II. ...

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

IV. a X. ...

XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

XII. a XVI. ...



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

...

...

...

Este planteamiento ha sido bien integrado en la argumentación del Poder Judicial de la Federación. Las Tesis Aisladas III.2o.T.Aux.22A<sup>3</sup> y No. IV.2o.A.273A<sup>4</sup> del Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar, con Residencia en Guadalajara, Jalisco, y del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, respectivamente, razonan que, contra actos administrativos emanados de la aplicación de la LGEEPA, tales como las multas y resoluciones inherentes al procedimiento de inspección y vigilancia, *"procede el juicio contencioso administrativo, de conformidad con el artículo 14, fracción XI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa"*.

Además, es menester observar que el artículo 179 de la LGEEPA alude a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (LFPA) como ordenamiento supletorio para la sustanciación del recurso de revisión sobre actos administrativos emanados de la normativa ambiental, y que la fracción XI del artículo 14 de la LOTFJFA acota la competencia material del TFJFA precisamente a lo dispuesto por la propia LFPA. Así pues, desde el argumento de la supletoriedad, estas Comisiones sostienen su observación sobre que **los actos administrativos en**

<sup>3</sup> TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. 2011. *Reconsideración de la multa impuesta con motivo de la inspección en materia ambiental prevista en el penúltimo párrafo del artículo 169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. La determinación relativa es impugnabile mediante el Juicio Contencioso Administrativo Federal, únicamente para analizarla en cuanto al monto fijado.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXXIII, febrero de 2011. Tesis III.2o.T.Aux.22A, p. 2381.

<sup>4</sup> TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. 2011. *Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. La resolución de la etapa del procedimiento de inspección y vigilancia desarrollada en el artículo 169 de la Ley general relativa es definitiva y, por tanto, puede impugnarse mediante el Juicio Contencioso Administrativo Federal.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXXIII, marzo de 2011. Tesis IV.2o.A.273A, p. 2328.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS. PRIMERA. A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

materia ambiental pueden recurrirse vía de juicio de nulidad ante el TFJFA, aún y cuando ya se encuentran en vigor las disposiciones sustantivas y transitorias de la LFRA.

El comentado artículo 179 de la LGEEPA pone a la letra:

**ARTÍCULO 179.-** Por lo que se refiere a los demás trámites relativos a la sustanciación del recurso de revisión a que se refiere el artículo 176 del presente ordenamiento, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**SÉPTIMA.-** Estas Comisiones Unidas estiman que la inquietud de la Senadora Promovente denota una posible interpretación del último párrafo del artículo 176 de la LGEEPA, cuya naturaleza no restrictiva, a la luz de los razonamientos anteriores, resulta necesario precisar, tal y como el H. Congreso de la Unión la concibió desde su origen hasta su aprobación. Por lo tanto, estas Comisiones se permiten modificar la redacción propuesta haciendo inequívoca mención a que el recurso de revisión podrá instarse ante los juzgados de distrito en materia administrativa "*o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*".

Esta propuesta incorpora la competencia del TFJFA para conocer de recursos que recaigan a actos administrativos emanados de la LGEEPA, pues dicha facultad constituye una *vía procedente*, tal y como ya hemos analizado de acuerdo con la LOTFJFA, la LFPCA y la supletoriedad de la LFPA con respecto a la LGEEPA.

Asimismo, vale la pena enfatizar que dicha propuesta nace de la reflexión vertida por estas Comisiones sobre la *verdadera esencia* de la problemática que expone la Senadora, la cual versa más sobre una **dificultad de interpretación que sobre un vacío jurídico** derogatorio de la competencia del TFJFA. En tal virtud, estimamos conveniente atender precisamente esa dificultad enfatizando el espíritu



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

no restrictivo que motivó el tránsito legislativo del actualmente vigente párrafo último del artículo 176 de la LGEEPA. Recordemos que la competencia material del TFJFA en materia administrativa ambiental continúa dada por la LOTFJFA, la LFPCA y la LFPA como ordenamiento supletorio de la LGEEPA en la citada cuestión, y que a luz de ello, **atender un vacío jurídico inexistente resultaría tanto innecesario como confuso**, máxime si el párrafo que se pretende reformar alude meramente, desde una interpretación exegética, a la vía judicial.

Dadas todas y cada una de las consideraciones anteriores, estas Comisiones Legislativas someten a consideración de la Honorable Asamblea del Senado de la República la aprobación del siguiente proyecto de:

#### DECRETO

**QUE REFORMA EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

**Artículo Único.-** Se reforma el último párrafo del artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como sigue:

#### **ARTÍCULO 176.- ...**

...

La resolución del procedimiento administrativo y la que recaiga al recurso administrativo de revisión, podrán controvertirse en vía de juicio ante los juzgados de distrito en materia administrativa o ante el **Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**. Cuando se impugne la resolución del recurso administrativo, se entenderá que simultáneamente se impugna la resolución administrativa recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

#### **TRANSITORIOS**

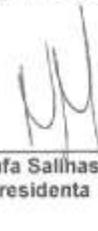
**ÚNICO.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

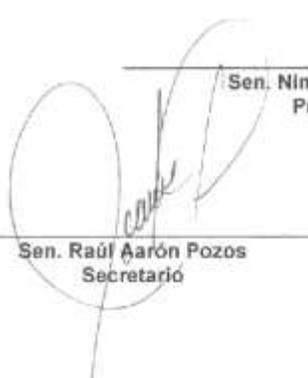
Salón de sesiones del Senado de la República del Honorable Congreso de la Unión a 2 de diciembre de 2014.



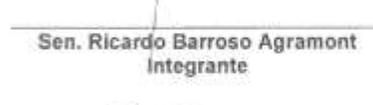
DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

**COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

  
Sen. Ninfa Salinas Sada  
Presidenta

  
Sen. Raúl Aarón Pozos  
Secretario

  
Sen. Sylvia Guadalupe Garza Galván  
Secretaria

  
Sen. Ricardo Barroso Agramont  
Integrante

  
Sen. Ernesto Gándara Camou  
Integrante

  
Sen. Aarón Irizar López  
Integrante

  
Sen. Jesús Casillas Romero  
Integrante

  
Sen. Carlos Mendoza Davis  
Integrante

  
Sen. Fernando Torres Graclano  
Integrante

  
Sen. Adán Augusto López Hernández  
Integrante



COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

**ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA**

  
SEN. RAÚL GRACIA GUZMÁN  
PRESIDENTE

  
SEN. MIGUEL ÁNGEL CHICO HERRERA  
SECRETARIO

  
SEN. ZÓE ROBLEDO ABURTO  
SECRETARIO

  
SEN. ENRIQUE BURGOS GARCÍA  
INTEGRANTE

  
SEN. SONIA MENDOZA DÍAZ  
INTEGRANTE



**Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales**  
**Lista de Asistencia**

Décima Tercera Reunión de Junta Directiva  
07 de octubre de 2014

<b>Presidenta</b>	<b>Senador (a)</b>	<b>Entidad</b>	<b>GP</b>	<b>Firma</b>
	Nirma Salinas Sada	DF		
<b>Secretarios</b>	<b>Senador (a)</b>	<b>Entidad</b>	<b>GP</b>	<b>Firma</b>
	Raúl Agrón Pozos Lanz	Campeche		
	Silvia Guadalupe Garza Galván	Coahuila		



Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Lista de Asistencia

Décima Tercera Reunión Ordinaria  
07 de octubre de 2014

Presidenta	Senador (a)	Entidad	GP	Firma
	Ninfa Salinas Sada	Lista Nacional		
Secretarios	Senador (a)	Entidad	GP	Firma
	Raúl Aarón Pozos Lanz	Campeche		
	Silvia Guadalupe Garza Galván	Coahuila		



Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Lista de Asistencia

Decima Tercera Reunión Ordinaria  
07 de octubre de 2014

Integrantes	Senador	Entidad	GP	Firma
	Carlos Mendoza Davis	Baja California Sur		
	Fernando Torres Graciano	Guanajuato		
	Ricardo Barroso Agramont	Baja California Sur		



Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Lista de Asistencia

Décima Tercera Reunión Ordinaria  
07 de octubre de 2014

Integrantes	Senador	Entidad	GP	Firma
	Ernesto Gándara Camou	Sonora		
	Aarón Irizar López	Sinaloa		
	Jesús Casillas Romero	Jalisco		

Página 3 de 4



Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Lista de Asistencia

Décima Tercera Reunión Ordinaria  
07 de octubre de 2014

Integrantes	Senador (a)	Entidad	GP	Firma
	Adán Augusto López Hernández	Tabasco	PRD	



Comisión de Estudios Legislativos, Primera

DECIMA TERCERA REUNIÓN ORDINARIA  
5 de Noviembre de 2014

LISTA DE ASISTENCIA

SENADOR RAÚL GRACIA GUZMAN  
PRESIDENTE

SENADOR MIGUEL ÁNGEL CHICO HERRERA  
SECRETARIO

SENADOR ZOÉ ROBLEDO ABURTO  
SECRETARIO

SENADOR ENRIQUE BURGOS GARCÍA  
INTEGRANTE

SENADORA SONIA MENDOZA DÍAZ  
INTEGRANTE



**DE LAS COMISIONES PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.**

**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, RELATIVO A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.**

**HONORABLE ASAMBLEA**

A las Comisiones para la Igualdad de Género y de Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores, les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, la MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.

En consecuencia, con fundamento en los artículos 85, 86, 89, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 117, 178, 182, 183, 186, 188, 190, 191, 192, 193, 194, 222 y 226 del Reglamento del Senado de la República, y habiendo analizado el contenido de la citada Iniciativa; las Comisiones al rubro citadas, someten a la consideración del pleno de esta Honorable Asamblea, el dictamen que se formula al tenor de la siguiente:

**METODOLOGÍA**

- I. En el apartado **“ANTECEDENTES”**, se da constancia de la fecha de presentación del trámite de inicio del proceso legislativo y de la recepción del turno, para la elaboración del dictamen de la citada Minuta.
- II. En el apartado **“ANÁLISIS DE LA MINUTA”**, se estudian los términos y los alcances de la Iniciativa.
- III. En el apartado **“CONSIDERACIONES”**, las Comisiones Unidas para la Igualdad de Género y Estudios Legislativos, Segunda, expresan los argumentos y razonamientos de valoración de la propuesta, los motivos que la sustentan, así como la elaboración de la opinión de la misma.

**ANTECEDENTES**

1. En la Sesión celebrada con fecha 14 de agosto de 2013 por la Cámara de Diputados, los diputados Ricardo Mejía Berdeja y Alfonso Durazo Montañón, ambos del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, presentaron y suscribieron la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
2. En sesión ordinaria celebrada por Cámara de Diputados el 13 de marzo de 2014, se remitió el expediente con la Minuta con Proyecto de Decreto por el que reforma el artículo 11 de la Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia a la Cámara de Senadores para los efectos Constitucionales del artículo 72.
3. En sesión ordinaria celebrada por el Senado de la República, el 19 de marzo de 2014, la Mesa Directiva de la LXII Legislatura, recibió de la Cámara de Diputados para los efectos del procedimiento legislativo previsto en la fracción a) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el expediente de la MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.
4. En esa misma fecha la Mesa Directiva mediante Oficio No. DGPL-2P2A.-2273, determinó turnar la Minuta a las Comisiones Unidas para la Igualdad de Género; y de Estudios Legislativos, Segunda,



mismo que se recibió por la Comisión en primer turno el 20 de marzo del de 2014.

#### **ANÁLISIS DE LA MINUTA**

- I. La Minuta que presenta la Colegisladora tiene como finalidad promover y erradicar por completo la práctica que ciertas empresas implementan, como la de exigir a sus trabajadoras pruebas de embarazo como condición para el ingreso o para la permanencia en el empleo. Dicha conducta debe ser catalogada como una modalidad de violencia laboral, por lo tanto surge la necesidad de citar de manera adecuada estos tipos, tal y como lo especifica el artículo 133 en su fracción XIV de la Ley Federal del Trabajo, ya que implica una grave vulneración de los derechos a la intimidad, el libre desarrollo de la personalidad y el trabajo de las empleadas.
- II. Los promoventes plantean que las principales barreras que deben enfrentar las mujeres para incorporarse al ámbito laboral tanto público como privado, son la violencia por su condición de género, las cuales se manifiestan en segregación ocupacional, doble jornada con discriminación salarial, acoso laboral, la exigencia de requisitos sobre el estado civil, maternidad, esterilización quirúrgica, edad, apariencia física, **realización de prueba de embarazo** o de virus de inmunodeficiencia humana VIH/SIDA **u otra prueba sobre la condición de salud de la mujer.**
- III. Asimismo, refieren que las mujeres en México se encuentran sujetas a constantes conductas de discriminación que impiden su acceso y permanencia en la esfera laboral, en condiciones inequitativas con los hombres, a pesar de que existe un amplio marco jurídico que protege la igualdad entre hombres y mujeres en nuestro país.
- IV. Finalmente, enuncia que es menester que como legisladoras y legisladores dotemos a nuestro país de un marco jurídico a fin de que las mujeres superen las barreras que enfrentan en el ámbito laboral y que ello se logrará con pleno reconocimiento a la igualdad y la no discriminación, garantizando y reconociendo cada uno de sus derechos laborales.

#### **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Las y los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras, concordamos con los proponentes en la necesidad de que el Estado reconozca la violencia ejercida contra las mujeres, sobre todo por constituir ésta un problema social, más que uno personal o privado, tal como lo refirió la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 48/104, la cual menciona que esta violencia es resultado de las relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer y que éstas han conducido a la dominación y discriminación en su contra por parte del hombre, impidiendo así, el adelanto pleno de la misma en todos los ámbitos de la sociedad.

Que la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979, define en su artículo primero que la expresión "discriminación contra la mujer" denota toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Asimismo, establece dentro de su artículo 11, lo siguiente:

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:
  - a. El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;
  - b. El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección de cuestiones de empleo;
  - c. El derecho a elegir libremente profesión y empleo, **el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo** y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho al acceso a la formación



profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional y el adiestramiento periódico;

- d. El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad de trabajo;
- e. El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;
- f. El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de **matrimonio o maternidad** y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

- a. **Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación** en los despidos sobre la base de estado civil;
- b. **Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales;**
- c. **Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;**
- d. Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.

3. La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.”

**SEGUNDA:** Que al respecto, la **Organización Internacional del Trabajo, en el Convenio 183 sobre la protección de la maternidad establece en su artículo 8:**

#### **“PROTECCIÓN DEL EMPLEO Y NO DISCRIMINACIÓN**

##### Artículo 8

1. **Se prohíbe al empleador que despidiera a una mujer que está embarazada, durante la licencia mencionada en los artículos 4 o 5, o después de haberse reintegrado al trabajo durante un periodo que ha de determinarse en la legislación nacional,** excepto por motivos que no están relacionados con el embarazo, el nacimiento del hijo y sus consecuencias o la lactancia. La carga de la prueba de que los motivos del despido no están relacionados con el embarazo o el nacimiento del hijo y sus consecuencias o la lactancia incumbirá al empleador.
2. Se garantiza a la mujer el derecho a retornar al mismo puesto de trabajo o a un puesto equivalente con la misma remuneración, al término de la licencia de maternidad.

##### Artículo 9

1. Todo Miembro debe adoptar medidas apropiadas para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo, con inclusión del acceso al empleo, y ello no obstante el párrafo 1 del artículo 2.



2. Las medidas a que se hace referencia en el párrafo anterior incluyen la **prohibición de que se exija a una mujer que solicita un empleo que se someta a un examen para comprobar si está o no embarazada o bien que presente un certificado de dicho examen**, excepto cuando esté previsto en la legislación nacional respecto de trabajos que:
  - a) Estén prohibidos total o parcialmente para las mujeres embarazadas o lactantes; o
  - b) Puedan presentar un riesgo reconocido o significativo para la salud de la mujer y del hijo.”<sup>3</sup>

Cabe mencionar que México aún no ratifica este instrumento internacional, sin embargo, se incluye en este Dictamen como referencia de lo que se ha establecido en esta materia a nivel internacional, además de que el estado mexicano sí es parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**SEGUNDA.** Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 123, apartado A, fracción V que las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación. Asimismo, establece que gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas para antes y después del parto, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubiere adquirido por la relación de trabajo.

En lo que se refiere a la posibilidad de ascenso, el mismo artículo, apartado B, que versa sobre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, se establece en la fracción VIII que “Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;”

Del mismo modo, el texto constitucional establece en el artículo primero la prohibición de toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabarlos derechos y libertades de las personas.

Así, en cumplimiento de lo dispuesto por nuestra Carta Magna, la Ley Federal del Trabajo establece:

**“Artículo 56.-** Las condiciones de trabajo basadas en el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en ningún caso podrán ser inferiores a las fijadas en esta Ley y deberán ser proporcionales a la importancia de los servicios e iguales para trabajos iguales, sin que puedan establecerse diferencias y/o exclusiones por motivo de origen étnico o nacionalidad, sexo, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, **condiciones de embarazo**, responsabilidades familiares o estado civil, salvo las modalidades expresamente consignadas en esta Ley.

Del mismo modo, la **Ley Federal para Eliminar y Prevenir la Discriminación** estipula:

**“Artículo 9.-** Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

A efecto de lo anterior, se consideran como conductas discriminatorias:

I. a II. [...]

III. Prohibir la libre elección de empleo, o **restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso** en el mismo;

IV. a XXIX. [...].”

Por otro lado, la **Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres** establece:

**“Artículo 33.-** Será objetivo de la Política Nacional el fortalecimiento de la igualdad en materia de:

I. a III. [...]

IV. Establecimiento de medidas para **fortalecer el acceso de las mujeres al empleo y la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación** en las condiciones de trabajo entre

<sup>3</sup> OIT, Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000.



mujeres y hombres.

**Artículo 34.** Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes garantizarán el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ámbito del empleo, así como **el derecho fundamental a la no discriminación de aquellas en las ofertas laborales**, en la formación y promoción profesional, en las condiciones de trabajo, incluidas las retributivas, y en la afiliación y participación en las organizaciones sindicales, empresariales o en cualquier organización cuyos miembros ejerzan una profesión concreta, para lo cual desarrollarán las siguientes acciones:

I. a IX. [...]

X. Diseñar y aplicar lineamientos que aseguren la **igualdad en la contratación del personal** en la administración pública;

XI. a XII. [...]"

**TERCERA.** Las Comisiones Dictaminadoras, concuerdan con los proponentes en que es importante ahondar en la definición de violencia laboral ya existente en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, debido a que en la actualidad hay más de 100 millones de mujeres trabajadoras, y existe una tendencia a la alza del número de mujeres en puestos de decisión.

Asimismo, la OIT señala que la tasa de participación femenina en el mercado laboral alcanza hoy día cerca de un 45% y más de la cuarta parte de los hogares mexicanos cuenta con una mujer a la cabeza.

Es de notar que, según datos del último censo de población y vivienda, en el país residen 112 millones 336 mil 528 personas, de las cuales 57.4 millones son mujeres y 54.9 millones son hombres; sin embargo la composición de la población económicamente activa es principalmente masculina.

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) señala que las mujeres destinan 46.3 horas en promedio a la semana al trabajo, mientras que los hombres dedican 41.7 horas, es decir, una diferencia de 4.6 horas más para las mujeres.<sup>4</sup>

Del mismo modo, como lo hacen notar las proponentes, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el 26.6% de las mujeres asalariadas, equivalente al 6.1 millones, han enfrentado alguna vez actos de discriminación laboral, tales como: la negativa al acceso o permanencia al trabajo asalariado por cuestiones relacionadas con la edad, el estado civil o la maternidad; reducción de salario, menor salario, prestaciones u oportunidades para ascender que aquellas que tuvieron los hombres en sus centros de trabajo, situación que se ve agravada en la mayoría de los casos con la solicitud de certificados médicos de no embarazo.

Según refiere el INEGI, "[...] datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (2011), una de cada cinco mujeres ocupadas de 15 años y más (20.6%), declaró haber tenido al menos un incidente de discriminación laboral en los últimos doce meses."<sup>5</sup>

"La prevalencia de discriminación laboral de las mujeres, se presenta en mayor proporción en dos estados del norte del país: Chihuahua (26.2%) y Coahuila (25%); mientras que el Distrito Federal (13.9%) y Guerrero (13.4%), tiene los menores porcentajes de mujeres en esta situación."<sup>6</sup>

Incluso, la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE) estableció que la participación de las mujeres en el ámbito laboral se ve sesgada por la maternidad:

"[...] la brecha salarial es menor para las mujeres jóvenes, pero **hay una pena salarial para la maternidad**. Esta pena se podría explicar por el hecho de que las mujeres trabajan menos horas en trabajos que pagan menos que a los hombres; sin embargo, los estudios demuestran que los salarios de los hombres son más altos que los de las mujeres incluso entre los trabajadores de tiempo completo. Un ejemplo de esto, es que para 2010, las mujeres ganaban en promedio 16% menos que los hombres.

<sup>4</sup> INEGI e INMUJERES. *Mujeres y Hombres 2012*, México, 2013.

<sup>5</sup> INEGI e INMUJERES. *Mujeres y Hombres 2012*, México, 2013, p.131

<sup>6</sup> *Ibíd*em



[...]

Siguiendo con el factor de la maternidad, es de hacerse notar que entre las mujeres de edad reproductiva que trabajan tiempo completo, aquellas con hijos ganan significativamente menos que los hombres y con aquellas que no tienen hijos.”<sup>7</sup>

La OCDE refiere que básicamente, la sanción o pena por maternidad es en promedio del 14%.

Asimismo, lo refiere el INEGI en su estudio Mujeres y Hombres, cuando señala que “El número de hijos, en el caso de las mujeres, de igual manera condiciona su inserción en la actividad económica, ya que a medida que aumenta, las posibilidades de insertarse o mantenerse en el mercado laboral van disminuyendo, ante la mayor carga de trabajo que representa el cuidado de los hijos y las actividades del hogar; es así que de las mujeres con uno o dos hijos, cuatro de cada diez participan en el trabajo remunerado, contra únicamente dos de cada 10 mujeres con seis hijos o más.”<sup>8</sup>

**CUARTA.-** Que adicionalmente a todo lo descrito con anterioridad, **el Comité para la Eliminación de la Discriminación para la Discriminación Contra la Mujer**<sup>9</sup> recomendó al estado Mexicano armonizar la legislación con los contenidos de la CEDAW y eliminar el requisito de la prueba de embarazo de la Ley Federal del Trabajo.

Tal recomendación fue atendida a través de las reformas a la **Ley Federal del Trabajo**, que en su artículo 133 dispone lo siguiente:

**Artículo 133.-** Queda prohibido a los patrones o a sus representantes:

XIV. Exigir la presentación de certificados médicos de no embarazo para el ingreso, permanencia o ascenso en el empleo; y

XV. Despedir a una trabajadora o coaccionarla directa o indirectamente para que renuncie por estar embarazada, por cambio de estado civil o por tener el cuidado de hijos menores.

Por lo anterior estas Comisiones Dictaminadoras concuerdan con la opinión de la Comisión de Igualdad de Género de Cámara de Diputados, en que la Minuta que hoy se dictamina plantea idénticos contenidos que la legislación laboral, por lo que, si bien resulta importante la propuesta, surge una sobrerregulación en la materia. Asimismo, considera que es mejor que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se remita directamente a la Ley Federal del Trabajo respecto de exigir la presentación de certificados médicos de no embarazo para el ingreso, permanencia o ascenso en el empleo; y el despido de una trabajadora o coaccionarla directa o indirectamente para que renuncie por estar embarazada, por cambio de estado civil o por tener el cuidado de hijos menores.

No obstante lo anterior, las Comisiones Dictaminadoras toman en cuenta que el pasado 20 de febrero de 2014, la Cámara de Diputados aprobó una Minuta en relación a la **lactancia materna**, reformando el mismo artículo 11 de la Ley General de Acceso, entre otras leyes, misma que finalmente fue enviada al ejecutivo para

---

<sup>7</sup> OECD. Closing the Gender Gap: Act Now

<sup>8</sup> op. cit. p.128

<sup>9</sup> Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (36 periodo de sesiones, 2006).



su promulgación y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2014.

Asimismo, el 13 de marzo del mismo año la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa que reforma el artículo 11 de la misma Ley en relación al tema de **certificados de no embarazo**, dicha reforma estaba basada en el texto que estaba vigente a ese momento, es decir, antes de la reforma publicada el 2 de abril de 2014, a que se hace referencia en el párrafo anterior, posteriormente la Minuta en comento se envió al Senado como cámara revisora, sin contemplar en la misma el tema de lactancia materna.

**Por ello estas Comisiones Dictaminadoras aprueban con modificaciones** el Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, contemplando dentro del Proyecto de Decreto, respecto de la definición de violencia laboral lo relacionado con el periodo de lactancia previsto en la ley.

Lo anterior, debido a que a nivel mundial el 35% de las niñas y niños menores de cuatro meses de edad son alimentados al seno materno en forma exclusiva y la duración promedio de amamantamiento es de 18 meses, información que difiere de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS).<sup>10</sup>

Aunado a los anterior encontramos que en nuestro país durante la década de los setentas el porcentaje de madres que inicio la lactancia materna fue de 78% con una duración media de 8.7 meses en el que se observó que los lactantes de 3 meses eran alimentados de forma exclusiva en un 15.3% y que 22% nunca fueron alimentados del seno materno.<sup>11</sup>

Que durante la década de los ochenta el 83% de las madres inicio la lactancia materna. De éstas, el 78% fue con una duración media de 8.6 meses, 14% de los lactantes de 4 meses nunca recibieron leche materna y sólo 11.5% fueron alimentados de manera exclusiva durante los primeros seis meses de vida.<sup>12</sup>

**Que de acuerdo con el Programa Nacional de Salud 2001-2006**, se estima que cada niño mexicano menor de 4 años, padecerá en promedio dos episodios de diarrea y cinco infecciones respiratorias al año, representando para el Sistema Nacional de Salud, 100 millones de consultas por estas causas al año.<sup>13</sup>

Siendo menester resaltar que el objetivo principal de la publicación de dicha reforma fue, fomentar que la leche materna sea el alimento exclusivo durante el primer semestre de vida y complementario hasta el segundo año de vida.

Por lo tanto, las Comisiones Dictaminadoras aprueban con modificaciones el texto propuesto para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 11.-** Constituye violencia laboral: la negativa ilegal a contratar a la Víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, las conductas referidas en la Ley Federal del Trabajo, **la explotación, el impedimento a las mujeres de llevar a cabo el período de lactancia y todo tipo de discriminación por condición de género.**

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por el inciso a) del artículo 72, de la

<sup>10</sup> [http://www.who.int/maternal\\_child\\_adolescent/topics/newborn/nutrition/breastfeeding/e](http://www.who.int/maternal_child_adolescent/topics/newborn/nutrition/breastfeeding/e). Organización Mundial de la Salud.

<sup>11</sup> [http://www.censia.salud.gob.mx/descargas/infancia/2010/2.9\\_Estrategia\\_Salud\\_Alim.pdf](http://www.censia.salud.gob.mx/descargas/infancia/2010/2.9_Estrategia_Salud_Alim.pdf).

<sup>12</sup> [http://www.censia.salud.gob.mx/descargas/infancia/2010/2.9\\_Estrategia\\_Salud\\_Alim.pdf](http://www.censia.salud.gob.mx/descargas/infancia/2010/2.9_Estrategia_Salud_Alim.pdf)

<sup>13</sup> [http://salud.edomexico.gob.mx/html/importancia\\_lactancia.htm](http://salud.edomexico.gob.mx/html/importancia_lactancia.htm)



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 85, numeral 2, inciso a), 86, numeral 1, 94, numeral 1 y 103, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 117, 178, 182, 183, 186, 188, 190, 191, 192, 193 y 194 del Reglamento del Senado de la República, las Comisiones Unidas para la Igualdad de Género y de Estudios Legislativos, Segunda someten ante el pleno de la Cámara de Senadores la siguiente:

**MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.**

**ÚNICO:** Se reforma el artículo 11 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 11.-** Constituye violencia laboral: la negativa ilegal a contratar a la Víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, las conductas referidas en la Ley Federal del Trabajo, **la explotación, el impedimento a las mujeres de llevar a cabo el período de lactancia y todo tipo de discriminación por condición de género.**

**TRANSITORIO**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SALA DE COMISIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES, MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, A 29 DE ABRIL DE DOS MIL CATORCE.



**DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO CUARTO Y SE RECORRE EL SUBSECUENTE AL ARTÍCULO 60 BIS DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.**



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, POR EL QUE SE APRUEBA EN SUS TÉRMINOS LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60 BIS DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

**HONORABLE ASAMBLEA:**

A las Comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Estudios Legislativos Primera, de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión les fue turnado, para estudio y elaboración del dictamen correspondiente, el expediente número DGPL 1P3A-2708, que contiene la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 60 Bis de la Ley General de Vida Silvestre.

En virtud del análisis y estudio de la Minuta que se dictamina, estas Comisiones Unidas, con base en las facultades que les confieren los artículos 71 fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 86, 89, 94 y demás relativos 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, someten a consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente Dictamen de acuerdo con la siguiente:

**METODOLOGÍA**

En el capítulo de "ANTECEDENTES" se da constancia del proceso legislativo, del recibo de turno para el dictamen de la referida minuta y de los trabajos previos de las Comisiones Dictaminadoras.

En el capítulo correspondiente a "CONTENIDO DE LA MINUTA", se sintetiza el alcance de la propuesta de reforma en estudio.

En el capítulo de "CONSIDERACIONES", la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de esta H. Cámara de Senadores, expresa los argumentos de valoración de la propuesta.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, POR EL QUE SE APRUEBA EN SUS TERMINOS LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTICULO 60 BIS DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

### ANTECEDENTES

**Primero.** En la sesión plenaria celebrada el 29 de septiembre del 2011, la Mesa Directiva de la Honorable Cámara de Diputados recibió Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 60 Bis de la Ley General de Vida Silvestre, presentada por la entonces Diputada Ninfa Salinas Sada, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

**Segundo.** En esa misma fecha, dicha Iniciativa fue turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados.

**Tercero.** En sesión celebrada el 23 de noviembre de 2011 fue aprobado en la Cámara de Diputados el Proyecto de Decreto con 265 votos en pro y 3 abstenciones.

**Cuarto.** Con fecha 29 de noviembre de 2011 se recibe de Cámara de Diputados y se turna a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca y de Estudios Legislativos Primera del Senado de la República, con número DGPL-1P3A-2708.

### CONTENIDO DE LA MINUTA

La Iniciativa propuesta tiene como premisa fundamental adicionar un párrafo al artículo 60 Bis de la Ley General de Vida Silvestre (LGVS), en el cual prohíbe que los mamíferos marinos sean utilizados en los espectáculos itinerantes.

Esta propuesta se fundamenta en que cualquier mamífero marino, cuando es trasladado para espectáculos itinerantes, padece sufrimiento y dolor, lo cual lo lleva en muchas ocasiones a la muerte. Esto, aunado a que dichos ejemplares se encuentran sujetos a protección especial, dentro de la NOM 059-2010 de especies en riesgo.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, POR EL QUE SE APRUEBA EN SUS TÉRMINOS LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 80 BIS DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE

La Promovente, señala que en México existen empresas que utilizan mamíferos marinos, aves, mamíferos terrestres, entre otras especies, para sus espectáculos, y que para realizar dichos eventos, requieren transportarlos en contenedores cerrados y llevados en tráileres, recorriendo largas distancias por carretera.

Los mamíferos marinos como otros animales, son capaces de sentir estrés, dolor por ser manipulados sin los cuidados suficientes, por lo que la propuesta pretende evitar el sufrimiento innecesario y muerte de estos animales. La Promovente refiere que dentro de las condiciones de cautiverio, la de los espectáculos itinerantes, es la peor, debido a las condiciones tan precarias de transporte y cuidado hacia estos ejemplares.

#### CONSIDERACIONES

Considerando que México es un país de los llamados "megadiversos", y que pertenece al selecto grupo de naciones que dentro de su territorio poseen una enorme cantidad de flora como de fauna.

Y que dentro de los países megadiversos tenemos a: México, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Congo, Madagascar, China, India, Malasia, Indonesia, y Australia<sup>1</sup>.

Considerando que en México se encuentran una gran variedad de diversidad tanto terrestre como marina, resulta necesario proteger y conservar los ecosistemas y las especies que habitan en ellos, para con ello procurar la sustentabilidad, al mismo tiempo de mantener nuestro capital natural.

Considerando que a nivel mundial existe un Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) que se enfoca a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, y que con el tiempo ha ido aumentando en cuanto los países adherentes, y que en

<sup>1</sup> CONABIO [ref. marzo de 2013] Disponible en Web: <<http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/quees.htm>>



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA; POR EL QUE SE APRUEBA EN SUS TÉRMINOS LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60 BIS DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

la actualidad es un organismo casi universal, pues de las 193 Partes en el Convenio, 170 han elaborado estrategias y planes de acción para salvaguardar la biodiversidad residente en sus países<sup>2</sup>. México forma parte de este Acuerdo.

No obstante que México forma parte de un Acuerdo en donde el objetivo es salvaguardar a la biodiversidad, en la actualidad la normatividad que incluye a estas especies<sup>3</sup>, están enlistadas más de dos mil, en algún estatus de protección, por lo que es urgente, conservarlas y protegerlas ya que, la lista de especies en peligro cada vez aumenta más, colocando a más especies o poblaciones de estas en diferentes tipos de riesgo.

Las Comisiones Legislativas que elaboran el presente Dictamen están de acuerdo con lo expuesto por la Colegisladora en que se tiene que continuar con el diseño de programas para que la conservación de las especies, a través de la recuperación, reproducción, y reintroducción de algunas especies, revierta el estatus de las mismas en la NOM 059 y dejen de presentar amenaza alguna.

En ese contexto, la Ley General de Vida Silvestre, publicada en el año 2000, tuvo como objetivo que en México se estableciera una política nacional a favor de la conservación en la materia, mediante la protección y la exigencia de niveles óptimos de aprovechamiento sustentable para promover la restauración de su diversidad e integridad, así como incrementar el bienestar de los habitantes del país<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> PETERS, E. México País Megadiverso: *Una Oportunidad de Desarrollo Dentro del Marco del "Año Internacional de la Diversidad Biológica"*. México: Instituto Nacional de Ecología, 2010.

<sup>3</sup> México. SEMARNAT NOM-059-SEMARNAT-2010, *Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo*. Diario Oficial de la Federación, diciembre de 2010.

<sup>4</sup> México, *Ley General de Vida Silvestre*, Diario Oficial de la Federación, 3 de julio de 2000, 60 p.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA; POR EL QUE SE APRUEBA EN SUS TÉRMINOS LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60 BIS DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

La Promovente reitera que los animales utilizados en este tipo de espectáculos se encuentran en la categoría de "bajo protección especial", es decir en riesgo. Al respecto, las Comisiones que dictaminan coinciden plenamente con la Cámara de Origen.

En este mismo orden de ideas, las especies en riesgo son aquellas que, debido a factores tales como la fragmentación de territorio, el aprovechamiento no sustentable, el deterioro del hábitat por cambio de uso de suelo, tráfico ilegal de especies tanto de flora como de fauna, cacería furtiva, y pesca, han llegado a estar en diferentes grados de riesgo por la disminución de sus poblaciones y que en ocasiones ponen en peligro su viabilidad como especies. Estas son razones contundentes, para que en concordancia con la Ley, se ejecuten acciones que fomenten su recuperación y su conservación, y por ende, su permanencia y supervivencia.

Los mamíferos marinos están protegidos por nuestra legislación. Esto es así, ya que las medidas de protección tuvieron su inicio en 2002, con la modificación al artículo 60 Bis, el cual prohíbe la captura y cacería de todas las especies de mamíferos marinos; a continuación dicho artículo:

**Artículo 60 Bis.** Ningún ejemplar de mamífero marino, cualquiera que sea la especie podrá ser sujeto de aprovechamiento extractivo, ya sea de subsistencia o comercial, con excepción de la captura que tenga por objeto la investigación científica y la educación superior de instituciones acreditadas.

Igualmente y a raíz de importaciones masivas de delfines provenientes de capturas no sustentables, se prohibiría la importación, exportación y re exportación de estas especies, para explotación comercial, quedando excluidos de la prohibición los ejemplares destinados a la investigación científica. Esta prohibición se asienta en el Artículo 55 bis de la misma Ley:



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS. PRIMERA. POR EL QUE SE APRUEBA EN SUS TÉRMINOS LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60 BIS DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

**Artículo 55 Bis.** Queda prohibida la importación, exportación y re-exportación de ejemplares de cualquier especie de mamífero marino y primate, así como de sus partes y derivados, con excepción de aquéllos destinados a la investigación científica, y las muestras de líquidos, tejidos o células reproductivas de aquellos ejemplares que se encuentren en cautiverio, previa autorización de la Secretaría.

Estas Comisiones coinciden con lo aportado por la Colegisladora en el sentido de privilegiar a la conservación de las especies, máxime si están en categoría de riesgo, conservarlas preferentemente en estado de libertad, ya que el cautiverio, que se da en zoológicos o acuarios "tradicionales" ha sido puesto en tela de juicio por científicos de renombre, debido a que no aportan elementos para la conservación<sup>5</sup>.

Dichas prácticas de tener a los animales en cautiverio es y ha sido fomentado por la industria de espectáculos, lo cual constituye una forma de mala educación para el público, además del riesgo que implica la transmisión de enfermedades en ambas direcciones, conocidas como zoonosis, entre otras.

En ese mismo sentido, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN, por sus siglas en inglés), ha establecido que "remover cetáceos vivos de la vida silvestre para exhibición en cautiverio o investigación es equivalente a la cacería, ya que los animales capturados dejan de contribuir genéticamente a la población original", es decir son animales que ya no podemos contabilizar en vida libre y por lo tanto, no pueden contribuir para preservar la especie.

No obstante, la legislación mexicana de vida silvestre que protege a estas especies, existen todavía malas condiciones de vida que están intrínsecamente

<sup>5</sup> National Oceanic and Atmospheric Administration, [ref. marzo de 2013]. Disponible en Web: <[www.noaa.gov](http://www.noaa.gov)> y The Human Society of the United States, [ref. marzo de 2013]. Disponible en Web: <[www.humansociety.org](http://www.humansociety.org)>.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, POR EL QUE SE APRUEBA EN SUS TÉRMINOS LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60 BIS DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

unidas al cautiverio, estas condiciones negativas son razones válidas para que en la normatividad se intente una mejora en la calidad de vida de estos animales de forma indirecta, al prohibir su extracción y fomentar la reproducción en cautiverio de estas especies y esta acción a su vez, arroje beneficios en el tema del cautiverio.

Los Senadores de las Comisiones que dictaminan coinciden en que se deben atender los vacíos legales y que se deben prohibir actividades que la misma ley, en el capítulo "Trato Digno y Respetuoso" señala.

No se puede soslayar que la LGVS contiene diferentes artículos que señalan:

**Artículo 30.** El aprovechamiento de la fauna silvestre se llevará a cabo de manera que se eviten o disminuyan los daños a la fauna silvestre mencionada en el artículo anterior. Queda estrictamente prohibido todo acto de crueldad en contra de la fauna silvestre, en los términos de esta Ley y las normas que de ella deriven.

**Artículo 31.** Cuando se realice traslado de ejemplares vivos de fauna silvestre, éste se deberá efectuar bajo condiciones que eviten o disminuyan la tensión, sufrimiento, traumatismo y dolor, teniendo en cuenta sus características.

**Artículo 32.** La exhibición de ejemplares vivos de fauna silvestre deberá realizarse de forma que se eviten o disminuyan la tensión, sufrimiento, traumatismo y dolor que pudiera ocasionárseles.

Aunque esta actividad ya había sido prohibida en el año 2001 por la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-135-SEMARNAT1-2001, "Para la captura, exhibición, manejo y manutención de mamíferos marinos en cautiverio", tal prohibición desaparece en la Norma definitiva, publicada en 2004.

Las estadísticas muestran que los niveles de estrés aumentan, así como los riesgos de muerte por accidentes y traumatismos, en los espectáculos itinerantes, debido a que implican necesariamente el transporte continuo.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA; POR EL QUE SE APRUEBA EN SUS TÉRMINOS LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60 BIS DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

En México hay empresas que utilizan delfines, lobos marinos y aves exóticas en circos, y ferias locales, y que necesitan ser transportados en contenedores cerrados llevados en tráileres, la mayoría de las veces en carreteras a lo largo y ancho del país.

Estas condiciones se tornan difíciles de ser aceptadas en los tiempos actuales, ya que los delfines y lobos marinos son especies cuyo medio de vida es el mar, y resulta complejo que se les traslade por carretera, con esto su calidad de vida se vislumbra muy complicada. Diversos estudios han demostrado que la mortalidad más alta de delfines en cautiverio se debe al transporte, sólo superado por las acciones de captura.

Por todas las razones expuestas anteriormente, se considera procedente hacer la prohibición explícita de la utilización de ejemplares de especies de mamíferos marinos en espectáculos itinerantes, ya que de no ser así, lo plasmado en los artículos de trato digno y respetuoso, estaría excluido de la misma Ley.

Al respecto, la PROFEPA (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente) reporta que las UMA's (Unidades de Manejo) poseen especies fuera de su hábitat natural, como lo son los espectáculos itinerantes.

A pesar de los artículos que dictan de manera clara lo que se debe de hacer y lo que no se debe hacer, se siguen realizando actividades contrarias a la misma Ley General de Vida Silvestre, que especifica claramente, en el artículo 58, que las especies bajo protección especial "son aquellas que podrían llegar a encontrarse amenazadas por factores que inciden negativamente en su viabilidad, por lo que se determina la necesidad de propiciar su recuperación y conservación o la recuperación y conservación de poblaciones de especies asociadas".



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS. PRIMERA: POR EL QUE SE APRUEBA EN SUS TERMINOS LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTICULO 60 BIS DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

Inclusive la Ley establece en el artículo 62 que:

La Secretaría promoverá el desarrollo de proyectos para la conservación, recuperación de especies y poblaciones prioritarias para la conservación, con la participación en su caso de las personas que manejen dichas especies o poblaciones y demás involucrados.

Las razones expresadas son adecuadas para que sea procedente hacer la prohibición explícita en el artículo 60 Bis de la Ley General de Vida Silvestre, que se refiere específicamente a los mamíferos marinos.

Con fecha 18 de octubre se aprobó una Minuta que adiciona el párrafo tercero de dicho artículo 60 Bis, y que se refiere al Protocolo de Varamientos, la redacción que se propone es adicionar un párrafo cuarto y se recorre el subsecuente al artículo 60 Bis de la LGVS para quedar como sigue:

**Artículo 60 Bis.** Ningún ejemplar de mamífero marino, cualquiera que sea la especie, podrá ser sujeto de aprovechamiento extractivo, ya sea de subsistencia o comercial, con excepción de la captura que tenga por objeto la investigación científica y la educación superior de instituciones acreditadas.

El promovente de una autorización para la captura de mamíferos marinos a los que se refiere este artículo, deberá entregar a la autoridad correspondiente un protocolo completo que sustente su solicitud. El resto del trámite quedará sujeto a las disposiciones de la presente ley y demás ordenamientos aplicables.

Para el caso de varamientos de mamíferos marinos, se procederá siempre a lo determinado en el "Protocolo de atención para varamiento de mamíferos marinos".

**Queda prohibida la utilización de ejemplares de mamíferos marinos en espectáculos itinerantes.**

Ningún ejemplar de primate, cualquiera que sea la especie, podrá ser sujeto de aprovechamiento extractivo, ya sea de subsistencia o



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA; POR EL QUE SE APRUEBA EN SUS TERMINOS LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTICULO 60 BIS DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE

comercial. Sólo se podrá autorizar la captura para actividades de restauración, repoblamiento y de reintroducción de dichas especies en su hábitat natural.

Es necesario reconocer que, los recursos naturales constituyen la base esencial para nuestra supervivencia y un mejor desarrollo económico y que con la pérdida de biodiversidad, también perdemos los servicios ambientales que nos pueda brindar.

Por lo anteriormente expuesto, las Comisiones que dictaminan someten a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente Proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 60 Bis de la Ley General de Vida Silvestre:

#### DECRETO

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo cuarto y se recorre el subsecuente al artículo 60 Bis de la Ley General de Vida Silvestre para quedar como sigue:

**Artículo 60 Bis. ...**

...

...

**Queda prohibida la utilización de ejemplares de mamíferos marinos en espectáculos itinerantes.**

...



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, POR EL QUE SE APRUEBA EN SUS TÉRMINOS LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60 BIS DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

### **Transitorio**

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

Dado en el Salón de Plenos de la Honorable Cámara de Senadores el día 4 de diciembre de 2014.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA; POR EL QUE SE APRUEBA EN SUS TÉRMINOS LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 80 BIS DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

**COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

Sen. Nirma Salinas Sada  
**Presidenta**

Sen. Raúl Aarón Pozos  
**Secretario**

Sen. Silvia Guadalupe Garza Galván  
**Secretaria**

Sen. Ricardo Barroso Agramont  
**Integrante**

Sen. Ernesto Gándara Camou  
**Integrante**

Sen. Aarón Arizár López  
**Integrante**

Sen. Jesús Casillas Romero  
**Integrante**

Sen. Carlos Mendoza Davis  
**Integrante**

Sen. Layda Sansores San Román  
**Integrante**

Sen. Isidro Pedraza Chávez  
**Integrante**

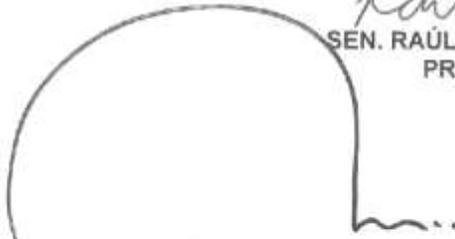


DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA; POR EL QUE SE APRUEBA EN SUS TÉRMINOS LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60 BIS DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

**ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA**



SEN. RAÚL GRACIA GUZMÁN  
PRESIDENTE



SEN. MIGUEL ÁNGEL CHICO HERRERA  
SECRETARIO



SEN. ZOE ROBLEDO ABURTO  
SECRETARIO



SEN. ENRIQUE BURGOS GARCÍA  
INTEGRANTE



SEN. SONIA MENDOZA DÍAZ  
INTEGRANTE



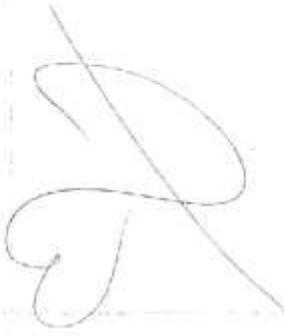
  
**Lista de Asistencia**  
**Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales**  
 Sexta Reunión Ordinaria  
**10 de abril de 2013**

Presidenta	Senador (a)	Entidad	GP	Firma
	Ninfa Salinas Sada	DF		
<b>Secretarios</b>				
	Raúl Aarón Pozos Lanz	Campeche		
	Silvia Guadalupe Garza Galván	Coahuila		



**Lista de Asistencia**  
**Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales**

Sexta Reunión Ordinaria  
**10 de abril de 2013**

Integrantes	Senador (a)	Entidad	GP	Firma
	Ricardo Barroso Agramont	Baja California Sur		
	Ernesto Gándara Camou	Sonora		
	Aarón Irizar López	Sinaloa		



**Lista de Asistencia**  
**Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales**  
Sexta Reunión Ordinaria  
**10 de abril de 2013**



Integrantes	Senador (a)	Entidad	GP	Firma
	Jesús Casillas Romero	Jalisco		
	Layda Sansores San Román	Lista Nacional		
	Carlos Mendoza Davis	Baja California Sur		



**Lista de Asistencia**  
**Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales**  
Sexta Reunión Ordinaria  
**10 de abril de 2013**

Integrantes	Senador (a)	Entidad	GP	Firma
	Isidro Pedraza Chávez	Hidalgo		



Comisión de Estudios Legislativos, Primera

DÉCIMA CUARTA REUNIÓN DE TRABAJO  
03 de Diciembre de 2014

LISTA DE ASISTENCIA

SENADOR RAÚL GRACIA GUZMÁN  
PRESIDENTE

SENADOR MIGUEL ÁNGEL CHICO HERRERA  
SECRETARIO

SENADOR ZOÉ ROBLEDO ABURTO  
SECRETARIO

SENADOR ENRIQUE BURGOS GARCÍA

SENADORA SONIA MENDOZA DÍAZ

CONTINÚA TOMO IV



## **SALVA ÁRBOLES Y AHORRA PAPEL**

Consulta la Gaceta del Senado en [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

**Nota:** Con fundamento en el artículo 307, inciso 4, del Reglamento del Senado de la República, "La publicación impresa de la Gaceta y la que aparece en medios electrónicos sólo tiene propósitos informativos y no produce efectos jurídicos".