



DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES, RELATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 28 Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 56 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES, RELATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 28 Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 56 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39, numerales 1 y 2 y 45, numeral 6, incisos e) y f), ambos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 80, numeral 1, fracción II; 82, numeral 1, 84, 85 y 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV, todos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente **dictamen en sentido negativo**, con base en la siguiente:

METODOLOGÍA:

- A.** En el capítulo de “ANTECEDENTES” se hace constar el trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo de turno para dictamen de la Iniciativa con Proyecto de Decreto y de los trabajos previos de la Comisión Dictaminadora.
- B.** En el capítulo correspondiente al “OBJETO Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA” se sintetiza el alcance de las proposiciones de mérito.



DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES, RELATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 28 Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 56 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria

C. Finalmente, en el capítulo de “CONSIDERACIONES”, esta Comisión expresa los argumentos de valoración de la Iniciativa con Proyecto de Decreto y los motivos que sustentan la resolución de la misma.

I. ANTECEDENTES

1. En sesión celebrada en esta Cámara de Diputados de fecha 20 de febrero de 2020, el diputado Francisco Jorge Villareal Pasaret, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, presentó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XI del artículo 28 y el segundo párrafo del artículo 56 Bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
2. La Presidencia de la Mesa Directiva determinó dictar el siguiente trámite: “Túrnese a la Comisión de Medio Ambiente Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales para dictamen”.
3. El 21 de febrero de 2020 se recibió en las oficinas de la Presidencia de la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales una copia del expediente 5940 conteniendo la iniciativa en comento mediante oficio Núm. DGPL-64-II-7-1862.
4. Con fecha 19 de marzo de 2020, se publicó en la Gaceta Parlamentaria el “Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se suspenden los plazos y términos de los asuntos competentes de éste órgano, derivado a las medidas adoptadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ante la pandemia del coronavirus (COVID-19)”, el cual establece lo siguiente:

“PRIMERO. *A partir del 19 de marzo de 2020 y hasta que este órgano de gobierno acuerde lo conducente, se suspenden todos los plazos y términos procesales referidos en el Reglamento de la Cámara de Diputados de manera enunciativa y no limitativa, para la dictaminación de las iniciativas, minutas y proposiciones con punto de acuerdo que se*



DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES, RELATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 28 Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 56 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria

encuentren en trámite en los órganos respectivos y aquellos que sean presentados durante el periodo de contingencia, así como las convocatorias, propuestas para la entrega de medallas y procesos en trámite relativos a solicitudes de información.

SEGUNDO. *En caso de que sea necesario instrumentar medidas o acciones adicionales, para salvaguardar los derechos de las y los diputados, y cuidar el curso de los asuntos que se tramiten en la Cámara de Diputados durante el período de contingencia, la Mesa Directiva será facultada para actuar en consecuencia,*

TERCERO. *El presente Acuerdo entrara (sic) en vigor al momento de su aprobación, Publíquese en la Gaceta Parlamentaria.”*

5. De acuerdo con los programas del trabajo legislativo, el Presidente de la Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales instruyó a la C. Enlace Técnico para que se procediera a formular el presente dictamen, considerando los términos del Acuerdo citado en el numeral previo.

II. OBJETO Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa tiene por objeto hacer vinculante la opinión del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas cuando se trate de la emisión de autorizaciones de impacto ambiental por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, cuando se trate de la realización de obras o actividades señaladas en el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en áreas naturales protegidas; para lo cual, propone reformar la fracción XI del artículo 28 y el segundo párrafo del artículo 56 Bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).

El diputado proponente manifiesta la preocupación de garantizar la preservación de las áreas naturales protegidas y cuestiona la existencia de un consejo especializado en esa materia cuyas atribuciones se limitan a opinar y recomendar, así como fungir como órgano de consulta.



DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES, RELATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 28 Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 56 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria

Ante tal cuestionamiento, establece la necesidad de que entre las atribuciones del citado Consejo especializado en áreas naturales protegidas cuente con la facultad de emitir opinión vinculante para la autoridad responsable de la preservación y cuidado del medio ambiente, cuando se trate de expedir autorizaciones de impacto ambiental en áreas naturales protegidas para la realización de obras o actividades que la propia ley señala.

Una vez expuesto el objetivo y contenido de la iniciativa en cuestión, el diputado promovente, pone a consideración el siguiente Proyecto de Decreto:

“Decreto por el que se reforman la fracción XI del artículo 28 y el segundo párrafo del artículo 56 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Único. *Se reforma la fracción XI del artículo 28 y se reforma el segundo párrafo del artículo 56 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como sigue:*

Evaluación del impacto ambiental

Artículo 28. *La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:*

I. a X. ...

XI. *Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación; en este supuesto la opinión que en cada caso emita el Consejo será vinculante para la secretaría.*

XII. y XIII. ...



DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES, RELATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 28 Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 56 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria

...
...

Artículo 56 Bis. ...

*El consejo fungirá como órgano de consulta y apoyo de la Secretaría en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de su competencia. **La opinión del consejo será vinculante para la Secretaría cuando se trate de la autorización de impacto ambiental en áreas naturales protegidas.***

...
...

Transitorio

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

III. CONSIDERACIONES:

PRIMERA. Esta Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales reconoce el interés del diputado promovente de garantizar la preservación de las Áreas Naturales Protegidas al impulsar las reformas legislativas a la ley que regula y preserva el medio ambiente y los recursos naturales; también coincidimos en su señalamiento de que “los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país y deben ser aprovechados de manera que se asegure la productividad”, además de que de su cuidado y preservación “determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones”.

Coincide ésta dictaminadora en su interés de buscar una minería sustentable y que se respeten las áreas naturales protegidas, pues la minería, como una actividad económica, genera riesgos o impactos negativos al equilibrio ecológico y a la



DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES, RELATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 28 Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 56 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria

preservación del medio ambiente, especialmente en áreas naturales protegidas y para que éstos sean menores o los impactos al medio ambiente sean los mínimos posibles, la ley en la materia prevé la necesidad de que, quienes realicen dichas obras o actividades, deben obtener previamente la autorización de impacto ambiental que expide la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Sin embargo, ésta dictaminadora considera que facultar al Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas para emitir opinión vinculante para la autoridad, en éste caso, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en aquellos casos que traten de autorizaciones de impacto ambiental en áreas naturales protegidas para la realización de obras o actividades que la propia ley señala **resulta improcedente pues de incorporar las reformas propuestas a la Ley se vulnera la certeza y seguridad jurídica de los particulares sobre los actos administrativos emitidos por la autoridad, se asignan responsabilidades a servidores públicos de otras dependencias y entidades, así como a particulares, en materias no facultados expresamente para ello, además de que generaría una sobrerregulación normativa;** por lo anterior, ésta dictaminadora acuerda dictaminar en sentido negativo la iniciativa objeto de éste análisis, conforme a las consideraciones que describe a continuación.

SEGUNDA. Para ésta dictaminadora le es claro que la **competencia de las autoridades** es uno de los elementos esenciales del **acto administrativo**, y entre sus características destacan los siguientes elementos, sin los cuales, no pueden producir efectos jurídicos sus actuaciones:

1. Requiere siempre de un **texto expreso** para poder existir;
2. Su **ejercicio es obligatorio** para el órgano al cual se atribuye; y



DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES, RELATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 28 Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 56 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria

3. Participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que, **al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos** y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis.

Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el **principio de legalidad**, que emana del artículo 16 de la Norma Suprema, la cual señala que **las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina**, de tal manera que esta garantía concierne a la **competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones.**¹

Destacamos que la obligación de las autoridades administrativas de fundar y motivar sus actos va estrechamente relacionado con el valor jurídicamente protegido, que es el de otorgar **certeza y seguridad jurídica** al particular frente a los actos de las autoridades que considere afectan su esfera jurídica y, consecuentemente, asegurar su **derecho de defensa** en contra de ellos. Esto quiere decir, que **todo acto de autoridad debe de estar circunscrito a la ley**, a su interpretación jurídica o en su caso a los principios generales de derecho.

En tal sentido, debemos entender que **la legalidad**, como principio que emana de nuestra Norma Suprema, **establece que autoridades y servidores públicos deben supeditar su conducta a lo dispuesto en la norma jurídica**, por lo que no deben actuar en el ejercicio de su cargo o empleo, de manera discrecional o abusiva, **pues se encuentran obligados a respetar lo dispuesto en el marco legal que regula y sanciona el ejercicio de sus facultades.**



DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES, RELATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 28 Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 56 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria

Así, todo servidor público solo puede llevar a cabo las actividades o ejercer las atribuciones expresamente permitidas u ordenadas por la ley, tal y como se precisan en ella. El principio de legalidad entraña: [...] que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un **sistema jurídico coherente** y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de derechos.ⁱⁱ

En tal sentido, como dictaminadora convenimos en rescatar y reproducir el siguiente criterio orientador sobre el principio de legalidad y sus implicaciones, como sigue:

PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL.

Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los requisitos de mandamiento escrito, **autoridad competente** y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, como una **garantía del derecho humano a la seguridad jurídica**, acorde al cual **las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general.**

Bajo esa premisa, el principio mencionado tiene una doble funcionalidad, particularmente **tratándose del acto administrativo**, pues, por un lado, **impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica**, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes, pero, por otro, **bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere**, en tanto no se demuestre lo contrario, presunción de legalidad ampliamente



DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES, RELATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 28 Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 56 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria

reconocida tanto en la doctrina como en la legislación nacionalⁱⁱⁱ. (Énfasis añadido)

Ahora bien, debemos recordar que **los actos de autoridad, del que emanan los actos administrativos**, se formulan y actualizan conforme a la competencia que se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que en la fracción I del artículo 2° señala a las Secretarías de Estado como parte de la Administración Pública Centralizada, las cuales estarán encargadas del despacho de los asuntos del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión.

La citada Ley orgánica señala con absoluta claridad en el primer párrafo de su artículo 14, que “al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los **Subsecretarios, Titular de la Unidad de Administración y Finanzas, Jefes de Unidad, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, y los demás funcionarios**, en los términos que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales...”, siendo éste el ordenamiento de carácter general que orienta las estructuras orgánicas de las Dependencias de la Administración Pública Federal, señalando que **en tal ordenamiento no se aprecia otra figura de autoridad que las ahí señaladas**.

En éste orden de ideas, como dictaminadora y en apoyo a la valoración que se hace de la iniciativa en estudio, convenimos en recordar y reproducir lo establecido en el artículo 16 de la misma Ley orgánica, especialmente en lo que corresponde a la **delegación de facultades hacia funcionarios quienes, reiteramos, en última instancia serán los responsables de emitir un acto administrativo en el ejercicio de sus facultades**, subrayando que en ningún momento se hace mención



DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES, RELATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 28 Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 56 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria

de algún cuerpo u organismo colegiado como son los Consejos Consultivos, que se encuentran conformados, inclusive, desde la Presidencia de la República^{iv}.

Artículo 16.- Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero **para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refiere el artículo 14 de esta Ley, cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.**

...

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Esta dictaminadora conviene en señalar, considerando lo dispuesto en el último párrafo del artículo arriba citado, que el Acuerdo por medio del cual se constituye el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1996, señala expresamente en su artículo primero que éste será un **“órgano de carácter consultivo** de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a fin de promover la participación de especialistas, en un contexto propicio para la concertación, la discusión constructiva y la acción organizada, tendiente a lograr la conservación, protección y, en su caso, el aprovechamiento y desarrollo sustentable de las áreas naturales protegidas”^v, **no encontrando en ninguno de sus siguientes 13 artículos alguna disposición expresa que sea de naturaleza delegatoria de facultades.**

Ahora bien, en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas, cuya última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación data del 21 de mayo de 2014, se puede observar a detalle la conformación de sus integrantes, según se dispone en el artículo 10 que se reproduce a continuación:



DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES, RELATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 28 Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 56 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria

“Artículo 10.- En los términos del artículo 56 bis de la Ley, el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, estará integrado por:

- I. Un Presidente, que será designado por el titular de la Secretaría de una terna sugerida por el propio órgano colegiado, misma que se integrará de entre sus miembros;
- II. Un Secretario Técnico, que será el titular de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas;
- III. **Un representante por cada una de las siguientes instituciones:**
 - a) **Secretaría de Marina**
 - b) Instituto Nacional de Ecología.
 - c) Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
 - d) Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- IV. **Se invitará a formar parte del Consejo a miembros de:**
 - a) **Instituciones académicas y centros de investigación** relacionados con la materia de áreas naturales protegidas.
 - b) **Organizaciones no gubernamentales** con reconocida experiencia en las tareas de protección y conservación de áreas naturales protegidas.
 - c) **Organizaciones de carácter social y privado** vinculadas con el manejo de recursos naturales.
 - d) **Agrupaciones de productores y empresarios.**

Asimismo, **se invitará a participar a personas físicas con reconocido prestigio en materia de áreas naturales protegidas.**

Los Consejeros mencionados en la fracción III serán nombrados por las instituciones a las que representan. Los demás Consejeros se incorporarán al Consejo a invitación que les formule el Presidente del mismo.

El Presidente del Consejo, de conformidad con los acuerdos tomados por el pleno, podrá invitar a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. De igual manera, el número de representantes no gubernamentales podrá ampliarse, de conformidad con el procedimiento que se establezca en el Reglamento Interno del Consejo. En todo caso deberá procurarse un equilibrio en la proporción numérica de las representaciones no gubernamentales.” (Énfasis añadido)

Como se observa, en la conformación de integrantes de éste consejo se encuentra **un representante de la Secretaría de Marina;** aunado a ello, además de los



DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES, RELATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 28 Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 56 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria

indicados en la fracción III del artículo 10 del citado Reglamento, debemos señalar, conforme lo observado en el Reglamento interno del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas^{vi}, que forman parte del mismo **un representante del Servicio Geológico Mexicano**, según lo dispuesto en el artículo 9, fracción XVI de la **Ley Minera**, así como a **un representante de la Procuraduría Agraria y otro de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas**.

Adicionalmente, en el artículo 4 de dicho ordenamiento interno, en los incisos e) y f) de la fracción IV, se señala que también forman parte del citado organismo consultivo, además de las personas físicas señaladas en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas, **personas físicas que habiendo participado anteriormente como miembros del Consejo, a título personal o en representación de una institución u organización, sean propuestas por el Consejo o su Presidente como Consejeros Eméritos con voz y voto** en las reuniones del Consejo, mismos que no serán consideradas para efectos del establecimiento y mantenimiento del quórum durante las sesiones, no señalando ninguna otra restricción^{vii}.

Como puede apreciarse, los argumentos que constituyen ésta consideración permiten a ésta dictaminadora apoyar su valoración negativa en el sentido de que la reforma bajo análisis vulnera la certeza y seguridad jurídica de los particulares, así como nulifica la coherencia de nuestro sistema jurídico, al asignarse a particulares y a servidores públicos de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal que realizan actividades de consulta u orientación, facultades no expresamente conferidas en las normas jurídicas que rigen su actuación.



DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES, RELATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 28 Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 56 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria

TERCERA. En lo que respecta a la valoración sobre el sentido de que las reformas propuestas generan una **sobrerregulación jurídica**, particularmente en cuanto a que “la opinión del Consejo (Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas) será vinculante para la Secretaría cuando se trate de la autorización de impacto ambiental en áreas naturales protegidas”, tal como se aprecia en la reforma al primer párrafo del artículo 56 Bis, esta Comisión dictaminadora no pasa por alto que en **el marco normativo vigente ya se encuentran establecidas las atribuciones y etapas procesales que deben atender las autoridades responsables de emitir los permisos correspondientes ante una solicitud de autorización de impacto ambiental**, previo cumplimiento de lo establecido en la misma LGEEPA (artículos 28 a 35 Bis 3); en tal sentido, el resultado del análisis que emita la autoridad ante una solicitud de ésta naturaleza, sea afirmativo o negatorio, y que se manifiesta en un acto administrativo, estaría sujeto a otra valoración por parte de un organismo o ente colegiado, sobrerregulando la norma vigente, además de que con ello, se vulnera la certeza jurídica de los particulares al no contener la reforma de los elementos que permitan a los interesados objetar la opinión “vinculatoria” que se emita.

Finalmente, ésta dictaminadora conviene en recordar que el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas (ANPs) es una atribución concurrente entre la Federación (artículo 5, fracción VIII de la LGEEPA) y las entidades federativas (artículo 7, fracción V de la LGEEPA), en éste caso, contando con el auxilio y participación de los gobiernos municipales, atribución normativa que también se aprecia en la facultad de establecer convenios entre los tres órdenes de gobierno para la realización de dichas actividades (artículo 11 de la LGEEPA).



DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES, RELATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 28 Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 56 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria

Al respecto, la valoración negativa que en éste dictamen se emite consideró también que, ante la hipótesis de eventuales autorizaciones de impacto ambiental en ANPs, los susceptibles actos administrativos que la autoridad emita, como consecuencia de las reformas propuestas, invaden atribuciones de Congresos y autoridades locales, cuando éstas solicitudes se circunscriban a aquellas del ámbito federal que se encuentren bajo la tutela y responsabilidad de autoridades locales o municipales.

Por los razonamientos vertidos en las consideraciones anteriormente expuestas, los diputados integrantes de esta Comisión de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales **acuerdan dictaminar en sentido negativo la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma la fracción XI del artículo 28 y el segundo párrafo del artículo 56 Bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.**

Por consiguiente, sometemos al Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente:

IV. RESOLUTIVO:

PRIMERO: La Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura, acuerda dictaminar en sentido negativo la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma la fracción XI del artículo 28 y el segundo párrafo del artículo 56 Bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, toda vez que vulnera la certeza y seguridad jurídica de los particulares sobre los actos administrativos emitidos por la autoridad al asignarse responsabilidades administrativas a un órgano de naturaleza consultiva desde su conformación; además de que generaría una sobrerregulación normativa pues en la Ley General vigente, objeto de ésta iniciativa de reforma, ya se encuentran establecidas las



DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES, RELATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 28 Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 56 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria

atribuciones y etapas procesales que deben atender las autoridades responsables debidamente facultadas para emitir los permisos correspondientes ante una solicitud de autorización de impacto ambiental.

SEGUNDO: Archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 29 de octubre de 2020.



DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES, RELATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 28 Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 56 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

LXIV Legislatura de la Paridad de Género

2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria

SE ADJUNTAN LAS FIRMAS APROBATORIAS DE LA MAYORÍA DE LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS NATURALES.

Roberto Antonio Rubio Montejo, José Guadalupe Ambrocio Gachuz, Diego Eduardo Del Bosque Villarreal, Julieta García Zepeda, Juan Israel Ramos Ruiz, Martha Olivia García Vidaña, Justino Eugenio Arriaga Rojas, Ana Lilia Herrera Anzaldo, Ana Priscila González García, José Ricardo Delsol Estrada, Erasmo González Robledo, Irma Juan Carlos, Emeteria Claudia Martínez Aguilar, Adela Piña Bernal, Efraín Rocha Vega, Ediltrudis Rodríguez Arellano, Lorenia Iveth Valles Sampedro, Laura Mónica Guerra Navarro, Silvia Guadalupe Garza Galván, María de los Ángeles Ayala Díaz, Isabel Margarita Guerra Villarreal, Adriana Paulina Teissier Zavala, Clementina Marta Dekker Gómez, Mary Carmen Bernal Martínez, Ariel Rodríguez Vázquez, Frida Alejandra Esparza Márquez, Rosa María Bayardo Cabrera, Esteban Barajas Barajas, Martha Lizeth Noriega Galaz y Nayeli Arlen Fernández Cruz.

-
- i Fernández Ruiz, Jorge; Miguel Ángel Osorio Chong. Derecho administrativo. Presentación, Patricia Galeana, Pedro Salazar Ugarte, prólogo, Diego Valadés, México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. (Biblioteca Constitucional. Serie Grandes Temas Constitucionales).
- ii “Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala”, sentencia de 20 de junio de 2005. Párr. 10 del voto razonado del juez Sergio García Ramírez, del 18 de junio de 2005.
- iii SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. Queja 147/2013. Andrés Caro de la Fuente. 22 de noviembre de 2013. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Alejandro Bermúdez Manrique. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretario: Eucario Adame Pérez. 2005766. IV.2o.A.51 K (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Pág. 2239.
- iv Artículo 21, párrafo tercero de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- v Véase http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4895169&fecha=08/08/1996
- vi Véase <https://www.gob.mx/conanp/documentos/reglamento-interno-del-consejo-nacional-de-areas-naturales-protégidas>
- vii *Ibídem.*