



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Cambio Climático, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 39 y 45, numeral 6, inciso e), ambos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los diversos 80, numeral 1, fracción II; 85 y 157, numeral 1, fracción I, todos éstos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente dictamen, al tenor de los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. En sesión celebrada el 17 de octubre de 2015, el diputado Braulio Mario Guerra Urbiola del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó la Iniciativa por la que se reforma el artículo 26 de la Ley General de Cambio Climático.
2. El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados determinó dictar el siguiente trámite: "Túrnese a la Comisión de Cambio Climático para dictamen".
3. Se recibió en las oficinas de la Presidencia de la Comisión de Cambio Climático la iniciativa en comento mediante oficio Núm. DGPL-63-II-2-164, con fecha 17 de noviembre de 2015.

II. CONTENIDO Y OBJETO DE LA INICIATIVA:

El diputado proponente inicia su exposición de motivos señalando que el artículo 26 de la Ley General de Cambio Climático establece los principios que han de regir la política nacional en la materia, a lo que agrega que el principio 11 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo señala que los estados deben promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente.

Hace posteriormente una relación de las cumbres internacionales, acuerdos y compromisos a los que se ha adherido nuestro país en materia ambiental y del cambio climático:

1. En la Cumbre de Río de 2012, las naciones ahí reunidas renovaron su compromiso a favor del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro económico y social sostenible para el planeta y para las generaciones presentes y futuras.
2. En la Cumbre de Río, se hizo énfasis en la necesidad de seguir examinando periódicamente el entorno cambiante de la Tierra y sus efectos sobre el bienestar de los seres humanos.



COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

En 2012, los jefes de Estado y de gobierno y los representantes de alto nivel, renovaron su compromiso a favor del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro económico, social y ambientalmente sostenible para nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras. Ahí se reconoció que son objetivos y requisitos generales del desarrollo sostenible la erradicación de la pobreza, la modificación de las modalidades insostenibles y la promoción de modalidades sostenibles de producción y consumo, la protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico, social y humano, la promoción de un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, la protección del medio ambiente, el respeto a los derechos humanos y el fortalecimiento de la cooperación internacional.

A partir del reconocimiento de estos principios, los Estados se comprometieron a fortalecer la función del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente como principal autoridad ambiental mundial que establece las actividades mundiales en esta materia.

Así mismo, se subrayó la necesidad de seguir examinando periódicamente el entorno cambiante de la Tierra y sus efectos sobre el bienestar de los seres humanos; que el desarrollo sostenible debería incorporarse en las actividades de los programas, fondos y organismos especializados de las Naciones Unidas, otras entidades pertinentes como las instituciones financieras internacionales y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; la necesidad de abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante los desastres con un renovado sentido de urgencia; se reconoció la importancia de los sistemas de alerta temprana como parte de una reducción efectiva del riesgo de desastres para reducir los daños económicos y sociales, incluida la pérdida de vidas humanas, por lo que se alentó a los Estados a que integren esos sistemas en sus estrategias y planes nacionales de reducción del riesgo de desastres.

En este mismo sentido, se reafirmó que el cambio climático es uno de los mayores problemas de nuestro tiempo, por lo que es necesaria la cooperación más amplia posible y la participación de todos para acelerar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a escala global, así como movilizar financiación para apoyar medidas de mitigación nacionales apropiadas, medidas de adaptación, desarrollo y transferencia de tecnologías y aumento de la capacidad en los países en desarrollo.

Por ello se consideró necesaria la formulación de objetivos para la puesta en marcha de medidas concretas y coherentes sobre el desarrollo sostenible, basados en el Programa 21 y en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo y que respeten todos los Principios de Río y los Objetivos de Desarrollo de Milenio. Éstos deben ajustarse al derecho internacional, basarse en compromisos ya contraídos y estar orientados a la acción. A su vez, éstos deben ser ambiciosos, tener un carácter global y ser universalmente aplicables a todos los países, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacionales y respetando las políticas y prioridades nacionales.

Señala el diputado Guerra un punto muy importante: "...que el Estado mexicano, por ser parte de diversos acuerdos, como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el



COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, está obligado a actuar en consecuencia para la protección del planeta Tierra y la conservación del ambiente”.

Finaliza esta descripción de los alcances de la Convención de Río, agregando que en ella “...se reconoció la gravedad de la pérdida mundial de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas, reafirmando el valor intrínseco de la diversidad biológica y el papel primordial que desempeña en el mantenimiento de ecosistemas que prestan servicios esenciales, por lo que es importante consolidar la resiliencia de los ecosistemas e incorporar la consideración de los efectos y beneficios socioeconómicos de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y sus componentes, así como los ecosistemas que proporcionan servicios esenciales en los programas y políticas pertinentes a todos los niveles”.

3. Refiere el diputado Guerra que “...a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, se agregó a la visión política y jurídica de nuestro país el principio relativo al respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos; con ello México se adhirió a la perspectiva mundial entorno al respeto de la persona humana como parte fundamental de la exigencia internacional, para consolidar el estado democrático desde la óptica del individuo y su desarrollo en un marco de libertad, igualdad, respeto y seguridad jurídica. En este entorno, México ha adoptado principios que la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas ha vertido en sus resoluciones, y que a la par han hecho eco en la Asamblea General de la institución internacional”.
4. Pasa a continuación a señalar los compromisos que nuestro país ha adquirido en materia ambiental, los cuales se ven reflejados en diversos instrumentos internacionales, como lo son:
 - Mecanismo Ambiental Global. México ratificó su participación en este mecanismo de otorgamiento de fondos en marzo de 1994.
 - Acuerdos paralelos del TLC. Los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México firmaron los acuerdos paralelos del TLC en materia laboral y ambiental el 14 de septiembre de 1993. Esos acuerdos entraron en vigencia junto con el TLC el 1 de enero de 1994.
 - La Cocef y el BDAN. El Acuerdo entre el Gobierno de Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el Establecimiento de una Comisión de Cooperación Ecológica Transfronteriza y un Banco de Desarrollo de América del Norte firmado el 18 de noviembre de 1993 establece una comisión para evaluar y certificar los proyectos de infraestructura que se propongan construir a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos.
 - Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental. Este fondo fue creado bajo los auspicios del Acuerdo Paralelo de Cooperación Ambiental de América del Norte, en 1996, entre los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, y tiene como finalidad financiar proyectos comunitarios que promuevan el cumplimiento de las metas de la Comisión para la Cooperación Ambiental.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

- Memorándum de Entendimiento sobre Educación Ambiental. Este memorándum entre Canadá, México y Estados Unidos se firmó el 17 de septiembre de 1992, con miras a promover, desarrollar, coordinar y crear capacitación educativa y ambiental conjunta, así como intercambiar información que mejore la protección del medio ambiente, la calidad de vida y la conciencia públicas.

Una vez hecho este recuento, el diputado Guerra expone, la reforma que aquí se dictamina en los siguientes términos:

Decreto

Único. Se **adiciona** una fracción XIII al artículo 26 de la Ley General de Cambio Climático, para quedar como sigue:

Título Cuarto

Política Nacional de Cambio Climático

Capítulo I

Principios

Artículo 26. En la formulación de la política nacional de cambio climático se observarán los principios de

I. a X. ...

XI. Conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, dando prioridad a los humedales, manglares, arrecifes, dunas, zonas y lagunas costeras, que brindan servicios ambientales, fundamental para reducir la vulnerabilidad;

XII. Compromiso con la economía y el desarrollo económico nacional, para lograr la sustentabilidad sin vulnerar su competitividad frente a los mercados internacionales; y

XIII. Generación de acuerdos de colaboración internacional para promover la inclusión del planeta Tierra como un bien jurídico a tutelar por el derecho internacional, a fin de lograr el desarrollo sostenible, minimizar la degradación ambiental y las acciones humanas que la provoquen.

Transitorio

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

III. CONSIDERACIONES.

Durante la formulación del presente dictamen, el cuerpo técnico de la Comisión de Cambio Climático sostuvo consultas con la oficina del diputado Braulio Guerra. Resultado de dichas consultas, fue la ampliación de información y conceptos que se han incorporado a este documento.



COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

PRIMERA. Los integrantes de esta comisión dictaminadora coinciden y comparten la inquietud del diputado promovente en el sentido que en la lucha contra el cambio climático se necesita una visión integral planetaria, que rebasa los límites del estado-nación, de gobierno e incluso al propio ser humano.

Esta concepción permitiría que en el caso de actos o acciones que atenten contra el medio ambiente, o que se realizaran actos de gran magnitud que propicien las condiciones que desencadenan el cambio climático se pudiera sancionar a personas físicas o jurídicas.

Actualmente, si alguna persona contamina o daña el medio ambiente en aguas internacionales, por ejemplo, no es posible sancionarla hasta que este daño afecta al territorio de un Estado en particular. Este fue el caso del derrame petrolero de 2010 en el Golfo de México, que representó una de las peores catástrofes ecológicas causadas por el hombre y los grandes intereses de las compañías petroleras multinacionales. Millones de barriles de petróleo, alrededor de 5 mil diarios (equivalentes a unos 800 mil litros) fueron expulsados por un pozo en aguas profundas de la empresa British Petroleum.

SEGUNDA. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional está limitado ya que, como regla primaria que prescribe sanciones y que indica las conductas que se consideran deseables, no establece como crimen ante la competencia de la Corte, los asuntos ambientales que afectan la supervivencia del ecosistema; es decir, como un crimen que no solo impacta contra la humanidad, sino que altera la integridad del “todo” y de todas las formas vivientes en el planeta, por lo que su consideración y jerarquía debe ser claramente superior.

En el derecho internacional público se han establecido, de manera reciente, reglas primarias, como lo es el caso del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional del 17 de julio de 1998, pero aún con una visión orientada y restringida a los atentados contra la humanidad y a la guerra. Claro está, que representa un avance altamente significativo que incorpora, desde una visión moderna, a la persona como sujeto del derecho penal internacional; parte del derecho internacional público, que rebasa a la propia Convención de Viena de 1969, que limita a los sujetos de este derecho a los estados y a las organizaciones formalmente hasta su protocolo en 1986.¹

No obstante el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional está limitado, siendo que como regla primaria que prescribe sanciones y que indica las conductas que se consideran deseables, no establece como competencia de la Corte, los crímenes relacionados con asuntos ambientales que afectan la supervivencia del ecosistema que no solo impacta contra la humanidad sino que altera la integridad del “todo” y de todas las formas vivientes en el planeta. Por ello su consideración y jerarquía es claramente superior.

¹ Cuando se celebra la *Convención sobre el Derecho de los Tratados* en su contenido solamente se consideró a los Estados como sujetos de derecho internacional público, siendo que la ONU ya venía funcionando desde 1945, incurriendo en una grave omisión relativa a la inclusión de las organizaciones internacionales como sujetos. Frente a tal error, no fue hasta 1986 cuando se estableció el protocolo a dicha convención que le dio existencia jurídica a las organizaciones frente al derecho internacional público.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

En este sentido, el artículo 5.1 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional dispone lo siguiente:

“Artículo 5.1. La competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto. La Corte tendrá competencia, de conformidad con el presente Estatuto, respecto de los siguientes crímenes: a) El crimen de genocidio; b) Los crímenes de lesa humanidad; c) Los crímenes de guerra; d) El crimen de agresión.”²

El proponente de la iniciativa en cuestión considera este instrumento como regla primaria imperante para todo el sistema jurídico internacional, y que debería incorporar un inciso: e) *El crimen de atentados graves contra el medio ambiente como violación al derecho a la coexistencia global de todas las especies y formas de vida en la tierra.*

Es por estos motivos que a esta comisión aprueba incluir la propuesta del diputado Guerra en la legislación mexicana vigente, con el propósito de que el Estado mexicano promueva en las altas instancias internacionales la incorporación de esta visión del medio ambiente del planeta Tierra como un bien jurídico a tutelar por el derecho internacional.

TERCERA. El derecho regula la actividad humana y que a la vez protege al género desde un ángulo particular y colectivo. El derecho encuentra en la vida humana el bien jurídico a tutelar por excelencia, por ello, podemos advertir que la constante en las legislaciones penales en el mundo es la de interiorizar las sanciones por delitos contra el honor o bien la propiedad, y maximizar los castigos para quienes privan de la vida a otra persona.

Es la vida, pues, un valor absoluto; sin embargo, no lo debe ser solamente la vida humana, sino que es fundamental la protección a la vida de todo cuanto vive para que ésta prevalezca en su conjunto. Así las cosas, la vida ha adquirido el grado máximo de tutelaje por el derecho, siendo que el punto más alto de la pirámide debe ser el recipiente que alberga toda la existencia vital: el planeta.

Por tanto, la tutela del ambiente planetario adquiere una significación principalísima, en razón de que constituye el recipiente en donde se alojan todas las formas de vida conocidas por el hombre hasta el momento.

CUARTA. La Iniciativa propone modificar el artículo 26 de la Ley General de Cambio Climático. Sin embargo, cabe hacer la siguiente reflexión:

La lectura de la redacción del artículo 26 debe hacerse de manera integral de modo que haya coherencia en la misma, que sea claro el sentido del mismo. La redacción de dicha disposición estipula los principios que regirán la política nacional de cambio climático. Así, entonces, el artículo en cuestión se lee de la siguiente manera:

² Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, disponible en:

[http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

Consultado el día 27 de agosto de 2010.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

“Artículo 26. En la formulación de la política nacional de cambio climático se observarán los principios de...**sustentabilidad, corresponsabilidad, precaución, prevención, etcétera**”.

La reforma que aquí se analiza **no propone un principio adicional para delinear la política nacional** de cambio climático; propone, en cambio, que se generen acuerdos de colaboración internacional, lo cual queda fuera del contexto y no es coherente con la redacción del artículo en cuestión.

Así, la inclusión de la adición propuesta en la iniciativa que aquí se dictamina se leería de esta manera:

“En la **formulación de la política nacional de cambio climático** se observarán los principios de (I-XII) XIII. Generación de acuerdos de colaboración internacional para promover la inclusión del planeta Tierra como un bien jurídico a tutelar por el derecho internacional, a fin de lograr el desarrollo sostenible, minimizar la degradación ambiental y las acciones humanas que la provoquen”.

QUINTA. Las leyes se dictan con carácter indefinido, permanente, para un número indeterminado de casos y de hechos, y sólo dejará de tener vigencia mediante su abrogación, subrogación y derogación por leyes posteriores. La propuesta de reforma, en cambio, es una disposición que eventualmente podría dar lugar a un acto (lograr acuerdos), a partir del cual dejaría de tener vigencia lo que le da un carácter temporal.

SEXTA. Por las consideraciones Cuarta y Quinta anteriores, esta comisión dictaminadora estima necesario modificar la reforma contenida en la iniciativa en comento, de modo que se incorpora una adición a la fracción X del artículo 47, correspondiente a las atribuciones de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático; órgano en el que participa la Secretaría de Relaciones Exteriores, que es la secretaría competente en materia de la conducción de la política exterior y que, por lo tanto, interviene en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte (artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

A lo anterior, se agrega que cuando se habla del planeta Tierra, se alude a un todo impreciso, sin referirse al objetivo exacto que se busca proteger, como sería los recursos naturales, la biodiversidad, los ecosistemas o todo aquello que integra el medio en que vive la humanidad, como quedó claro en la consideración Tercera.

De esta manera la modificación queda en los siguientes términos:

Artículo 47. La Comisión ejercerá las atribuciones siguientes:

I al IX...

X. Formular propuestas para determinar el posicionamiento nacional por adoptarse ante los foros y organismos internacionales sobre el cambio climático, **así como impulsar acuerdos internacionales que favorezcan la inclusión del medio ambiente global y la coexistencia global de todas las formas de vida en el planeta Tierra como un bien jurídico tutelado por el Derecho Internacional;**

XI al XVIII...



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

Por lo anteriormente expuesto, es que los diputados integrantes de esta Comisión de Cambio Climático sometemos al Pleno de esta honorable Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

ÚNICO. Se reforma la fracción X del artículo 47 de la Ley General de Cambio Climático, para quedar como sigue:

Artículo 47...

I al IX...

X. Formular propuestas para determinar el posicionamiento nacional por adoptarse ante los foros y organismos internacionales sobre el cambio climático, **así como impulsar acuerdos internacionales que favorezcan la inclusión del medio ambiente global y la coexistencia de todas las formas de vida en el planeta Tierra como un bien jurídico tutelado por el Derecho Internacional;**

XI al XVIII...

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, 20 de abril de 2016.