

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 2, 42 y 71 de la Ley de la Industria Eléctrica.

Honorable Asamblea:

La Comisión de Energía de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 82 numeral 1, 85, 157, numeral 1, fracción I, y 158, numeral 1, fracción IV, del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás relativos de dicho ordenamiento, y habiendo analizado el contenido de la iniciativa de referencia, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente dictamen, al tenor de los siguientes:

I. ANTECEDENTES

- 1.- En sesión ordinaria de fecha 16 de febrero de 2016, el Diputado Francisco Javier Pinto Torres, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 2, 42 y 71 de la Ley de la Industria Eléctrica.
- 2.- En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó el proyecto a la Comisión de Energía, para su estudio y dictamen.
- 3.- El 29 de marzo de 2016, la Junta Directiva de la Comisión de Energía, con base en el artículo 183 del Reglamento de la Cámara de Diputados, solicitó a la Mesa Directiva de esta instancia legislativa prorrogar los términos del dictamen de la iniciativa.
- 4.- El 5 de abril de 2016, mediante Oficio No DGPL 63-II-2-690, la Diputada Presidente Georgina Trujillo Zentella fue informada del acuerdo de la Mesa Directiva que autoriza a la Comisión de Energía prórroga para que se dictamine la iniciativa del Diputado Francisco Javier Pinto Torres.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El diputado Pinto Torres hace referencia que la definición legal de lo que es un área natural protegida en México se encuentra en el título segundo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), denominado “Biodiversidad”, en el artículo 44 de dicha norma legal y que a la letra establece que las áreas naturales protegidas (ANP) son las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto en esta Ley y los demás ordenamientos aplicables.

De lo anterior, se desprende que la figura de área natural protegida es un instrumento de política ecológica prevista por la ley con objeto de proveer de un régimen de protección jurídico especial a determinados territorios que presentan características bióticas representativas.

En relación a este tema el legislador hace referencia a que México es uno de los únicos 17 países megadiversos en el mundo, ya que forma parte del selecto grupo de naciones poseedoras de la mayor cantidad y diversidad de animales y plantas, casi 70% de la diversidad mundial de especies. Asimismo, se menciona que nuestra nación ocupa el primer lugar en el mundo en riqueza de reptiles, el segundo en mamíferos y el cuarto en anfibios y plantas. Aproximadamente 50% de las especies de plantas que se encuentran en nuestro territorio son endémicas, esto se traduce en aproximadamente 15 mil especies que, si desaparecieran en

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 2, 42 y 71 de la Ley de la Industria Eléctrica.

México, desaparecerían del planeta. Los reptiles y anfibios tienen una proporción de especies endémicas de 57 y 65%, respectivamente y los mamíferos (terrestres y marinos) de 32%.

Por otra parte, para el proponente resulta preocupante lo señalado por Greenpeace, en referencia a que México ocupa el quinto lugar mundial en deforestación. Cada año pierde alrededor de 600 mil hectáreas de bosques y selvas, lo que equivale a perder cada año una superficie equivalente a cuatro veces el Distrito Federal.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la República Mexicana pierde 5% de sus manglares al año, de tal forma que en los últimos cuatro se ha disminuido su superficie de 0.71 a 0.5 por ciento del área del país.

Entonces, para el diputado Pinto Torres, el establecimiento de áreas protegidas en el ordenamiento territorial, como instrumento de política ecológica, es una respuesta a la necesidad de conservar espacios estratégicos para la nación, por múltiples motivos: a) la protección de la biodiversidad, b) el mantenimiento de paisajes de excepcional belleza, c) la conservación de especies en peligro de extinción; d) la protección de muestras representativas de ecosistemas, especies silvestres y recursos genéticos.

En cuanto a su propuesta de reforma, el legislador menciona que el Constituyente Permanente no contempló en la Ley de la Industria Eléctrica una limitación a las actividades de esta industria en las ANP, como sí ocurrió en la Ley de

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 2, 42 y 71 de la Ley de la Industria Eléctrica.

Hidrocarburos en cuanto a la restricción para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

Para el proponente, las actividades de la industria eléctrica son consideradas como actividades proclives a causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para la protección del ambiente y la preservación y restauración de ecosistemas; por lo que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y su reglamento en materia de evaluación de impacto ambiental, obligan a obtener previamente a su realización una autorización en materia de impacto ambiental.

Por ende, no es anodino preocuparse por el desarrollo de la industria eléctrica, el cual, impulsado por las recientes reformas energéticas que permiten una mayor participación de la inversión privada, incrementará los riesgos de que se vulnere las ANP de México, violando así el derecho humano a un ambiente sano.

En virtud de lo anterior, el legislador señala que su iniciativa no prohíbe el desarrollo de la industria eléctrica, sino que propone limitar dicha actividad económica dentro de las ANP bajo la modalidad de generación distribuida a partir de fuentes renovables para fines de abasto aislado.

Por lo antes expuesto, el diputado Pinto Torres propone reformar la Ley de la Industria Eléctrica, para quedar como sigue:

Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de la Industria Eléctrica

Único. Se adicionan un párrafo tercero al artículo 2; uno segundo al artículo 42 y uno segundo al artículo 71, recorriéndose los

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 2, 42 y 71 de la Ley de la Industria Eléctrica.

subsecuentes, de la Ley de la Industria Eléctrica, para quedar como sigue:

Artículo 2. *La industria eléctrica comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como la operación del mercado eléctrico mayorista. El sector eléctrico comprende a la industria eléctrica y la proveeduría de insumos primarios para dicha industria. Las actividades de la industria eléctrica son de interés público.*

La planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, son áreas estratégicas. En estas materias, el Estado mantendrá su titularidad, sin perjuicio de que pueda celebrar contratos con particulares en los términos de la presente ley. El suministro básico es una actividad prioritaria para el desarrollo nacional.

En las áreas naturales protegidas federales, estatales y municipales sólo se otorgarán permisos y autorizaciones relacionadas con actividades de generación distribuida de energía eléctrica a partir de fuentes renovables para fines de abasto aislado para los habitantes de dichas zonas y, en su caso, para permitir el desarrollo de las actividades permitidas en las subzonas de aprovechamiento especial establecidas conforme a las leyes ambientales en la materia. Todas las demás actividades de la industria eléctrica quedan prohibidas dentro de estas áreas, en todas sus categorías establecidas por la legislación federal o local en la materia.

Artículo 42. *El servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica se considera de interés social y orden público, por lo que tiene preferencia sobre cualquier otra actividad que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas. Para todos los efectos legales, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica es de utilidad pública. Están sujetos a servidumbre legal los predios necesarios para la instalación de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución.*

Dentro de las áreas naturales protegidas de competencia federal, estatal o municipal, las actividades de la industria eléctrica referidas en el párrafo anterior deberán sujetarse a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 2 de la presente ley.

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 2, 42 y 71 de la Ley de la Industria Eléctrica.

Artículo 71. *La industria eléctrica se considera de utilidad pública. Procederá la ocupación o afectación superficial o la constitución de servidumbres necesarias para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y para la construcción de plantas de generación de energía eléctrica en aquellos casos en que, por las características del proyecto, se requiera de una ubicación específica, conforme a las disposiciones aplicables.*

Las actividades de la industria eléctrica referidas en el párrafo anterior no podrán ser objeto de ningún permiso, autorización, ni constitución de servidumbre dentro de las Áreas Naturales Protegidas de competencia federal, estatal o municipal, salvo en los casos y términos establecidos en el párrafo tercero del artículo 2 de la presente ley.

*Las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas, **excepto sobre las actividades de protección y preservación de ecosistemas y monumentos arqueológicos, relacionadas con zonas del territorio nacional sobre las cuales la nación ejerce su soberanía y jurisdicción mediante las modalidades de áreas naturales protegidas federales, estatales y municipales, debidamente declaradas conforme a las normas federales o locales aplicables en la materia.***

La federación, los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, de los municipios y de las delegaciones, contribuirán al desarrollo de proyectos de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, mediante procedimientos y bases de coordinación que agilicen y garanticen el otorgamiento de los permisos y autorizaciones en el ámbito de su competencia.

Transitorio

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

Una vez establecidos los antecedentes y el objetivo de la iniciativa, se elabora el dictamen correspondiente con base en las siguientes:

III. CONSIDERACIONES

A. La Comisión de Energía de la Cámara de Diputados, alude a la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del cual se encuentra plenamente justificada su competencia y su facultad para conocer y resolver la materia del asunto que se analiza.

B. Para fines del presente dictamen se enuncian las disposiciones establecidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), que tienen que ver exclusivamente con la materia en análisis:

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. 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.- *Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos.*

II.- *Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica.*

XI. *Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación.*

XIII.- *Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.*

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 2, 42 y 71 de la Ley de la Industria Eléctrica.

ARTÍCULO 35.- *Para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28, la Secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados, así como los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.*

Asimismo, para la autorización a que se refiere este artículo, la Secretaría deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente.

ARTÍCULO 44.- *Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto en esta Ley y los demás ordenamientos aplicables.*

Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan.

ARTÍCULO 46.- *Se consideran áreas naturales protegidas:*

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 2, 42 y 71 de la Ley de la Industria Eléctrica.

- I.- Reservas de la biosfera;*
- III.- Parques nacionales;*
- IV.- Monumentos naturales;*
- VI.- Áreas de protección de recursos naturales;*
- VII.- Áreas de protección de flora y fauna;*
- VIII.- Santuarios;*
- IX.- Parques y Reservas Estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales;*
- X.- Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales, y*
- XI.- Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.*

ARTÍCULO 47.- *En el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría promoverá la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad.*

ARTÍCULO 56 BIS.- *La Secretaría constituirá un Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas. 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. Las opiniones y recomendaciones que formule el Consejo, deberán ser considerados por la Secretaría en el ejercicio de las facultades que en materia de áreas naturales protegidas le corresponden conforme a éste y otros ordenamientos jurídicos aplicables.*

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 2, 42 y 71 de la Ley de la Industria Eléctrica.

En cuanto a la propuesta del diputado Pinto Torres, referente a que en las áreas naturales protegidas sólo se otorgarán permisos y autorizaciones relacionadas con actividades de generación distribuida de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, la que Dictamina retoma lo establecido en el artículo 28 de la LGEEPA, que obliga al cumplimiento de la evaluación del impacto ambiental, mediante la cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico, en la que están incluidas las obras relacionadas con la industria eléctrica.

A este respecto, debe subrayarse la relevancia del artículo 35, el cual enfatiza que la autorización de las obras y actividades contempladas en el artículo 28, se sujetarán a lo que establezcan las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Asimismo, resulta apropiado aducir que el artículo 44 determina que los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre la tierra, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas, deberán sujetarse a las modalidades que establezcan los Decretos y dependerá de cada caso particular, la consideración de medidas específicas en cuanto a las obligaciones y derechos de los habitantes de estas zonas.

En este orden de ideas, se advierte que la propuesta del diputado Pinto Torres carece de elementos suficientes para orientar una decisión que resulta trascendental en esta materia, ya que se omitió en la exposición de motivos abordar a profundidad qué trato se le daría a los permisos y autorizaciones que hayan sido otorgadas previamente o si el planteamiento correspondería exclusivamente a las declaratorias que se realicen en el futuro. De igual forma, la exposición de motivos no formula un análisis o proyección de costos en cuanto a

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 2, 42 y 71 de la Ley de la Industria Eléctrica.

la conveniencia o los beneficios que generaría la reforma para la población que podría verse afectada con esta disposición.

Finalmente, del análisis realizado por la Comisión se identifica que la propuesta hace referencia exclusivamente a las subzonas de “aprovechamiento especial” y se excluyó de este beneficio a las de “uso público” y de “asentamientos humanos”, que a juicio de la que Dictamina es donde se podría hacer un uso más intenso de la energía eléctrica, toda vez que la ley especifica que estas zonas comprenden aquellas superficies que presentan atractivo natural para la realización de actividades de recreación y esparcimiento, en donde es posible mantener concentraciones de visitantes. Asimismo, la ley precisa que es en estas zonas en donde se podrá construir instalaciones para el desarrollo de servicios de apoyo al turismo. Respecto a la subzonas de asentamientos humanos, la ley vigente es muy clara al señalar que en estas superficies se ha llevado a cabo una modificación sustancial o desaparición de los ecosistemas originales, debido al desarrollo de asentamientos humanos. En consecuencia sería motivo de una discusión más amplia si debería prohibirse el derecho a esta población de contratar el servicio eléctrico que más convenga a sus intereses, siempre y cuando lo permita la regulación en la materia.

Adicionalmente, el artículo 56 BIS, refiere la conformación de un Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, quien funge como un órgano de consulta en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de estas áreas. Su participación es prioritaria tomando en cuenta que su opinión y recomendaciones deberán ser consideradas por la SEMARNAT en el ejercicio de sus facultades. Por esta razón, la que dictamina considera que el espíritu de la iniciativa planteada por el diputado Pinto

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 2, 42 y 71 de la Ley de la Industria Eléctrica.

Torres no cuenta con los elementos suficientes que permitan soportar su aprobación.

C. Se recibió opinión por parte del Ejecutivo Federal respecto a este proyecto, de la que se destaca lo siguiente:

El párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece que la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica son áreas estratégicas. Estas áreas están a cargo exclusivamente del sector público, con exclusión de los sectores privado y social (artículo 25 de la Constitución).

El transitorio Octavo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía establece que, derivada del carácter otorgado por el artículo 28 de ese mismo ordenamiento, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica se consideran de interés social y orden público.

Los artículos 1 y 42 de la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) confirman el carácter de interés social y orden público que se otorga al Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Medio Ambiente (LGEEPA), prevé en su artículo 28 que: "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".

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 2, 42 y 71 de la Ley de la Industria Eléctrica.

Así, antes de ejecutar un proyecto relacionado con la industria eléctrica es necesario que el interesado, sea un particular o una EPE, realice una manifestación de impacto ambiental, la cual tendrá como resultado: a) autorizar la realización de la obra o actividad; b) autorizar de manera condicionada la obra o actividad, la modificación del proyecto o el establecimiento de medidas adicionales de prevención o mitigación, a fin de que se eviten, atenúen o compensen impactos ambientales, o c) negar la autorización solicitada.

Adicionalmente la SEMARNAT podrá exigir el otorgamiento de seguros o garantías respecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización, cuando durante la realización de las obras puedan producirse daños graves a los ecosistemas.

En suma la LGEEPA prevé un procedimiento que contiene los elementos necesarios para que la SEMARNAT determine si es viable o no, en materia ambiental, la ejecución de un proyecto relacionado con la industria eléctrica.

D. A partir de las consideraciones vertidas en los incisos anteriores, los diputados integrantes de la Comisión de Energía, sometemos a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente:

ACUERDO

Primero. Se desecha la iniciativa presentada el 16 de febrero de 2016, por el Diputado Francisco Javier Pinto Torres, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, que proponía la reforma a los artículos 2, 42 y 71 de la Ley de la Industria Eléctrica.



Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 2, 42 y 71 de la Ley de la Industria Eléctrica.

Segundo. Archívese el presente asunto y téngase como total y definitivamente concluido.

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, a 29 de abril de 2016.

La Comisión de Energía.