H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

**Dip. Guillermo Aguirre Fonseca**
**Presidente del Congreso del Estado**
**P r e s e n t e.**

A la Comisión de Medio Ambiente nos fue turnada para estudio y dictamen la iniciativa mediante la cual, se adiciona la fracción VIII al artículo 28 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos del Estado y los Municipios de Guanajuato, formulada por las diputadas y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Por lo anterior, esta Comisión Legislativa de conformidad con las atribuciones que le establecen los artículos 89, fracción V, 115, fracción II y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, sometemos a la consideración de la Asamblea el presente dictamen, con base en las siguientes:

## CONSIDERACIONES

### Antecedentes.

El 3 de mayo de 2018 la Presidencia de la Mesa Directiva turnó a la Comisión de Medio Ambiente para su estudio y dictamen, la iniciativa señalada en el proemio del presente dictamen, con fundamento en el artículo 115, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

La Comisión de Medio Ambiente radicó la iniciativa el 8 de mayo del año en curso y acordó para su estudio y dictamen la metodología siguiente: 1. Remisión de forma electrónica de la iniciativa a las diputadas y los diputados del Congreso del Estado para su análisis y comentarios. Para tales efectos, se otorgó un plazo de 20 días hábiles para que enviaran sus aportaciones; 2. Habilitación durante el proceso de dictaminación de un vínculo en la página web oficial del Congreso del Estado, en la que se ponga a disposición de la ciudadanía la iniciativa, así como un apartado en el que se tenga la posibilidad de enviar a la Comisión, comentarios o propuestas sobre el contenido de la iniciativa a través del correo electrónico de la secretaría técnica; 3. A fin de cumplir con lo establecido en el último párrafo del artículo 56 de la Constitución Política del Estado, se remitió la iniciativa a los 46 ayuntamientos de la Entidad, para su opinión por incidir en la competencia municipal. Para tales efectos, se otorgó un plazo de 20 días hábiles para que enviaran sus aportaciones; 4. Remisión de la iniciativa vía correo electrónico para opinión a la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, al Instituto de Ecología del Estado y a la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato. Para tales efectos, se les otorgó un plazo de 20 días hábiles para que enviaran sus aportaciones. 5. Elaboración y remisión por parte de la secretaría técnica de un documento que concentre las observaciones y comentarios recibidos, mismo que sería enviado 7 días hábiles posteriores a la conclusión del término otorgado a las entidades consultadas; 6. Integración de un grupo de trabajo permanente para el análisis del documento elaborado por la Secretaría Técnica de la Comisión conformado por las diputadas y los diputados, asesores parlamentarios y secretaría técnica. 7. Una vez agotadas las reuniones del grupo de trabajo, se presentará un proyecto de dictamen de la iniciativa, mismo que será remitido a los integrantes de la mesa de trabajo para formular observaciones. 8. Reunión de la Comisión para la discusión,

y en su caso, aprobación del dictamen y, 9. El dictamen se deja a disposición de la Presidencia de la Mesa Directiva, para que sea agendado en la sesión que consideren conveniente.

Se recibieron propuestas y comentarios a la consulta realizada por parte de los ayuntamientos de Celaya, Cortazar, Doctor Mora, Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional, León, Pénjamo, Purísima del Rincón, Salamanca, San Diego de la Unión, San Francisco del Rincón, San José Iturbide, Santiago Maravatío, Tierra Blanca y Yuriria, así como de la ciudadana Marianne Chaurand Yúdico y de la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado.

La primera mesa de trabajo se realizó el 29 de junio de 2018. En la reunión de trabajo estuvieron presentes las diputadas María de los Ángeles Hernández Jara, María Amalia Jardines García y Susana Gómez Revilla Rosas y, los diputados Óscar González Mora y Jorge Eduardo de la Cruz Nieto, así como los asesores y asesoras de los grupos parlamentarios de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México y, la secretaría técnica.

En esa reunión se analizaron las observaciones que realizaron los entes consultados, de las cuales algunas fueron recogidas en el presente dictamen con el fin de perfeccionar la propuesta dándole mayor claridad y precisión.

El 14 de agosto de 2018 se celebró una segunda mesa en donde se retomaron las observaciones y las propuestas derivadas de los trabajos previos con el fin de dictaminar la iniciativa.

Finalmente, se instruyó a la secretaría técnica de la Comisión para que elaborara el proyecto de dictamen, conforme lo dispuesto en el artículo 272, fracción VIII, inciso e) de nuestra Ley Orgánica, mismo que fue materia de revisión por las diputadas y diputados integrantes de esta Comisión Dictaminadora.

**Fundamento Constitucional de la Materia en Estudio.**

Lo constituyen lo dispuesto en los artículos 4, quinto párrafo, 27, tercer párrafo, 73, fracción XXIX-G y 115, fracción III, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*"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."*

*"Artículo 27. ...*

*La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En*

*consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."*

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

*XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."*

*"Artículo 115. ...*

*III. ...*

*c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos."*

En la Constitución Política para el Estado de Guanajuato lo constituyen lo dispuesto en los artículos 1, décimo párrafo, 63, fracción II y 117, fracción III, inciso c).

*"Artículo 1o. ...*

*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."*

*"Artículo 63.- Son facultades del Congreso del Estado:*

*II.- Expedir, reformar y adicionar cuantas leyes o decretos sean conducentes al gobierno y administración en todos los ramos que comprenden y que no estén, de manera exclusiva, reservados a la federación; así como aquellos que resulten conducentes al cumplimiento de la resolución derivada de un proceso de referéndum;"*

*"Artículo 117.- A los Ayuntamientos compete:*

*III. ...*

*c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;"*

De conformidad con los artículos constitucionales citados previamente, se expido la Ley General para Prevención y Gestión Integral de los Residuos, para regular desde la perspectiva ambiental y controlar con un mismo enfoque a los residuos peligrosos y no peligrosos, mediante la participación corresponsable de todos los sectores sociales involucrados en su generación y manejo.

**Fundamento Legal de la Materia en Estudio.**

Lo constituyen lo dispuesto en los artículos 9, segundo párrafo, fracciones II y VIII, y 10, fracción I, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

*"Artículo 9.- Son facultades de las Entidades Federativas:*

*II. Expedir conforme a sus respectivas atribuciones, y de acuerdo con las disposiciones de esta Ley, en coordinación con la Federación y de conformidad con el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos de Manejo Especial y el Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados, los ordenamientos jurídicos que permitan darle cumplimiento conforme a sus circunstancias particulares, en materia de manejo de residuos de manejo especial, así como de prevención de la contaminación de sitios con dichos residuos y su remediación;*

*VIII. Promover programas municipales de prevención y gestión integral de los residuos de su competencia y de prevención de la contaminación de sitios con tales residuos y su remediación, con la participación activa de las partes interesadas;*

*Las Legislaturas de las entidades federativas, con arreglo a sus respectivas constituciones, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley."*

*"Artículo 10.- Los municipios tienen a su cargo las funciones de manejo integral de residuos sólidos urbanos, que consisten en la recolección, traslado, tratamiento, y su disposición final, conforme a las siguientes facultades:*

*I. Formular, por sí o en coordinación con las entidades federativas, y con la participación de representantes de los distintos sectores sociales, los Programas Municipales para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos, los cuales deberán observar lo dispuesto en el Programa Estatal para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos correspondiente;"*

Por lo que este Congreso se encuentra facultado para legislar en la materia, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General, ya que establece las reglas mínimas para lograr una relación de coordinación entre dos órdenes que son por sí mismos, competentes respecto de una misma materia.

**Propósito de la iniciativa mediante la cual, se adiciona la fracción VIII al artículo 28 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos del Estado y los Municipios de Guanajuato.**

Las y el iniciante refiere en la exposición de motivos de la iniciativa sujeta a dictamen, lo siguiente:

*"...Uno de los graves problemas de los plásticos, lo encontramos en los popotes, ya que debido a que están hechos con propileno, no pueden reciclarse y sí pueden llegar a existir por muchos años, pues se van partiendo en pedazos cada vez más pequeños, llegando a ocasionar un grave daño a todos los seres vivos.*

*"En nuestro país, el 95% de los popotes que se utilizan no son reciclables. Se menciona que diariamente en los Estados Unidos de América se consumen 500 millones de popotes, de los cuales la gran mayoría se utilizan para remover el líquido en que fueron puestos. Se estima que un ser humano durante toda su vida utiliza un aproximado de 38 mil popotes."*

*Ahora bien, la mayoría de los materiales plásticos pueden reciclarse o transformarse en otros materiales, pero no es tan fácil hacer esto con los popotes, ya que su confinamiento, disposición final y sus procedimientos de aprovechamiento son muy complejos, ya que los popotes son muy pequeños y se pierden en los tiraderos, haciendo difícil su recolección, según lo señala Sergio Palacios, Investigador del Instituto de Geología de la UNAM.*

*Una de las principales acciones para reducir el consumo de popotes, es que las empresas se comprometan y su producción sea con material biodegradable o eviten producir en grandes cantidades, ya que al igual que los vasos y platos desechables, los popotes son productos que la mayoría de las personas usan sin pensar en el daño ecológico que le están ocasionando a nuestro ambiente.*

*Fue a raíz de la iniciativa de un niño llamado Milo Cress, de 9 años de edad, que se manifestó de lo innecesario que era el uso de los popotes, y por ello acompañado de la asociación Eco Cycle realizaron el proyecto en Estado Unidos, denominado "Vive libre de popotes", y convenció a la Asociación Nacional de Restaurantes de eliminar la práctica de introducir los popotes en las bebidas cuando son servidas a los clientes.*

*"El impacto del plástico es tan grave que, según estimaciones hechas por el Programa de las Naciones Unidas por el medio Ambiente, considera que para el año 2050 los océanos tendrán más plástico que peces y aproximadamente el 99% de las aves marinas lo habrán ingerido en sus sistemas digestivos. De hecho, en la actualidad, se calcula que más del 60% de todas las especies marinas tienen rastros del material en sus intestinos." Por ello, la importancia de resolver esta problemática ahora, y no seguir postergando la solución.*

*En México la iniciativa privada ha promovido acciones que han inhibido el consumo de vasos y contenedores de unicel. Pero, a partir del año 2015 diversas empresas han llevado al terreno de la práctica, a través de diversas campañas de concientización, el evitar el uso de popotes por parte de sus comensales, con resultados muy positivos, tanto social como financieramente.*

*Pero no solamente la iniciativa privada ha implementado este tipo de acciones, también el sector público ha puesto su granito de arena. Y para no ir tan lejos, el pasado mes de octubre de 2016, este Congreso, implemento campañas permanentes de prevención y concientización sobre la necesidad de reducir el consumo de productos plásticos denominados "PET", y suprimir la adquisición y suministro de productos plásticos de este tipo de material en las oficinas y áreas de este Congreso del Estado.*

*Es importante mencionar la participación de la industria y de los sectores de investigación, que han aportado avances en la implementación de nuevas tecnologías, perfeccionando las cualidades físicas y químicas del plástico, con la finalidad de disminuir el daño al ambiente.*

*Por ello, consideramos necesario e indispensable disminuir los efectos negativos que genera el consumo de los popotes al medio ambiente, y para coadyuvar en las mejores condiciones con la participación social, se proponen acciones encaminadas a que el consumo de popotes se promueva mediante el consumo voluntario, principalmente en los establecimientos de alimentos y bebidas, ya que esta medida fomentará en la población, hábitos de un consumo moderado, responsable, sano y eficiente.*

*En consecuencia, se propone la adición de la fracción VIII del artículo 28 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos del Estado y los Municipios de Guanajuato, con la finalidad de fomentar acciones encaminadas a que los establecimientos de alimentos y bebidas no promuevan el consumo de popotes, salvo que el usuario así lo disponga.*

*Y finalmente la presente iniciativa, en atención a lo establecido en el artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo para el Estado de Guanajuato y para dar cumplimiento, se establece lo siguiente.*

*a) Impacto Jurídico. Se adiciona la fracción VIII del artículo 28 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos del Estado y los Municipios de Guanajuato;*

*b) Impacto Administrativo. Permitirá crear políticas públicas, para que los establecimientos de alimentos y bebidas generen acciones muy específicas para inhibir el consumo de popotes;*

*c) Impacto Presupuestario. Considerando que la iniciativa que aquí presentamos no se traduce en la creación de nueva infraestructura dentro de la administración pública y no requiere necesariamente de la creación de nuevas plazas, no implica un gasto nuevo para contemplarse en el presupuesto estatal;*

*d) Impacto Social. Una vez que entre en vigor la presente iniciativa, permitirá a los particulares de establecimientos de alimentos y bebidas fomentan acciones que no promuevan el consumo de popotes, y por ende, se contarán con resultados positivos, tanto social como financieramente; y,*

*e) Impacto Ambiental. Con la ejecución de acciones concretas y específicas, se disminuirá considerablemente el daño al medio ambiente, generando espacios físicos sanos y sustentables."*

Las y los diputados que integramos la Comisión dictaminadora compartimos en términos generales las motivaciones de los iniciantes, ya que tiene como objeto fomentar acciones encaminadas a que los establecimientos de alimentos y bebidas no promuevan el consumo de popotes, salvo que el usuario así lo disponga, con la finalidad de crear hábitos de consumo moderado, responsable, sano y eficiente, así como el garantizar el derecho de los gobernados a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, tal y como lo establece el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Marco de referencia.**

El popote es una "pajilla para sorber líquidos", permitiendo beber rápidamente el contenido liquido de un recipiente, lo anterior de acuerdo al diccionario de la Real Academia Española.

Se estima que cada persona utiliza 38 mil popotes en su vida; plásticos que tardan 100 años en degradarse.

Los popotes están fabricados de un material difícil de reciclar. Este material es el polipropileno, el cual es un plástico no completamente reciclable o biodegradable, además de que en muchas ocasiones su reciclaje no es económicamente viable ya que están contaminados con residuos biológicos o restos de comida.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), estima que el 50% del plástico producido está diseñado para usarse una vez y posteriormente desecharlo, ocasionando que al año se produzca 300 millones de toneladas de residuos de plástico, asimismo, se estima que anualmente 8 millones de toneladas terminan en los océanos, lo cual implica un riesgo para la fauna marina.

De acuerdo a datos de la asociación Ocean Conservancy (Conservación de los Océanos), más de 100,000 toneladas de basura fueron recolectadas por voluntarios en el 2013 en diferentes costas y cuerpos acuíferos alrededor del mundo. Los popotes ocupan el quinto lugar de

los productos más colectados: 555,007 popotes, de los cuales 11,574 se encontraron en los 120 km que se limpiaron en México[1].

A principios de 2017, la ONU declaró la guerra contra el plástico oceánico, lanzando la campaña #Mareslimpios, durante la Cumbre Mundial del Océano organizada en Bali por The Economist[2]. Esta campaña para 2022, pretende alcanzar la prohibición global de las microperlas en los productos de cuidado personal y los cosméticos y una drástica reducción en la producción y uso de plástico de un solo uso. Las microperlas son pequeñas piezas de plástico utilizadas, entre otras cosas, en productos exfoliantes y pasta de dientes. Se describen en los ingredientes como polietileno o polipropileno. Dada la cantidad de plástico presente hoy en los océanos, gran parte de la vida marina lo ingiriere directamente o a través de la alimentación con criaturas marinas más pequeñas. Estos microplásticos a menudo transportan contaminantes tóxicos y representan un riesgo real para la seguridad alimentaria y la salud humana si entran en la cadena alimentaria a través de los peces que comemos.

Ante esta problemática, en México la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales elaboró el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018[3], siguiendo las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En su diagnóstico acerca de la situación de los residuos en México se desprende lo siguiente:

> *El manejo adecuado de los residuos todavía presenta un rezago importante a pesar de los logros recientes. Según el INEGI, el costo económico asociado a la degradación ambiental por el manejo de los residuos en 2011 fue de 48,148 millones de pesos, es decir, 0.3% del PIB para ese año.*
>
> *En 2012, la generación diaria de residuos sólidos urbanos (RSU) se estimó en cerca de 103 mil toneladas (aproximadamente 37.6 millones de toneladas al año). Esto significa que cada mexicano produce cerca de 311 kilogramos al año, un valor inferior al promedio per cápita de los países de la OCDE (540 kilogramos por habitante). A pesar de que el volumen nacional de generación de RSU es relativamente bajo en comparación con otras economías, el país no es capaz de recolectarlos completamente ni posee la infraestructura para disponerlos adecuadamente. Se estima que en 2010 se recolectaron 84% de los RSU generados. A nivel de entidad federativa resaltan Baja California Sur, Guerrero y Puebla, que no logran colectar ni la mitad de los RSU que generan. En cuanto al tipo de recolección, sólo 13 de las 32 entidades realizan recolección selectiva de RSU, las restantes efectúan la recolección mixta, lo que dificulta su aprovechamiento...*
>
> *Además de la deficiencia para recolectar los RSU, el país no cuenta con suficientes sitios para su disposición adecuada. Del total de RSU enviados a disposición final en 2012, sólo 61% llegó a los rellenos sanitarios o equivalentes, 16% se dispuso en tiraderos a cielo abierto, 11% se recuperó y del 12% restante se ignora su destino final. La cifra nacional enmascara las diferencias que existen entre las entidades federativas: mientras que Aguascalientes, el Distrito Federal y Baja California disponen la totalidad de sus RSU en rellenos sanitarios, Chiapas, Tabasco, Michoacán y Guerrero no alcanzan el 50%.*

---

[1] http://www.oceanconservancy.org/our-work/marine-debris/icc-data-2014.pdf

[2] La campaña "#MaresLimpios", organizada por The Economist fué presentada en Bali durante la Cumbre Mundial del Océano y exhorta a los gobiernos a comprometerse con políticas para la reducción y eliminación del plástico, pide a la industria minimizar los envases elaborados con este material y rediseñar sus productos, y apela a los consumidores a que abandonen el hábito de usar y tirar productos plásticos, antes de que perjudiquen irreversiblemente a nuestros océanos.

[3] Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2013.

*La principal estrategia para el manejo adecuado de los RSU ha sido disponerlos en rellenos sanitarios: entre 1995 y 2012 pasaron de 30 a 260 rellenos. Los avances en materia de rellenos sanitarios han ocurrido principalmente en las grandes ciudades: en 2011 el 90% de las zonas metropolitanas disponían adecuadamente sus residuos, en contraste con el 13% de las localidades rurales o semiurbanas.*

*El aprovechamiento de los RSU del país permanece rezagado a pesar de las oportunidades existentes. De los RSU generados, aproximadamente 38% son orgánicos, lo que los convierte en una oportunidad importante para reducir las emisiones nacionales de GEI si se manejan adecuadamente. Los RSU contienen también materiales que pueden recuperarse y reintegrarse en la producción (por ejemplo, cartón, papel, metales, plásticos y vidrio) y, por tanto, en la economía. No obstante, en México sólo se recupera aproximadamente 11% de los residuos generados (27.5% del volumen susceptible de recuperarse). Esta cifra lo sitúa por debajo de Estados Unidos y de los países europeos, que recuperan más del 30% de sus residuos. En 2012 se reciclaron alrededor de 9,900 toneladas de residuos por día, equivalentes al 9.6% de la generación nacional. Por su volumen de reciclaje, en 2011 México ocupó el lugar 17 de los 18 países de la OCDE que reportaron cifras en este rubro. El reto para México de recuperar y reciclar una mayor cantidad de materiales es grande, pero representa una oportunidad de reducir la necesidad de infraestructura para depositarlos y disminuir la presión sobre la base de los recursos y las consecuencias ambientales resultantes de su extracción y transformación; es además una excelente oportunidad por el valor económico de su aprovechamiento.*

Actualmente, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) promociona la campaña "Sin popote está bien"[4], a fin de aminorar el impacto ambiental que representa el uso del popote y de plásticos, ya que solo el 9% de los residuos plásticos se han reciclado, el 12% se incinero y el 79% restante tuvo como destino vertederos o basureros. Y se hace referencia a que, si el uso de plásticos y popotes continúa, en 2050 se proyecta que habrá más plástico que peces en el mar.

Así mismo, la SEMARNAT busca implicar a diferentes sectores y actores para emprender acciones concretas que desincentiven el uso de popotes y plásticos. Por ejemplo, que los establecimientos sirvan bebidas sin popote, retirar los expendedores y los popotes de la barra o de cualquier lugar visible, capacitar a su personal a fin de que promuevan el no uso de este artículo, exhibir publicidad de la campaña o información sobre las afectaciones del uso de este artefacto y emprender alguna acción a favor del medio ambiente como el reciclaje, la separación de basura y el ahorro de energía.

Por otro lado, entre las primeras regulaciones en el país aplicables al tema de los residuos y su tratamiento se encuentran las contenidas en los códigos sanitarios expedidas en diferentes épocas, mismas que estaban orientadas a la preservación de la calidad del agua y al saneamiento, y en donde las autoridades de salud eran las encargadas tanto de la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable, como de la recolección de basura[5].

Uno de los antecedentes legislativos contemporáneos sobre el tema es la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación, publicada en 1971, normatividad que unos años más tarde - en 1982 - fue abrogada por la Ley Federal de Protección al Medio Ambiente, disposición con un enfoque centrado en la protección de la salud frente a los riesgos de la contaminación

---

[4] Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. "Sin popote está bien" https://www.gob.mx/sinpopote

[5] GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, José de Jesús. La prevención y gestión Integral de los residuos en México. Apuntes sobre su regulación, normativa y datos complementarios. Reporte CESOP número 51, febrero de 2012. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados LXI Legislatura.

ambiental. Asimismo, en esas fechas se creó la primera Subsecretaría de Medio Ambiente en el seno de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Como referencia inmediata del contexto legal que prevalece actualmente en la materia, deben señalarse las reformas al artículo 115 constitucional de 1983, mismas que facultaron a los municipios para prestar el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

Con posterioridad a esa reforma, en enero de 1988 se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), que estableció la concurrencia de los órdenes de gobierno en materia ambiental, dejando a cargo de las entidades federativas y los municipios la atención de aquellos asuntos que no estuvieran expresamente reservados para el orden federal. Dicho ordenamiento reservó para la Federación la regulación de las actividades relacionadas con residuos peligrosos y con ello estableció una distinción entre residuos peligrosos y no peligrosos, atribuyendo competencia sobre estos últimos a las autoridades locales.

Unos años más tarde (en 1999) se promulgaron las reformas a la LGEEPA, que facultaron a las entidades federativas para regular los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estuvieran considerados como peligrosos y a los municipios la atribución de aplicar tales disposiciones.

Como parte de la evolución normativa del rubro, en octubre de 2003 se publicó la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), que asume algunas de las disposiciones establecidas previamente en la LGEEPA y en donde señala de manera expresa la competencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios en la materia. A la regulación sobre prevención y gestión de residuos señaladas se añaden las disposiciones reglamentarias correspondientes y la expedición de otros instrumentos como las normas técnicas ambientales (hoy conocidas como Normas Oficiales Mexicanas).

Debe señalarse que tanto la LGEEPA como la LGPGIR son reglamentarias de las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 4 en materia de protección a la salud y al derecho a un ambiente adecuado. Además de las normas constitucionales relacionadas con el tema —artículos 25, 27, 73 fracción XXIX inciso G, así como los numerales 115 y 124— se encuentran –junto con las leyes ya señaladas en párrafos anteriores— otras disposiciones de carácter federal alusivas a la prevención y gestión de los residuos como lo son: la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

Además, entre 1993 y 2006 se han expedido cerca de una veintena de normas oficiales mexicanas relacionadas con la clasificación, manejo y disposición final de los residuos, lineamientos que abarcan temas como las pruebas para medir la toxicidad de los residuos peligrosos y los requisitos para su confinamiento, especificaciones para la protección ambiental en el manejo de residuos biológico-infecciosos, emisión de contaminantes por perforación de pozos petroleros o los criterios para la remediación de suelos contaminados, entre otros rubros.

Actualmente, con relación al objetivo que persigue la iniciativa, se destaca que la Cámara de Diputados aprobó, el 17 de abril del año en curso, la adición de la fracción VIII, al

artículo 35 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos[6], la cual está pendiente de aprobarse por la Cámara de Senadores, la cual a la letra señala:

> *"Artículo 35. El Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, en la espera de su competencia, promoverán la participación de todos los sectores de la sociedad en la prevención de la generación, la valorización y gestión integral de residuos, para lo cual:*
>
> *I. (...)*
>
> *(...)*
>
> *VIII. Fomentaran acciones encaminadas a que los establecimientos de alimentos y bebidas no promuevan el consumo de popotes, salvo que el usuario así lo disponga."*

Otras propuestas legislativas que coinciden en la necesidad de reducir el consumo de productos desechables tales como los popotes, las botellas de aguas o las bolsas de plástico, entre otros. Así, podemos citar entre otras, las siguientes:

> *1. Proposición con punto de acuerdo para exhortar a los titulares de la Secretaría de Desarrollo Económico y de Ciencia, Tecnología e Innovación, ambas de la Ciudad de México para que en concurso con asociaciones empresariales, organizaciones de la sociedad civil encargadas del cuidado del medio ambiente y esta soberanía, se lleven a cabo mesas de trabajo con la finalidad de elaborar una iniciativa viable que prohíba el uso de poliestireno y los "popotes" en la Ciudad de México; suscrita por la Diputada Beatriz Adriana Olivares Pinal, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, ante la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el 29 de junio de 2016[7].*
>
> *2. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, suscrita por los diputados Clemente Castañeda, la diputada Verónica Delgadillo García y el diputado Carlos Lomelí Bolaños, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, para prohibir el uso de bolsas de plástico, de popotes, del material de unicel, así como para crear un programa nacional de manejo y sustitución de plásticos, que reemplace todos estos productos por otros que hayan sido hechos con materiales biodegradables, que no dañen a nuestro medio ambiente, presentada el 21 de marzo de 2017, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión[8]. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales para dictamen. Mediante escrito presentado en sesión del 3 de octubre de 2017, la diputada Verónica Delgadillo García, con fundamento en el artículo 77, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, solicitó el retiro de la iniciativa, a fin de alcanzar los acuerdos y plazos necesarios para su aprobación[9].*
>
> *3. Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 7o., 9o. y 100 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, a fin de que las entidades actualicen su marco jurídico local, a efecto de que regulen y establezcan las bases para que se prohíba la entrega de bolsas de plástico con motivo de cualquier acto comercial. Presentada el 5 de*

---

[6] Cámara de Diputados. "De la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con proyecto de decreto por el se adiciona la fracción VIII al artículo 35 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (en lo general y en lo particular)"
https://gaceta.diputados.gob.mx/gaceta/votaciones/63/tabla3or2-47.php3

[7] Versión estenográfica de la sesión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal celebrada el 29 de junio de 2016.

[8] Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año II, Segundo Periodo, 21 de marzo de 2017.

[9] Ibíd, Año III, Primer Periodo, 3 de octubre de 2017.

*abril de 2017 por el diputado Jesús Sesma Suárez, PVEM, y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales*[10].

*4. Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman y adicionan distintas disposiciones a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de protección ambiental, suscrita por los diputados Verónica Delgadillo García y José Clemente Castañeda Hoeflich, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, presentada el 3 de octubre de 2017 ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*[11]*. Prórroga hasta el 30 de abril de 2018, otorgada el jueves 23 de noviembre de 2017, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 395 votos en pro, el jueves 14 de diciembre de 2017. Turnada a la Cámara de Senadores.*

*5. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia del manejo de los envases y embalajes de polietileno teraftalato (PET). Presentada por el diputado Germán Ernesto Ralis Cumplido, del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, el 10 de octubre de 2017. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Prórroga hasta el 30 de abril de 2018, otorgada el jueves 23 de noviembre de 2017, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 309 votos en pro, el jueves 26 de abril de 2018. Turnada a la Cámara de Senadores*[12].

*6. Iniciativa suscrita por la diputada federal Sara Latife Ruiz Chávez, de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XII Bis al artículo 9; se adiciona una fracción VIII Bis al artículo 10, y se reforma la fracción I y se adiciona un último párrafo al artículo 100, todos de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de prohibición de comercialización y uso de popotes en playas, litorales y cuerpos insulares, presentada el 12 de diciembre de 2017. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Prórroga hasta el 27 de agosto de 2018, otorgada el jueves 8 de marzo de 2018, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados*[13].

*7. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de las Leyes Generales para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, y la de Pesca y Acuacultura Sustentables, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM, presentada el 17 de enero de 2018 ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Su finalidad es promover que los pescadores contribuyan a la restauración ecológica de los mares y traigan a tierra los diversos plásticos y residuos que encuentren durante la jornada de pesca y los entreguen a la industria del reciclado, a través del depósito en vertederos proporcionados por las autoridades municipales y los interesados en el reciclaje. Turnada a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Pesca. Prórroga hasta el 27 de agosto de 2018, otorgada el jueves 8 de marzo de 2018, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados*[14].

*8. Iniciativa que suscribe el diputado federal Ulises Ramírez Núñez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, presentada ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 20 de febrero de 2018, a efecto de promover el uso de materiales biodegradables y prohibir el uso de bolsas de plástico, popotes, vasos y envases para alimentos, que no sean elaborados con materiales biológicos y/o biodegradables. Se encuentra turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales*[15].

---

[10] Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año II, Segundo Periodo, 21 de marzo de 2017.
[11] Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación
[12] Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados LXIII Legislatura.
[13] Ídem.
[14] Gaceta Parlamentaria, año XXI, número 4945-H-1, miércoles 17 de enero de 2018
[15] Ibídem.

*9. Proposición con punto de acuerdo suscrita por Ulises Ramírez Núñez, diputado federal de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, por el que se exhorta a los tres Poderes de la Unión, cámaras y confederaciones para que se implemente una campaña nacional que permita concientizar a la población sobre los daños que le causan al ambiente el uso de popotes, con hincapié en la participación de restaurantes, cines y centros educativos, presentada el 20 de febrero de 2018*[16].

*10. Proposición con punto de acuerdo que exhorta a los gobiernos de las 32 entidades federativas y, en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, acompañen y, en su caso, instrumenten campañas informativas para concientizar a la población en general para eliminar el uso del popote, con el objeto de garantizar un medio ambiente más sustentable, suscrita por Senadores de la República, integrantes del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, presentada ante la H. Comisión Permanente, el 6 de junio de 2018 y aprobado por la Comisión Permanente en votación económica el 20 de junio de 2018*[17].

**Análisis.**

La Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado emitió opinión y comentarios a la iniciativa destacando lo siguiente:

*"...considera que para que la reforma propuesta en los términos de la Iniciativa pueda tener cabida armónica en el sistema compuesto por la Ley General y la Ley estatal, y se implemente la coordinación entre los ámbitos federal y local en la materia de residuos, lo pertinente sería aguardar a la conclusión del proceso legislativo federal, actualmente en la fase de la Cámara Revisora en el Senado, a efecto de que se apruebe la adición de una fracción VIII al artículo 35 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la cual ha sido reseñada en el presente análisis.*

*No obstante, se considera también que en el contexto normativo del mismo artículo sobre el que se pretende incidir la adición, ya tendrían el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos las facultades suficientes para la promoción de las acciones a que se refieren los iniciantes. Ello es así, porque, como se dispone en el artículo 28 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos del Estado y los Municipios de Guanajuato, «El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos, en la esfera de su competencia, promoverán la participación de los sectores de la sociedad para prevenir la generación, fomentar la valorización y llevar a cabo la gestión integral de residuos...» (El énfasis es añadido)*

*Además, en las disposiciones contenidas en las fracciones III (celebrar convenios de concertación con organizaciones sociales y privadas en la materia objeto de la presente ley); IV (Celebrar convenios con medios de comunicación masiva para la promoción de las acciones de prevención y gestión integral de los residuos); VI (Impulsar la conciencia ecológica y la aplicación de la ley a través de la realización de acciones conjuntas con la sociedad para la prevención y gestión integral de los residuos); y VII (Concertar acciones e inversiones con los sectores sociales y privados, instituciones académicas, grupos y organizaciones sociales y demás personas físicas y morales interesadas), las facultades contenidas en dichas porciones normativas están formuladas en términos abstractos, generales e impersonales. Precisamente, para que esa misma formulación semántica pueda, en el ámbito de su aplicación individualizada, servir de fundamento para el fomento de acciones como las que se refieren en la iniciativa.*

*El núcleo normativo de la propuesta, al menos enunciativamente, no impone obligaciones directamente a los particulares, en este caso, establecimientos comerciales como consumidores, sino que parte de concitar el convencimiento y la aquiescencia en la sociedad sobre los efectos nocivos en el ambiente por el consumo de popotes y en consecuencia, apelar a su concientización para evitar consumir esta clase de productos. Por ende, se considera que dicho núcleo normativo puede ser receptado en la interpretación del artículo 28 vigente.*

*Bajo esa consideración, incluso, la propuesta de la iniciativa no resultaría indispensable, para fundar campañas del tipo y alcances como las que se llevan cabo en los ámbitos internacional y nacional, respectivamente."*

---

[16] Ídem.
[17] http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=cp&mn=4&id=81982

Observando lo anterior, concluimos que resulta necesario para el Congreso del Estado, legislar para atender la problemática producida por el uso de popotes expuesta por los iniciantes, privilegiando el que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, a través de políticas públicas que tengan por objeto inhibir su uso con la salvedad de que la utilización de estos sean a solicitud expresa del consumidor, teniendo como actores rectores al Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos en la esfera de su competencia, incentivando acciones de promoción en los diversos sectores de la sociedad, la prevención de su generación, fomentando la valorización y no dejando de lado su gestión.

Por otro lado, resultado de la implementación de un Parlamento Abierto del Congreso del Estado, se recibió la opinión y comentarios a la iniciativa de la ciudadana Marianne Chaurand Yúdico en los términos siguientes:

> *"... propone se amplíe al no uso de bolsas plásticas.*
>
> *... añada una fracción IX al artículo 28 a la Ley para la Gestión Integral de los Residuos del Estado y los Municipios de Guanajuato en los términos siguientes:*
>
> *IX. Coadyuvar con el Instituto de Ecología del Estado a fin de fomentar acciones destinadas a incentivar a las unidades económicas a evitar proporcionar a los consumidores cualquier tipo de bolsa de plástico desechable para el acarreo de productos ya sea de forma gratuita u onerosa.*
>
> *... y una fracción XIX al artículo 8 de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, recorriendo la fracción XVIII en los términos siguientes:*
>
> *XVIII. Vigilar la implementación de acciones del Ejecutivo y de los ayuntamientos acciones destinadas a incentivar a las unidades económicas a evitar proporcionar a los consumidores cualquier tipo de bolsa de plástico desechable para el acarreo de productos ya sea de forma gratuita u onerosa."*

Respecto a las opiniones y comentarios a la iniciativa de los ayuntamientos subrayamos los siguientes:

> *1. Celaya: ...establecer programas y educación ambiental de recolección de este tipo de materiales (popotes) con los restaurantes y escuelas. Promover con las autoridades municipales instrumentos que incentiven el desarrollo, adopción y despliegue de tecnología y materiales que favorezca la reducción, la reutilización y reciclaje de residuos de polipropileno. Suscribir convenios o acuerdos de coordinación con los establecimientos de alimentos y bebidas, la creación de centros de acopio y la implementación de sistemas de reciclaje de residuos de polipropileno.*
>
> *2. Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional: ...creemos que el hecho de que las acciones que se implementen sean potestativas que realmente se buscan con la exposición de motivos de la iniciativa, de tal forma que la contaminación seguirá su curso mientras no exista una prohibición expresa a este y muchos otros usos con productos de plástico y similares que no sean biodegradables.*
>
> *Como otra medida para complementar la iniciativa, sugerimos que quede expresamente que los establecimientos que ofrezcan "popotes", después de su uso los concentrarán en contenedores de tal forma que puedan ser reciclados correctamente.*
>
> *3. León: Sugiere considerar la obligatoriedad de programas de separación de estos productos plásticos (popotes) para todos aquellos comercios donde se ofrezcan.*

*4. San José Iturbide: propone se estableciera una negativa total al uso de popotes en establecimientos de venta de alimentos y bebidas, con la única excepción de tratamientos médicos y uso considerado como de imposible sustitución.*

Por lo expuesto por la ciudadana y los ayuntamientos, coincidimos en que la problemática ambiental asociada al uso de productos plásticos no biodegradables, como lo son las bolsas de plástico, entre otros, constituye sin duda, unos de las grandes problemáticas actuales, ante la generación de residuos sólidos urbanos que ello provoca, situación a la cual no está ajena esta entidad federativa, por lo que se visualizó ampliar el alcance de la iniciativa buscando inhibir, sustituir, planes de manejo efectivos y eliminar paulatinamente el uso de plástico que no sea biodegradable por lo que se realizaron las modificaciones siguientes:

Con relación a la adición de la fracción VIII, acordamos atender la problemática producida por el uso del plástico de manera amplia, ya que se encuentra suficientemente motivada en líneas superiores, por lo que se determinó ampliar los alcances de la iniciativa inhibiendo el uso de popotes y bolsas de plástico y demás productos que no sean biodegradables, salvo que su utilización sea solicitada expresamente por el consumidor.

Asimismo, se agregó un segundo párrafo a la fracción VIII con la intención de que los residuos generados deberán estar sujetos a los planes de manejo y se vinculen las acciones al artículo 16 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos del Estado y los Municipios de Guanajuato.

No se omite señalar que si bien, los generadores y productores de plásticos no biodegradables son pieza fundamental en su control, de igual manera, un actor fundamental lo es el consumidor, quien marca la tendencia en el mercado, razón que lleva a considerar lo trascendental de su participación y concientización en cuanto al uso de productos que sean amigables con el ambiente, por lo que consideramos importante buscar el reducir la generación de residuos inorgánicos a través de campañas y programas para concientizar a la población sobre la preservación, restauración ecológica, y la eliminación paulatina del uso de productos de plástico que no sean biodegradable, debido al crecimiento demográfico e industrial de nuestra entidad, el volumen de residuos ha aumentado en forma considerable, principalmente los inorgánicos de lenta degradación, por lo que se adiciona una fracción IX, y

Finalmente, en la medida en que como sociedad se tome conciencia de la trascendencia de su actuar cotidiano, encaminado a una relación respetuosa con el medio ambiente, a la par de una regulación ambiental adecuada, así como de políticas públicas y campañas de concientización, podrá lograrse la reducción de uso de éstos productos, y por ende, abonar a detener el daño ambiental siendo lo ideal la sustitución progresiva del uso de materiales que generen residuos inorgánicos por aquellos que sean biodegradables, por lo que se busca dichos efectos con la adición de una fracción X.

En razón de lo anteriormente expuesto, y con fundamento en el artículo 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, nos permitimos someter a la aprobación de la Asamblea, el siguiente proyecto de:

## D E C R E T O

**Artículo Único.** Se **adicionan** las fracciones VIII, IX y X al artículo 28 de la **Ley para la Gestión Integral de Residuos del Estado y los Municipios de Guanajuato**, para quedar como sigue:

«**Artículo 28.** El Ejecutivo del...

**I.** a **VII.** ...

**VIII.** Generar acciones para inhibir el uso de popotes, bolsas de plástico, y demás productos que no sean biodegradables, salvo que su utilización sea solicitada expresamente por el consumidor.

Dichos residuos generados deberán estar sujetos a los planes de manejo;

**IX.** Reducir la generación de residuos inorgánicos a través de campañas y programas para concientizar a la población sobre la preservación, restauración ecológica, y la eliminación paulatina del uso de productos de plástico que no sean biodegradable; y

**X.** Generar políticas públicas tendientes a la sustitución progresiva del uso de materiales que generen residuos inorgánicos por aquellos que sean biodegradables.»

## T R A N S I T O R I O

**Artículo Único.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

**Guanajuato, Gto., 15 de agosto de 2018.**
**La Comisión de Medio Ambiente.**

**Dip. María Soledad Ledezma Constantino**

**Dip. J. Jesús Oviedo Herrera**

**Dip. Libia Dennise García Muñoz Ledo**

**Dip. Araceli Medina Sánchez**

**Dip. Santiago García López**

*Hoja de firmas correspondiente al Dictamen de la iniciativa mediante la cual, se adiciona la fracción VIII al artículo 28 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos del Estado y los Municipios de Guanajuato.*