



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

**Dip. Francisco Flores Solano
Presidente del Congreso del Estado
P r e s e n t e.**

La Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, mediante oficio número 00017, expediente 7.0, de fecha 4 de octubre de 2012, remitió a la Comisión de Medio Ambiente para los efectos del artículo 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, el dictamen suscrito por la Comisión de Medio Ambiente de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, relativo a las iniciativas siguientes:

1. Iniciativa de Ley de Responsabilidad Civil por Daño al Ambiente para el Estado de Guanajuato, formulada por los diputados Luis Alberto Camarena Rougón y José Medina Miranda, así como por la diputada Rosario del Carmen de la Vega Mayagoitia, integrantes de la Comisión de Medio Ambiente ante la Sexagésima Legislatura.
2. Iniciativa de adiciones y derogaciones a diversas disposiciones de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, formulada por los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México ante la Sexagésima Legislatura.

Por lo anterior y de conformidad con lo establecido en los artículos 99 fracción I, 149 y 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, se procedió al análisis del citado dictamen, presentando a la consideración de la Asamblea el siguiente:

D i c t a m e n

Antecedentes.

En sesión plenaria de fecha 4 de octubre de 2012, la Mesa Directiva turnó para los efectos del artículo 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, a la Comisión de Medio Ambiente, el dictamen suscrito por la Comisión de Medio Ambiente de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato relativo a las dos iniciativas señaladas en el proemio del presente dictamen.

En reunión de 12 de octubre de 2012 la Comisión de Medio Ambiente dio cuenta y radicó el dictamen en estudio.

Posteriormente, esta Comisión de Medio Ambiente acordó ratificar el dictamen sujeto a estudio, en virtud de que coincidimos con las razones y fundamentos que motivaron a la homóloga Comisión de Medio Ambiente de la pasada legislatura para acordar el sentido, bajo las siguientes:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Consideraciones.

1. Respecto a la iniciativa de Ley de Responsabilidad Civil por Daño al Ambiente para el Estado de Guanajuato formulada por los diputados Luis Alberto Camarena Rougón y José Medina Miranda, así como por la diputada Rosario del Carmen de la Vega Mayagoitia, integrantes de la Comisión de Medio Ambiente ante la Sexagésima Legislatura, en el dictamen de mérito se señala en el apartado correspondiente al análisis:

«La iniciativa propone establecer un régimen especial de tutela del derecho humano a un medio ambiente adecuado, diferente al administrativo y penal, cuyo objetivo es el de privilegiar la prevención del daño antes que la reparación, es decir, busca superar la misión reparadora –e individualista– de la responsabilidad civil tradicional.»

«Ese nuevo régimen especial que propone la iniciativa, pretende se realice a través de una acción colectiva de naturaleza civil y con responsabilidad objetiva.»

«Sobre el particular, en la exposición de motivos de dicha iniciativa se estableció:

«La creación de esta normativa surge de la necesidad de contar con un ordenamiento que establezca un régimen especial de tutela de este derecho humano, a través de una acción pública colectiva de responsabilidad civil en la que la inclusión de reglas novedosas constituya un régimen específico de responsabilidad por daños al ambiente, diferente y complementario del regulado por el Código Civil para el Estado de Guanajuato, así como de la normatividad ambiental de naturaleza administrativa.»

«De ahí que el contenido de la propuesta versa exclusivamente en el ámbito procesal o adjetivo, esto es, que se establece una serie de disposiciones procedimentales de sustanciación de las acciones colectivas enfocadas al medio ambiente, específicamente al daño y su reparación. Asimismo, establece que corresponde conocer de dichas acciones a los jueces de partido del lugar donde se originó el hecho que causó el daño o haya tenido lugar la acción u omisión ilícita que causó el daño ambiental o el del domicilio del demandado.»

«El 29 de julio de 2010, en el Diario Oficial de la Federación, primera parte, se publicó el decreto por el que se adicionó un párrafo tercero recorriéndose el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y señala:

*«**ÚNICO.**– Se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:»*

*«**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.»*



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

«Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.»

«El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.»

«Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.»

«Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.»

«Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.»

«La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.»

«Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.»

TRANSITORIOS

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

*«**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones legislativas que correspondan en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este Decreto.»*

«Esta modificación al artículo 17 constitucional implicó, particularmente para la materia de análisis, lo siguiente:

- A.** El establecimiento de la figura de la acción colectiva como un medio para la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses colectivos, esto es, aquellos derechos cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas o para el ejercicio de pretensiones individuales cuya titularidad sea de un grupo de personas;*



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

- B. Que será el Congreso de Unión quien expedirá la legislación secundaria en donde se establecerán las reglas del procedimiento de sustanciación de las acciones colectivas -demanda, contestación, desahogo de vista de ésta, adhesión a la acción, la audiencia previa y de conciliación, periodo probatorio, alegatos, sentencia, medidas precautorias y de apremio, y notificaciones-;*
- C. Que los jueces federales tienen la competencia exclusiva para conocer de los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño; y*
- D. Que las materias sobre las que versarán los procedimientos son: las relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y de medio ambiente, lo que incluye a las materias de protección al consumidor y protección a los usuarios de servicios financieros y competencia económica, así como al medio ambiente.*

«Cabe señalar que en cumplimiento a la obligación establecida en el artículo Segundo transitorio del referido decreto por el que se reformó el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que señala: «El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones legislativas que correspondan en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este Decreto», en sesión del 28 de abril de 2011 la Cámara de Diputados aprobó la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, recibida de la Cámara de Senadores en fecha 14 de diciembre de 2010 y publicada en el Diario Oficial de la Federación, primera sección de fecha 30 de agosto de 2011, estableciéndose la entrada en vigor a los seis meses siguientes al día de su publicación.

«A mayor abundamiento, en el Artículo Sexto de la minuta con proyecto de decreto antes citada, que contiene la adición de los párrafos segundo y tercero al artículo 202 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se dispone que:

*«**Artículo 202.** La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en el ámbito de sus atribuciones, está facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal.*

«Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el Libro Quinto de dicho Código.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

«Lo anterior también será aplicable respecto de aquellos actos, hechos u omisiones que violenten la legislación ambiental de las entidades federativas.»

«De esta disposición antes descrita, se sigue que aún en aquellos casos en que transgreda la legislación ambiental local, todo procedimiento ante órganos jurisdiccionales locales que se pretendiere iniciar en el estado, en ejercicio de una acción colectiva como lo propone la iniciativa, estaría impedido, dado que dicho procedimiento debe seguirse aplicando la legislación federal y ante los tribunales también federales, por lo que la iniciativa, de acuerdo al marco constitucional en vigor, incide en una materia y en procedimientos sobre los cuales las autoridades del Estado estarán impedidos para conocer.

«En virtud de lo antes expuesto y con base en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que precisa que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución Federal a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los estados, lo que significa que cuando la propia Carta Magna reserve expresamente alguna atribución o facultad a los funcionarios federales, debe entenderse que, conforme al principio de distribución de competencias contenido en el artículo 124 constitucional, es competencia reservada para la federación. Supuesto que se actualiza en el precepto constitucional 17, pues de su simple lectura se desprende que la federación -Congreso de la Unión- posee la facultad exclusiva para legislar todo lo relacionado con las acciones colectivas; así como que los jueces federales serán quienes «... conocerán de manera exclusiva...» los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño de dichas acciones.

«Luego entonces, al reservarse la exclusividad de las acciones colectivas a cargo de las autoridades federales, las entidades federativas carecen de facultades para legislar y desarrollar el tema de las acciones colectivas en sus Constituciones y legislación locales.

«Con tal motivo, se concluyó que la iniciativa de Ley de Responsabilidad Civil por Daño Ambiental para el Estado de Guanajuato, perdió el sustento constitucional que en el momento en que fue presentada, le asistía; por lo tanto el Congreso del Estado carece de competencia para legislar sobre la materia y en consecuencia, procede determinar su archivo al haberse quedado sin materia.»

En virtud de lo anterior, la diputada y los diputados que integramos la Comisión Dictaminadora, reiteramos nuestra coincidencia en general con los argumentos vertidos en el dictamen en análisis, ya que ha quedado de manifiesto que existe un impedimento constitucional para poder dictaminar dicha iniciativa al carecer de competencia el Estado para legislar en la materia, lo que hace ineficaz abundar en mayores consideraciones que nos llevarían al mismo resultado y que en síntesis es que el Congreso de la Unión es la autoridad competente para legislar en materia de acciones colectivas. En consecuencia, en respeto al principio de supremacía constitucional determinamos que la iniciativa en estudio ha quedado sin materia y por consiguiente, procede su archivo.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

2. Por lo que respecta a la iniciativa de adiciones y derogaciones a diversas disposiciones de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, formulada por los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México ante la Sexagésima Legislatura, los integrantes de la Comisión de Medio Ambiente reproducimos las siguientes consideraciones del dictamen:

«La iniciativa señala en la exposición de motivos:

«Sin embargo, ante esta falta de conciencia ciudadana, y frente a la gran problemática de la falta de espacio físico para la colocación de la basura, tenemos que la instalación de plantas incineradoras de basura no son la solución a este problema; ya que si bien es cierto que reducen el espacio ocupado por la basura en los rellenos sanitarios, también lo es que resultan altamente contaminantes del medio ambiente, ya que las cenizas y gases que arrojan resultan ser tóxicos y por lo tanto nocivos para la salud.

«Podemos definir incineración como "procesamiento térmico de los residuos mediante oxidación química en presencia de oxígeno". La incineración utiliza altas temperaturas, una atmósfera oxidante y, en ocasiones, agitación para destruir los residuos; siendo este proceso es muy utilizado para tratamiento de residuos sólidos urbanos, e industriales, entre otros. Los productos finales son básicamente gases de combustión, efluentes líquidos y cenizas (residuos no combustibles).

«Sin embargo, este proceso de combustión, lejos de destruir los residuos, los transforma en subproductos mucho más tóxicos, que contaminan el aire, el agua y el suelo.

«(...) En conclusión, existen diversas desventajas asociadas a la incineración de residuos: tales como emisiones contaminantes, tanto al aire como a otros medios; costos económicos y costos laborales, así como efectos dañinos en la salud, entre muchos otros, situación por la que en diversos países se ha prohibido la incineración de los residuos.»

«El decreto propuesto señala:

«Adicionar una fracción XVIII al artículo 4 y que a la letra dice: «XVIII.- Incineración: cualquier proceso para reducir el volumen y descomponer o cambiar la composición física, química o biológica de un residuo sólido, líquido o gaseoso, mediante oxidación térmica, en la cual todos los factores de combustión, como la temperatura, el tiempo de retención y la turbulencia, pueden ser controlados.

«Adicionar el artículo 109 Bis con el siguiente texto: «Queda prohibida la quema a cielo abierto o incineración de cualquier tipo de residuo sólido o líquido, incluyendo basura doméstica, hojarasca, hierba seca, esquilmos agrícolas, llantas usadas, plásticos y otros; así como las quemas con fines de desmonte de uso pecuario y agrícola.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

«Derogar la fracción VII del artículo 111 que establece que en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera generada por fuentes fijas y móviles de jurisdicción estatal, compete al Ejecutivo del Estado la emisión de disposiciones y establecer las medidas tendientes a evitar la quema de cualquier tipo de residuo sólido o líquido, incluyendo basura doméstica, hojarasca, hierba seca, esquilmos agrícolas, llantas usadas, plásticos y otros; así como las quemas con fines de desmonte de uso pecuario y agrícola.

«De lo transcrito se desprende que:

1. Se propone establecer el marco conceptual del término incineración.
2. Se propone la prohibición de la quema a cielo abierto.
3. Se propone la prohibición de la incineración de residuos sólidos o líquidos.
4. La incineración a la que se refiere, es la realizada en los rellenos sanitarios.

De lo anteriormente señalado concluimos:

«Que la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato establece en su artículo 110, relacionado con el 111 fracción VIII que todas aquellas personas que realicen o vayan a realizar actividades generadoras de contaminación atmosférica, deberán instalar y operar equipos o sistemas para el control de sus emisiones, que garanticen el cumplimiento de lo establecido en la normatividad aplicable.

«Esto significa que la emisión de contaminantes a la atmósfera está permitida en el estado, con base en dichos numerales y en el reglamento en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera. Éste último, confirma esta interpretación al señalar que sólo mediante permiso otorgado por el Instituto de Ecología se podrá realizar la quema a cielo abierto.

«Asimismo, el artículo 47 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable para el Estado de Guanajuato, prevé que para realizar cualquier quema en terrenos forestales o preferentemente forestales con fines agrícolas, será la autoridad municipal quien otorgará el permiso correspondiente.

«Lo anterior, nos indica que los artículos 110 de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, así como el 47 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable para el Estado de Guanajuato, regulan las actividades generadoras de contaminación atmosférica siempre y cuando éstas se realicen bajo las previsiones que se establezcan en la ley, su reglamento y las normas.

«Luego entonces, el contenido de los artículos señalados en el párrafo anterior, los cuales no fueron materia de la iniciativa en análisis, son contradictorios con la pretensión del iniciante, en el sentido de que éstos permiten la quema o incineración y el iniciante propone su prohibición. Situación que contraviene el principio de coherencia jurídica que deben guardar los preceptos de un ordenamiento entre sí o en relación con las demás normas del sistema jurídico.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

«Además, en la iniciativa existe un desajuste con la realidad, ya que de acuerdo a la parte expositiva lo que pretende regular la iniciativa es la incineración que se realiza en los rellenos sanitarios, sin embargo, en nuestro Estado, la mayoría de los municipios no poseen rellenos sanitarios, sino sitios controlados de disposición final de residuos, salvo el municipio de León, el cual si cuenta con relleno sanitario conforme a la norma oficial mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003 que establece las especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial; y además cuenta con un incinerador el cual funciona con base en la normativa ya señalada de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato.

«En consecuencia, al existir contradicción entre diversas normas del mismo cuerpo normativo y en relación con otras de igual jerarquía, así como el hecho de que la propuesta no se encuentre ajustada a la realidad del Estado al no contar la mayoría de los municipios con rellenos sanitarios y en consecuencia, con incineradores instalados, nos llevó a concluir en la necesidad de proponer su archivo.»

Bajo estas consideraciones, la diputada y los diputados que integramos la Comisión de Medio Ambiente manifestamos nuestra coincidencia en el sentido de que efectivamente como lo refiere el dictamen en estudio, la iniciativa se opone a diversas disposiciones del mismo ordenamiento jurídico que se pretende reformar, así como también es contradictoria respecto a lo previsto en otros ordenamientos como son a la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable para el Estado de Guanajuato y a la Norma Oficial Mexicana «NOM-098-SEMARNAT-2002 Protección Ambiental Incineración de residuos, especificaciones de operaciones y límites de emisiones de contaminantes». Esta última de observancia obligatoria y aplicable en todo el país, así como encargada de regular las especificaciones de la operación de las instalaciones de incineradores, así como los límites máximos permisibles para la emisión de contaminantes a la atmósfera. Lo anterior nos lleva a concluir que conforme a la legislación ambiental federal ésta no prohíbe el establecimiento de incineradores, por ello sólo se aboca a regular el funcionamiento de dichas instalaciones incineradoras.

Finalmente, la Comisión de Medio Ambiente de la Sexagésima Segunda Legislatura una vez que agotó el estudio del dictamen de su correlativa de la Sexagésima Primera Legislatura que le fue remitido para los efectos del artículo 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, y con base en las consideraciones y fundamentos que del propio dictamen se desprenden, ratifica su sentido, en los términos en que se concluye, a efecto de proponer el archivo de las dos iniciativas, una por haber quedado sin materia y la segunda, por contravenir diversas normas del mismo cuerpo normativo y respecto a otras de igual jerarquía, razones por las cuales proponemos a la Asamblea su archivo definitivo.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 149 y 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, sometemos a consideración de la Asamblea, la aprobación del siguiente proyecto de:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Acuerdo

Único. La Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, acuerda ordenar el archivo definitivo de dos iniciativas que fueron turnadas a la Comisión de Medio Ambiente de la anterior legislatura, la primera, relativa a la Ley de Responsabilidad Civil por Daño Ambiental para el Estado de Guanajuato formulada por los diputados Luis Alberto Camarena Rougón y José Medina Miranda, así como la diputada Rosario del Carmen de la Vega Mayagoitia, integrantes de la Comisión de Medio Ambiente ante la Sexagésima Legislatura, por haberse quedado sin materia; y la segunda, mediante la cual se adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, formulada por los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecológico de México ante la Sexagésima Legislatura, por contravenir normas del mismo cuerpo normativo que se pretende reformar y con otras de igual jerarquía.

Asimismo, se ordena el archivo definitivo del dictamen suscrito por los integrantes de la Comisión de Medio Ambiente de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

Guanajuato, Gto., 14 de febrero de 2013
La Comisión de Medio Ambiente

Dip. Jorge Arena Elizondo

Dip. Francisco Arreola Sánchez

Dip. Érika Lorena Arroyo Bello

Dip. Luz Daniel Campos Lango

Dip. Francisco Flores Solano