



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Gaceta Parlamentaria

Año XVIII

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 11 de diciembre de 2014

Número 4174-VIII

CONTENIDO

Dictámenes a discusión

De la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con proyecto de decreto que reforma los artículos 19 y 20 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

Anexo VIII

Jueves 11 de diciembre



HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con expediente número 4979, le fue turnada para su análisis y dictamen la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforman y adiciona el artículo 19, y se reforma el artículo 20 de la Ley Federal Responsabilidad Ambiental, presentada por el Diputado Arturo Escobar y Vega, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Esta Comisión Dictaminadora, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los Artículos 39, numerales 1 y 2, fracción XXXV, y 45, numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 80, numeral 1, fracción II; 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV, y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración del Honorable Pleno de la Cámara de Diputados el presente dictamen, de conformidad con los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.- El 18 de septiembre de 2014, el Diputado Arturo Escobar y Vega, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados, la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.



2.- En esa misma fecha la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados turnó la iniciativa en comento a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para su análisis, discusión y elaboración del dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Los reclamos sociales de justicia ambiental tienen diferentes componentes, entre ellos, la restitución de los daños ocasionados a los elementos naturales y sus relaciones. Por otro lado, el reclamo es de prevención e inhibición efectiva de infracciones dañosas futuras, que se obtiene con la imposición de obligaciones económicas adicionales a dichos responsables.

La sociedad demanda garantías de que no sucederán más daños por tóxicos, daños a los manglares y demás detrimentos en el patrimonio ecológico y en la salud e integridad de las personas, particularmente cuando éstos son ocasionados por violar normas legales de cuidado, incumplir obligaciones de desempeño adecuado en instalaciones o actividades industriales, etcétera.

Una de las formas para lograr imponer obligaciones económicas a una empresa generadora de daños ambientales, *que viola la normatividad ambiental*, es la sanción económica prevista en la Ley Federal de



Responsabilidad Ambiental que puede aplicar en casos excepcionales hasta seiscientos mil días de salario mínimo, cantidad notoriamente insuficiente en términos económicos para generar el efecto inhibitor deseado, particularmente cuando se trata de daños valuados en millones de dólares. Ni siquiera un Juez de Distrito Penal tiene la facultad para sancionar económicamente a las personas morales, que son frecuentemente las que utilizan prácticas corporativas ilícitas que deben ser desincentivadas.

Para que opere efectivamente el efecto de desincentivo de los instrumentos preventivos económicos, éstos deben garantizar que efectivamente se neutralice el beneficio económico obtenido por el incumplimiento de la ley, así como arrojar un costo económico adicional y significativo, que no pueda ser previsto como un costo de operación por los potenciales infractores.

A este respecto es importante mencionar el reciente caso de derrame con el consecuente daño ambiental suscitado en la Mina de Cananea en el Estado de Sonora, en cuyo caso es responsable la empresa Grupo México; Grupo México reportó sus resultados financieros al tercer trimestre de 2013 con una generación de efectivo de 992 millones de dólares.

En este orden de ideas, la sanción económica máxima prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental que asciende a 40 millones de pesos, resulta irrisoria o, en todo caso, entra dentro de los costos de operación de Grupo México, si tomamos en cuenta sus ingresos anuales, impidiendo con ello, que se genere el factor inhibitorio deseado.



El costo de la reparación de los daños ambientales ocasionados, son cubiertos frecuentemente por los seguros de responsabilidad civil contratados por los agentes contaminadores, lo que neutraliza el factor inhibitorio de la obligación de reparar el daño.

Esta Comisión dictaminadora considera que la obligación de reparar los daños no es suficiente garantía de que no se repetirán impactos al ambiente o a la salud pública, en casos tan gravosos como el del *Pozo Ixtoc I*, en el Golfo de México, *Nanchital*, *Anaversa*, *Metales y Derivados*. Baste citar que el primero de los casos mexicanos mencionados, excedió por mucho el histórico derrame de la embarcación Exxon Valdéz sucedida en Alaska, Estados Unidos. Los costos de reparación del caso Exxon Valdez fueron de aproximadamente 2.2 billones de dólares. Los tribunales de los Estados Unidos impusieron a la empresa responsable una obligación económica adicional a la reparación del daño de aproximadamente 5 billones de dólares, para asegurarse que se generaría el suficiente factor inhibitorio para prevenir casos similares en el futuro.

En contraste, en México la sanción administrativa máxima que puede imponer la PROFEPA es a penas de dos millones cien mil pesos. La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental establece la imposición de obligaciones económicas adicionales, pero, como mencionamos anteriormente, prevé un tope máximo de cuarenta millones de pesos, cantidad insuficiente para lograr generar un efecto preventivo.



La introducción de la figura de la sanción económica que puede imponer de oficio el Juez de Distrito que conoce la acción de responsabilidad ambiental, a quienes han ocasionado ilícitamente un daño al ambiente, representa la posibilidad real de que el ciudadano que ejercita esta acción, pueda reclamar al Tribunal *sin intermediación de institución pública alguna*, y en adición a la reparación o compensación de los daños ocasionados por el responsable, *la imposición de una inversión económica adicional* por haber cometido uno de los hechos ambientales más reprobables: *la violación de la normatividad ecológica que genera un daño al entorno o a las personas*.

El primer efecto de la responsabilidad por daños al ambiente, lo constituye el restablecimiento de la situación conforme a derecho, aunque no deja de admitir que dicha solución, en modo alguno, satisface el sentimiento de justicia. El segundo efecto es de carácter económico, accesorio, adicional y eminentemente inhibitorio.

Esta Comisión dictaminadora considera que la obligación adicional de pagar una sanción económica que se impone al responsable de dañar el ambiente y violar la ley, resulta indispensable para homologar los instrumentos económicos preventivos previstos en la normatividad ambiental de Estados Unidos y Canadá.



Uno de los argumentos de mayor solidez para la creación el Acuerdo Paralelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en materia ambiental, fue precisamente el que México debería desarrollar sus estándares e instrumentos normativos ambientales, para homologarlos con aquellos previstos en los sistemas jurídicos de Canadá y Estados Unidos, de manera tal que se garantizara que la ley ambiental se aplicaría efectivamente en nuestro territorio.

Como se ha expuesto, el sistema de responsabilidad administrativa y penal no ha logrado ese propósito, fundamentalmente por que no representa un factor económico real que desincentive el incumplimiento de la ley, o la producción de riesgos y daños injustificados al ambiente o a los mexicanos.

La diferencia en la posibilidad real de enfrentar consecuencias económicas importantes por dañar el entorno o a las personas que se da entre México y sus socios comerciales, representa un incentivo desafortunado para la migración al territorio nacional de empresas transnacionales infractoras y contaminantes. Lo que se extiende a los defraudadores en la prestación de servicios ambientales, tales como el de manejo y la disposición de residuos peligrosos.

Múltiples casos documentados evidencian lo anterior. El expediente de hechos publicado por la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), sobre la importación y abandono de residuos peligrosos en



México por la empresa norteamericana Metales y Derivados, evidencian lo afirmado. Este caso notorio expuso la ineficacia de los procedimientos y sanciones administrativos y penales, para inhibir actividades transnacionales fraudulentas, así como para lograr la neutralización de los riesgos sanitarios generados a cientos de habitantes de la colonia Chilpancingo, en Tijuana Baja California. Aún a pesar de la conclusión de los procedimientos administrativos y penales, el gobierno de México fue incapaz de lograr la reparación de los daños ocasionados al ambiente, la neutralización del riesgo a la salud, y el retorno de los materiales y residuos abandonados dolosamente a los Estados Unidos. En este emblemático caso, los costos de la restauración fueron asumidos por el gobierno federal, en sustitución y beneficio del propio infractor que reside impunemente en los Estados Unidos.

Actualmente México puede obligar a los infractores a reparar los daños ocasionados al ambiente, sin embargo la sanción económica prevista en artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, resulta inferior a lo que realmente se requiere para lograr un efecto que desincentive conductas que dañen el ambiente.

Otro caso ilustrativo fue el derrame en el Golfo de México siendo responsable la empresa British Petroleum en cuyo caso el gobierno de los EE.UU. impuso una multa de mil doscientos cincuenta y seis millones de dólares que, comparado con el caso de Peñoles en México, en el cual se



impuso una multa de 280 mil pesos, éste último resulta notoriamente insuficiente en términos económicos para generar el efecto inhibitor deseado, particularmente cuando se trata de daños valuados en millones de dólares.

Por todo lo anteriormente descrito, esta Comisión dictaminadora considera necesario aumentar, de manera considerable, el monto máximo de la sanción económica prevista en el artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, tal y como lo propone el diputado promovente de la iniciativa que se dictamina en este documento.

La citada iniciativa busca establecer una visión totalizadora de *la sanción económica*, que resulta comprensiva apreciando su *vocación preventiva o disuasoria* a través de la *inhibición económica* que es la que, en definitiva, prevalece por la trascendencia social que reviste.

No obstante lo anterior, esta Comisión Dictaminadora considera que la multa debe regularse bajo un modelo más adecuado y equitativo como lo es el de "Días Multa". Esta fórmula es la utilizada en materia penal federal y en la mayoría de los Código Penales del país, y ha probado su eficacia y constitucionalidad bajo la revisión del Poder Judicial de la Federación.

La fórmula de días multa que esta Comisión Dictaminadora establece en el presente dictamen, permite suprimir las fracciones contenidas en el artículo 19 de Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, diferenciando entre



persona física y personas morales, con el debate de constitucionalidad que dicha redacción propicia. Al mismo tiempo se garantiza el mismo efecto de disuasión para personas físicas y personas morales, pues aunque estén sujetos al mismo parámetro mínimo y máximo de sanción, en cada caso representará un monto económico particularizado o adecuado a la condición económica del responsable, con lo cual se acata el sistema de garantía constitucional.

El sistema propuesto se refuerza por las disposiciones vigentes establecidas en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que prevén que el monto de la inversión por concepto de sanción económica, lo individualizará el juez tomando en cuenta, fundamentalmente, la capacidad económica del responsable y su ingreso, entre otros factores. Ello garantiza que dicho monto será proporcional y equitativo, y respetará los criterios jurisprudenciales de constitucionalidad, además de mantener el factor inhibitorio sin importar la condición del sujeto responsable.

En conclusión, la sanción económica será impuesta por un Juez imparcial en un procedimiento garantista. La individualización del monto de la inversión lo hará dicha autoridad tomando en cuenta la capacidad económica del responsable, la gravedad del daño o afectación ocasionado, y el carácter intencional o negligente de la violación, y se asegurará que se neutralice el beneficio económico obtenido.



Adicionalmente al aumento de la sanción económica prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, esta Comisión Dictaminadora considera adecuado, tal y como se propone en la iniciativa que se dictamina a través del presente instrumento, que se acote el beneficio de disminución de la sanción económica citada, en virtud de que, actualmente, el artículo 20 de la citada Ley señala que si el infractor cumple con por lo menos tres de los cinco supuestos contenidos en esa disposición, la multa podrá disminuir hasta una tercera parte, lo cual resulta excesivo ya que podrán existir casos en los que aún en el supuesto en que el infractor amerite la imposición de la multa máxima establecida en ley, por el sólo hecho de cumplir con los supuestos previstos en la citada disposición, deberá pagar solamente una tercera parte de multa impuesta; por lo anterior, esta Comisión Dictaminadora propone que para poder invocar dicho beneficio, el infractor deba cumplir con los cinco supuestos previstos en el artículo 20 de la Ley que se dictamina, y que dicha reducción será sólo de una décima parte de la multa impuesta originalmente.

Esta Comisión dictaminadora considera importante destacar, que aun cuando tenemos leyes e instituciones eficaces en cuanto a la atención de los daños al ambiente, es necesario crear en los sectores productivos una mayor conciencia del cuidado y protección al ambiente, mediante el respeto irrestricto a la normatividad ambiental, por ello, a pesar de los diversos mecanismos preventivos y de autorregulación es necesario contar con leyes más enérgicas y sanciones económicas acordes a los daños que las personas puedan provocar al ambiente.



Esta Comisión Dictaminadora reconoce que cada vez son más los países con legislaciones que permiten imponer, aunado a la obligación de reparar el daño ambiental, la imposición de establecer sanciones económicas adicionales.

En efecto, en los Estados Unidos de Norteamérica, diversas leyes ambientales facultan a la Environmental Protection Agency (EPA) a imponer sanciones civiles de hasta cierta cantidad por cada infracción cometida.

En la Ley de Aire Limpio se faculta a la EPA o a los tribunales a imponer sanciones civiles de hasta 32,500 dólares por cada día de infracción a dicha Ley; en dicha disposición también se especifican los factores que deberán considerarse al imponer sanciones civiles, tal y como se señala a continuación:

“En la determinación del monto de cualquier sanción por establecerse en términos de esta sección [...] el administrador [de la EPA] o los tribunales, según corresponda, tomarán en consideración (además de los factores que la justicia pueda requerir), el tamaño de la empresa, el efecto económico de la multa en el negocio, los antecedentes completos de cumplimiento previo del infractor a sus buenos oficios para cumplir, la duración de la infracción según cualquier prueba de credibilidad (incluidas aquellas diferentes de los métodos de prueba aplicables), el pago de los infractores de



sanciones previamente impuestas por infracciones similares, el beneficio económico del incumplimiento y la gravedad de la infracción.”

Por último, esta Comisión Dictaminadora considera importante señalar que a efecto de no imponer en exceso obligaciones económicas en materia administrativa y ambiental, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental prevé que si el responsable acredita haber realizado el pago de una multa impuesta por la Procuraduría Federal de Protección la Ambiente o la Comisión Nacional del Agua, en consecuencia a la realización de la misma conducta ilícita que dio origen a su responsabilidad, el Juez de Distrito deducirá dicho pago en el cálculo de la sanción económica, sin que ésta puedan exceder del límite previsto por la citada Ley.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a su consideración, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 19 Y 20 DE LA LEY DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL.

Artículo Único. Se reforman los artículos 19 y 20, primer párrafo de la Ley Federal Responsabilidad Ambiental, para quedar como sigue:

Artículo 19. La sanción económica prevista en la presente Ley, será accesoria a la reparación o compensación del Daño ocasionado al ambiente y consistirá en el pago **de una cantidad de dinero equivalente a: De trescientos a tres mil días multa. El día multa equivale a la percepción neta diaria de la persona física o moral responsable en el momento de producir el daño al ambiente, tomando en cuenta todos sus ingresos.**



Dicho monto se determinará en función del daño producido, considerando las condiciones previstas en la presente Ley.

Si la persona responsable se negare sin causa justificada a cubrir el importe de la sanción económica, cualquiera de las partes previstas en el artículo 28 de esta Ley podrá exigir su cobro mediante el procedimiento económico coactivo. La Secretaría de Hacienda estará obligada a cumplir con dicha petición e informar al Juez de Distrito hasta en tanto se ejecute el cobro.

Artículo 20. Los montos mínimos y máximos de la Sanción Económica se reducirán a **una décima parte cuando se acrediten los siguientes supuestos:**

I. a V. ...

Transitorio

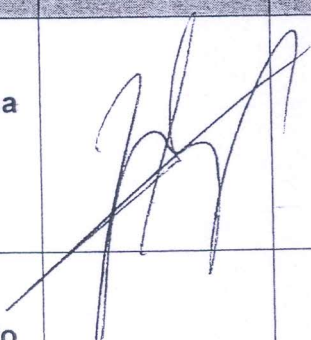
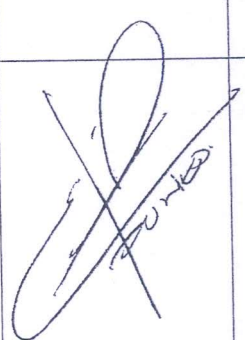
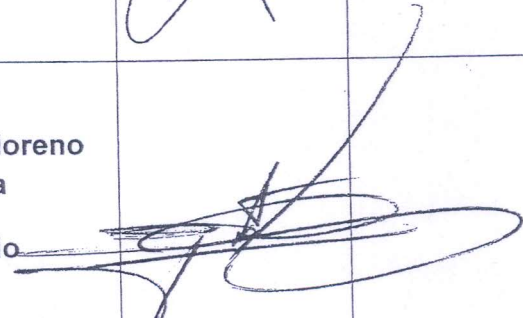
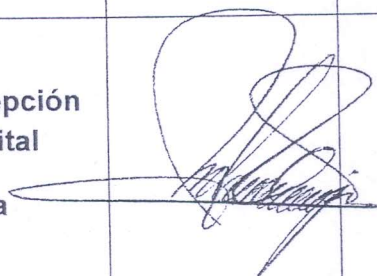
Único.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 02 de diciembre de 2014.

POR LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.


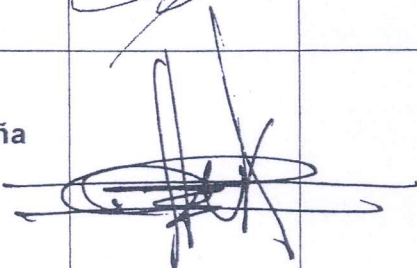
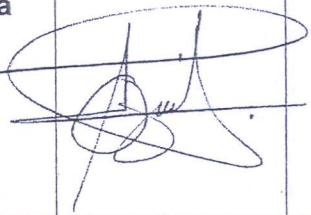


LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES			
DIPUTADA/DIPUTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Lourdes Adriana López Moreno Presidenta			
Dip. Minerva Castillo Rodríguez Secretaria			
Dip. Erika Yolanda Funes Velázquez Secretaria			
Dip. J. Pilar Moreno Montoya Secretario			
Dip. Ma. Concepción Navarrete Vital Secretaria			



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES			
DIPUTADA/DIPUTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION
Dip. María Isabel Ortíz Mantilla Secretaria			
Dip. Gerardo Peña Avilés Secretario			
Dip. Claudia Elena Águila Torres Secretaria			
Dip. Ángel Cedillo Hernández Secretario			
Dip. Cristina Olvera Barrios Secretaria			



Dictamen de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.


EXP. 4979.

LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES			
DIPUTADA/DIPUTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Ricardo Astudillo Suárez Integrante			
Dip. Dario Badillo Ramírez Integrante			
Dip. Mario Miguel Carrillo Huerta Integrante			
Dip. Eufrosina Cruz Mendoza Integrante			
Dip. José Luis Esquivel Zalpa Integrante			



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES			
DIPUTADA/DIPUTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Juan Manuel Fócil Pérez Integrante			
Dip, Marina Garay Cabada Integrante			
Dip. Ignacio Mestas Gallardo Integrante			
Dip. Fernando Hernández Charleston Integrante			
Dip. Adriana Hernández Iñiguez Integrante			



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES			
DIPUTADA/DIPUTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Patricia Lugo Barriga Integrante			
Dip. Ossiel Omar Niaves López Integrante			
Dip. Ramón Antonio Sampayo Ortíz Integrante			
Dip. Aída Fabiola Valencia Ramírez Integrante			
Dip. María Guadalupe Velázquez Díaz Integrante			

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXII Legislatura

Junta de Coordinación Política

Diputados: Manlio Fabio Beltrones Rivera, PRI, presidente; José Isabel Trejo Reyes, PAN; Agustín Miguel Alonso Raya, PRD; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Ricardo Monreal Ávila, MOVIMIENTO CIUDADANO; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; María Sanjuana Cerda Franco, NUEVA ALIANZA.

Mesa Directiva

Diputados: Presidente, Silvano Aureoles Conejo; vicepresidentes, Tomás Torres Mercado, PVEM; Francisco Agustín Arroyo Vieyra, PRI; María Beatriz Zavala Peniche, PAN; Aleida Alavez Ruiz, PRD; secretarios, Laura Barrera Fortoul, PRI; Xavier Azuara Zúñiga, PAN; Graciela Saldaña Fraire, PRD; Javier Orozco Gómez, PVEM; Merylyn Gómez Pozos, MOVIMIENTO CIUDADANO; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Fernando Bribiesca Sahagún, NUEVA ALIANZA.

Secretaría General

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldivar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>