

Dictamen de las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Justicia, con Proyecto de Decreto que reforma el párrafo quinto del Artículo 46 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y adiciona una

fracción VII al Artículo 214 del Código Penal Federal.

edaratoria de l Octobre 3/0/e/2017

HONORABLE ASAMBLEA.

A las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Justicia, con expediente número 247, les fue turnada para su análisis y dictamen la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente: adiciona un Artículo 420 quinquies al Código Penal Federal, y adiciona una fracción III, al Artículo 2º. de la Ley General de Asentamientos Humanos, presentada por el diputado Arturo Álvarez Angli, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con la adhesión de diversos diputados integrantes del mismo Grupo Parlamentario.

Las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Justicia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39, numerales 1 y 2, fracciones XXXII y XXXV, y 45, numerales 6, incisos e) y f), y 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1, fracción II; 81, numeral 2; 85; 157, numeral 1, fracción I, y 158, numeral 1, fracción IV del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esa Honorable Asamblea, el presente dictamen, al tenor de los siquientes:

I. ANTECEDENTES:

Primero.- En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 24 de septiembre de 2015, el diputado Arturo Álvarez Angli, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 46 y 63 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; se adiciona un artículo 420 Quinquies al Código Penal Federal, y se adiciona una fracción III al Artículo 2º., recorriéndose las fracciones subsecuentes de la Ley General de Asentamientos Humanos. La Iniciativa fue suscrita, en adhesión, por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, así como por la diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.



Segundo.- En la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva dictó trámite al asunto, en los siguientes términos: "Túrnese a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Justicia, para dictamen.".

Las y los integrantes de estas Comisión Unidas Dictaminadoras, una vez analizada la Iniciativa con Proyecto de decreto objeto del presente dictamen, exponemos el siguiente:

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Las y los diputados integrantes de las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Justicia, encontramos fundado el acto de presentación de la iniciativa que nos ocupa; sin embargo, no era necesario aludir como fundamento el Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se propone adición o reforma alguna a nuestra Ley Fundamental.

El Diputado iniciador expone su preocupación por el alto índice de asentamientos humanos irregulares ubicados en zonas vulnerables ante los fenómenos naturales que acrecientan el riesgo de pérdida de vidas, de deterioro de la economía y, en especial, de la degradación ambiental que incluye el valor de cañadas y barrancas.

Refiere que los resultados de las políticas públicas orientadas a regular el crecimiento urbano y los programas de vivienda, evidencian que los instrumentos empleados no han logrado satisfacer la problemática de los asentamientos irregulares que se localizan en zonas de conservación como barrancas, entre otras.

Asume que la pobreza es detonante de asentamientos irregulares e invasores de zonas de conservación y propone tipificar dichas conductas en el Código Penal Federal, así como regular la conducta de los servidores públicos, quienes por acción u omisión, propician los asentamientos humanos irregulares.



Por otro lado, señala que México es el undécimo país más poblado del planeta, con un desarrollo poblacional superior y desproporcional al desarrollo económico nacional.

Asimismo, refiere que en los años sesenta y setenta del siglo pasado, México tenía como metas el crecimiento y el empleo; en tanto que, en la actualidad, los objetivos son la reducción del gasto público y de la inflación.

El iniciador reconoce en la pobreza un factor generador de los asentamientos humanos irregulares, pues la sociedad, en el ánimo de abandonar esa condición de vida, encuentra en dichos asentamientos una vía de superación.

Expresa que en la dinámica del mercado y en la búsqueda de la ganancia inmobiliaria, se desdibujaron las políticas de vivienda.

Refiere que el alarmante incremento de viviendas en zonas irregulares, es producto de la demanda de casa habitación y del rezago económico del país.

Por otro lado, expresa que la falta de información fidedigna que exponga la realidad del país en materia de asentamientos humanos irregulares, no es impedimento para conocer que la zona más afectada por esta problemática, es el sureste del país.

Infiere que las invasiones de suelos son la válvula de escape de los pobres carentes de habitación, debido a la carestía del alquiler de vivienda y a la voracidad de quienes especulan con dichos bienes.

Según el iniciador, para los necesitados, la invasión es instrumento de lucha y de rápida gestión a pesar del riesgo que corre la seguridad física de la familia, de amigos y de vecinos; pues se trata de un ejercicio de interacción social que se traduce en acciones motoras de procesos de interacción social y en centro de atención para el desarrollo de programas comunitarios dirigidos al beneficio del grupo social de que se trate.

De ahí, propone reconocer que la invasión es un medio generador de una situación de ilegalidad, con la que se busca la cohesión social necesaria para que los tres órdenes de gobierno, asuman como propia la necesidad de vivienda de la sociedad organizada, atendiendo y satisfaciendo la necesidad de vivienda digna para la familia mexicana.



Plantea el iniciador que, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el mercado informal y las invasiones se han constituido en el principal mecanismo de acceso al suelo y que uno de los grandes ejemplos es la Ciudad de México, donde la mitad de sus pobladores se han asentado a través del mercado ilegal de tierras; sin embargo, propone que esta problemática se aborde con la visión social sobre el fortalecimiento de programas de regularización, a través de ciudadanos organizados para llevar a cabo la ocupación ilegal de predios, y que la autoridad asuma, ante la invasión por los necesitados, las posiciones usuales, reprimiendo en principio la invasión, para luego negociar con los invasores.

A su vez, afirma que el problema no debe observarse exclusivamente desde la óptica de lo civil, sino desde la prevención de las conductas delictivas en el derecho penal, incorporando mecanismos de control, dado el interés predominante que debe salvaguardarse.

Asimismo, el Iniciador <u>señala que en dichos actos participan agrupaciones</u> <u>locales antagónicas</u>, y que las ocupaciones irregulares no son sancionadas por <u>las autoridades de los estados</u>, pues prefieren impulsar programas de <u>regularización de las invasiones</u>, sin sancionar o impedir la invasión irregular de predios.

Considera que la presencia y el desarrollo del problema, conlleva un grave riesgo para la población y para los ecosistemas, ya que el cambio de uso de suelo favorece la pérdida de cobertura forestal y atenta contra la diversidad biológica; además, fomenta la erosión y la pérdida de suelo, en detrimento de los servicios ambientales relativos.

Señala que los asentamientos humanos irregulares traen consigo la demanda de servicios básicos que, en general, las autoridades están impedidas para cubrirlos, lo que repercute en el aumento del impacto ambiental y en detrimento de la calidad de vida de los núcleos de población, debido a la inadecuada disposición de los residuos y al aumento de la descarga de aguas residuales en los cuerpos de agua, con los riesgos inminentes para la salud en los predios contiguos.

Destaca que las condiciones de la población en los asentamientos irregulares son idóneas para la incidencia y prevalencia de enfermedades parasitarias que pueden provocar hasta la muerte, o dejar complicaciones y secuelas que



trascienden a lo familiar y grupal en detrimento de la productividad y el desarrollo social.

Refiere que en la actualidad, la Ley General de Asentamientos Humanos fija las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; asimismo, prevé el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, a fin de mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural.

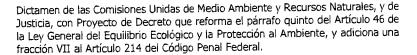
Precisa que en general, la Ley busca ordenar y regular los asentamientos humanos en el territorio nacional; estableciendo en su artículo 40, la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente las necesidades de los grupos de escasos recursos; sin embargo, este objetivo no se ha logrado debido a la existencia de nuevos asentamientos humanos irregulares que agravan el problema en las zonas de ocupación.

Adicionalmente, considera de gran preocupación el establecimiento de asentamientos irregulares, tanto en áreas naturales protegidas como en zonas federales, pues éstas deben conservarse por la importancia que revisten tanto el objeto de creación de las primeras, como el objeto de la determinación de la segunda.

A manera de ejemplo, señala que los tres asentamientos humanos irregulares ubicados en la Reserva de la Biósfera de Montes Azules, donde representantes de Bienes Comunales de la Zona Lacandona, solicitaron a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la regularización de sus asentamientos.

El iniciador celebra que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establezca que en las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población; asimismo, que La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, negare la regularización de dichos asentamientos.

Reconoce que deben generarse acciones que inhiban la creación de más asentamientos irregulares dentro de las áreas naturales protegidas y, en





general, dentro de las zonas federales, por ser de gran importancia ecológica y de conservación para México.

El iniciador plantea dos objetivos particulares:

- 1.- Fortalecer en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la prohibición de autorizar la fundación de nuevos asentamientos humanos en áreas naturales protegidas, a través de la responsabilidad directa de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de vigilar que no existan nuevos centros de población dentro de las áreas naturales protegidas de competencia Federal.
- 2.- Tipificar como delito la responsabilidad de los servidores públicos que por acción u omisión consientan o fomenten el desarrollo de asentamientos humanos irregulares.

Con lo anterior, el iniciador pretende:

- Establecer la responsabilidad directa de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la vigilancia para que no existan nuevos centros de población dentro de las áreas naturales protegidas de competencia federal.
- La coordinación de acciones entre la federación, las entidades federativas y los municipios, con participación de propietarios y poseedores de predios, para evitar nuevos centros de población en áreas naturales protegidas.
- Establecer pena de 3 a 9 años de prisión y de 300 a 3 mil días de multa, al servidor público que consienta, fomente u ordene el establecimiento de asentamientos humanos irregulares.
- Definir el término: "Asentamientos Humanos Irregulares", con el concepto: "Persona o grupo de personas establecidas en un terreno dividido o lotificado para fines de vivienda, sin contar con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes en términos de la normatividad urbana y ambiental.

En base a los motivos expuestos, el Iniciador presenta a la consideración de esta Cámara de Diputados, el siguiente:



Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 46 y 63 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; se adiciona el Artículo 420 Quinquies al Código Penal Federal, y se adiciona una fracción III, al Artículo 2º. de la Ley General de Asentamientos Humanos, recorriéndose las fracciones subsecuentes, para quedar como sigue:

Artículo Primero. Se reforman el penúltimo párrafo del artículo 46 y el penúltimo párrafo del artículo 63, ambos de la Ley General del equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para que digan:

Artículo 46. Se consideran áreas naturales protegidas:

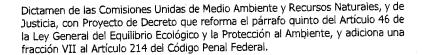
I. a XI. ...

En la superficie total de las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población, siendo la secretaría la responsable de vigilar que no existan nuevos centros de población dentro de las áreas naturales protegidas de competencia federal.

Artículo 63. ...

...

La secretaría en coordinación con las autoridades estatales, municipales y del Distrito Federal, así como con los propietarios y poseedores de predios en áreas naturales protegidas, llevarán a





cabo acciones que eviten la fundación de nuevos centros de población.

Artículo Segundo. Se adiciona un Artículo 420 Quinquies, al Código Penal Federal, para guedar como sigue:

Artículo 420 Quinquies. Se impondrá pena de tres a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa, al funcionario público que consienta, fomente u ordene el establecimiento de cualquier asentamiento humano irregular dentro de barrancas competencia de la Federación, zonas federales y áreas naturales protegidas.

Artículo Tercero. Se adiciona una fracción III recorriéndose en su orden las subsecuentes hasta la fracción XXII del Artículo 2 de la Ley General de Asentamientos Humanos, para que dar como sigue:

Artículo 20. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

I. a II. ...

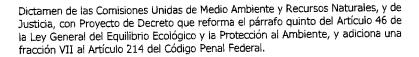
III. Asentamiento humano irregular: Persona o grupo de personas establecidas en un terreno dividido o lotificado para fines de vivienda, sin contar con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes en términos de la normatividad urbana o ambiental.

IV. a XXII. ...

Transitorios

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

Segundo. La Secretaría de Medio Ambiente en un plazo no mayor a 180 días, deberá realizar las adecuaciones en el Reglamento de la Ley General del Guilibrio Ecológico en Materia de Áreas Naturales Protegidas.





Las y los integrantes de las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Justicia, una vez analizado el contenido de la iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; adiciona un Artículo 420 quinquies al Código Penal Federal, y adiciona una fracción III, al Artículo 2º. de la Ley General de Asentamientos Humanos, exponemos las siguientes:

III.- CONSIDERACIONES

Las Comisiones Unidas Dictaminadoras, reconocemos válida la preocupación del Iniciador, por los graves riesgos que representa el incremento de la cantidad de asentamientos humanos irregulares en zonas vulnerables, particularmente, en áreas naturales protegidas.

Coincidimos en que las políticas y programas relativos al desarrollo urbano y la vivienda, no han sido eficaces para la resolución del problema relacionado con la invasión de predios y la consecuente creación de los asentamientos humanos irregulares.

Si bien, reconocemos en la pobreza uno de los elementos que propician el crecimiento del problema, consideramos que la corrupción de autoridades de los tres órdenes de gobierno, así como la voracidad y la especulación que priva en el mercado de predios y vivienda, son factores de mayor peso en la ineficiencia de quienes tienen a su cargo la implementación de las políticas y programas en la materia.

Estimamos que la pobreza que padecen grandes sectores de población, es factor generador de desánimo y frustración que lleva a la gente afectada a la desesperada búsqueda de una mejoría en su condición de vida y al encuentro de vías de solución alternativa, como la invasión de predios para levantar un techo a manera de vivienda, dando lugar a la creación de asentamientos humanos irregulares, generadores de problemas de salud, de marginación y de falta de servicios que atentan contra el equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

De tal manera, estimamos necesario reconocer que el problema, en general, repercute de manera drástica en las entidades federativas históricamente más rezagadas del país.



Coincidimos con el iniciador en que la invasión de predios se traduce en un proceso de interacción social que supone la procuración del desarrollo de programas comunitarios en beneficio de los propios grupos invasores.

De tal manera, las invasiones de predios son, en sí mismas, actos de ilegalidad que inciden en la actuación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para atender y satisfacer las necesidades de vivienda social, en ejercicio de las atribuciones de la competencia de cada una de ellas.

Reconocemos que el problema de las invasiones y su consecuencia inmediata, el establecimiento de asentamientos humanos irregulares, debe abordarse con un enfoque social de fortalecimiento de los programas de regularización de la tenencia de la tierra, con participación de la ciudadanía organizada, pero evitando la invasión de predios violatoria de los derechos de los legítimos propietarios o poseedores de los mismos.

Diferimos en la propuesta de que esta problemática se aborde a través de ciudadanos organizados para llevar a cabo la ocupación ilegal de predios y que, ante tal ilegalidad, la autoridad actúe reprimiendo a los invasores, para luego negociar con ellos.

Consideramos incongruente la propuesta de que la problemática se aborde a través de ciudadanos organizados para llevar a cabo la ocupación ilegal de predios y que la autoridad primero reprima a los invasores y luego negocie con ellos, en aras de regularizar la tenencia de la tierra; para luego justificar que en las invasiones participan grupos locales antagónicos que no son sancionadas por las autoridades, pues prefieren impulsar programas para regularizar las invasiones, sin sancionar la invasión ilegal o impedir oportunamente la formación de un asentamiento humano irregular.

Estimamos que el problema de los asentamientos humanos irregulares, es continente del agravamiento de la salud, la carencia de servicios públicos y, en general, es generador de condiciones de vida deplorables que llevan a la marginación y la pobreza crecientes que derivan en la privación de los satisfactores más elementales para la subsistencia humana.

Adicionalmente, es importante reconocer que las condiciones tan adversas que padecen los grupos humanos en los asentamientos irregulares, no



favorecen la realización de actividad alguna tendente a impulsar la lucha por el equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

En el reconocimiento de la dimensión del problema, destacamos los graves riesgos que asume la población involucrada, así como los muy probables daños que impondrán a los ecosistemas con la pérdida de la cobertura forestal, la depredación de especies de flora y fauna silvestres, en detrimento de la diversidad biológica y de la erosión y pérdida de suelo, así como la disminución de los servicios ambientales correspondientes.

Por otro lado, observamos que la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), cuyas disposiciones son de orden público e interés social, tiene por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos; normar la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, además de determinar las bases para la participación social en la materia.

Estimamos importante recordar que el Artículo 6º. de la LGAH, establece que las atribuciones en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, serán ejercidas de manera concurrente por los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de la competencia que a cada uno de ellos le determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ahí que la propia Ley, en su artículo 41, dispone que la Federación por conducto de la Secretaría, suscribirá acuerdos de coordinación con las entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios y, en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado.

Coincidimos con el iniciador, en que corresponde a los tres órdenes de gobierno, actuar coordinadamente en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente las necesidades de los grupos de escasos recursos, tentre otros.



Reconocemos, sin embargo, que estamos lejos de alcanzar tal objetivo, dada la proclividad de la mayoría de la población en situación de pobreza, a permitir su encausamiento en grupos sociales organizados para realizar las invasiones de predios y la consecuente generación de asentamientos humanos irregulares, agrupaciones generalmente lideradas por personas ajenas al grupo en situación de pobreza y demandante de vivienda.

Reconocemos válida la preocupación del iniciador, por el persistente establecimiento de asentamientos humanos irregulares, tanto en áreas naturales protegidas como en zonas federales; las cuales deben conservarse en razón del objeto de su creación o de su determinación oficial, respectivamente; asimismo, nuestro beneplácito por el señalamiento legal de que en las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población, y la negativa de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, ante la solicitud de regularización de dichos asentamientos.

No obstante nuestras consideraciones coincidentes con las del diputado iniciador, estimamos preciso hacer modificaciones pertinentes al texto del Proyecto de Decreto planteado en la iniciativa, en los casos y por las razones siguientes:

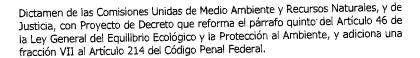
Primero.- El iniciador propone reformar el penúltimo párrafo del Artículo 46 y el penúltimo párrafo del Artículo 63 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

El Proyecto plantea la reforma al párrafo quinto del Artículo 46 de la Ley General del equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuyo texto vigente, dice:

"En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población.".

El texto propuesto, señala:

"En la superficie total de las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población, siendo la secretaría la responsable de vigilar que no existan nuevos centros





de población dentro de las áreas naturales protegidas de competencia federal."

Observación:

- Es innecesaria la expresión: "la superficie total de", ya que la disposición vigente, prevé: "En las áreas naturales protegidas... ", expresión textual de la cual se infiere la referencia a la superficie total de ellas; en consecuencia, debemos desechar la propuesta de especificar que la prohibición de la autorización para la fundación de nuevos centros de población, sea comprensiva de la superficie total de las áreas naturales protegidas, pues es evidente que la prohibición, en los términos de la disposición vigente, es para que no se autorice la fundación de nuevos centros de población en las áreas naturales protegidas, sin distingo alguno de las dimensiones de los primeros, dimensiones que pueden comprender la ocupación de una parte mayor o menor, o la totalidad de la superficie del área natural protegida de supuesta afectación.

En otras palabras, la propuesta de reforma, en su interpretación textual, admite en sentido contrario, la siguiente: en parte de la superficie total de las áreas naturales protegidas, podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población,...

A la disposición vigente, se agrega: "..., siendo la Secretaría la responsable de vigilar que no existan nuevos centros de población dentro de las áreas naturales protegidas de competencia federal."

Al respecto, consideramos que la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), tiene por objeto **establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno**, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos; normar la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, además de **determinar las bases para la participación social en la materia**; por ello, resulta inapropiado atribuir a la Secretaría la responsabilidad sobre la vigilancia que se plantea, pues, en todo caso, debe ser responsabilidad de los tres órdenes de gobierno.





Asimismo, consideramos impropio atribuir a la Secretaría la responsabilidad exclusiva de vigilar que no existan nuevos centros de población dentro de las áreas naturales protegidas de competencia federal, por las siguientes razones:

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, LGEEPA, ley marco reglamentaria de las disposiciones constitucionales relativas a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en todo el territorio nacional, tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas, entre otros.

Asimismo, el Artículo 46 de la LGEEPA, en nueve de las once fracciones que lo integran, prevé los tipos de Áreas Naturales Protegidas legalmente existentes.

El párrafo segundo del propio Artículo 46, establece: "Para efectos de lo establecido en el presente Capítulo, son de competencia de la federación las áreas naturales protegidas comprendidas en las fracciones I a VIII y XI anteriormente señaladas.".

Por su parte, el Párrafo tercero del mismo Artículo, prevé: "Los Gobiernos de los Estados y el Distrito Federal, en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas estatales y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúnan alguna de las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI del presente artículo o que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa. Dichas áreas naturales protegidas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas competencia de la federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este artículo"; es decir, "Áreas de protección de recursos naturales".

En adición a lo anterior, es pertinente observar lo previsto en el Artículo 47 de la LGEEPA, que señala:



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

Para tal efecto, la Secretaría podrá suscribir con los interesados los convenios de concertación o acuerdos de coordinación que correspondan."

Por su parte, el Artículo 6º. de la Ley General de Asentamientos Humanos, prevé que "las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población que tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.".

En atención a lo anterior expuesto, estimamos necesario modificar el texto de la propuesta de reforma al párrafo quinto del Artículo 46 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para que diga:

"ARTÍCULO 46.- ...

En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población; la Secretaría, con la concurrencia de entidades federativas y municipios, promoverá la participación social para vigilar que no se autorice la fundación de centro de población alguno en las áreas naturales protegidas de competencia federal."



Segundo.- En cuanto a la reforma al párrafo tercero del Artículo 63 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el texto vigente de dicho párrafo, prevé:

"La Secretaría promoverá que las autoridades Federales, Estatales, Municipales y del Distrito Federal, dentro del ámbito de su competencia, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables y, en su caso, los programas de manejo, den prioridad a los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas de competencia federal."

La propuesta del iniciador, plantea:

"La secretaría en coordinación con las autoridades estatales, municipales y del Distrito Federal, así como con los propietarios y poseedores de predios en áreas naturales protegidas, llevarán a cabo acciones que eviten la fundación de nuevos centros de población."

Observación:

Estimamos evidente que las autoridades de los tres órdenes de gobierno, conforme a lo previsto en el Artículo 4º. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en la propia Ley y en otros ordenamientos legales; asimismo, ejercerán sus atribuciones de concurrencia para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos; normar la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, además de determinar las bases para la participación social en la materia, establecida en la Ley General de Asentamientos Humanos.

De tal manera, la promoción de la Secretaría para que las autoridades de los tres órdenes de gobierno, incluso otras dependencias del ejecutivo Federal, como la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, den prioridad los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas de competencia federal, debe continuar vigente, y no



sustituirse con la coordinación de la Secretaría con propietarios y poseedores de predios, en una relación ajena a la lógica formal entre gobernantes y gobernados, nociva para la correcta aplicación de la Ley al pretender que una atribución de autoridad gubernamental, se asuma también por un gobernado, sea propietario o poseedor de algún predio; es decir, no es viable establecer que el gobernado que debe observar la norma, sea quien se encargue de su aplicación, arrogándosele una potestad legal de la Administración Pública, de manera indebida y en contravención de las disposiciones jurídicas arriba señaladas.

En la consideración de estas Comisiones Unidas Dictaminadoras, la propuesta de reforma al párrafo tercero del Artículo 63 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, resulta incongruente en atención a los aspectos planteados en los párrafos precedentes.

Del mismo modo, estimamos inviable eliminar de la LGEEPA, las disposiciones que atribuyen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la promoción para que las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, con apego a las disposiciones jurídicas aplicables y en el respeto a los programas de manejo, atiendan preferentemente los programas de Regularización de la Tenencia de la Tierra en las áreas naturales protegidas competencia de la Federación.

De igual manera, diferimos del planteamiento del iniciador, en cuanto al propósito de establecer la coordinación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, así como con los propietarios y poseedores de predios en áreas naturales protegidas, para desarrollar acciones que eviten la fundación de nuevos centros de población.

Estimamos que nuestra apreciación se puede confirmar si reconocemos lo dispuesto en el Artículo 44 de la propia Ley, en cuanto a que los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre bienes comprendidos dentro de áreas naturales protegidas, deben sujetarse a las modalidades que establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las previsiones de los programas de manejo y de ordenamiento ecológico correspondientes.



A mayor abundamiento, estimamos que la propuesta de reforma al párrafo tercero del Artículo 63, es incongruente con otras disposiciones del mismo ordenamiento, en atención a que de acuerdo con lo previsto en el Artículo 45 BIS, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a los propietarios, poseedores o titulares de ciertos derechos dentro de áreas naturales protegidas, las autoridades les garantizan el otorgamiento de estímulos fiscales y retribuciones económicas.

En virtud de lo anterior, reiteramos la inviabilidad de la propuesta de reforma del párrafo tercero del Artículo 63 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la cual, al ser desechada, deja en sus términos el texto vigente del párrafo tercero del Artículo 63 del propio ordenamiento legal.

Segundo.- El iniciador plantea adicionar un Artículo 420 Quinquies, al Código Penal Federal, para prever: "Se impondrá pena de tres a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa, al funcionario público que consienta, fomente u ordene el establecimiento de cualquier asentamiento humano irregular dentro de barrancas competencia de la federación, zonas federales o áreas naturales protegidas."

Estas Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Justicia, en el reconocimiento de la inexistencia del tipo penal propuesto en el Código Penal Federal, y en virtud de no estar previsto como delito ambiental ni ser propio de la Ley General de Asentamientos Humanos, estimamos procedente su incorporación en el Código Penal Federal; sin embargo, consideramos que las hipótesis planteadas en la Iniciativa de adición de un Artículo 420 Ouinquies al Código Penal Federal, requieren de mayor claridad, en aras de la objetividad que debe caracterizar a los elementos del tipo; por otro lado, estimamos indebido el planteamiento de ubicar un tipo penal destinado a un servidor público, en el Capítulo Cuarto relativo a "Delitos Contra la Gestión Ambiental", cuando de conformidad con la técnica legislativa del Código Penal, los delitos cometidos por servidores públicos se contienen en el TÍTULO DÉCIMO "Delitos Cometidos por Servidores Públicos"; Capítulo II "Ejercicio Indebido del Servicio Público", en la consideración de que para la mejor ubicación del tipo penal, debemos atender al sujeto que lo comete y no al bien jurídico tutelado.



De tal manera, estimamos preciso reubicar el tipo penal, estableciéndolo en el TÍTULO DÉCIMO "Delitos Cometidos por Servidores Públicos", Capítulo II "Ejercicio Indebido del Servicio Público", con la adición de una fracción VII y la reforma del párrafo final, ambos del Artículo 214 del Código Penal Federal.

Reconocemos la necesidad de modificar la sanción penal planteada en la iniciativa, en atención al principio constitucional de la proporcionalidad de la pena, y en virtud de que la conducta prevista en el tipo penal establecido en la fracción VI del propio Artículo 214, guarda cierta analogía en sus elementos con la que se propone regular. En adición a lo anterior, es preciso considerar que el párrafo final del Artículo 214 que se reforma, prevé los márgenes de prisión y multa aplicables a cuatro de las seis conductas previstas en el Artículo que nos ocupa, párrafo al que proponemos incorporar la fracción VII que se adiciona al Artículo de referencia.

Reconocemos la necesidad de reconfigurar el tipo penal propuesto en la iniciativa, con el propósito de mejorar la descripción de la conducta típica, sustituyendo la alusión al término: funcionario público, con el de: servidor público, con lo que se adecua la disposición legislativa a los usos terminológicos de la administración pública y la judicatura federales.

Finalmente, con el propósito de evitar confusiones derivadas del desorden en la redacción del texto planteado en la iniciativa, en relación con la enunciación de los bienes tutelados que parecen asimilar los conceptos diversos correspondientes a las áreas naturales protegidas y a los asentamientos urbanos irregulares, en una relación aparente de género- especie.

Con apoyo en lo anterior expuesto y en atención a la legítima preocupación del iniciador, así como a la observancia de la técnica legislativa del ordenamiento sustantivo penal, las Comisiones Unidas Dictaminadoras estimamos pertinente modificar el Proyecto de decreto, reconfigurando el tipo penal planteado en la Iniciativa, y lo reubicamos en una fracción VII que se adiciona al Artículo 214 del Código Penal Federal, para que diga:

Capítulo II Ejercicio indebido de servicio público

Artículo 214,- Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:



I.- a V. ... ;

VI.- ... , y

VII.- Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de autorizar asentamientos, vigilar lugares, instalaciones u objetos; incumpliendo su deber, autorice, permita u ordene la fundación de nuevos centros de población en áreas naturales protegidas o el establecimiento de algún asentamiento humano irregular.

... .

Tercero.- El autor de la Iniciativa propone adicionar una fracción III al Artículo 2º. de la Ley General de Asentamientos Humanos, recorriéndose en su orden las fracciones subsecuentes, para que diga:

"Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

I. a II. ...

III. Asentamiento humano irregular: Persona o grupo de personas establecidas en un terreno dividido o lotificado para fines de vivienda, sin contar con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes en términos de la normatividad urbana o ambiental.

IV. a XXII.

Comentario: en opinión de las y los legisladores integrantes de estas Comisiones Unidas Dictaminadoras, es de observarse que el propio Artículo 2º. de la Ley General de Asentamientos Humanos, en su fracción II, vigente, establece el concepto que define el término: "Asentamiento humano", de la siguiente manera:

"II. Asentamiento humano: el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área



físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran.".

En virtud de lo anterior, consideramos que el concepto legal transcrito, corresponde a un **asentamiento humano regular**, lo que permite aseverar que cualquier asentamiento humano que no coincida con los elementos conceptuales de la referida definición legal, deberá entenderse como un asentamiento humano irregular, por definición en sentido contrario.

Por lo anterior expuesto y fundado, y para los efectos de lo dispuesto en la fracción "A" del Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Justicia, someten a la consideración del Honorable Pleno de la Cámara de Diputados, el siguiente dictamen con

PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL PÁRRAFO QUINTO DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, Y ADICIONA UNA FRACCIÓN VII AL ARTÍCULO 214 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

Primero.- Se reforma el párrafo quinto del Artículo 46 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como sigue:

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

ARTÍCULOS 1º, a 45 BIS...

ARTÍCULO 46.- Se consideran áreas naturales protegidas:

I. a XI. ...

En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población; la Secretaría, con la concurrencia de entidades federativas y municipios, promoverá la participación social para



vigilar que no se autorice la fundación de centro de población alguno en las áreas naturales protegidas de competencia federal.

ARTÍCULOS 47 a 204 ...

Segundo.- Se adiciona una fracción VII al Artículo 214 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

CÓDIGO PENAL FEDERAL

Artículos 1º. a 213-Bis.

Artículo 214,- Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

I.- a V.-...;

VI.-.., y

VII.- Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de autorizar asentamientos, vigilar lugares, instalaciones u objetos; incumpliendo su deber, autorice, permita u ordene la fundación de nuevos centros de población en áreas naturales protegidas o el establecimiento de algún asentamiento humano irregular.

Artículos 215, a 429,

Transitorios

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



Segundo.- La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el término de 180 días, contados a partir del inicio de la vigencia del presente Decreto, deberá realizar las adecuaciones inherentes en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2016.

POR LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES POR LA COMISIÓN DE JUSTICIA





| COMISION DE MEDIC | AMBIENTE Y LEGISLAT | | TURALES LXIII |
|---|------------------------|-----------|---------------|
| DIPUTADA/DIPUTADO | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
| Dip. Arturo Álvarez Angli. Presidente | | | |
| Dip. Andrés Aguirre Romero. Secretario | qu'o genera | | |
| Dip. Susana Corella Platt. Secretaria | | | |
| Dip. María del Carmen Pinete Vargas. Secretaria | En lo cenent. | | |
| Dip. Sergio Emilio Gómez Olivier. Secretario | CENCIO ED PROPO N | avv | |



| COMISIÓN DE MEDIO | D AMBIENTE Y LEGISLAT | | TURALES LXIII |
|--|--|-----------|---------------|
| DIPUTADA/DIPUTADO | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN: |
| Dip. Rene Mandujano Tinajero. Secretario | MAC | | |
| Dip. Juan Fernando Rubio Quiroz. Secretario | All The second s | | |
| Dip. Alma Lucia Arzaluz Alonso. Secretaria | A MARINE TO THE PARTY OF THE PA | | |
| Dip. Deinnisse Hauffen Torres. Secretaria | | | |
| Dip. Francisco Javier Pinto Torres. Secretario | | | |



| COMISIÓN DE MEDI | O AMBIENTE Y LEGISLA: | the state of the s | TURALES LXIII |
|--|--|--|---------------|
| DIPUTADA/DIPUTADO | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
| Dip. María Ávila Serna Integrante | * /> | | |
| Dip. José Teodoro Barraza López. Integrante | f.T.Br | | |
| Dip. Laura Mitzi Barrientos Cano. Integrante | Janu Maho | | |
| Dip. Héctor Ulises Cristopulos Ríos Integrante | And the second s | | |
| Dip. María Chávez García. Integrante | March Cap villes | | |



| COMISIÓN DE MEDIO | O AMBIENTE Y LEGISLA | | TURĀLEŠ LXIII |
|--|-------------------------|-----------|---------------|
| DIPUTADA/DIPUTADO | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
| Dip. Laura Beatriz Esquivel Valdéz. Integrante | Jame Signis | 7 | |
| Dip. Rosa Elena Millán Bueno. Integrante | | | |
| Dip. Candelario Pérez Alvarado. Integrante | | | |
| Dip. José Ignacio Pichardo Lechuga. Integrante | En lo gener | d. | |
| Dip. Silvia Rivera Carbajal. Integrante | | • | |



| COMISIÓN DE MEDIO | O AMBIENTE Y F LEGISLAT | Breat Anna Carlos Carlo | TÜRALES LXIII |
|--|----------------------------|--|---------------|
| DIPUTADA/DIPUTADO | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
| Dip. Juan Carlos Ruíz García. — Integrante | Trung ting | | |



COMISIÓN DE JUSTICIA

| No. | ГОТО | NOMBRE | FRACCIÓN | SE SE | NTIDO DE SU VO | DTO CONTRACTOR OF THE PARTY OF |
|-----|-------------|---|----------|---------------|----------------|---|
| 1 | | Ibarra Hinojosa Álvaro PRESIDENTE | PRI | Aravery | **EN.CONTRA | #ABSTENCIÓN # |
| 2 | | Hernández Madrid María Gloria SECRETARIA | PRI | (Decreee) 4 | | |
| 3 | | Neblina Vega Javier Antonio SECRETARIO | PAN | At | | |
| 4 | | Ramírez Nieto Ricardo SECRETARIO | PRI | H | .1 | |
| 5 | | Sánchez Carrillo Patricia SECRETARIA | PAN | | | |
| 6 | | Limón García Lía SECRETARIA | PVEM / | | | |



| No. | FOTO | NOMBRE | FRACCIÓN | | NTIDO DE SU V | |
|-----|--|--|------------|--|---------------|-------------|
| 100 | | | ruge digit | A FAVOR | FEN CONTRA | ABSTENCIÓN* |
| 7 | | Sánchez Orozco Víctor Manuel SECRETARIO | мс | | | |
| 8 | | Santana Alfaro Arturo SECRETARIO | PRD | * A STATE OF THE S | | |
| 9 | | Álvarez López Jesús Emiliano INTEGRANTE | MORENA | | | |
| 10 | | Canales Najjar Tristán Manuel INTEGRANTE | PRI | A Landau | | |
| 11 | 12 State - Sta | Alfredo Basurto Román INTEGRANTE | MORENA | | | |
| 12 | | Casillas Gutiérrez J. Apolinar INTEGRANTE | PAN | | | |



| No. | FOTO | NOMBRE | FRACCIÓN | | NTIDO DE SU V | |
|-------|------|--|----------|--|---------------|-------------------|
| 1,461 | | | | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
| 13 | | Castillo Martínez Edgar INTEGRANTE | PRI | | | |
| 14 | | Domínguez Domínguez César Alejandro INTEGRANTE | PR | | | |
| 15 | | Enríquez Vanderkam Mayra Angélica INTEGRANTE | PAN | may | | |
| 16 | | Félix Niebla Gloria Himelda INTEGRANTE | PRI | | | |
| 17 | | Fernández González Waldo INTEGRANTE | PRD | Constant of the constant of th | | |
| 18 | | González Navarro José Adrián INTEGRANTE | PAN | 900 | | |



| No. | ГОТО | NOMBRE | FRACCIÓN | SE | NTIDO DE SU VO | |
|-----|-------------|--|----------|---------|----------------|--------------------|
| | | | | A FAVOR | EN CONTRA | EABSTENCIÓN |
| 19 | | González Torres Sofía INTEGRANTE | PVEM | Syl | | |
| 20 | | Iriarte Mercado Carlos INTEGRANTE | PRI | | | |
| 21 | | Murrieta Gutiérrez Abel INTEGRANTE | PRI | Kink | | |
| 22 | | Ordoñez Hernández Daniel INTEGRANTE | PRD | | | |
| 23 | | Ramírez Núñez Ulises INTEGRANTE | PAN | | | |
| 24 | | Romo García Edgar INTEGRANTE | PRI (| | | |



| No. | FOTO | NOMBRE | FRACCIÓN: | SE | NTIDO DE SU VO | OTO: |
|-----|------|---|-----------|--|----------------|----------------|
| | | | | A FAVOR | EN CONTRA | * ABSTENCIÓN** |
| 25 | | Tamayo Morales Martha Sofía INTEGRANTE | PRI | The state of the s | | |
| 26 | | Luna Canales Armando INTEGRANTE | PRI | J. J. J. | | |
| 27 | | Cortés Berumen José Hernán INTEGRANTE | PAN | 725 | | |
| 28 | | Couttolenc Buentello José Alberto INTEGRANTE | PVEM | | | |