



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

RECOMENDACIONES PARA LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO EN MATERIA DE REGULACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO.

MEXICO LOW EMISSIONS DEVELOPMENT PROGRAM (MLED).

CONTRACT: AID-523-C-11-00001

1 de marzo de 2016.

Este informe fue elaborado por Tetra Tech ES Inc. para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

AVISO LEGAL

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente la opinión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional ni la del Gobierno de los Estados Unidos.

www.mledprogram.org

Recomendaciones para la regulación del cambio climático

El presente estudio fue elaborado por Vo.Bo. Asesores Integrales S.C. Los autores principales fueron Roberto de la Maza Hernández, Diego Guzmán Velázquez y Montserrat Rovalo Otero, bajo la supervisión de Ana Arrocha, y Eric Mercado de Tetra Tech ES Inc., en el marco del Programa para el Desarrollo Bajo en Emisiones de México (MLED), patrocinado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), bajo el contrato “AID-523-C-11-00001” implementado por Tetra Tech ES Inc.

Para mayor información, por favor contacte a: info@mledprogram.org

www.mledprogram.org

Recomendaciones para la regulación del cambio climático

Contenido

ACRÓNIMOS	4
RECOMENDACIONES PARA LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO EN MATERIA DE REGULACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO	5
BIBLIOGRAFÍA.....	15

ACRÓNIMOS

AP	Administración Pública
GEI	Gases de efecto invernadero
LGCC	Ley General de Cambio Climático
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

RECOMENDACIONES PARA LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO EN MATERIA DE REGULACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Con base en las conclusiones obtenidas del “Estudio comparativo de las diferentes leyes de cambio climático en México” (producto 1), a continuación se presentan recomendaciones de política que puedan ser consideradas en los procesos legislativos de los nuevos ordenamientos que estén por expedirse o, en su caso, la actualización de los ya vigentes, ya sean generales o locales (producto 2):

1. Considerando los alcances de las atribuciones de las autoridades locales en materia de cambio climático, se recomienda que su regulación se dé dentro de la legislación ambiental vigente, tal como ocurrió con Querétaro y Tabasco, pero desarrollando con mayor precisión los instrumentos correspondientes. De esta forma se mantendrá la integridad de la legislación ambiental, evitando la dispersión normativa, la cual resulta en perjuicio de la aplicación efectiva de las disposiciones jurídicas, al dificultar su conocimiento por parte de los destinatarios de las mismas como de las autoridades responsables de su ejecución¹;
2. Se estima correcto que la definición de los gases de efecto invernadero (en adelante GEI) que serán objeto de regulación sea remitida a los ordenamientos reglamentarios o, inclusive, administrativos correspondientes. Ello, considerando que dicha definición es de naturaleza técnica y, por lo tanto, se encuentra sujeta a un proceso de revisión constante, lo que hace que su previsión en ley la haga sumamente estática y difícil de actualizar. Cabe destacar que con ello se sigue el esquema previsto en la Ley General de Cambio Climático (en adelante LGCC);
3. Por lo que respecta a la definición de prioridades entre adaptación y mitigación, se estima que los ordenamientos de las entidades federativas deben reflejar que la primera es prioritaria, como ocurre con el modelo del Estado de México, ya que:
 - a. México únicamente es responsable del 1.5% de las emisiones globales de GEI, por lo que el impacto de nuestro país en la mitigación no es significativa;
 - b. Paralelamente, somos un país vulnerable al cambio climático, particularmente a eventos hidrometeorológicos extremos como sequías, huracanes e inundaciones, mismos que amenazan la seguridad y el bienestar de la población; y

¹ De la Maza Hernández, Roberto. “Necesidad de los congresos locales de emitir una ley en materia de cambio climático para atender lo dispuesto en la Ley General de Cambio Climático”, en ¿Cuáles son los siguientes pasos? Perspectivas Jurídicas sobre la Ley General de Cambio Climático. Environmental Law Institute y USAID. México, 2012. P. 106.

- c. La atención internacional respecto al tema de la adaptación estará enfocada en países que se encuentren en una situación de mayor vulnerabilidad, por lo que será necesario tomar una posición proactiva, dado que México no será una prioridad para la asignación de fondos internacionales.
4. Respecto a los órganos que crean, se estima conveniente que las legislaciones de las entidades federativas retomen lo siguiente:
 - a) La creación de comisiones intersecretariales que se limiten a garantizar la coordinación al interior de las administraciones públicas centralizadas correspondientes.

Cabe destacar que dentro de los modelos citados hay algunos ordenamientos que le otorgan el carácter de autoridad a las comisiones intersecretariales. Éste es el caso de Coahuila, la entidad Ciudad de Mexico, (antes Distrito Federal), Michoacán, Oaxaca, Puebla y Quintana Roo. Empero, a la luz de la naturaleza y funciones de coordinación de políticas públicas a cargo de este tipo de órganos colegiados, no se estima correcto considerarlos como autoridades en la materia. Sobre el particular, resulta oportuno citar un criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que, aunque se pronuncia respecto al ámbito federal, resulta aplicable a las administraciones públicas de las entidades federativas, y que señala que las comisiones intersecretariales no constituyen *“un órgano dotado de un ámbito propio de atribuciones, sino más bien un grupo de trabajo integrado por distintos órganos, en cuyo marco cada uno ejerce sus facultades legales existentes orientadas hacia la consecución de la política pública que pretende instrumentarse”*². Por lo tanto, no se les puede considerar como autoridades;

- b) La creación de sistemas locales de cambio climático, encaminados a facilitar la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno;
- c) La creación de órganos específicos para la concertación social que permitan la participación de representantes de los sectores social y

² SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE OTORGARLA CONTRA EL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS ACCIONES QUE DEBERÁN LLEVARSE A CABO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARA CONCRETAR LA TRANSICIÓN A LA TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE SEPTIEMBRE DE 2010. Tesis: 1a. CCXXXVIII/2011 (9a.). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro II, Noviembre de 2011, Tomo 1. P. 272.

privado, separando esta función de la de coordinación intergubernamental, y

- d) La creación de órganos especializados en la evaluación de la política local de cambio climático o, en su defecto, el otorgamiento de esta atribución a una dependencia o entidad diferente a la que tiene la responsabilidad de formularla y conducirla, a fin de garantizar su independencia e imparcialidad.

Por último, no se recomienda que las leyes en materia de cambio climático sean usadas para crear dependencias, entidades o unidades de la Administración Pública (en adelante AP) correspondiente, pues esto corresponde a las leyes orgánicas que resulten aplicables.

- 5. En materia de instrumentos de coordinación, se recomienda que la legislación de las entidades federativas ordene:

- a) La creación de comisiones intersecretariales que únicamente tengan por objeto garantizar la coordinación al interior de la AP centralizada correspondiente, a efecto de facilitar su funcionamiento, pero otorgándoles la atribución de invitar a sus sesiones a otros representantes de las dependencias y entidades de la AP, del Gobierno Federal, de otras entidades federativas o de los municipios, así como a personas físicas y representantes de organizaciones e instituciones relacionadas con la materia de cambio climático, cuando se estime conveniente por la naturaleza de los asuntos a tratar.

Asimismo, todos los ordenamientos que prevén la creación de comisiones intersecretariales establecen que estos órganos estarán integrados por un gran número de dependencias y entidades de la AP correspondiente, lo que resulta en perjuicio del funcionamiento y operatividad de las mismas. Por ello, se recomienda que el órgano de coordinación se limite a integrar a aquellas dependencias y entidades con competencias que efectivamente incidan en los temas de adaptación a los efectos del cambio climático y la mitigación de las emisiones que lo potencian;

- b) La integración de sistemas de cambio climático que permitan garantizar la coordinación permanente con otros órdenes de gobierno, como es el caso de los municipios o el Gobierno Federal, y

- c) Que sean presididos por el titular de la dependencia encargada de los temas ambientales, siguiendo el modelo de Coahuila, para evitar que estos órganos de coordinación intergubernamental tengan que ser encabezados por el titular del Ejecutivo de las entidades federativas, lo que evidentemente dificulta su operación. Cabe recordar que en el sistema jurídico mexicano todos los Ejecutivos cuentan con una estructura administrativa organizada por materias para el desempeño de sus atribuciones³, por lo que, para efectos de coordinación, basta con que las dependencias competentes estén representadas en las comisiones intersecretariales de cambio climático.
6. En materia de instrumentos de planeación, se estima oportuno que la legislación de las entidades federativas en materia de cambio climático:
- a) Incluya la modalidad general de la planeación climática, misma que se apoyará en los planes estatales de desarrollo y los programas sectoriales que deriven del mismo, como ocurre con los ordenamientos de Baja California, Estado de México y Veracruz. De hecho, en el caso de la del Estado de México se estima que la redacción es más precisa, al vincular los principios e instrumentos de la política estatal de cambio climático previstos en dicho ordenamiento, con la planeación democrática para el desarrollo del Estado y sus municipios; situación que resulta congruente con la lógica de la “Planeación Ambiental” prevista en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente⁴ (en adelante LGEEPA), y
- b) Incluya la modalidad especial de la planeación climática, la cual será desarrollada mediante:
- Las estrategias estatales de cambio climático, que establecerán la proyección en el mediano y largo plazos, y
 - Los programas estatales y municipales que, a partir de las estrategias, definirán la proyección de los periodos constitucionales que correspondan a las administraciones correspondientes.

Si bien es cierto que este esquema no es del todo congruente con las facultades previstas en la LGCC, ya que, por un lado, no establece la atribución expresa de las entidades federativas de expedir una estrategia en

³ Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México, 1995. P. 442.

⁴ El artículo 17 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que “*En la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia*”.

la materia y, por el otro, tampoco faculta expresamente a los municipios para emitir su programa, se estima que ambos instrumentos son esenciales para la política local en la materia, ya que el primero garantiza que las entidades federativas cuenten con políticas de mediano y largo plazos, mientras que el segundo obliga a los municipios a contar con un instrumento de planeación de su competencia. En todo caso, se puede desprender la facultad de las entidades federativas de emitir estrategias estatales en materia de cambio climático, de la facultad genérica que les otorga la LGCC para “*Formular, conducir y evaluar la política estatal en materia de cambio climático en concordancia con la política nacional*”⁵ y, en el caso de los programas municipales, de la facultad genérica de “*Formular, conducir y evaluar la política municipal en materia de cambio climático en concordancia con la política nacional y estatal*”⁶.

7. Para la evaluación de las políticas de cambio climático, se estima adecuado que los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas separen las funciones de diseño e implementación de la política en materia de cambio climático, de su evaluación, a efecto de que esta última sea desempeñada de manera objetiva. Para ello, lo ideal es crear órganos especializados e, inclusive, de integración ciudadana, a efecto de fortalecer la concertación social o, en todo caso, aprovechar la existencia de dependencias, entidades u órganos preexistentes. Pero en todo caso, se recomienda que estas medidas vayan acompañadas de una disposición que permita usar una parte de los recursos de los fondos en materia de cambio climático, para el desarrollo de la evaluación de la política.

8. En materia de instrumentos para la adaptación:

a) Se estima irrelevante si los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas cuentan o no con capítulos específicos en materia de adaptación, ya que, como se verá más adelante, lo que es verdaderamente importante es que incluyan instrumentos eficaces para lograr la adaptación a los efectos del cambio climático. De hecho, en términos generales se observa que el contenido de los capítulos específicos en materia de adaptación de las leyes que los incluyen tienden a ser meramente programáticos, por lo que no constituyen medios para su aplicación eficaz, y

⁵ Fracción I del artículo 8 de la Ley General de Cambio Climático.

⁶ Fracción I del artículo 9 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

b) Se recomienda tomar como base lo previsto en la del Estado de México, ya que incluye mecanismos prácticos para lograr la adaptación a los efectos del cambio climático, siendo estos los siguientes:

- El sistema para la prevención de fenómenos meteorológicos extremos;
- Los procedimientos para la incorporación de la vulnerabilidad en los **atlas** de riesgos y en los ordenamientos ecológicos territoriales, y
- El reconocimiento de que las autorizaciones, concesiones y permisos otorgados por las autoridades estatales y municipales, en su calidad de controles administrativos previos, constituyen mecanismos ideales para la aplicación de los principios e instrumentos de la política estatal de cambio climático pero, sobre todo, para considerar el contenido de los atlas de riesgo estatales y municipales, relacionado con las regiones o zonas vulnerables a dicho fenómeno.

9. Respecto a los instrumentos de mitigación:

- a) Se recomienda que las metas de mitigación sean fijadas dentro de los instrumentos de planeación correspondientes, en atención a su naturaleza programática, y no así en las leyes, las cuales deben avocarse a la regulación de la materia que nos ocupa. No obstante lo anterior, es deseable que el establecimiento de metas, como parte del contenido de dichos instrumentos de planeación, sea mandado desde la Ley;
- b) Se recomienda que todos los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas:
 - Regulen la integración de sus inventarios estatales de emisiones, pero acotando expresamente que se hará utilizando los criterios e indicadores formulados por las autoridades federales competentes, con el objeto de que sean totalmente congruentes con el inventario nacional y facilitar la integración de la información, y
 - Establezcan el procedimiento para la entrega de la información contenida en sus inventarios estatales a las autoridades federales competentes, para su integración al inventario nacional.
- c) Se recomienda que los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas establezcan que la información de los GEI que deban ser

reportados se integrará en un apartado especial de los registros de emisiones y transferencia de contaminantes, ya que:

- Se evita la duplicidad de instrumentos análogos;
- Se simplifica el cumplimiento de los responsables de las fuentes emisoras sujetas a reporte, para que integran en una sola cédula de operación anual toda la información relativa a sus emisiones, y
- Resulta más congruente con el régimen de distribución de competencias previsto en la LGCC y en la LGEEPA.

10. En materia de instrumentos económicos:

- a) De naturaleza fiscal, se recomienda que las entidades federativas, además de facultar a las autoridades para establecer estímulos fiscales y definir actividades que se consideren prioritarias para el otorgamiento de este tipo de incentivos, incluyan en la legislación fiscal aplicable destinos específicos de recursos que sean recaudados por el desarrollo de actividades que de alguna forma se relacionen con la generación de emisiones a la atmósfera, como pueden ser las contribuciones que se pagan por la tenencia o uso de vehículos automotores, la verificación de emisiones de vehículos o por el funcionamiento de fuentes fijas de jurisdicción local que emitan contaminantes a la atmósfera, y para que sean destinados al financiamiento de acciones de adaptación a los efectos del cambio climático o a la mitigación de emisiones que lo provocan. Cabe destacar que lo anteriormente expuesto resulta plenamente congruente con el principio “quien contamina paga”, previsto expresamente en la LGEEPA⁷, y que establece que: “*Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique*”.

Finalmente, se puede ordenar que los recursos sean canalizados a los fondos creados para dicho efecto, como en el caso del Estado de México.

- b) De naturaleza financiera, se recomienda que los ordenamientos de las entidades federativas:
- Remitan a los fondos previstos en la legislación ambiental que resulte aplicable, si es que cuentan con ellos, a efecto de no duplicar este

⁷ Fracción IV del artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

tipo de instrumentos. Sin embargo, acotando que para el tema de cambio climático se abrirá una subcuenta específica, estableciendo desde la ley ciertos aspectos mínimos de su regulación, como es el caso de la integración del subcomité o grupo de trabajo responsable de su gestión, el origen de sus recursos, así como el destino de los mismos, dando mayor prioridad a las acciones y proyectos para la adaptación, y

- En caso de que las entidades federativas no cuenten con un fondo preexistente, que ordenen la creación de un fondo para el cambio climático, regulando lo relativo a la integración del subcomité o grupo de trabajo responsable de su gestión, el origen de sus recursos, así como el destino de los mismos, dando mayor prioridad a las acciones y proyectos para la adaptación.

c) De mercado, se recomienda:

- Incluir la importancia del pago por servicios ambientales, pero acompañando dicho reconocimiento de las reformas a los ordenamientos que regulan la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, para que sus sistemas tarifarios efectivamente incorporen las externalidades positivas que prestan los ecosistemas, como ocurre con el Estado de México. De lo contrario, los mandatos en materia de servicios ambientales incluidos en la legislación de cambio climático quedarán como meras disposiciones programáticas, y
- Facultar a los Ejecutivos de las entidades federativas para promover el establecimiento de mercados voluntarios de comercio de emisiones, que sean complementarios a los que operen tanto a nivel nacional como internacional. La ventaja del modelo de la LGCC es que otorga cierta flexibilidad para crear y operar un instrumento de naturaleza compleja, como es el que nos ocupa.

d) En cuanto a otro tipo de instrumentos económicos, no se recomienda que la legislación de las entidades federativas los retome, ya que no está del todo claro su funcionamiento.

11. Sobre el acceso a la información, se recomienda que los ordenamientos de las entidades federativas:

- a) Incorporen la información de cambio climático directamente dentro de sus sistemas de información ambiental, si es que regulan la materia dentro de sus ordenamientos ambientales, como ocurre con Querétaro, o en caso de que emitan ordenamientos especiales sobre cambio climático, que ordenen la creación de subsistemas de información en la materia, que formen parte de los sistemas de información ambiental, a efecto de evitar la fragmentación de la información;
 - b) Ordenen la publicación periódica de informes en materia de cambio climático que incluyan datos sobre:
 - El manejo de los recursos de los fondos para el cambio climático o de las subcuentas correspondientes;
 - El contenido tanto de los inventarios como de los registros de emisiones;
 - Los resultados de las evaluaciones de la política en materia de cambio climático; y
 - Las actividades de las comisiones intersecretariales correspondientes.
 - c) Aprovechen los portales electrónicos gubernamentales para difundir la información correspondiente.
12. En materia de participación social, se recomienda que los ordenamientos de las entidades federativas:
- a) Ordenen la creación de consejos de integración ciudadana, evitando mezclar las funciones de concertación con las de coordinación, ya que de lo contrario se complica la operación de dichos órganos;
 - b) Prevean que dichos consejos formaran parte de los sistemas estatales de cambio climático, a efecto de ampliar los alcances de la concertación social;
 - c) Integren representación no gubernamental en los comités operativos de los fondos para el cambio climático, a efecto de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos;
 - d) Establezcan órganos de integración ciudadana encargados de evaluar la política de cambio climático;

- e) Se apoyen, supletoriamente, de los instrumentos participativos previstos en otros ordenamientos, ya que de esa forma se fortalece la participación social;
 - f) Ordenen y regulen la realización de procesos de consulta pública para la elaboración y actualización de sus instrumentos de planeación; y
 - g) Amplíen los alcances de los consejos de integración ciudadana, a efecto de que puedan asesorar a otras dependencias o entidades de la AP, a otros poderes o a los municipios.
13. Por último, respecto a los mecanismos de control se recomienda que los ordenamientos de las entidades federativas:
- a) Establezcan que el ejercicio de las facultades de control correrá a cargo de la dependencia ambiental correspondiente, cuando las procuradurías tengan la naturaleza de órganos desconcentrados, o que establezcan que serán ejercidas por las procuradurías, cuando éstas no formen parte de las dependencias ambientales correspondientes o, en su caso, hayan sido creadas por mandato de ley;
 - b) Establezcan sanciones específicas para los responsables de fuentes emisoras sujetas a reporte que:
 - No entreguen la información requerida dentro de los plazos correspondientes, y
 - Entreguen información falsa.
 - c) Establezcan sanciones agravadas en caso de reincidencias.
 - d) No traten el tema de responsabilidades de los servidores públicos, toda vez que éstas se encuentran debidamente reguladas por la ley especial de la materia; y
 - e) Incluyan disposiciones relativas a la denuncia popular, pero remitiendo a los procedimientos previstos en la legislación ambiental correspondiente.

BIBLIOGRAFÍA

Publicaciones consultadas

1. De la Maza Hernández, Roberto. “Necesidad de los congresos locales de emitir una ley en materia de cambio climático para atender lo dispuesto en la Ley General de Cambio Climático”, en ¿Cuáles son los siguientes pasos? Perspectivas Jurídicas sobre la Ley General de Cambio Climático. Environmental Law Institute y USAID. México, 2012.
2. Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México, 1995.
3. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro II, Noviembre de 2011, Tomo 1.

Normatividad nacional consultada

1. Código Financiero del Estado de México y Municipios
2. Ley de Acción de Cambio Climático en el Estado de Quintana Roo
3. Ley de Cambio Climático del Estado de Aguascalientes
4. Ley de Cambio Climático del Estado de Chihuahua
5. Ley de Cambio Climático del Estado de Durango
6. Ley de Cambio Climático del Estado de México
7. Ley de Cambio Climático del Estado de Michoacán de Ocampo
8. Ley de Cambio Climático del Estado de Puebla
9. Ley de Cambio Climático para el Estado de Guanajuato y sus Municipios
10. Ley de Cambio Climático para el Estado de Oaxaca
11. Ley de Cambio Climático para el Estado de San Luis Potosí
12. Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal
13. Ley de Mitigación y Adaptación ante los Efectos del Cambio Climático para el Estado de Hidalgo
14. Ley de Prevención, Mitigación y Adaptación del Cambio Climático para el Estado de Baja California
15. Ley de Protección Ambiental del Estado de Tabasco
16. Ley de Protección Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Querétaro
17. Ley del Agua para el Estado de México y Municipios
18. Ley Estatal de Mitigación y Adaptación ante los Efectos del Cambio Climático de Veracruz
19. Ley General de Cambio Climático
20. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

21. Ley No. 845 de Cambio Climático del Estado de Guerrero
22. Ley para la Acción ante el Cambio Climático del Estado de Jalisco
23. Ley para la Adaptación y Mitigación a los efectos del Cambio Climático en el Estado de Coahuila de Zaragoza
24. Ley para la Adaptación y Mitigación ante el Cambio Climático en el estado de Chiapas

www.mledprogram.org

