



Tania García López

Introducción al Derecho ambiental mexicano

Parte General



INTRODUCCIÓN AL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO

Parte general

Tania García López

Introducción al Derecho ambiental mexicano

Parte General



© Tania García López, 2018
© Wolters Kluwer España, S.A.

Wolters Kluwer

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
Tel: 902 250 500 – Fax: 902 250 502
e-mail: clientes@wolterskluwer.com
http://www.editorialbosch.mx

Primera edición: Septiembre 2018

Depósito Legal: M-28134-2018
ISBN versión impresa: 978-84-9090-325-4
ISBN versión electrónica: 978-84-9090-326-1

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer España, S.A.

© **Wolters Kluwer España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Dirijase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

<p align="center">ARTÍCULO 22. LGEEPA. INSTRUMENTOS FISCALES. REDACCIÓN ACTUAL</p>	<p align="center">ARTÍCULO 22. LGEEPA. INSTRUMENTOS FISCALES. REDACCIÓN PROPUESTA</p>
<p>Son instrumentos fiscales los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental. En ningún caso, estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios.</p>	<p>Son instrumentos fiscales los gravámenes y las ayudas fiscales. Los gravámenes fiscales: impuestos y derechos, deberán atender a la consecución de objetivos ambientales y no responder únicamente a fines recaudatorios. Las ayudas fiscales, exenciones y deducciones fiscales, deberán ser temporales y servir para cubrir necesidades socioeconómicas que justifiquen su aplicación.</p>
<p align="center">ARTÍCULO 22. LGEEPA. INSTRUMENTOS FINANCIEROS. REDACCIÓN ACTUAL</p>	<p align="center">ARTÍCULO 22. LGEEPA. INSTRUMENTOS FINANCIEROS. REDACCIÓN PROPUESTA</p>
<p>Son instrumentos financieros los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos, cuando sus objetivos estén dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como al financiamiento de programas, proyectos, estudios, investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente.</p>	<p>Son instrumentos financieros los créditos, las fianzas, los seguros, las ayudas públicas, los fondos y los fideicomisos, cuando sus objetivos estén dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como al financiamiento de programas, proyectos, estudios, investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente.</p>

2.3. Instrumentos económicos basados en el principio quien se beneficia paga

2.3.1. Intercambio de deuda por naturaleza

La Unión Europea en su V Programa de Acción Comunitario en materia ambiental ya proponía la reducción de la deuda externa de países terceros a cambio de que estos aumentasen sus acciones de protección ambiental.

Un ejemplo reciente de este instrumento es el pago, por parte de la Organización no Gubernamental (ONG) *The Nature Conservancy*, de gran parte de la deuda externa de Seychelles con la finalidad de que ésta destinase ese dinero a acciones de conservación ambiental¹⁶².

162. <http://www.seychellesnewsagency.com/articles/4751/Seychelles+buys+backmillion+in+debt+from+Paris+Club>

Esta iniciativa surge de los trabajos y acuerdos del Club de París, en su afán por buscar soluciones sostenibles y coordinadas para los Estados más pobres y con una deuda externa elevada¹⁶³.

En este caso *The Nature Conservancy* cubrió la deuda de Seychelles a cambio de que este país invirtiese el dinero que tenía destinado a este fin a acciones de conservación ambiental. Para ello se creó el Fondo Seychelles para la Conservación y Adaptación al Cambio Climático y se realizaron una serie de acciones utilizando diferentes instrumentos financieros, como fondos y fideicomisos, los cuales son, también, instrumentos económicos cada vez más utilizados con fines ambientales.

2.3.2. Pago por servicios ecosistémicos

Un instrumento económico cada vez más utilizado, que puede diseñarse como ayuda pública (subsidio) o como instrumento de mercado, es el pago por servicios ecosistémicos.

Si bien, en la actualidad en muchos países han sido diseñados a través de programas públicos, existe la posibilidad de diseñarlos de tal forma que se financien por el sector privado, lo cual se basaría en el principio quien *se beneficia paga* y se evitarían, así, nuevas ayudas públicas en favor del medio ambiente.

El pago por servicios ecosistémicos consiste en el otorgamiento de una retribución directa a aquéllos que se ocupan de conservar los ecosistemas que brindan una serie de servicios ambientales necesarios para el bienestar de una comunidad más o menos cercana.

Dicho pago constituye, así, una forma de internalizar, por parte de dicha comunidad, el coste de la prevención de la contaminación y también puede ser visto como una expresión del principio quien se beneficia paga, de acuerdo al cual, el beneficiado por la existencia de determinado hábitat será el que debe pagar por su conservación.

Los programas de pago por servicios ecosistémicos se ha planteado hasta el momento de formas muy diferentes, que van desde las ayudas públicas enmarcadas dentro de programas oficiales, hasta mecanismos de pagos voluntarios, realizados a través de fondos.

El VII Programa General de Acción de la Unión en materia de medio ambiente, en este sentido señala:

«Los recursos naturales son cada vez más escasos y, por eso, pueden aumentar la renta económica y los beneficios de quienes los posean o los utilicen de forma exclusiva. Para que esos recursos se utilicen de una manera más eficiente y para evitar distorsiones del mercado y generar, al mismo tiempo, ingresos públicos es necesaria una intervención pública que garantice que esas rentas no sean excesivas y que se tengan en cuenta las externalidades. En el marco del Semestre Europeo se atenderá a las prioridades medioambientales y climáticas, en particular mediante indicadores básicos cuando estas prioridades sean pertinentes a efectos de las perspectivas de crecimiento sostenible de los Estados miembros a los que se dirigen las recomendaciones. Asimismo, deben aplicarse de una forma más extensiva a nivel de la Unión y nacional otros instrumentos de mercado, tales como los pagos por servicios eco-

163. <http://www.clubdeparis.org>

sistémicos, para incentivar la participación del sector privado y la gestión sostenible del capital natural»¹⁶⁴.

2.3.2.1. *El pago por servicios ecosistémicos en México, ¿ayudas públicas o principio quien se beneficia paga?*

El pago por servicios ecosistémicos se ha planteado en México hasta el momento, sobre todo, para fomentar la conservación de áreas naturales como las forestales, acción ésta que permite detener la pérdida de fuentes acuíferas, la desertización y fomenta la captura de carbono, entre otros.

Sin embargo y, a pesar de que hasta el momento el pago por servicios ambientales sólo se ha planteado para la protección de áreas forestales en México, bien podría ser utilizado para la protección de otros ecosistemas.

A pesar de lo anterior, no existe todavía un diseño uniforme en relación a este instrumento; cuestiones como quienes son los beneficiarios de un servicio ambiental, y por ende, quienes deben pagar por dichos servicios o cuanto deben pagar y, por lo tanto cómo debe fijarse su precio, son aspectos que todavía no han sido resueltos.

Tampoco existe claridad en cuanto a qué instrumentos son más efectivos para desarrollar este instrumento ni qué estrategia de política pública adoptar.

El Plan Nacional de Desarrollo para el período 2007-2012¹⁶⁵ planteaba la creación de dispositivos afines al mecanismo de desarrollo limpio (MDL) para el pago por servicios ecosistémicos, aunque estos a día de hoy no se han desarrollado. Hasta el momento se han elaborado programas de pago por servicios ecosistémicos, financiados en su mayoría por el sector público, enfocados al agua.

La captura de carbono se consideraba como un servicio ambiental ya en el PND 2007-2012¹⁶⁶ y se planteaba su pago como un instrumento de mercado, el cual no necesariamente tendría que ser financiado por el sector público. De hecho, los instrumentos de mercado se supone que son financiados por los particulares y, por lo tanto, se basan en el principio de «quien contamina paga» o de «quien se beneficia paga», al contrario de lo que sucede con muchos de los esquemas actuales de pago por servicios ambientales, que funcionan como subsidios y, por ende, no están basados en estos principios.

El PND 2013-2018¹⁶⁷ señala en su estrategia 4.4.4., relacionada con la protección del patrimonio natural, entre otros, la necesidad de:

- Promover la generación de recursos y beneficios a través de la conservación, restauración y aprovechamiento del patrimonio natural, con instrumentos económicos, financieros y de política pública innovadores.
- Incrementar la superficie del territorio nacional bajo modalidades de conservación, buenas prácticas productivas y manejo regulado del patrimonio natural.

164. VII Programa General ..., *op. cit.*, objetivo prioritario número 6.

165. Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2007.

166. *Ibidem*, p. 247.

167. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *op. cit.*

- Recuperar los ecosistemas y zonas deterioradas para mejorar la calidad del ambiente y la provisión de servicios ambientales de los ecosistemas»¹⁶⁸.

Como mencionamos, ha sido muy habitual en México, al igual que en otros países, cubrir el pago por servicios ambientales a través de ayudas públicas. Así, desde el año 2003, se inició el pago por servicios ambientales en el país a través de cuatro programas¹⁶⁹:

1. El programa de servicios ambientales hidrológicos (PSAH).
2. El programa para desarrollar el mercado de servicios ambientales por captura de carbono y los derivados de la biodiversidad y para fomentar el establecimiento y mejoramiento de sistemas agroforestales (PSA-CABSA).
3. El proyecto de servicios ambientales del bosque (PSAB).
4. El programa ProArbol.

En la actualidad el Programa Nacional Forestal (PRONAFOR) «apoya a los dueños y poseedores de bosques, selvas, manglares, humedales y zonas áridas, para cuidar, mejorar y aprovechar sustentablemente los recursos forestales presentes en estos ecosistemas»¹⁷⁰.

De acuerdo a sus reglas de operación¹⁷¹, en su componente de servicios ambientales, el objetivo del programa se centra en:

«Otorgar apoyos a personas propietarias o poseedoras de terrenos forestales, que de manera voluntaria deciden participar en el programa de pago por servicios ambientales, con el objeto de incorporar prácticas de buen manejo para promover la conservación y manejo sustentable de los ecosistemas, y fomentar la provisión en el largo plazo de los servicios ambientales, tales como la captación de agua, el mantenimiento de la biodiversidad y la captura y conservación del carbono, los cuales benefician a centros de población o el desarrollo de actividades productivas»¹⁷².

A nivel estatal son muchas las entidades federativas que han iniciado programas de pago por servicios ambientales. Así, la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable para el estado de Veracruz¹⁷³ define, en su artículo 2, el objeto de la Ley:

[...] regular y fomentar las acciones de conservación, protección y restauración, producción, ordenación, cultivo, manejo y aprovechamiento que se realicen sobre los ecosistemas forestales, los servicios ambientales que éstos ofrecen, las cuencas hidrológico forestales y los recursos forestales maderables [...] para propiciar el desarrollo forestal sustentable de la entidad¹⁷⁴.

168. *Idem*.

169. Consultado en: <http://www.conafor.gob.mx>

170. <http://www.conafor.gob.mx/web/apoyos/pronafor/>

171. Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 2014.

172. *Idem*.

173. *Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, Gaceta Legislativa del Estado de Veracruz de 14 de julio de 2006.

174. *Ibidem*, artículo 2.



Esta obra, *Introducción al Derecho ambiental mexicano, Parte General*, aborda las bases del derecho ambiental en nuestro país. Analiza, en primer lugar, los orígenes y la evolución de esta disciplina jurídica, ahondando en sus características, las relaciones con otras disciplinas y los ordenamientos confluente en la protección jurídica del medio ambiente.

En segundo lugar, presenta y expone detalladamente las bases jurídicas de los instrumentos económicos en materia ambiental, explicando las características de cada uno de ellos y su funcionamiento.

Por último, se lleva a cabo un recorrido exhaustivo por los principios del Derecho ambiental, su significado, contenido y alcance, tanto en el ordenamiento jurídico mexicano como en el derecho comparado, especialmente el de la Unión Europea.

Se trata, en definitiva, de una obra que aborda los elementos básicos del derecho ambiental en México, sentando las bases para una correcta comprensión de la regulación que este ordenamiento jurídico hace de los diferentes sectores del medio ambiente.

ISBN: 978-84-9090-325-4



9

788490

903254



3652K28463