

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 90. Y 91 DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Cambio Climático, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 39, numerales 1 y 2 y, 45, numeral 6, inciso e) y f), ambos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 80, numeral 1, fracción II; 85 y 157, numeral 1, fracción I, todos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente dictamen, al tenor de los siguientes:

I. ANTECEDENTES.

1. En sesión celebrada en esta Cámara de Diputados de fecha 18 de abril de 2017, el diputado Tomás Roberto Montoya Díaz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, presentó la Iniciativa que reforma los artículos 80., 90. Y 91 de la Ley General de Cambio Climático en materia de fondos estatales y municipales para la mitigación del cambio climático.
2. La Presidencia de la Mesa Directiva determinó dictar el siguiente trámite: "Túrnese a la Comisión de Cambio Climático para dictamen".
3. Se recibió en las oficinas de la Presidencia de la Comisión de Cambio Climático una copia del expediente de la iniciativa en comento mediante oficio Núm. DGPL-63-II-1-2259, con fecha 19 de abril de 2017.

II. OBJETO Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA.

De acuerdo con el diputado Montoya, "...México ha sido uno de los países más activos para combatir y reducir los efectos del cambio climático..."

Afirma el diputado proponente que nuestro país fue el primero que promulgó una ley general en materia de cambio climático y en la que establecen compromisos y acciones que deben adoptar todos los niveles de gobierno; así mismo, da lugar a los organismos especializados que realizarán tareas de prevención, combate y mitigar los efectos del calentamiento global y el cambio climático.

Continúa poniendo de relieve que el acuerdo de París considera la importancia de que todos los niveles de gobierno y diversos actores asuman un compromiso, "...de acuerdo con los parámetros establecidos en su legislación, más específicamente en materia de asignación de recursos y conformación de fondos específico para la mitigación de los efectos de este fenómeno".

Señala, por otra parte, que “Hacen falta grandes flujos de inversiones destinadas a energías limpias, reforestación, potabilización de agua y prevención de desastres” y que, de acuerdo con la ONU, se “estima que para lograr un desarrollo sostenible se necesitan entre 5 y 7 billones de dólares anuales, y que buena parte de ese dinero debe servir para financiar la transición a una economía mundial baja en carbono y resiliente”.

Agrega que, en el caso de México, el aumento de eventos extremos, han incrementado el grado de vulnerabilidad de la población, la infraestructura y las actividades productivas en México y que el cambio climático es una asignatura que compete a todos los niveles de gobierno, como lo establece la Ley General de Cambio Climático que asigna atribuciones a la federación, los estados y los municipios, y ordena la creación del Fondo para el Cambio Climático.

Al respecto, menciona que el ejercicio de recursos para el combate al cambio climático debe contar con diversas alternativas que puedan enfocarse en las problemáticas específicas de cada región.

Afirma el diputado proponente que “La redacción actual de la Ley General de Cambio Climático, contempla que los Estados de la República y los municipios podrán gestionar y administrar fondos para implementar acciones en la materia; sin embargo, no se determina que dichos fondos sean de carácter permanente ni que puedan ser presupuestados directamente por la entidad y/o el ayuntamiento, lo que genera incertidumbre y dependencia de otras fuentes de ingreso para llevar a cabo las acciones necesarias para mitigar los efectos de desastres naturales y desplazamientos humanos”.

Con la finalidad de no alterar el sentido de sus argumentos, se cita textualmente la siguiente parte de la exposición de motivos:

“Con esta propuesta, se garantiza que las entidades y los municipios puedan contar con un flujo directo de recursos para hacer frente a sus necesidades específicas, lo cual favorece su autonomía presupuestal y fortalece su capacidad de prevención y atención a problemáticas locales relacionadas con el cambio climático.

Elaborar la política estatal en materia de cambio climático, programando en su presupuesto anual una partida específica en el ramo, permitirá que los gobiernos estatales puedan implementar de manera autónoma y enfocada en las necesidades de cada entidad políticas dedicadas a:

- Instrumentar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.
- Preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos
- Monitoreo de Calidad del aire en las zonas urbanas y metropolitanas.
- Seguridad Alimentaria
- Desarrollo Rural
- Educación
- Infraestructura
- Ordenamiento territorial
- Residuos
- Protección Civil
- Prevención y atención de enfermedades derivadas de los efectos del cambio climático.

Estos mecanismos también pueden servir para identificar las necesidades de financiamiento dentro de las diferentes entidades de la República, conforme a las afectaciones sufridas por el cambio

climático y para desarrollar capacidades y el intercambio de conocimiento para la correcta implementación de una política transversal en la materia.

Así mismo estos recursos pueden ser utilizados para atraer el financiamiento de otros sectores como la banca privada y proporcionar una coordinación estatal. El mecanismo puede ser diseñado de forma flexible, coordinada y predecible para apoyar el cumplimiento de prioridades de cada entidad y el fortalecimiento de instituciones locales.”

En la última parte de su exposición de motivos, el diputado proponente hace referencia al artículo 91 de la Ley General de Cambio Climático, en el cual, afirma el diputado, se señala que “...los Estados y Municipios podrán desarrollar instrumentos económicos que beneficien la aplicación de programas que incentiven la aplicación de políticas contra el cambio climático, considerándose entre estos, los estímulos fiscales”.

Afirma, también que el municipio, dentro de las atribuciones conferidas por la fracción IV del artículo 115 constitucional, puede desarrollar instrumentos económicos e incentivos fiscales que favorezcan la creación y aplicación de una política municipal en materia de cambio climático con recursos y objetivos propios.

Remata el legislador que las acciones para combatir el cambio climático requieren del respaldo de recursos económicos accesibles, oportunos, constantes y suficientes y que el desarrollo de políticas fiscales e instrumentos económicos con *enfoque climático* impulsarán un desarrollo económico bajo en emisiones y elevará la competitividad.

A partir de las motivaciones expuestas, el diputado Tomás Roberto Montoya Díaz propone la iniciativa en comento en los siguientes términos:

“Decreto por el que se modifican la fracción XVII del artículo 8, la fracción IX del artículo 9 y se reforma el artículo 91, todos de la Ley General de Cambio Climático en materia de fondos estatales y municipales para la mitigación del cambio climático

Primero. Se modifica la Fracción XVII del artículo 8 de la Ley General de Cambio Climático.

Artículo 8o. Corresponde a las entidades federativas las siguientes atribuciones:

XVII. Gestionar, **programar** y administrar **en sus presupuestos de egresos** fondos estatales para apoyar e implementar las acciones en la materia;

Segundo. Se modifica la fracción IX del artículo 9 de la Ley General de Cambio Climático.

Artículo 9o. Corresponde a los municipios, las siguientes atribuciones:

IX. Gestionar, administrar y **destinar** recursos para ejecutar acciones de adaptación y mitigación ante el cambio climático;

Tercero. Se modifica el artículo 91 de la ley General de Cambio Climático.

Artículo 91. *La Federación, los Estados, la Ciudad de México y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en materia de cambio climático.*

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

Una vez planteados los antecedentes, objetivo y contenido de la iniciativa con proyecto de decreto que promueve el diputado Tomás Roberto Montoya Díaz, la Comisión de Cambio Climático funda el presente dictamen con base en las siguientes:

III. CONSIDERACIONES:

PRIMERA. En relación con lo señalado por el diputado proponente, en el sentido de que México ha sido uno de los países más activos para combatir y reducir los efectos del cambio climático, se puede señalar que fueron tres países los primeros que crearon leyes relacionadas con el calentamiento global y el cambio climático, a saber: Japón, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

En este mismo orden de cosas, en su Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, la Auditoría Superior de la Federación, en su apartado correspondiente a Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pasa revista a la política de Mitigación al Cambio Climático mediante la auditoría de desempeño 14-0-16100-07-0134.

El objetivo de la auditoría fue fiscalizar el cumplimiento del objetivo de las acciones de mitigación al cambio climático, a fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

De acuerdo con el Informe, la auditoría incluyó lo siguiente:

“La promoción, coordinación, financiamiento y seguimiento de proyectos de la Administración Pública Federal no han tenido el efecto previsto en la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero, lo que limita su contribución a mitigar el cambio climático que garantice el derecho de los 119,713.0 miles de mexicanos a un medio ambiente sano.

“En opinión de la ASF, la SEMARNAT no ha tenido la capacidad operativa suficiente para coordinar las acciones de las dependencias y entidades de la APF para cumplir con los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional, en el marco del PECC 2014-2018; a 2014 ha disminuido el número de proyectos que realizan particulares para mitigar GEI, tanto en el esquema de los MDL como los denominados NAMA, lo que en conjunto ha ocasionado retrasar el desarrollo de las capacidades para transitar hacia una economía de bajo carbono ya que si bien el PIB se ha incrementado con un menor volumen de CO₂e, su correlación fue positiva de 0.95. Además, el ritmo de mitigación de las emisiones ha sido menor que el esperado, por lo que no tendrán en el mediano y largo plazos el efecto previsto, ya que, de 2014 a 2018, se definió en el PECC una meta de mitigación de 83.2 MtCO₂e, la cual a 2014 se alcanzó en 28.7%, por lo que, de continuar con la tendencia a 2020, la mitigación alcanzada representará sólo el 39.2% de la línea base calculada (960 MtCO₂e) y para el caso de la meta a 2050 se tendría una variación de 71.2% (1,379.4 MtCO₂e), que representa la brecha para mitigar 1,937



COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO QUE
REFORMA LOS ARTÍCULOS 9o. Y 91 DE LA LEY
GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

MtCO_{2e} previstas en 2050. Adicionalmente, con la reciente creación de la Ley General de Cambio Climático aún no se implementan ni consolidan los diferentes elementos que integran el Sistema Nacional de Cambio Climático, lo que provoca que actualmente éste no disponga del Sistema de Información sobre el Cambio Climático (SICC), del Registro Nacional de Emisiones (RENE), ni del Sistema de Información de la Agenda de Transversalidad del Programa Especial de Cambio Climático (SIAT-PECC), por lo que se carece de evaluaciones que permitan obtener información relevante de la relación entre las actividades económicas y el cambio ambiental para la toma de decisiones en la política pública.

Las acciones promovidas por la ASF tienen como fin promover el incremento de la capacidad de coordinación de la SEMARNAT para promover la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de la sociedad en la reducción de emisiones; la promoción de proyectos con mayor potencial para atender los compromisos nacionales de mitigación; la superación de la problemática de la inadecuada programación de metas y de asignación de recursos que coadyuven al logro de las metas nacionales de mitigación de corto, mediano y largo plazos; así como a disponer de los sistemas y registros de información que permitan la evaluación de las acciones realizadas y la oportuna toma de decisiones para transitar a una economía baja en carbono.”

En conclusión, hace falta una decidida aplicación de políticas de mitigación y prácticas de adaptación para, de verdad, avanzar en el combate al cambio climático y la adaptación a sus efectos.

SEGUNDA. Tiene razón el diputado Montoya cuando dice que “Hacen falta grandes flujos de inversiones destinadas a energías limpias, reforestación, potabilización de agua y prevención de desastres”.

Lo anterior se constata cuando se revisan los recursos presupuestarios asignados para el Ramo 16, Medio Ambiente y Recursos Naturales, los cuales se ha visto disminuido en un 47% en pesos corrientes para el periodo que va de 2015 a 2017; por supuesto, la reducción es mayor en pesos constantes.

Ramo 16. Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Presupuesto aprobado en pesos corrientes, 2015-2017.

PEF 2015	PEF 2016	PEF 2017
67,976,702,425	55,770,254,828	36,058,607,085

Fuente: Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2015 a 2017.

COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO QUE
REFORMA LOS ARTÍCULOS 9o. Y 91 DE LA LEY
GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

Ramo 16. Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Presupuesto aprobado 2015-2017.

2015-2016	2016-2017	2015-2017
-17.96%	-35.34%	-46.95%

Fuente: Cuadro anterior.

Así mismo, los recursos que se han destinado para los objetivos del Fondo para el Cambio Climático han sido limitados.

TERCERA. La razón le asiste al diputado Montoya cuando afirma que el cambio climático es una asignatura que compete a todos los niveles de gobierno, por lo que la Ley General de Cambio Climático asigna atribuciones a la federación, los estados y los municipios, y ordena la creación de un fondo con recursos federales.

Sin embargo, una revisión de las entidades con legislación en la materia muestra que ésta no ha sido una prioridad a incorporar en diversas entidades federativas; más grave aún es la preocupante irregularidad en cuanto a la formulación de programas que plasmen objetivos y metas en relación con acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

CUARTA. Afirma el diputado proponente que “La redacción actual de la Ley General de Cambio Climático, contempla que los Estados de la República y los municipios podrán gestionar y administrar fondos para implementar acciones en la materia; sin embargo, no se determina que dichos fondos sean de carácter permanente ni que puedan ser presupuestados directamente por la entidad y/o el ayuntamiento, lo que genera incertidumbre y dependencia de otras fuentes de ingreso para llevar a cabo las acciones necesarias para mitigar los efectos de desastres naturales y desplazamientos humanos”.

Lo que se entiende de la anterior aseveración, es que la intención de la reforma propuesta obligue a que los mencionados fondos estatales se deriven de las arcas públicas y que no estén sujetos a la gestión de aportaciones diferentes a las fuentes de ingresos sobre las cuales se presupuesta anualmente el gasto público de las entidades.

Bajo esta consideración se hacen las siguientes reflexiones respecto de la propuesta de reformar los artículos 8º y 9º:

La propuesta de reformar el artículo 8o redunda en aquello que atentaría contra la soberanía de las entidades de la Federación que ampara la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principio del federalismo de la Nación.

Se considera que la intención del diputado proponente es la de dar fuerza a la necesidad de que los municipios realicen acciones contra cambio climático, mediante la adición de la frase **asignar recursos** que se destinarían a ejecutar acciones de adaptación y mitigación ante el cambio climático.



COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO QUE
REFORMA LOS ARTÍCULOS 90. Y 91 DE LA LEY
GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

QUINTA. En la exposición de motivos de la iniciativa que aquí se dictamina, se afirma que “El artículo 91 de la Ley General de Cambio Climático, señala que los Estados y Municipios podrán desarrollar instrumentos económicos que beneficien la aplicación de programas que incentiven la aplicación de políticas contra el cambio climático, considerándose entre estos, los estímulos fiscales.”

El referido artículo de la Ley General de Cambio Climático señala a la letra (subrayado propio) lo siguiente:

“Artículo 91. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en materia de cambio climático.”

Agrega el diputado Montoya que “...el Municipio, dentro de las atribuciones conferidas por la fracción IV del artículo 115 constitucional, puede ser considerado por la Ley para desarrollar instrumentos económicos e incentivos fiscales que favorezcan la creación y aplicación de una política municipal en materia de cambio climático con recursos y objetivos propios”.

Hay que subrayar que la Constitución Política no establece facultades para que los municipios establezcan medidas de carácter fiscal; sin embargo, se considera procedente la propuesta del diputado Montoya, en relación a la inclusión de los municipios en el artículo 91. Lo anterior, en virtud de que hay acciones que establece el artículo 92 de la Ley General de Cambio Climático como instrumentos económicos que bien pueden realizar los municipios sin trastocar las disposiciones que reserva la Constitución Política a este orden de gobierno. Es el caso de las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos.

Así mismo se considera pertinente la modificación del nombre de la entidad antes denominada Distrito Federal por Ciudad de México. No se procede a modificar todas las referencias al Distrito Federal en la Ley General de Cambio Climático, en virtud de que se encontraría fuera del objetivo de la iniciativa. En todas otras referencias al antiguo nombre de la Ciudad de México, se aplicará lo dispuesto en el artículo Décimo Cuarto transitorio del Decreto de reforma constitucional por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, que señala que “A partir de la fecha de entrada en vigor de este Decreto, todas las referencias que en esta Constitución y demás ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México”.

SEXTA. Afirma el diputado proponente que con la propuesta contenida en la iniciativa en cuestión, “...se garantiza que las entidades y los municipios puedan contar con un flujo directo de recursos para hacer frente a sus necesidades específicas, lo cual favorece su autonomía presupuestal y fortalece su capacidad de prevención y atención a problemáticas locales relacionadas con el cambio climático”.

Y que “Elaborar la política estatal en materia de cambio climático, programando en su presupuesto anual una partida específica en el ramo, permitirá que los gobiernos estatales puedan implementar de manera autónoma y enfocada en las necesidades de cada entidad...” en cuestión de política de cambio climático”



COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO QUE
REFORMA LOS ARTÍCULOS 9o. Y 91 DE LA LEY
GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

A este respecto, se ha señalado en las tres primeras consideraciones que

1. De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, "La promoción, coordinación, financiamiento y seguimiento de proyectos de la Administración Pública Federal no han tenido el efecto previsto en la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero"
2. La reducción del presupuesto para el Ramo 16, Medio Ambiente y Recursos Naturales, es del 47% y del Instituto Nacional de Ecología y de Cambio Climático, ha sido del 18%. Así mismo, los recursos que, de acuerdo con la Ley General de Cambio Climático, deben apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático, han sido muy limitados.
3. El número de las entidades con legislación en materia de cambio climático muestra que no ha sido prioridad de los estados incorporar el problema del cambio climático, ni en su legislación, ni en sus programas de gobierno. Lo anterior, a pesar de lo dispuesto en la Ley General de Cambio Climático.

Por otra parte, refiriéndose a toda política pública, el autor Luis F. Aguilar afirma que "En primer lugar, una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Aun en el caso de inacción, se ha decidido deliberadamente no actuar frente a un problema público, considerando que el dejar hacer o cerrar los ojos es la mejor estrategia frente a una cuestión. Por su carácter propositivo, referido a la realización de objetivos, la política denota las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, y las consecuencias de sus actos..."¹.

Esto es, las prioridades programadas y presupuestadas por un gobierno, son dependientes de voluntad política; la Ley General de Cambio Climático ya dispone los elementos suficientes para que exista una legislación local en cada entidad y para que se implemente una política local en la materia con sus objetivos, metas e instrumentos adecuados. Por lo tanto, en el momento en que las autoridades estatales y municipales consideren entre sus prioridades una política de cambio climático, esas autoridades diseñarán instrumentos y pondrán en marcha políticas locales de cambio climático y proveerán los recursos necesarios para llevarlas a cabo.

Las reformas aquí aprobadas, sin embargo, buscan ser un instrumento que refuerce las acciones contra el Comisión de Cambio Climático por parte de los municipios.

Por los argumentos expuestos en las consideraciones anteriores, los diputados integrantes de esta Comisión de Cambio Climático sometemos al Pleno de esta honorable Asamblea el siguiente:

¹ Aguilar Villanueva, Luis F., La Hechura de las Políticas, Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, México, 1992, p. 24.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO QUE
REFORMA LOS ARTÍCULOS 9o. Y 91 DE LA LEY
GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 9o. Y 91 DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma la fracción IX del artículo 9o. y el artículo 91 de la Ley General de Cambio Climático, para quedar como sigue:

Artículo 9o. Corresponde a los municipios, las siguientes atribuciones:

I. a VIII. ...

IX. Gestionar, **asignar y administrar recursos destinados a la ejecución de** acciones de adaptación y mitigación ante el cambio climático;

X. a XII. ...

...

Artículo 91. La Federación, los Estados, **la Ciudad de México y los Municipios, circunscribiéndose estrictamente al** ámbito de sus respectivas competencias **que establece esta ley y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en materia de cambio climático.

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, 10 de octubre de 2017.

SE ADJUNTA AL PRESENTE DICTAMEN LA FIRMA APROBATORIA DE LA MAYORÍA DE LOS INTEGRANTES DE ESTA COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO.