



Universidad Nacional Autónoma de México

Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración

Facultad de Contaduría y Administración

Facultad de Química

Instituto de Investigaciones Sociales

Instituto de Investigaciones Jurídicas

T e s i s

**Los tributos ambientales en el ámbito local y la
actitud del ciudadano ante su probable implantación.
“El caso Miravalle” en la zona metropolitana de
Guadalajara.**

Que para obtener el grado de:

**Doctor en Ciencias de la
Administración**

Presenta: Martha Elba Palos Sosa

Tutor: Dra. Gabriela Ríos Granados

Asesor de apoyo: Dra. Irma Manrique Campos

México, D.F.

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatorias:

A: la memoria de mis padres: *Ramón y Agustina*

A: *Eduardo, Eduardo Jr. y Esteban Eduardo.*

Por su apoyo incondicional, por largas y extenuantes jornadas de trabajo dedicadas al proyecto; por sus recomendaciones; por su paciencia, pero sobre todo por su amor.

Agradecimientos:

A: *Dra. Ríos Granados, Dra. Manrique Campos, Dr. Saldívar Valdés, Dra. Martín Granados, Dr. Ortega Maldonado*, comité tutorial y sinodales, por compartir conmigo su tiempo y conocimientos; por sus comentarios y aportaciones que en conjunto, hicieron posible el desarrollo y culminación del trabajo.

A: *Dra. Laura Elena Cervantes*, por su apoyo y permanente estímulo para la conclusión del trabajo de investigación.

CONTENIDO

ABREVIATURAS.	7
INTRODUCCIÓN.	12
CAPÍTULO 1. Los tributos ambientales.	26
1.1. Conceptos básicos	26
1.2. Mecanismos públicos de protección ambiental	30
1.2.1. Instrumentos administrativos	31
1.2.2. Instrumentos persuasivos	32
1.2.3. Instrumentos económicos	33
1.3. La coordinación entre política fiscal y política ambiental	36
1.3.1. Naturaleza y características de la relación	37
1.3.2. La transversalidad en políticas ambientales	38
1.3.3. Factores que desalientan la armonización fiscal-ambiental	42
1.3.4. Factores que alientan la integración fiscal-ambiental	46
1.3.5. Función económica de las políticas tributaria y social	48
1.4. Modelos de tributación ambiental	49
1.4.1. Modelo extensivo	49
1.4.2. Modelo de Reforma Fiscal Verde	50
1.4.3. Modelo Dual	52
1.5. Principios básicos de los tributos ambientales	53
1.5.1. De política ambiental	54
1.5.2. Constitucionales	58

1.6. Elementos de los tributos_____	73
1.6.1. Cualitativos_____	73
1.6.2. Cuantitativos_____	78
1.7. Reflexiones y propuestas sobre el capítulo_____	81

CAPITULO 2. Evidencias empíricas de los modelos más destacados en el Mundo y la situación de México.

2.1. Modelos destacados en el Mundo_____	86
2.1.1. En la Unión Europea_____	87
2.1.1.1. La Reforma Fiscal Verde en Suecia_____	94
2.1.1.2. En España_____	98
2.1.2. En los Países Miembros de la OCDE_____	103
2.1.3. En Estados Unidos de Norteamérica_____	107
2.1.4. En América Latina_____	110
2.2. La situación de México en la materia_____	114
2.2.1. Consulta Ciudadana y Medio Ambiente_____	114
2.2.2. Marco Jurídico Federal_____	124
2.2.2.1. Constitucional_____	125
2.2.2.2. Disposiciones fiscales específicas_____	131
2.2.3. Normatividad Estatal_____	141
2.2.4. Normatividad Municipal_____	143
2.3. Reflexiones y propuestas sobre el capítulo_____	148

CAPÍTULO 3. Las relaciones intergubernamentales en México. El Municipio como base y objeto de estudio.

3.1. Observaciones generales_____	151
3.2. Las relaciones intergubernamentales_____	153
3.2.1. Su situación en Latinoamérica_____	154

3.2.2. El Modelo Mexicano_____	157
3.2.2.1 En gestión ambiental_____	161
3.2.2.2 La intermunicipalidad_____	165
3.3. El Municipio como objeto de estudio_____	168
3.3.1. Como hecho objetivo_____	171
3.3.2. Como realidad jurídica_____	172
3.3.3. Conceptualización_____	175
3.3.3.1. Etimología_____	175
3.3.3.2. Conceptos más comunes_____	176
3.3.4. Historiografía_____	178
3.3.5. Naturaleza Jurídica_____	182
3.3.5.1. Constitución Federal_____	183
3.3.6. Potestad y competencia tributaria municipal_____	193
3.3.6.1. Juicios de gestión hacendaria municipal_____	196
3.4. Reflexiones y propuestas sobre el capítulo_____	203

CAPÍTULO 4. La Actitud del Ciudadano ante las contribuciones ambientales.

Estudio de caso.

4.1. Introducción_____	210
4.2. Planteamiento del Problema _____	211
4.3. Objetivos de la investigación de campo _____	214
4.4. Premisas_____	214
4.5. Preguntas de investigación _____	215
4.6. Marco Teórico_____	216
4.6.1. Situación geográfica del Municipio de Tlaquepaque_____	216
4.6.2. Diagnóstico de la problemática ambiental_____	217
4.7. Metodología_____	222
4.8. Participación ciudadana_____	226

CONTENIDO

4.9. Resultados	228
4.9.1. Evaluación del Medio Ambiente	229
4.9.2. Sus principales problemas	231
4.9.3. Medidas de Solución	232
4.9.4. Acciones a favor del medio ambiente	232
4.9.5. Postura ante las contribuciones	233
4.9.6. Formas de contribuir al mejoramiento ambiental	233
4.9.7. Responsables de la contribución	233
4.9.8. Cruces entre variables	234
4.10. Análisis de Resultados	239
4.11. Anexos	246
4.11.1. Anexo 1. Instrumento de investigación. Cuestionario	246
4.11.2. Anexo 2. Gráficas	250
4.11.3. Esquemas de cruces	270
4.12. Reflexiones sobre el estudio de caso	277
BIBLIOGRAFÍA.	278
ANEXOS.	321

ABREVIATURAS

AL	América Latina
ADAME	Asociación Nacional de Derecho Ambiental Español
ADESUR	Asociación para el Desarrollo Regional del Centro-Sur de Córdoba, Argentina.
AIJ	Actividades de Implementación Conjunta
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
Art.	Artículo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPG	Bien Público Global
BTU	British Temal Unit
Cap.	Capítulo
CCTI	Climate Change Technology Initiative
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESPEDES	Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CFF	Código Fiscal de la Federación
Cfr.	Confróntese
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CEDER	Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local
CNEM	Centro Nacional de Estudios Municipales
CENMA	Centro Nacional del Medio Ambiente
CLAD	Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNA	Comisión Nacional del Agua
CNDM	Centro Nacional de Desarrollo Municipal
CNH	Convención Nacional Hacendaria
Coord.	Coordinador

Comp.	Compilador
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuacultura y pesca
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CONAZA	Comisión nacional de Zonas Áridas
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CS	Cotizaciones Sociales
DGI	Dirección General Impositiva
DOF	Diario Oficial de la Federación
Ed.	Editorial
EPA	Environmental Protection Agency
Et. Al.	Et alia
FAISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
FFP	Fondo Federal Participable
FCE	Fondo de Cultura Económica
FDUC	Facultade de Directo da Universidade de Coimbra
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GF	Gaceta Fiscal
GPG	Global Public Goods
HPE	Hacienda Pública Española
HFC	Compuestos Hidrofluorocarbonados
IEF	Instituto de Estudios Fiscales
IEPS	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
IFE	Instituto Federal Electoral
ILSEN	Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República
IGLOM	Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos.
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública, A.C.
INE	Instituto Nacional de Ecología
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
INM	Instituto Nacional de las Mujeres
IRPF	Impuesto a la Renta de las Personas Físicas
IS	Impuesto de Sociedades
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LA	Ley Aduanera
LFC	Luz y Fuerza del Centro
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
LIEPS	Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
LIVA	Ley del Impuesto al Valor Agregado
LISR	Ley del Impuesto Sobre la Renta
LTUV	Ley de Tenencia y Uso de Vehículos
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MIE	Mercado Internacional de Emisiones
No.	Número
NCEE	Noticias de la Comunidad Económica Europea
NEPA	National Energy Polic Act
NUE	Noticias de la Unión Europea
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales.
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Óp. cit.	Obra citada
p.	Página
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PFC	Compuestos Perfluorocarbonados
PGR	Procuraduría General de la República

PIB	Producto Interno Bruto
PK	Protocolo de Kioto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para la Población y el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
pp.	Páginas
PPP	Polluter Pays Principle
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas.
RAP	Revista de Administración Pública
RDFHP	Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional
REDF	Revista Española de Derecho Financiero
Ref.	Referencia
REHL	Revista de Economía y Hacienda Local
RFA	República Federal Alemana
RFV	Reforma Fiscal Verde
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SALUD	Secretaría de Salud
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMADES	Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable
SEMAR	Secretaría de la Marina
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía

SEPOMEX	Servicio Postal Mexicano
SGTC	Sevedish Green Tax Comision
SHCP	Secretaria de Hacienda y Crédito Público
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
SO2	Dióxido de Azufre
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
STAU de G	Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad de Guadalajara
TCEE	Tratado de la Comunidad Económica Europea
Tít.	Título
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TLCUM	Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y los Estados Unidos Mexicanos
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
U de G	Universidad de Guadalajara.
UE	Unión Europea
UMN	Unión Mundial para la Naturaleza
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNEP	United Nations Environment Programmed
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
Vid.	Véase
Vol.	Volumen
v. gr.	Verbi gratia

INTRODUCCIÓN

Es a partir de 1972, que en el ámbito internacional se hace patente la preocupación por abordar globalmente¹ la problemática ambiental del planeta,² y esto fue posible gracias a la Cumbre de Estocolmo convocada por la Organización de las Naciones Unidas. En Estocolmo se establecieron criterios y principios que se ofrecieron a los Pueblos como guía para el rescate, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente. La Cumbre generó además, excelentes instrumentos jurídicos que sirvieron de base para el desarrollo del Derecho Internacional en materia de Medio Ambiente. Aportó también, elementos para la elaboración de la Agenda 21, principios fundamentales que se han convertido en recomendaciones esenciales,³ para mejorar la calidad de vida de los seres que habitan el planeta, objetivo principal -este último- de cualquier política o legislación ambiental.

No obstante los avances anteriores, sólo fue, hasta 20 años después que en la Conferencia de Río de Janeiro, Brasil realizada en 1992⁴, se logran acuerdos específicos y se hacen recomendaciones concretas para desarrollar instrumentos económicos y jurídicos que permiten el rescate, la preservación y mejoramiento del medioambiente. En la sección III de la Agenda 21 se contemplan los

¹Lo ambiental emerge en el contexto de la globalización como una dimensión reorientadora del desarrollo que califica el crecimiento económico al remitirse a los fundamentos mismos de la producción y el consumo. De esta manera, el desarrollo sostenible se apoya en el reconocimiento de la función que cumple el medio ambiente y los recursos naturales como base de sustentación material, ecosistémica, ambiental y energética de los procesos económicos.

²Los desafíos medioambientales globales, que en décadas recientes se han intensificado en el planeta, tales como: el efecto invernadero, la destrucción de la capa de ozono, la degradación ambiental de cuencas, áreas costeras y océanos, la desertificación aunada a la pérdida de superficie arable, así como las crecientes tasas de extinción de especies de fauna y flora, entre otros, son una muestra de la insostenibilidad del actual modelo económico de desarrollo, poniendo también en tela de juicio los propios patrones de valor y culturales de la relación entre seres humanos y naturaleza. La aseveración anterior, pertenece a Alicia Bárcena, Directora, División Medio Ambiente y Asentamientos Humanos Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Forma parte, de la ponencia presentada al Seminario Internacional CENMA, "Experiencia Latinoamericana en manejo ambiental", Santiago, Chile 30-31 Marzo del 2000.

³El mayor Panel Intergubernamental de científicos y expertos -incluido el Premio Nóbel Mario Molina-, sobre el cambio climático, coordinado por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas por el Medio Ambiente en el IV Informe de Evaluación de los últimos cinco años, celebrado en Valencia, en Noviembre de 2007, piden luchar contra la mayor crisis global y sostienen que es urgente establecer acciones para frenar el calentamiento global. Coinciden en que las próximas dos décadas la temperatura irá en aumento debido a las emisiones de gas efecto invernadero, ello contribuirá a reducir la cobertura de nieve y los casquetes polares, incluso no descartan que a finales del siglo el hielo se derrita. También señalan que los fenómenos extremos como las olas de calor y las trombas de agua seguirán siendo cada vez más frecuentes y más intensas, en particular la velocidad del viento y las lluvias ácidas.

⁴Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

mecanismos financieros, educativos, de participación social, y de transferencia tecnológica e identifica a los actores que pueden participar en ello citando entre otros niños, mujeres, pueblos y autoridades locales.⁵ También, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han hecho importantes aportaciones recomendando y estimulado la implantación de impuestos ecológicos entre los que destacan: Impuestos sobre fertilizantes y pesticidas, Impuesto sobre vertidos industriales, Impuesto sobre el consumo de agua, Impuesto sobre la utilización del agua, Impuesto sobre envases no retornables, Impuesto sobre emisiones directas e indirectas, Impuesto al ruido, Impuestos que gravan la contaminación a la atmósfera, Impuesto a la contaminación de medios acuáticos, Impuesto sobre el consumo de carbón, Impuesto a las gasolinas, entre otros.

En algunos de los países miembros de la OCDE, en relación con los tributos ambientales, se percibe, que han tenido un importante desarrollo⁶ y ha sido destacada, la rapidez con la que se han implantado. La aseveración anterior se sustenta en el estudio realizado por Barde,⁷ basta señalar que -según el estudio- en la década de los setenta existían sólo cargos a los usuarios y en la década de los ochenta, inmediatamente después, se crearon tanto impuestos como cargos; pero la parte más importante y digna de ponderar, comienza en la década de los noventa en dónde se crearon impuestos ambientales buscando un doble efecto. Se estableció un impuesto al carbono pero se disminuyó la contribución al seguro

⁵El desafío a vencer, en la actual disociación entre las políticas públicas y las preferencias ciudadanas, surge precisamente con motivo de la Conferencia de Río, al incorporarse en el debate sobre desarrollo económico sostenible, nuevos actores de la comunidad científica, del sector privado y la propia sociedad civil organizada.

⁶En un informe emitido por la OCDE (2007), sobre la evolución de los impuestos ambientales entre sus miembros, se puede observar que países como Dinamarca han implantado tributos sobre bolsas de plástico; Italia, Holanda, Noruega y Suiza gravan el ruido; Bélgica, Dinamarca y Finlandia: pesticidas; Austria, Bélgica, Dinamarca y Suecia: baterías; Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Polonia: fertilizantes; Bélgica grava también algunos envases de bebidas; Polonia el cambio de uso de la tierra, residuos y sustancias peligrosas. Se destaca también que la mayoría de los países cuenta con impuestos que se aplican a combustibles para vehículos, insumos energéticos y vehículos de motor. Además de los pagos de derechos de emisión al aire y al agua, así como cánones por uso de agua. De lo anterior se desprende, que la mayoría de los países miembros de la OCDE, han implantado y utilizado en mayor o menor medida tributos medioambientales por lo que se han convertido en una práctica cada vez más importante y generalizada.

⁷Barde, J.P., OCDE. *“Reformas Fiscales Ambientales: una Revisión de la Experiencia en Países OCDE.”*. Agosto 2002. Congreso Tributario.

social, logrando con esto un doble beneficio; por un lado la preservación del medio ambiente y por otro la generación de empleo.⁸

De los países que crearon impuestos ambientales disminuyendo otros, en este periodo se encuentran: Suecia que en 1990 creó impuestos al carbono y al azufre y disminuyó el impuesto sobre la renta; Dinamarca que en 1994 introdujo impuestos al carbono y a pesticidas, disminuyendo el impuesto sobre la renta, la contribución al seguro social y el impuesto al capital; Reino Unido que en 1996 creó impuestos al relleno sanitario disminuyendo las contribuciones al seguro social; Alemania e Italia en 1999 crearon impuestos a los productos del petróleo disminuyendo ambas las contribuciones al seguro social.

España por su parte, está considerado como uno de los países líderes en la implantación y regulación de tributos ambientales, convirtiéndose actualmente en una fuente permanente del derecho y referente obligado de cualquier proyecto de investigación, un ejemplo de esto, es el realizado por programas de doctorado,⁹ de la Universidad Complutense de Madrid conjuntamente con sus pares de diversos países latinoamericanos, tendientes a desarrollar un Modelo de Código Tributario Ambiental para América Latina, finalmente publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas.¹⁰

La investigación en comento, generó adicionalmente, un análisis de la situación actual en la región y los resultados en el ámbito legislativo es el siguiente:¹¹

Constitucionalidad: Tiene normas específicas sobre protección ambiental;

⁸Excelentes instrumentos todos ellos, ya que la gestión ambiental como dimensión esencial del desarrollo sostenible, demanda de políticas públicas modernas, acompañadas de conocimientos e instrumentos interdisciplinarios, lo que implica un reto sociopolítico de gran envergadura, al ser el centro de un conflicto de intereses de múltiples actores económicos. Esto representa para los gobiernos, el reto de promover nuevos marcos institucionales e instrumentales de gestión ambiental, que puedan reorientar el desarrollo futuro hacia patrones de producción y consumo, compatibles con la sostenibilidad ambiental y que a la vez puedan reducir los rezagos sociales presentes en la región.

⁹Miguel Buñuel González, Pedro M. Herrera Molina, -Directores de la investigación- Gabriela González García - coordinadora de nacionalidad Costarricense- por México Gabriela Ríos Granados y César Augusto Domínguez Crespo entre otros.

¹⁰Buñuel González, M., Herrera Molina, P.M. y González García, G. "Modelo de código tributario ambiental para América Latina", México. 1998. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹¹Ibid. p. 11

Entidades Competentes: Federación, Estados y entes locales; *Potestad tributaria de los entes regionales:* Pueden establecer tributos y regular sus elementos esenciales dentro del marco de las leyes federales; *Potestad tributaria de los entes locales:* Carecen de poder tributario para establecer y regular tributos, aunque pueden gestionarlos; *Código Tributario Federal.* Regula aspectos sustantivos y procedimentales de la parte general; *Códigos Tributarios Estatales/Regionales:* no existen; *Códigos Tributarios Locales.* Sólo regulan la parte especial del sistema tributario; *Preceptos ambientales en el código tributario:* no existen; *Tributos ambientales:* existen algunas previsiones específicas; *beneficios fiscales ambientales;* existen algunas previsiones específicas.

Latinoamérica y el Caribe por otra parte, presentan condiciones ecológicas, económicas y sociales, que le proveen de innumerables ventajas en materia de servicios ambientales globales, y les permiten ser competitivos en su integración a la globalización. Su diversidad natural y cultural, así como los enfoques innovadores de integración regional, logrados en algunas de sus subregiones son ejemplo de esta situación privilegiada. En la medida que los países de la región, han insertado e incrementado su participación en el comercio internacional, se les ha requerido de mayores inversiones en servicios, tecnologías y sistemas de gestión ambiental. Por la misma razón, la región ha introducido cambios en sus prácticas productivas y regímenes ambientales, para cumplir con las exigencias de los mercados internacionales, evitando con esto una explotación de sus recursos ambientales, mayor que su ritmo natural de regeneración.

En México, las reformas realizadas en 1999 a los artículos 4 y 25 de la Constitución Política incorporaron las bases para la generación de políticas de control ambiental, por una parte estableciendo el derecho a un medio ambiente adecuado y por otra, el derecho a un desarrollo sustentable.¹² A partir de la

¹²En el ámbito nacional resulta urgente superar la degradación de la calidad del agua, del suelo y del aire, especialmente en las zonas urbanas, que hoy albergan la mayor parte de la población y detener los procesos de desertificación, pérdidas de biodiversidad y de suelo para garantizar la sostenibilidad de la producción agropecuaria, minera y forestal. Los niveles alcanzados en la explotación de los recursos naturales, son riesgosos y requieren un cambio, ya que se han incrementado las actividades productivas exponencialmente, frente a una dotación limitada de recursos ecológicos.

adecuación de estos artículos, se realizan reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), derivadas de las obligaciones contraídas en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) que surgió paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Es como consecuencia de estas reformas, de los compromisos contraídos con América del Norte y particularmente, la existencia de cada vez más conciencia sobre el deterioro ambiental y sus consecuencias, que surge la posibilidad de implantar tributos ambientales en el País.

Como se puede observar, son cada vez más los países que han implantado tributos ambientales en sus diversas modalidades y ámbitos de gobierno. En México sin embargo, es poco lo que se ha logrado y muy modesta la parte de responsabilidad que se ha asumido, aún cuando su territorio ya ha sufrido los embates del calentamiento global.¹³ La preocupación que dicen sentir las autoridades de los tres órdenes de gobierno por el deterioro del medio ambiente y sus consecuencias, históricamente sólo forma parte del discurso político, queda la sensación que tanto el sector público como el privado, están más preocupados en la búsqueda de crecimiento económico que en la preservación del medio ambiente. Ha sido sólo el activismo de la sociedad civil organizada a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) ecologistas y los trabajos de investigación de académicos especialistas en la materia, que se ha mantenido el tema ecológico como parte de la agenda pública nacional.¹⁴

¹³La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, promovieron una investigación a nivel mundial pero en especial de la región, sobre los factores que están influyendo en el calentamiento global, las cifras que arrojó la investigación y que están plasmadas en el informe "El cambio climático en América Latina y el Caribe", considera a México como el principal emisor de bióxido de carbono en la región, la mayor fuente de sus emisiones lo constituye el cambio en el uso de suelo y la silvicultura con un 30.6%, seguida de las industrias energéticas y de procesamiento con un 24.4%, al transporte se le asigna un 21.3%; a otras industrias les correspondió un 14.6%, sobresaliendo en este rubro las cementeras y las metalúrgicas - dentro de este porcentaje a la quema de combustibles fósiles se les otorga un 67%-. Estas cifras corresponden al año de 1990 y fueron tomadas del Centro de Información de las Naciones Unidas. *Boletín ONU 05/007*.

¹⁴Lo que en realidad debe buscarse es la complementariedad entre el patrón de crecimiento económico y las metas de sostenibilidad, a través de políticas acertadas que regulen conductas e induzcan los incentivos a la producción y el consumo. Esto implica, corregir fallas de política y de mercado causadas por la ausencia de precios y regímenes efectivos de propiedad, y mercados incompletos para numerosos recursos naturales y servicios ambientales. El crecimiento económico con estas características y visión de largo plazo, se hace indispensable para producir excedentes que puedan invertirse en mejorar la calidad de vida de la población, e incorporar los sectores socialmente rezagados al proceso de desarrollo.

La problemática ambiental surge,¹⁵ particularmente, porque la magnitud de la explotación del conjunto de recursos naturales, va más allá de la capacidad de regeneración de los mismos, derivando en su prematuro agotamiento, degradación u ocasionando un daño ambiental irreversible. Es común encontrar países entre ellos México, -como ya se comentó- que en la búsqueda del desarrollo económico, exploten en exceso los recursos naturales tratando de abatir costos de producción, y no inviertan en equipos anticontaminantes; sin reconocer además, que el desarrollo económico y social no tiene por qué mantenerse en conflicto con el medio ambiente, cuando en la actualidad su compatibilización es indispensable para el progreso de la humanidad.

El objetivo debiera ser que cualquier país que pretenda consolidar su economía, compatibilice en primera instancia, la relación del ser humano con la naturaleza. Desde el punto de vista de cualquier planteamiento, entre desarrollo económico y medio ambiente no tiene por qué existir conflicto,¹⁶ En México igual que en toda Latinoamérica, la transformación productiva con equidad y la reorientación de los modelos de crecimiento, requieren ser una constante. Bajo esta premisa, la adopción de medidas e implementación de políticas públicas para la protección del medio ambiente, representan una solución sólo parcial mientras no se corrijan determinadas conductas y actitudes. Según la experiencia de países como España, Suecia y otros, la implantación de tributos como instrumento de control ambiental, constituye un recurso de gran eficacia e incentivan a quienes tradicionalmente contaminan a utilizar alternativas menos agresivas para el entorno natural.¹⁷

¹⁵Según Jacquenod, S., *"Derecho Ambiental"*, Madrid, 2004, p.49; en el mismo sentido Díaz Pineda, F., *"Conciencia de crisis"*, Revista del Ministerio del Medio Ambiente, Madrid, 2001, p.1.; Reale, M., *"Introducción al Derecho"*, Madrid, 1989, p.39 y Jiménez Herrero, L., *"Desarrollo sostenible y economía ecológica"*, Madrid, 1996, p.263; Cano, G., *"Derecho, política y administración ambiental"*, Buenos Aires, 1978, p.32.

¹⁶Al respecto opinan: Godínez, E.J., Doc. *"Desarrollo económico y deterioro ambiental"*, p.16. (Versión electrónica), www.azcuam/publicaciones/gestion/num7 (2005, 21 de diciembre).

¹⁷En relación a ello señalan: Jiménez, J., *"El tributo como instrumento de protección ambiental"*, Granada, 1998, p.1; Jacobs, M., *"La economía verde: medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro"*, Barcelona, 1996, p. 148; Adame Martínez, F. "Los tributos ecológicos de las Comunidades Autónomas, Madrid, 1993, p.19-45; Peña Díaz, M., *"El derecho a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia"*, Granada, 1996, p.94; Calvo Chaparro, M., *"Sanciones medioambientales"*, Madrid, 1999, p.12; Libster, M., *"Delitos ecológicos"*, Buenos Aires, 2000, p. 197.

Con el aprovechamiento del ejemplo y las experiencias obtenidas por países y organizaciones en el mundo, que han utilizado los instrumentos económicos -entre otros los tributos- como medio para la preservación, rescate y control del medio ambiente, es importante conscientizar a los gobiernos de los estados que no han instrumentado políticas públicas en ese sentido; ponderando las bondades de incorporarlas a sus legislaciones. Entre los avances más representativos se reconocen: una mayor conciencia y responsabilidad ciudadana para con el medio ambiente, dando lugar a programas de análisis de la degradación ambiental desde sus orígenes¹⁸, buscando formas alternativas de crecimiento, con la inclusión y aplicación de mecanismos de gestión ambiental, fomentando la integración al proyecto de cada vez más países, mediante la celebración de convenios y tratados.

Con toda la información, conocimientos y experiencias exitosas de otros países, a disposición de la comunidad internacional, la pregunta sería ¿cuál es el problema que impide la implantación de tributos ambientales en el ámbito local en México? históricamente el Municipio como célula base de la organización jurídica, política y social, ha sido objeto de carencias de índole financiero, debilidad política y jurídica frente a los otros órdenes de gobierno, que impiden su funcionamiento autónomo y libre. Esta circunstancia ha generado el debate, sobre la necesidad de continuar con reformas a la Constitución, adicionales a las hechas en 1999, a fin de impulsar el fortalecimiento municipal¹⁹.

Como se ha afirmado con insistencia, la conservación del medio ambiente y el uso sustentable del patrimonio natural, no debe permanecer sólo a nivel de declaración política y de buenas intenciones. La conservación del medio ambiente

¹⁸Entre otros se encuentran, -según el informe Drobis- el agotamiento del ozono, aumento de la radiación, la eliminación de residuos el transporte y almacenamiento de residuos peligrosos, calidad del aire, sustancias tóxicas atmosféricas persistentes, cambio climático, acidificación, nivel y calidad de las aguas, residuos nucleares, contaminación del suelo por vertidos de residuos, erosión del suelo, vertidos de petróleo, salud, contaminación acústica, plagas, alteración del paisaje, etcétera. Fuente: *Agencia Europea de Medio Ambiente.*, (2007).

¹⁹La distribución de potestades en los tres órdenes de gobierno, ha sido tema de permanente discusión, pero en la actualidad resulta más trascendente al requerir de mayores asignaciones y más potestades, para elaborar simultáneamente políticas de bienestar social, como las relacionadas con el medio ambiente.

y el buen uso de los recursos naturales, es una prioridad con rango de seguridad nacional, particularmente en lo que se refiere al agua y los bosques por lo que cualquier esfuerzo público o privado, que se realice en su beneficio se encuentra perfectamente justificado.

Se debe evitar que el medio ambiente continúe en una posición marginal y subordinado a las políticas públicas de carácter exclusivamente económico, carentes de contenido social. La protección al ambiente y el buen uso de los recursos naturales, debe apoyarse en trabajos de investigación de los que realizan las instituciones de educación superior, y convertirse en elemento de aplicación transversal de las principales políticas públicas, expresadas en programas de gobierno. La corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, debe traducirse en estrategias que permitan la incorporación de los instrumentos económicos - como los tributos ambientales- que han permitido a otros países, ejercer un mejor control de su medio ambiente, claro, mediante una correcta asignación de funciones, que permita a cada orden de gobierno asumir la parte de responsabilidad que le corresponda, coadyuvando en todo momento al logro de objetivos sociales²⁰.

Este reconocimiento debe expresarse en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo, en donde los grandes temas ambientales respetando su particularidad regional, se traduzcan en proyectos locales -que es parte de la propuesta de este trabajo de investigación- para el cuidado ambiental y el uso sustentable del capital natural de los territorios. En México, los pasivos ambientales acumulados por décadas de contaminación y degradación de los recursos naturales, si fueran monetariamente cuantificados, seguramente superarían para el mismo periodo, a los beneficios económicos

²⁰ Por desgracia, las políticas públicas se han centrado en las instancias del poder ejecutivo federal y poco se ha avanzado en el papel del poder legislativo y el poder judicial, aún cuando se han creado comisiones especializadas de medio ambiente en el Congreso de la Unión, hecho que ha contribuido en forma importante para avanzar en el debate legislativo, sobre temas ambientales. Sin embargo, hace falta examinar y fortalecer las capacidades del poder legislativo para responder mejor, a las demandas ciudadanas y brindar mayor sustento legal a las políticas ambientales y a los compromisos internacionales adquiridos por el Poder Ejecutivo. Una forma de reforzar el papel complementario de estos dos poderes, consiste en el desarrollo de instituciones de control del Ejecutivo que reportan al poder Legislativo, con atribuciones expresas o implícitas en materia ambiental, como es el caso del Ombudsman y otras instituciones ciudadanas, de iniciativa legislativa.

obtenidos de manera conjunta por la actividad industrial, de servicios y del sector agropecuario y pesquero²¹.

Considerando como válida la premisa anterior, el presente trabajo encuentra su justificación, ya que la primera medida que se propone, para atender de manera integral el problema ambiental de México, es la procuración de los recursos que el proceso vaya demandando. Para ello, se deberán crear las condiciones que permitan a las instituciones públicas, la sociedad y la economía, dar cumplimiento al principio del causante, es decir: que “quien contamina o se beneficia del disfrute de bienes o servicios ambientales, paga”. Haciendo corresponsables a todos, pero de manera diferenciada. Este será, el primer paso -de muchos más que deberán darse-para la solución del problema ambiental, en principio, reduciendo los pasivos ambientales acumulados, en beneficio de la presente y futuras generaciones, con líneas de acción, debidamente consensuadas.

No sólo los planteamientos anteriores justifican la investigación realizada. Como ya se dijo, el país ha contraído una serie de obligaciones comerciales, que involucran al medio ambiente y, aún cuando desde el sexenio de Vicente Fox se pretendió cumplir con los compromisos adquiridos implantando contribuciones ecológicas, éste sólo fue un intento frustrado. Por lo tanto, la adopción de estos instrumentos²² en México, continúa siendo una asignatura pendiente, que se solventará mediante una reforma fiscal que incorpore dentro de sus objetivos la implantación de impuestos ambientales, con una clara definición del orden de gobierno que se responsabilizará de esto. Para el mismo fin, se deben instrumentar programas de inducción al ciudadano, que generen cambios de

²¹Los costos económicos en que se incurriría si se decidiera impulsar un proyecto integral orientado a frenar y reparar el daño ambiental causado, por ejemplo al suelo y al agua sin considerar los costos de resarcimiento de daños ocasionados a la salud de la población, con cargo exclusivo a las finanzas públicas, haría económicamente inviable la acción en términos de disponibilidad presupuestal.

²² El ejecutivo envió al H. Congreso de la Unión dentro del Paquete Económico para 2004 una iniciativa de decreto de Ley de los Impuestos Ambientales.

actitudes, en hábitos de consumo mediante un modelo de educación con sentido ambiental.²³

Esta tesis es viable por su pertinencia jurídica, social, política y económica, ya que la propuesta de implantación de tributos ambientales en el orden municipal, cuida que se cumplan, además del objetivo principal, con aspectos como el destino de la recaudación, la equidad en el tributo, la eficiencia administrativa y transparencia en el manejo de los recursos; una captación del impuesto mediante procesos administrativos sencillos. Todo lo cual conlleva alternativas compensatorias o de mitigación, para sensibilizar y conscientizar a los habitantes del municipio de su responsabilidad, mediante campañas de información sobre costos, beneficios y efectos; generar o tomar las medidas necesarias para crear cultura tributaria ambiental.

Otro beneficio que se logra, con la implantación de tributos ambientales, es el fortalecimiento de la hacienda pública municipal. Para ello, la entidad municipal debe tener la capacidad de decidir sobre asuntos específicos de su entorno, de formular políticas de control ambiental incorporando las bases para su aplicación, sin descuidar el vínculo de la distribución de competencias en espera de que se cumpla uno de los objetivos propuestos por la convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria: definir las facultades tributarias y con ello decidir quién legisla, quién administra y recauda, y quién recibe los frutos de las contribuciones.

Los objetivos del presente trabajo son:

- ❖ Generar información científica y técnica, sobre los instrumentos económico-jurídicos de protección ambiental que permita el avance del conocimiento sobre los aspectos y experiencias exitosas en otros países, que sirvan de

²³ En países como México, donde la cultura tributaria es escasa, ningún esfuerzo fiscal que realicen las autoridades nacionales será suficiente, por sí mismo, para profundizar los compromisos con el desarrollo sostenible, si no se integran y aplican en consonancia con una agresiva política de educación ambiental en todos los ámbitos de la realidad de cada país o región.

apoyo para la toma de decisiones del Estado mexicano facilitando, adicionalmente, la participación social de manera responsable y consciente.

- ❖ Dimensionar el problema de regulación ambiental en materia jurídica y económica, reconociendo los avances alcanzados en México; haciendo notar la necesidad de emprender reformas de fondo, que debidamente armonizadas en los tres órdenes de gobierno, se conviertan en Política de Estado en materia de medio ambiente.
- ❖ Promover en la sociedad mexicana el desarrollo de una sólida cultura de corresponsabilidad con la protección del medio ambiente, orientada a valorar los recursos naturales y contribuir para su preservación y/o rescate.
- ❖ Valorar, a través de investigación de campo, los intereses y aspiraciones individuales de los ciudadanos con los de la colectividad, y su actitud ante la probable implantación de contribuciones ambientales y,
- ❖ Demostrar la viabilidad de una política de estado ambiental, impulsada desde lo local y más específicamente, con visión municipalista o intermunicipalista -en el caso de las zonas metropolitanas-, dando al tema el mismo nivel de importancia que tienen otras políticas públicas y programas locales, cumpliendo cabalmente con la legislación ambiental vigente y legislando con un sentido federalista para dotar a los municipios de mayores potestades recaudatorias.

Los objetivos anteriores se plantean partiendo de la siguiente hipótesis:

México carece de un programa de desarrollo ambiental integral, orientado a la utilización respetuosa y eficiente de los recursos naturales renovables, que tenga como medio para lograrlo, los instrumentos económico-jurídicos de protección ambiental como las contribuciones, que se puedan convertir en un estímulo para la

modificación de patrones de consumo. Es determinante el papel del Congreso de la Unión en los procesos de simplificación, armonización y modernización del marco jurídico y normativo ambiental; en los que el Ejecutivo Federal promueva una verdadera y comprometida federalización de la política ambiental, mediante una adecuada distribución de responsabilidades, atribuciones y recursos hacia las regiones y municipios.

El primer problema a solventar para atender de manera integral y definitiva el problema ambiental de México, es la escasez de recursos, por lo que son necesarias las bases jurídicas, que permitan la implantación de contribuciones ambientales, bajo criterios tales como: “quien contamina o se beneficia paga”, mientras tanto una opción de -carácter temporal- puede ser la sobretasa a contribuciones locales como el agua o el predial. En México, el ciudadano promedio carece de “cultura tributaria”, situación que produce una tendencia natural a tratar de evadir el pago de sus obligaciones contributivas. Sin embargo, tratándose de contribuciones con fines extrafiscales, es decir, cuando se señala el destino específico de lo recaudado, la resistencia al pago disminuye.

La demostración hipotética se resuelve a través de cuatro capítulos. En el primero, se hace una exploración general de los tributos ambientales, identificando sus fortalezas y áreas de oportunidad -debilidades- de su implantación; la pertinencia de su inserción en el ámbito del diseño institucional de políticas públicas transversales; se estudian también, los principios constitucionales y económicos que dan soporte a la legislación tributaria en México en relación con el medioambiente y la economía, para concluir con el análisis de los elementos cualitativos y cuantitativos de los tributos.

En el segundo capítulo, se examinan las experiencias de los países miembros de la OCDE que adicionalmente lo son de la UE, como Suecia con su Reforma Fiscal Verde y España. Así como, Estados Unidos de Norteamérica y algunos países de América Latina y el Caribe y las disposiciones aplicables en México en materia

tributario-ambiental. El capítulo finaliza, ponderando la importancia de la participación ciudadana, como elemento clave en la instrumentación de políticas públicas en materia de protección al medio ambiente, haciendo notar, la importancia que tienen los estudios de opinión como referente para la toma de decisiones, ya que permiten conocer anticipadamente las reacciones que tendrán los ciudadanos, ante la implantación de instrumentos económicos para el control ambiental.

En el tercero, se examina el estado que guardan las relaciones fiscales intergubernamentales, en Latinoamérica y la ubicación del municipio en la estructura del modelo federal mexicano estudiando su situación, con la finalidad de presentarlo como la mejor opción, para la implantación de contribuciones medioambientales mediante su integración en las leyes municipales de hacienda e ingresos. Se estudia al municipio, partiendo de un breve esbozo de su etimología, conceptualización, naturaleza jurídica e historiografía. Se concluye, con el análisis de los problemas más comunes, que presenta la gestión financiera del municipio, en relación con la planeación, programación y presupuestación-ejercicio y control del gasto.

En el capítulo cuarto, se presenta un estudio de caso, en el que a través de una investigación de campo, se comprueba la hipótesis formulada, observando el grado de conciencia que existe sobre el problema ambiental y la actitud que adopta el ciudadano, cuando se le plantea la necesidad de su participación activa en la solución, -por ejemplo- el pago de tributos ambientales.

El trabajo de investigación partió del diagnóstico, el área objeto de estudio fue la Zona Metropolitana de Guadalajara, en un barrio con alta incidencia de problemas ambientales conocido como "Miravalle"; se hizo una extensa revisión documental que permitió conocer el grado de deterioro del medio ambiente en la zona y se delimitó la muestra, marcando con esto el inicio del trabajo de campo. A la segunda fase del estudio de caso, correspondió la elaboración y diseño del

cuestionario que sirvió como herramienta técnica de recolección de datos, optando por la encuesta -entrevista puerta a puerta- en la cual se captó la información requerida a los ciudadanos.

La tercer fase, consistió en la encuesta a 200 habitantes de la zona, contando con la colaboración de: estudiantes previamente capacitados, fueron los responsables de las entrevistas; coordinadores cuya responsabilidad era la supervisión y coordinación del trabajo antes, durante y después del levantamiento y la dirección que asumí en su totalidad, mediante la supervisión permanente de cada una de las etapas, así como de coordinadores y encuestadores. Por último, con los resultados obtenidos de la encuesta, se procedió a su validación, interpretación y análisis, plasmando en gráficos los resultados obtenidos.

Los métodos utilizados fueron, el método hipotético deductivo así como, en el descriptivo y casual y, en el diseño de la investigación, parte del trabajo es de gabinete, ya que se ordenaron las lecturas de bases de datos de Universidades de diferentes partes del mundo; libros, artículos, ensayos, revistas especializadas en tributación y medio ambiente, así como información obtenida de fuentes primarias, propias de la legislación mexicana, tales como: Constitución Federal y de las Entidades Federativas con sus respectivas leyes reglamentarias; disposiciones administrativas; Planes Nacionales y Locales de Desarrollo; Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos. Los dos últimos documentos, relacionados con los tres órdenes de gobierno. En relación con el estudio de caso, -Capítulo IV- la investigación de campo inicia con el diagnóstico y elaboración del diseño muestral, mediante un diseño de submuestreo aleatorio estratificado, que constó de dos etapas de selección y una partición del universo.

CAPITULO 1

LOS TRIBUTOS AMBIENTALES

1.1 Conceptos básicos.

Para el análisis de los tributos como instrumentos de control, preservación y rescate del medio ambiente, es necesario partir del significado de sus términos. Es importante también, reconocer el carácter interdisciplinario¹ desde el punto de vista metodológico, que la ecología tiene como objeto de estudio.² En relación con la definición del vocablo *tributo*, Figueroa,³ señala que es la institución jurídica que tiene como finalidad la de contribuir al gasto público, respetando la capacidad económica del sujeto obligado, por así establecerlo el texto constitucional y sus principios como el de proporcionalidad y equidad. La finalidad recaudatoria de los tributos, para contribuir a los gastos públicos es lo que la doctrina denomina finalidad fiscal, para distinguirla de las finalidades extrafiscales que se les puede añadir.⁴

La utilización del impuesto con fines de ordenamiento y, en general, con objetivos distintos a los estrictamente recaudatorios, es tan antigua como el

¹El conocimiento interdisciplinario se da cuando un mismo objeto de estudio, requiere ser visto a partir de diversas perspectivas, que para el caso que nos ocupa son la medioambiental, la económica, la jurídica y la administrativa. En México, se debatieron estos temas en 1976 en el marco del primer simposio sobre Ecodesarrollo que se llevo a cabo en la UNAM. Para Follari, R. en su obra: "*La interdisciplinariedad*", México, UAM Xochimilco, p.116. La interdisciplina se justifica epistemológicamente, ya que no se trata de la totalidad teórica de la ciencia, sino de la aplicación a un mismo objeto empírico de elementos de diversas disciplinas. Como ejemplo está el planteamiento urbano, que para resolverlo es necesario un equipo de expertos de diferentes disciplinas ya que esto permite tener mejores resultados que lo que podría hacer por su parte cada experto disociado del resto. Los elementos sociológicos, jurídicos, médicos, etcétera, se pondrán todos en juego, y el trabajo prolongado en común de los especialistas puede permitir una aproximación más totalizante del problema.

²Para Carmona Lara, M. del C. En: "*Derecho Ecológico*". UNAM. México, 1992. p. 15. El problema ecológico tiene aspectos que abarcan, por su contenido de universalidad, a ramas del derecho como: El internacional, constitucional, administrativo, civil, fiscal, procesal y penal entre otros. Sin embargo existe la necesidad de integrar una nueva categoría jurídica que se sustente en principios jurídicos de orden universal. Las ramas del derecho antes mencionadas han desarrollado principios e instituciones que pueden fundamentar las soluciones a los problemas ambientales, sin embargo, deben actualizarse y adaptarse a partir de la perspectiva ambiental.

³Figueroa Neri, A., "*Tributos ambientales en México. una revisión de su evolución y problemas*". Revista Jurídica. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. No. 114. p.1. En México el término tributo se considera equivalente a contribución como el género y sus clases son los impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras. Ríos Granados, G. "*Los tributos*". En: Alvarado Esquivel, M. DE J. (coord.). "*Manual de Derecho Tributario*". México, 2005. p. 140.

⁴Según, Checa González, C., en "*Los impuestos con fines no fiscales: Notas sobre las causas que los justifican y sobre su admisibilidad constitucional*", REDF, No. 40, 1983, p. 511. Junto a la función principal que debe atender todo tributo de recaudar ingresos públicos, también ha de servir como instrumento de la política económica general. Ambas funciones han de ir conectadas, de modo que es inconcebible la separación de tributos primordialmente fiscales de aquéllos que tienen una función esencialmente extrafiscal.

impuesto mismo.⁵ No obstante, se debe precisar que no es posible concebir un tributo que sea puramente recaudatorio y ajeno a cualquier efecto no fiscal,⁶ como tampoco será posible encontrar tributos exclusivamente extrafiscales. En la práctica se detecta una mezcla del fin recaudatorio y de los fines extrafiscales. Según Casado Ollero⁷ se produce la acumulación de objetivos fiscales y no fiscales y la yuxtaposición del fin redistributivo y de la justicia fiscal. La relación imposición y extrafiscalidad es tan importante que la función fiscal y extrafiscal del tributo constituye -en esta perspectiva- dos fenómenos inescindibles que se presentan como las dos caras de una misma realidad.

Por su parte, *medio ambiente* es una expresión compuesta conformada por dos vocablos "medio y ambiente". Algunas de sus acepciones tomadas en forma separada son: Medio, que en opinión de Cárcaba⁸ es el elemento en que vive o se mueve una persona, animal, cosa, ambiente:⁹ cualquier fluido que rodea al cuerpo, del aire suave y del conjunto de circunstancias que acompañan o rodean la situación o estado de personas o cosas. El medio ambiente debe ser entendido como bien o valor jurídico, según Jaquenod¹⁰ la normatividad ambiental lo conceptúa, como el sistema de diferentes elementos que interactúan en un momento y espacio determinados.

Ahora bien, conceptualizar las voces medio y ambiente en forma conjunta, bajo la expresión medio ambiente,¹¹ permite precisar y normar su uso,

⁵ Así lo manifiesta, Gerloff, W.: "Los impuestos. Doctrina general de los impuestos", en Gerloff, W., y Neumark, F. "Tratado de finanzas", Biblioteca de Ciencias Económicas, Argentina, 1967, p. 220.

⁶ No obstante, existen tributos que se han creado expresamente con fines extrafiscales, actuando así el pago de los mismos como incentivo o desincentivo a ciertas conductas que el legislador desea fomentar o desincentivar respectivamente -como tributos ambientales-, a los que puede aplicarse el término de *tributos no fiscales o extrafiscales*, con el que designa un conjunto de obligaciones patrimoniales coactivas, que se agrupan con el criterio de finalidad recaudatoria o fiscal que realmente no persiguen, llamados asimismo por la doctrina alemana impuestos no financieros o de ordenamiento

⁷ Casado Ollero, G., "Los fines no fiscales de los tributos", Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma, Vol. I, Libro Homenaje de Fernando Sainz de Bujanda, Madrid, 1991, p. 113. Acosta, E. "El derecho financiero y la ciencia jurídica". Bolonia, 1985, p. 151; manifiesta que el carácter extrafiscal no excluye el fin fiscal del tributo, esos otros fines, son complementarios en relación con la finalidad justificadora de la implantación.

⁸ Cárcaba, M., "El Código Civil Español ante las agresiones al medio ambiente", Asturias, 1991, p. 107.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibid.* p. 39

¹¹ Jaquenod, S. "El derecho ambiental y sus principios rectores", Madrid, 1991, p. 39.

¹² La expresión medio ambiente fue difundida y empleada a partir de 1972 bajo el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el medio Ambiente Humano. Fuente: Declaración de la Conferencia. PNUMA. Existen diversas acepciones del significado que van desde admitir que medio y ambiente, son sinónimos; a la defensa de considerar el término en razón de la utilidad de los servicios que ofrece y al de asociarlo con calidad de vida, en virtud de que a medida que la calidad de ambiente sea satisfactoria, también lo será la calidad de vida. Nieto Núñez, S., "La Ley del Solar Común". (Derecho Ambiental), Madrid 1993, p.43.; NEBRERA, M., "Propiedad y medio ambiente: unas notas sobre el concepto constitucional de función social", Madrid, 1995, p.82; GUSTAPANE, A., "La tutela globale dell'ambiente", Milán, 1991, p.33.; Baena Aguilar, A., "Protección impositiva del medio natural", Madrid, 1995, p.11; Castellano Real, F., "La economía del medio ambiente", Madrid, 1972, pp.434-436.; Loperena Rota, D., "El derecho al

señalando, que para efectos de legislación fiscal-ambiental, el término hace referencia a todos los recursos naturales, por cuya utilización racional deben velar los poderes públicos, con la finalidad de proteger y mejorar la calidad de vida, garantizando un desarrollo sostenible.¹² La definición clara de los vocablos, permite percibir de una manera general y cierta, el respaldo jurídico que ha permitido regular y normar el uso de instrumentos fiscales de protección ambiental en los países y tutelarlos constitucionalmente.

Sobre el mismo tema, Martín Mateo,¹³ señala; podemos definir el medio ambiente como el conjunto de *aquellos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas en definitiva, el agua y el aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra*, donde deben regir los principios de ubicuidad, sostenibilidad, globalidad, subsidiariedad y solidaridad y se mantengan las propiedades del suelo, el aire y el agua, así como la fauna y la flora y las condiciones ambientales de estas especies, de tal forma que el sistema ecológico se mantenga con sus sistemas subordinados y no sufra alteraciones perjudiciales.

Otra definición, que debe considerarse en el avance del capítulo, es la de “bien público global” (BPG) por ser marco referencial, en la discusión sobre política ambiental y desarrollo mundial. Bienes públicos globales,¹⁴ son aquellos cuyo uso va más allá de regiones y fronteras, grupos poblacionales y generaciones, como es el caso del medio ambiente.¹⁵ En esta definición caben además, los

medio ambiente adecuado”, Madrid, 1996, pp.142-150. ; Brañes, R., “*Manual de Derecho ambiental mexicano*”, México, 1994, pp.23-26

¹² Un componente importante implícito en todas las definiciones de desarrollo sustentable se relaciona con la *equidad*: la equidad para las generaciones por venir, cuyos intereses no están representados en los análisis económicos estándares ni en las fuerzas que desestiman el futuro, y la equidad para la gente que vive actualmente, que no tiene un acceso igual a los recursos naturales o a los bienes sociales y económicos. Ver: Jaula, J. A. “*Algunos problemas sociales de la protección del medio ambiente frente al desarrollo sostenible*”. Universidad de Pinar del Río. 2002. p. 35.

¹³ Altava Lavall, M. G. “*Las sanciones administrativas en defensa del medio ambiente*”. Revista Galega de Administración Pública, No. 31, mayo-agosto 2002, pp. 157-175.

¹⁴ El concepto de los Bienes Públicos Globales, del inglés Global Public Goods, (GPG), inició su discusión a partir de la publicación del libro *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, realizado por: Inge Kaul, Isabelle Grunberg Y Marc A. Stern en 1999, colaboradoras del Programa de las Naciones Unidas para la Población y el Desarrollo (PNUD).

¹⁵ Aunque la definición de aquello que es considerado como bien público global se decida desde la política, esto no la hace discrecional. Sin embargo, existen en la discusión que hasta ahora se ha dado las más diferentes concepciones acerca de lo que debe contener el término. Las concepciones van desde una comprensión limitada de los BPG, que se limita a los bienes públicos globales en el terreno ambiental, hasta una amplia definición de los BPG que incluye el patrimonio cultural de la humanidad, los derechos humanos o la estabilidad de los mercados financieros. Sagasti, F. y Bezanon, K. “*Financing and providing global public goods: expectations and prospects*. Instituto of Development United Kingdom. 2001, p. 23, compilaron en su estudio una lista de temas que han sido propuestos por diferentes

bienes públicos clásicos como: la paz, la seguridad, la salud, la herencia cultural, y aspectos como la estabilidad financiera, el conocimiento, la información y la justicia. La discusión sobre el concepto y su financiamiento apenas inicia, Francia y Suecia propusieron en Monterrey,¹⁶ el establecimiento de una "fuerza de tarea" internacional, que se abocará al estudio del concepto y financiamiento de los BPG.

Para complementar el significado de la expresión; *bien público global* definido en el párrafo anterior, resulta pertinente establecer, lo que para efectos del trabajo de investigación se entenderá por globalización.¹⁷ Tomando como válido, el significado que al término da; Riccardo Petrella,¹⁸ cuando afirma que se requiere destacar que la globalización se manifiesta en dos fenómenos diferentes: el del alcance -o extensión- y el de la intensidad -o profundización-. Es decir que, por un lado, define una serie de procesos que operan a escala mundial; y, por otro lado, también implica una intensificación en los niveles de interacción, de interconexión o interdependencia entre los Estados y sociedades que integran la comunidad mundial.¹⁹

1.2. Mecanismos públicos de protección ambiental.

autores para los Bienes Públicos Globales o Internacionales. Sin embargo esto más bien tiene el carácter de una *shopping list*, a partir de la cual cada quien y cualquiera, según su intención política puede hacerse su propio set de Bienes Públicos Globales.

¹⁶ Fue en el marco de la IX Conferencia de las Naciones sobre Comercio y Desarrollo, realizada en Monterrey, México, del 18 al 22 de marzo de 2002. Esta Conferencia se caracterizó por la participación activa del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio junto a las Naciones Unidas. En la Conferencia, participan también, otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, así como representantes de la sociedad civil y el sector empresarial.

¹⁷ La globalización a la que se ven sometidas la mayor parte de las economías en la actualidad posee importantes implicaciones en el terreno fiscal. Por un lado, la globalización de los procesos de producción económica dificulta en gran medida la determinación de las bases imponibles de las empresas, lo cual obedece a factores tales como la complejidad para identificar el origen de la renta, o el amplio margen de maniobra que tienen los contribuyentes integrantes de grupos de empresas multinacionales para transferir bases imponibles de un lugar a otro del mundo. Por otro lado, la globalización también ha situado la fiscalidad entre los factores que más influencia ejercen sobre los operadores económicos a la hora de tomar decisiones sobre el lugar de localización de sus inversiones, circunstancia que ha provocado que la política fiscal de los diferentes Estados se vea fuertemente condicionada por consideraciones de índole económica. En relación con el fenómeno de la globalización se ha venido empleando la definición del Fondo Monetario Internacional: "Globalization refers to the growing interdependence of countries worldwide through the increasing volume and variety of cross-border transactions in goods and services and of international capital flows, and also through the more rapid and widespread diffusion of technology". A este respecto Uckmar V., en: "*Consideraciones sobre globalización económica*", Doc. de trabajo, 32º Asamblea General del CIAT, Brasil, 1998. Considera que tal definición es incompleta puesto que el fenómeno también afecta a las diferentes formas de inversión directa e indirecta en el extranjero (constitución de filiales, sucursales, *joint-ventures*); asimismo, apunta el citado autor que en muchas ocasiones la globalización no se hace visible a través de operaciones internacionales sino transnacionales donde la fabricación de un producto se lleva a cabo en diversas fases productivas realizadas en países distintos.

¹⁸ Petrella, R. "*Los límites a la competitividad*". Cómo se debe gestionar la aldea global". Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, Argentina. 1996. p. 53

¹⁹ Por ejemplo, la preservación del medio ambiente natural es de interés para la comunidad entera, no sólo en lo que se refiere al dominio territorial del Estado, sino a los espacios no sujetos a la jurisdicción nacional, y que constituyen lo que se llama el "patrimonio común de la humanidad", en: Sepúlveda, C. "*Corrientes Contemporáneas del Derecho Internacional*". Revista Mexicana de Política Exterior. No. 43, México. 1994. p. 26

De acuerdo con Acquatella,²⁰ el buen desempeño de los mecanismos de política ambiental depende en gran medida de la solidez institucional y normativa que la respalda, en lo referente a coordinación de políticas, información, credibilidad y coherencia. Los instrumentos de política ambiental se pueden clasificar según los objetivos que pretenden, la clasificación más tradicional sólo considera dos grupos: comando y control e instrumentos económicos. Sin embargo, se han empezado a considerar nuevas categorías por la existencia de instrumentos que no cumplen con las características de ninguno de los anteriores.

El establecimiento de una serie de instrumentos, para la conservación y protección del medio ambiente, es consecuencia de los compromisos que un elevado número de países -entre ellos los Latinoamericanos- han adquirido, al haber firmado y ratificado el Protocolo de Kioto, en él se exige el control de emisiones de gases contaminantes y en general la promoción de un desarrollo sostenible, por ser los problemas que en la actualidad, más preocupan a la sociedad.²¹ El cumplimiento de este compromiso, ha dado lugar al establecimiento de una serie de instrumentos, por parte de los países firmantes, para el control de emisiones.²²

Los mecanismos públicos de protección, en que descansan las políticas ambientales,²³ de los países que se preocupan por el cambio climático,²⁴ son

²⁰ Acquatella, J. "Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes". Serie Medio Ambiente CEPAL y PNUD. Santiago de Chile, 2001, p. 8.

²¹ En este sentido, las instituciones reguladoras en materia ambiental, de América Latina y el Caribe, enfrentan el creciente reto de diseñar instrumentos de gestión ambiental que sean efectivos y económicamente eficientes para lograr las metas ambientales que se han trazado los países en los planos nacional y local. Se impone la necesidad de cumplir los objetivos que implica la mejoría de la calidad ambiental al menor costo económico posible. Esto se vuelve particularmente patente ante la percepción de que los esquemas regulatorios tradicionales no han conseguido responder en forma adecuada a los procesos de deterioro ambiental que aquejan a la región.

²² Como ya se dijo, la adopción de medidas y uso de instrumentos para la protección del medio ambiente del planeta, no solo representa el cumplimiento de un compromiso contraído, es al mismo tiempo un medio que permite, se corrijan algunas conductas y actitudes.

²³ La política ambiental son las acciones asumidas por el Estado para asegurar la preservación, restauración, protección y uso sostenible de los recursos humanos, en aras de fomentar la calidad de vida. También es considerada como soporte de la gestión ambiental y ésta se conceptualiza como la instrumentación de legislación relativa al medio ambiente. Para López Ramón, F., en "Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente", REDA, No. 95, España, 1997, p. 347, el Estado, a pesar de su supuesta y crónica crisis, continúa siendo modelo de poder público en general. En este sentido, el reconocimiento a los individuos de situaciones subjetivas activas sobre el medio ambiente, junto con los correlativos deberes y obligaciones, podrían servir para consolidar el significado de la función pública de protección del medio ambiente, como un nuevo elemento esencial del Estado, que pasaría así a ofrecer el paradigma del nuevo Estado ecológico.

²⁴ El Cambio Climático Global es un hecho, aunque existen escépticos -que no representan de manera alguna un grupo mayoritario-. Pero más allá de esto, se debe destacar que la comunidad internacional a nivel global ha reaccionado,

en algunos casos, por desgracia, sólo normatividades y controles que aplican algunos gobiernos, pero en otros, utilizan los tributos como un medio más formal y punitivo de control. También existen países, que utilizan una mezcla de ambas medidas regulatorias, e incorporan adicionalmente, incentivos para quienes no contaminan. Existen tres tipos de mecanismos públicos: los instrumentos administrativos o también denominados de comando y control,²⁵ los instrumentos persuasivos y los instrumentos económicos; en éstos últimos se encuentran los tributos ambientales.

1.2.1. Instrumentos Administrativos.

Estos instrumentos de protección al medio ambiente, se clasifican en medidas preventivas y coercitivas. Las primeras utilizan dos tipos de estándares, el de indicadores que delimitan hasta que punto la contaminación puede ser tolerable, y el relativo a estándares de cantidad que miden el contaminante que efectivamente es permisible dependiendo del tipo de industria o su zona de influencia.²⁶ En consecuencia, el uso de la concentración como base de la multa puede alentar la disolución, sin reducir el volumen total de contaminación.²⁷

En relación con las medidas coercitivas, -también conocidas como normas y castigos-, consisten en leyes y reglamentos que obligan a los generadores de contaminación a respetar ciertas normas;²⁸ su incumplimiento trae como consecuencia una sanción, multa o castigo. Estas medidas han sido

ante esta amenaza cada vez más cercana: alteraciones climáticas graves que podrán colocar sus economías en peligro. Comentario tomado de la Colección "*Temas de nuestro tiempo*". Cambio climático global. Informe original: Motta R. Editorial, Concepción del Uruguay, Entre Ríos, Argentina. 2000. p.11

²⁵Comando y control son aquellas estrategias o medidas impuestas por la administración con base en una reglamentación específica, la cual se obliga a respetar todo aquel que desee realizar una actividad considerada potencialmente contaminante.

²⁶ Un ejemplo de mecanismos administrativos, con resultados positivos por haber logrado reducir los niveles de contaminación atmosférica, es el aplicado a combustibles, que con la eliminación de ciertos elementos químicos, logró sus objetivos. Otro ejemplo lo constituyen, las sanciones por emisiones y descargas, con multas a industrias que excedan los niveles oficiales permitidos, basándose en las concentraciones de contaminantes y frecuencia de descargas en exceso

²⁷ Como lo señalan: Mercado, A., "*Instrumentos económicos para un comportamiento empresarial favorable al medio ambiente en México*", México, 1999, p.47; Ruiz Bravo, G. y Villamil, A., "*Estrategias reguladoras de política ambiental: controles directos vs. Impuestos*", Alicante, 1987, p.165; Gallego Gredilla, J.A., "*Medio ambiente y ecología*", en Buchanan, E., Fuentes Quintana, et. Al., (Comp.), "*El sector público en las economías de mercado, ensayos sobre el intervencionismo*", Madrid, 1979, pp. 308-310.

²⁸ Para Jiménez Hernández, J., en "*El tributo como instrumento.....*", *óp. cit.*, p.73. para ser reconocidos como costos sociales, los efectos dañinos y las ineficiencias deben presentar las siguientes características: deber ser posible evitarlos, deben surgir en el curso de una actividad productiva y deben ser susceptibles de ser trasladados a terceras personas o a la comunidad como un todo.

cuestionadas, por la resistencia generalizada que se puede dar, al cumplimiento de la norma por parte de los sujetos contaminantes. La medida persuasiva, carece de sentido si el incumplimiento de la norma es generalizado, como suele suceder y para las administraciones el factor económico se impone al ambiental. Otra objeción, que se presenta a este tipo de medidas, es que ofrecen pocos incentivos a la innovación tecnológica.²⁹

1.2.2. Instrumentos Persuasivos.

La característica esencial de los instrumentos persuasivos, es que tienden a fomentar la educación y conciencia ambiental de los agentes contaminadores.³⁰ Los instrumentos persuasivos son usados en forma más amplia como medidas políticas que pueden ser implementadas de manera más efectiva si los consignatarios e interesados entienden sus argumentos y llegan a un acuerdo. Un ejemplo de este tipo de instrumentos es la etiqueta ecológica -aunque, también puede clasificarse como un instrumento administrativo, debido a que su utilización es un referente de indicadores contaminantes y la información contenida en ella promueve productos que pueden reducir los efectos dañinos al medio ambiente, en comparación a productos similares- que promueve el consumo de productos no contaminantes, con orientación para los consumidores, sobre sus efectos ecológicos en comparación a productos análogos.³¹

En relación con la etiqueta ecológica o ecoetiqueta, en la Unión Europea (UE) es un sistema de etiquetaje ecológico que se basa en el Reglamento núm.880/92, de 23 de marzo de 1992 para identificar aquellos productos más respetuosos con el medio ambiente, único y válido para todos los estados miembros. En 2002, al cumplir diez años de vigencia la etiqueta ecológica comunitaria,-también denominada como flor o margarita europea por la forma

²⁹ Sobre este punto ver: O'Connor, D., "La aplicación de instrumentos económicos en países en vía de desarrollo: de la teoría a la implementación", en Mercado García, A., (coord.) "Instrumentos económicos para un comportamiento.....", óp. cit., p. 43-50.; Dorantes Díaz, F.J., "Instrumentos jurídicos. Su fundamentación jurídica", México, 1997, p.40; Mateo, R.M., "Tratado de derecho ambiental", Madrid, 1991, p.118.; Ballesteros, J. y Pérez, J., "Sociedad y medio ambiente", Madrid, 1997, p.49.

³⁰ Este tipo de controles, estimula el deber de participación en la gestión ambiental y favorece los acuerdos entre los gobiernos, empresas y organizaciones no gubernamentales.

³¹ Para las entidades económicas, el uso de la etiqueta en sus productos, las obliga a eliminar insumos contaminantes en sus procesos de producción, y promueve el cambio de hábitos de consumo de la gente, ya que termina por elegir productos con etiqueta ecológica, boicoteando los productos de firmas que no la tengan.

de su logotipo-, y tras su revisión mediante el Reglamento 1980/2000, se dieron a la tarea de evaluar el nivel de éxito alcanzado como instrumento de política medioambiental³² y herramienta de marketing para las empresas.

1.2.3. Instrumentos Económicos.

Reconocidos como la esencia de la fiscalidad ambiental, los instrumentos económicos³³ aplicados en el mundo, son regulaciones de tipo normativo que proporcionan incentivos económicos, que inducen a la industria por ejemplo, a adoptar políticas de producción, destinadas a la preservación de los recursos naturales.³⁴ Tanto el principio de prevención como el de responsabilidad del causante del daño -quién contamina paga-, tienen su origen en los postulados de la economía del bienestar, escritos en los años 20 del siglo pasado, por el economista Arthur Cecil Pigou³⁵ sobre las externalidades.³⁶ Este concepto económico basa su teoría en una acción que grava las actividades de consumo y producción con un sobreprecio con relación al nivel de impacto esperado para prevenir el daño.

³²Al tratarse de un instrumento de política medioambiental, el nivel de éxito del programa de etiquetado ecológico debería ser medido a través de su eficacia medioambiental, es decir, según los beneficios ecológicos que haya causado su utilización por parte de las empresas. Sin embargo, medir dicha eficacia correctamente resultó -según la OCDE- prácticamente imposible debido, entre otras razones, a que por lo regular los resultados en el medioambiente se manifiestan a largo plazo y, al momento de la evaluación, la mayoría de los programas eran demasiado recientes.

³³Se entiende por instrumentos económicos al conjunto de regulaciones de tipo normativo y/o de formación de precios que se valen de los intereses económicos de los actores para impulsar los objetivos de la política ambiental. Brañes, R. "Manual de derecho ambiental mexicano", óp. cit., p. 20. Según la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, "los instrumentos económicos afectan los costos y beneficios de acciones alternativas disponibles para los agentes económicos, influenciando el comportamiento en una forma que es favorable para el medio ambiente. Involucran ya sea transferencias financieras entre las empresas y la comunidad como: impuestos, cobros, asistencia financiera; o la creación real de permisos comerciables. Véase también a: Aceves Avila, C., "Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano", México, 2003. pp. 25-33.

³⁴Quintana, J. "Derecho Ambiental Mexicano". México, 2002, p.145; Carbajo Vasco, D., *Instrumentos económicos para la protección del medio ambiente*, Valencia, 1994, p.85.

³⁵A Arthur C. Pigou, se le reconoce como el pionero de los tributos con finalidad ambiental, quién propuso hace más de 4 décadas un gravamen por emisión de contaminantes, con la finalidad de alcanzar el nivel óptimo de contaminación mediante la nivelación del tributo al costo marginal externo para cada nivel de producción. Es decir, igualar el costo marginal particular al social y, en consecuencia, la incorporación de los costos medioambientales. Castillo López, J.M., "La reforma fiscal ecológica", Granada, 1999, p.69.

³⁶Se conoce como externalidad al costo no incorporado a los precios de mercado y transferidos fuera de algún proceso de producción o consumo. Quadri de la Torre, G., "Economía, sustentabilidad y política ambiental", en Yunez-Naude, A., (comp.), "Medio ambiente: problemas y soluciones", México, 1994, p.25; las externalidades no se remiten sólo al aspecto económico sino al jurídico que ha permitido que unos cuantos se beneficien a costa de otros: son un indicador de que las instituciones vigentes son incapaces de proveer las bases para una adecuada coordinación y por tanto corresponde al Derecho generar otras nuevas tendientes a corregir dicha ineficiencia. SWANSON, T., "Environmental economics and regulations" en Lomas, O., (ed.), "Frontier of environmental law", Londres, 1991, p.131.

Las externalidades tienen dos categorías positivas y negativas, la mayoría de los problemas medioambientales pertenecen a la categoría negativa, provienen de efectos que son externos y representan costos que recaen en terceros, el agotamiento de los recursos comunes como la tala inmoderada de los bosques, en donde los perjudicados no son los que en el presente realizan la tala, serán los habitantes de esas comunidades en un futuro, el recurso paulatinamente se agota y tendrá una menor disponibilidad. La externalidad positiva es el beneficio económico que obtiene la empresa o el social que obtiene la población.

Bajo los criterios anteriores, los problemas ambientales son externalidades que deben corregirse, logrando que quién genere un daño ambiental asuma su responsabilidad. Con esta teoría se pretende, generar acciones tendientes a favorecer el ambiente, ya que quienes realicen actividades económicas, que dañen al medio ambiente o generen condiciones para que este daño se produzca; asumirán los costos o beneficios que causen.³⁷ A este proceso se le conoce como internalización o interiorización.

Los instrumentos económicos, por consecuencia, influyen sobre los costos-beneficios y buscan modificar los comportamientos en un sentido favorable para el medio ambiente. (OCDE).³⁸ El costo ambiental, es la consecuencia negativa de las actividades productivas y el beneficio es el que recibe la sociedad por alcanzar el objetivo de una política pública. A mayor relación costo-beneficio, mayor bienestar social³⁹ y eficiencia económica, que supone Internalizar los costos del deterioro ambiental que provocan, para que pueda reflejar el impacto social del deterioro del recurso natural.

La aplicación de instrumentos económicos data de los años ochenta, la experiencia demuestra que se concentró en la aplicación de mecanismos administrativos mediante sistemas basados en medidas sancionadoras complementadas con algunas medidas financieras y económicas, un muestreo realizado para la OCDE identificó 153 clases de instrumentos económicos de intervención ambiental, de los cuales correspondían a tributos ambientales 81.⁴⁰ No obstante, el crecimiento de la degradación ambiental del planeta aunado a la recomendación del Consejo emitida en la reunión anual de los Ministros de la OCDE establecería la utilización de los instrumentos

³⁷Para ejemplificar un simple caso de contaminación. Si una empresa contamina derramando desechos al agua, los que se ven obligados a limpiar el agua son las autoridades gubernamentales no la empresa, por lo tanto los costos incurridos en los productos que genera no va implícito el saneamiento del agua, por lo tanto estos costos recaen en terceros. Sobre este tema puede consultarse: Pérez de Ayala, J.L., "introducción a una teoría económica del coste social fundamento de responsabilidades jurídico privadas y de obligaciones tributarias", México, 1967, p.1030; COASE, Ronald., "El problema del coste social", España, 1981, pp. 1-44; Figueroa Neri, A., "Fiscalidad ambiental en México", en Figueroa Neri, A., (coord.), "Tópicos Fiscales contemporáneos", México, 2004, pp.119-124; Baumol, W. y Oates, W., "La teoría de la política económica del medio ambiente", Barcelona, 1982, p. 71.; Michael, J., "La economía verde: medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro", Barcelona, 1996, pp. 83-90.

³⁸ Tomado de: Managing the environment. The ride of economic instruments. Pág. 26.

³⁹ El bienestar social es un indicador del nivel de satisfacción de la sociedad. El problema de las externalidades, es que, pueden ser vistas como consecuencia de la ausencia de derechos de propiedad, nadie es propietario del aire limpio o del agua, es por ello que no hay precios que funcionen.

⁴⁰No es correcto generalizar, sobre las bondades y logros alcanzados por los impuestos 'verdes'. Otros ejemplos se pueden encontrar en Braathen, N.A. "Diseño y eficacia de los impuestos ambientales: lecciones de los países de la OCDE" En: México, 2002, p.19. Gago et al. 2004 y OCDE 2003.

económicos en las políticas ambientales e hizo crecer la utilización de este tipo de instrumentos.

La tendencia en los años noventa, sobre una muestra tomada a los países miembros de la OCDE, indica que 169 instrumentos económicos fueron usados en 23 países de los cuales los cargos sobre productos y los esquemas de depósito retornable, fueron los instrumentos que reportaron un mayor crecimiento entre los años de 1987 – 1992; sin reemplazar los sistemas de normas y castigos. Estos instrumentos fueron complementarios y sólo algunas veces sustituyeron a medidas ya adoptadas, añadiendo a estos las contribuciones ambientales; así pues, los denominados tributos ambientales forman parte de los instrumentos económicos.⁴¹

Como se puede apreciar, los instrumentos económicos, tienen como característica, su riqueza en mecanismos de aplicación a problemas específicos.⁴² En el contexto internacional, existe gran variedad de instrumentos que van desde políticas de precio, tarifas, ayudas financieras otorgadas mediante subsidios, créditos y desgravaciones fiscales a derechos de uso e intercambio de emisión⁴³ y licencias de contaminación así como leyes de responsabilidad civil.⁴⁴

⁴¹O'Connor, D., "La aplicación de instrumentos económicos....", óp. cit..., p.49; Gago, A. y Lavandería, X. "La imposición ambiental: fundamentos, tipología comparada y experiencias en la OCDE y España", España, 1997, pp. 193-219; Gago, A., "Las reformas fiscales del siglo XXI", Valencia, 1998, pp. 39-46; Gago, A., y Labandeira, X., "La reforma fiscal verde: teoría y práctica de los impuestos ambientales", Madrid, 1999, pp. 73-84. Existen diferentes categorías en el ámbito internacional para los instrumentos económicos, depende del autor que las trate, una de las más comentadas es el punto de vista de: OPSCHOOR, J. y VOS. "Economic Instruments for environmental protection", 1989, p. 20.

⁴²En términos generales, el abanico de los instrumentos económicos se ha ido ampliando a medida que los países desarrollan una política ambiental. El resultado de su aplicación y logro de su objetivo depende de los contextos, de las instituciones y políticas de cada país, así como de la capacidad de respuesta de los mercados y de su vinculación con el problema específico que pretende solucionar. La experiencia señala que los instrumentos económicos al incidir de manera indirecta en los sujetos contaminadores provocan cambios de actitudes que necesariamente reducen la contaminación.

⁴³La finalidad del intercambio es conseguir un reparto eficaz de las reducciones de contaminación entre los agentes contaminantes, es decir, el usuario-contaminador que tiene un costo más alto se ve inducido a comprar cuotas de aquéllos que tienen un costo más bajo. Para un análisis más detallado sobre los instrumentos de creación de mercado consultar: Naviera, G., "Las políticas comunitarias de medio ambiente para la protección de los consumidores: su incidencia en el derecho comunitario Europeo", RDFHP, 1994, pp.1006-1015; Franco, L., "Política económica del medio ambiente", Barcelona, 1993, p.59; Gago Rodríguez, A y Labandeira Villot, X., "La reforma fiscal verde", óp.cit. pp.25-26. La creación de derechos supone el cumplimiento de una serie de requisitos en materia de propiedad y competitividad, además exige un apoyo institucional y legal muy complejo. Seroa Da Motta, R., "Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina: aspectos conceptuales y el caso de Brasil", Chile, 2001. pp.23-25., Seroa Da Mota, R., "Instrumentos económicos de política ambiental, Brasil, 1999, pp. 177-202.

⁴⁴Quintana Valtierra, J., "Derecho ambiental mexicano", México, 2002, p.154. En materia de responsabilidad civil por daños al medio ambiente existen numerosas obras entre las que se encuentran: Perales, M., "La responsabilidad civil por daños al medio ambiente", Madrid, 2007, p.108; Diez Picazo, L., y Gullon, A., "Instituciones de Derecho Civil", Madrid, 1998, p.449; Aguilar Dias, J., "Tratado de la responsabilidad civil", México, 1957, p.352; Estevill, L.P., "Derecho de Daños", Barcelona, 1995, pp. 13-17; Borja Soriano, M., "Teoría general de las obligaciones", México, 1991, pp.357-

1.3. Coordinación entre política fiscal y política ambiental.

El establecimiento de organismos públicos, con responsabilidades explícitas en materia de medio ambiente, han sido una constante en los últimos años, los países en desarrollo los han creado, en órdenes de gobierno tanto federales como subnacionales. El cambio institucional con frecuencia, ha sido producto de la reestructuración de sus políticas públicas sobre la materia, poco afortunadas aún, al no haber logrado compatibilizar la economía con lo ambiental.⁴⁵ Sin embargo, hasta ahora no se puede afirmar que su impacto, ya sea ambiental o fiscal, haya sido en general definitivo.⁴⁶ La pregunta que surge entonces es, si la armonización entre instrumentos económicos y medio ambiente, se encuentra solo en sus inicios y su potencial no se hace efectivo aún.⁴⁷

Aún teniendo el ejemplo, de experiencias exitosas en la implementación de impuestos para la protección del medio ambiente, en países industrializados que ofrecen indicadores importantes.⁴⁸ En Latinoamérica, tradicionalmente la relación entre autoridades ambientales y fiscales, se ha limitado a la vinculación del proceso presupuestario y a la obtención de recursos para financiar el gasto público ambiental y su consecuente inversión.⁴⁹ Hace falta por consecuencia, la inserción sólida en el ámbito del diseño institucional de

359; Castan Tobenas, J., *"Derecho civil español, común y foral"*, Madrid, 1998, p.942; Moreno Trujillo, E., *"La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro"*, Barcelona, 1991, p. 29; Gómez Pomar, F., *"La responsabilidad por daño ecológico: ventajas, costes y alternativas"*, Madrid, s/f, p.15; Sánchez Frieria, M. del C., *"La responsabilidad civil del empresario por el deterioro del medio ambiente"*, Barcelona, 1994, pp. 193-198; Carmona Lara, M. del C., *"La responsabilidad jurídica del daño ambiental"*, México, 1998, pp. 64-71; Cabanillas Sánchez, A., *"La reparación de los daños al medio ambiente"*, Pamplona, 1996, pp. 129-132; Múgica Álvarez, V., y Figueroa Lara, J., *"Contaminación ambiental, causas y control"*, 1996, p.24.

⁴⁵ Prust, J. *"Impuestos ambientales en los países en desarrollo"*. Ponencia presentada en el Taller Regional de Política Fiscal y Medio Ambiente, organizado por la CEPAL en Santiago de Chile, 30 de enero del 2003.

⁴⁶ En ocasiones, estas medidas han sido sólo de carácter regulatorio, pero en otras, han sido de carácter fiscal teniendo como propósito básico, el desalentar la contaminación por la vía de gravarla con impuestos.

⁴⁷ De acuerdo con Acquatella, el buen desempeño de los instrumentos de política ambiental depende en gran medida de la solidez institucional y normativa que la respalda, en lo referente a coordinación de políticas, información, credibilidad y coherencia. Acquatella, J. *"Aplicación de instrumentos económicos..."* óp. cit. p. 8.

⁴⁸ Para los países de la región con perfiles diferentes, tales políticas y prácticas administrativas naturalmente reflejarán las circunstancias propias de cada uno de ellos. Es de considerarse, que la capacidad administrativa limitada con que cuentan los países en desarrollo, favorecerá la simplicidad en el diseño de sus esquemas de tributación ambiental. Las diferencias en los niveles de ingreso también pueden incidir en la importancia relativa que en diferentes países se otorgue al tratamiento de los problemas ambientales y su armonización con la política fiscal

⁴⁹ Un primer paso hacia la armonización ambiental de la política fiscal podría ser la elaboración de un inventario sistemático de los efectos que ejercen las normas fiscales y el gasto público en el medio ambiente, esto permitiría corregir las medidas que resultaran dañinas para el entorno.

políticas públicas transversales en materia tributaria-ambiental, de expertos tributaristas y ambientalistas, con una visión clara en cuanto a su implantación.

Es común que, en una reforma fiscal ambiental se combinen los tributos “verdes” con la reducción de alguna otra contribución como las de seguridad social o las retenciones salariales.⁵⁰ Las tendencias de las reformas fiscales, emprendidas a partir de los últimos años de la década de 1980, en la mayoría de los países de la OCDE, observaron tres criterios principales: a) reducción de los tramos más altos en las tasas y disminución de tasas empresariales ambas del impuesto sobre la renta; b) ampliación de la base tanto impositiva como de contribuyentes; c) incremento de la proporción de impuestos al consumo, tales como el IVA.

1.3.1 Naturaleza y características de la relación.

La existencia de coordinación jurídico-institucional, que admita la colaboración operativa entre autoridades fiscales y ambientales, en el diseño y elaboración de las políticas públicas, que permitan la implementación de instrumentos económicos, como tributos, sobretasas, cargos y tarifas, resulta ser un factor determinante.⁵¹ Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),⁵² debido a que en la mayoría de los países de la región, la función gubernamental de gestión ambiental, se ha venido incorporando tardíamente en la agenda de las políticas públicas, es frecuente observar una falta de vinculación operativa entre esta y el resto de las funciones de gobierno, particularmente en su integración con las funciones centrales de política económica.⁵³

⁵⁰ Barde, J. P. “Reformas tributarias ambientales en países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos” (OCDE), informe presentado en el III Taller regional de política fiscal y medio ambiente en América Latina y el Caribe. Chile, 2005, p. 109.

⁵¹ La ausencia de una plataforma jurídico-institucional, que permita la articulación operativa de la autoridad ambiental con otras autoridades económicas en la planeación de instrumentos de política, se traduce regularmente en falta de coherencia entre las estructuras de incentivos correspondientes a distintas funciones de gobierno.

⁵² CEPAL. *Libros de: “Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común”*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2005. p. 49.

⁵³ La propia CEPAL, afirma que la mayoría de los países de la región se encuentra todavía en una etapa temprana de su curva de aprendizaje y desarrollo institucional en materia ambiental. Necesariamente deben enfrentar el desafío de evolucionar hacia la consolidación de plataformas jurídico-institucionales y administrativas que permitan superar las asimetrías de poder y de capacidad de negociación política entre la autoridad ambiental y el resto del aparato gubernamental,

La situación anterior demuestra, la necesidad que la región tiene de incorporar en la agenda de reformas fiscales pendientes,⁵⁴ las orientadas a lograr la implantación operativa de política ambiental, permitiendo a las autoridades el uso de instrumentos económicos, cuyo propósito sea el cumplimiento de objetivos de gestión ambiental,⁵⁵ con una clara definición del orden de gobierno al que le corresponderá la atribución. En México, existen en la administración pública federal (APF), cinco entidades federales,⁵⁶ como cabezas de sus respectivos sectores, que influyen en: la modificación de los usos del suelo, en el aprovechamiento de los recursos y entornos naturales, en el suministro y la eficiencia del consumo de diversos energéticos, así como en la conectividad y el ordenamiento del territorio nacional, en relación con diferentes atributos regionales y sus asignaciones económicas específicas.

1.3.2 La transversalidad en políticas ambientales.

El vocablo *transversal*, o la *transversalidad*, tiene su origen en la geometría, significa -lo que atraviesa-, en sentido contrario a lo longitudinal; pero se aplica metafóricamente a cualquier otro ámbito,⁵⁷ como el de las políticas públicas, por ejemplo, de esta manera y para efectos esta tesis, se entiende por transversalidad a la concurrencia de distintas disciplinas, en la solución de un problema o el tratamiento de un mismo objeto de estudio, en este caso el

⁵⁴ Los países en desarrollo enfrentan la necesidad de movilizar un volumen creciente de recursos internos para financiar sus metas de desarrollo sostenible. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro (1992), se estimó que los países en desarrollo tendrían que movilizar 560.000 millones de dólares anuales en recursos adicionales para alcanzar las metas trazadas en la Agenda 21 (Naciones Unidas, 1993).

⁵⁵ Una reforma de esta naturaleza, tendría propósitos estrictamente ambientales, más que fiscales o recaudatorios, y teóricamente pudiera realizarse bajo criterios de neutralidad fiscal. Esto significa que una reforma fiscal de este tipo puede diseñarse para que, en términos netos, no implique una carga tributaria adicional con respecto al actual régimen impositivo, porque los nuevos impuestos se compensarían con rebajas equivalentes de los impuestos existentes.

⁵⁶ En materia ambiental, la responsabilidad institucional de elaborar, coordinar, implementar y evaluar la política pública federal hacia el desarrollo integral y sustentable del país, recae en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y en sus órganos sectorizados: Comisión Nacional del Agua (CNA); la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR); Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP); Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), Instituto Nacional de Ecología (INE), Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), estas dependencias son organismos de coordinación interna del sector ambiental. Transversalmente existe coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Turismo (SECTUR), la Secretaría de Energía (SENER), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

⁵⁷ La noción de transversalidad fue desarrollada a principios de los años sesenta por: Deleuze y Guattari, *O. en: "¿que é a filosofia?"* Río de Janeiro: Ed. 34, 1992, p. 275., al tratar las cuestiones ligadas a la terapéutica institucional, proponiendo que ella sustituyese a la noción de transferencia. De esta manera, la adopción de un nuevo paradigma del saber significa, al mismo tiempo, un nuevo abordaje del propio conocimiento; ya que para Deleuze y Guattari, el saber pasa a ser una funcionalidad. El conocimiento anterior tuvo su origen, en el análisis de la noción de interdisciplinariedad que surgió para proporcionar el tránsito entre los compartimientos del saber contemporáneo, posibilitando un conocimiento más integral por ser más interactivo. Mucho se pensó y se escribió sobre las posibilidades del trabajo interdisciplinar, proponiéndose en muchas perspectivas, como multidisciplinariedad, transdisciplinariedad, interdisciplinariedad lineal, cruzada, unificadora, estructural, etc.

ambiental. En educación, por ejemplo, el medio ambiente debe ser tratado tanto en Historia como en Geografía, Biología, Geología, Física, Química, Literatura e incluso debería ser objeto de preocupación en Matemáticas si se ponen ejemplos de ejercicios que sitúan al alumno ante un problema de esa naturaleza.

La transversalidad en la Administración Pública, se da en el momento en el que una política debe ser objeto de interés de dos o más dependencias -en México, secretarías de estado u órdenes de gobierno -federal estatal o municipal-, de tal modo que su implementación, involucra necesariamente a diversas dependencias y/o dos o más ámbitos de gobierno, participando cada uno de ellos en la solución del problema planteado, en el marco jurisdiccional de su responsabilidad, pero siempre de manera coordinada, a efecto de que estas acciones tengan resultados óptimos. Particularmente, la transversalidad de las políticas públicas⁵⁸ para el desarrollo sustentable, en cualquier país debe ser una prioridad del sector ambiental, derivada del apoyo y coordinación tanto inter como intragubernamental.⁵⁹

Entre las bondades de la transversalidad se encuentran, el que con este modelo de organización se impide que las administraciones públicas, adopten actitudes de protagonismo institucional, y manipulen políticamente a los beneficiarios de proyectos gubernamentales, ya que ninguna dependencia puede atribuirse en su totalidad el mérito de un programa exitoso, porque al compartir responsabilidades los logros y fracasos son producto del trabajo

⁵⁸En el terreno de la ciencia política y administrativa para: Lahera Parada, E. "En *Introducción a las políticas públicas*". Fondo de Cultura Económica. Colección de breviaros, Santiago de Chile, 2002. p.47. Las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad o al resultado de sus actividades legitimadas gubernamentalmente. Sobre el mismo tema, Deubel, R. y Noel, A., en "*Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Cómo elaborar las políticas públicas, quién decide, cómo realizarlas, quién gana o pierde*". Bogotá Colombia, 2002. p.131, propone que una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución y organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. Es de ponderarse que ninguno de los autores incorporan la transversalidad como requisito para el éxito de los proyectos.

⁵⁹Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su documento "*Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias*" de la Serie de políticas y estrategias sectoriales de la División de Medio Ambiente Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., 2006. p.2, esta preocupación queda plasmada en, el concepto de transversalidad del medio ambiente, que incorpora en el documento en comento, para ellos la transversalidad implica, abordar los temas ambientales de manera estratégica como una dimensión internalizada en los diversos sectores que hacen parte del desarrollo. El principal objetivo de la transversalidad ambiental es fortalecer el enfoque de país al abordar estratégicamente los desafíos y oportunidades ambientales en el contexto de las prioridades de desarrollo de un país. Esta visión estratégica comienza con los procesos de preprogramación y programación del Banco y aborda temas de gobernabilidad, políticas e incentivos para la identificación y definición de prioridades para la gestión ambiental y el manejo racional de los recursos naturales, tomando en cuenta el refuerzo sinérgico e interface de los aspectos ambientales con los motores sectoriales del desarrollo socioeconómico. El Banco centrará sus esfuerzos en fomentar la transversalidad ambiental en sus países miembros prestatarios.

compartido. Obliga además, a compartir información y experiencias, habilidades técnicas del personal y sobre todo voluntades políticas de sus directivos, convirtiéndose en el principal instrumento de trabajo de planeación, consulta pública, atención social, y particularmente de presupuestación.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y su Oficina Regional para América Latina y el Caribe ha mostrado su preocupación sobre la necesaria transversalidad de las políticas ambientales de los países de la región⁶⁰ a través del documento: *Elementos de carácter general que pueden ser utilizados por los Ministros y Jefes de Delegación para el Diálogo sobre la; Incorporación de los Principios del Desarrollo Sostenible en las Políticas y Programas Nacionales: Transversalidad de la Política Ambiental.*⁶¹ Un acuerdo de colaboración entre el PNUMA y el PNUD, que aún cuando tiene como uno de sus ejes principales al tema de la pobreza,⁶² reconoce el vínculo estrecho que existe con el medio ambiente. El mismo documento reconoce, las experiencias de transversalidad de países de la región, particularmente en lo relacionado a la integración de políticas en tres áreas: la construcción de marcos jurídicos e institucionales, el financiamiento y gasto ambiental y el uso de instrumentos económicos para la gestión del medio ambiente.

México por su parte, ha incorporado en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, el compromiso de que la sustentabilidad ambiental será un criterio rector en el fomento de las actividades productivas, y para alcanzarla se requiere de una estrecha coordinación de las políticas públicas en el mediano y largo plazo. Por lo tanto, en la toma de decisiones sobre inversión, producción y políticas públicas, se incorporarán criterios de impacto y riesgo ambiental, así como de uso eficiente y racional de los recursos naturales.⁶³ El Objetivo 7, del

⁶⁰ El PNUMA y la CEPAL, conjuntamente con 25 agencias y organismos internacionales elaboraron y difundieron en junio de 2007 el informe titulado "Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una Mirada desde América Latina y el Caribe", en cuyo Capítulo VII se advierte que en la Región la sostenibilidad ambiental del desarrollo está cada vez más en riesgo.

⁶¹ Punto 6 del Temario: Diálogos Ministeriales sobre temas emergentes y relevantes para la implementación de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña sobre el Desarrollo Sostenible.

⁶² Este acuerdo parte del hecho de que los vínculos entre el medio ambiente y la pobreza no han sido debidamente abordados en los programas de desarrollo y los de reducción de la pobreza, de ahí que el PNUD y el PNUMA hayan elaborado la Iniciativa de Medio Ambiente y Pobreza como un medio para integrar la sostenibilidad en los procesos nacionales de desarrollo y para ampliar las capacidades de los países en desarrollo para promover **la transversalidad** de las políticas ambientales en las estrategias de desarrollo.

⁶³ En este contexto, las Agendas de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable son el instrumento que apoya la construcción y seguimiento de acuerdos y compromisos que sustenten acciones y/o

eje rector 4, *Sustentabilidad ambiental*, indica que el propósito de la transversalidad de las políticas públicas para la sustentabilidad ambiental es: *que el mejoramiento y la consolidación de la coordinación interinstitucional, así como la integración intersectorial, se traduzcan en resultados conmensurables que abonen a la sustentabilidad del desarrollo.*⁶⁴

Instituciones participantes en las agendas de transversalidad de políticas públicas para el desarrollo sustentable

- | | |
|--|---|
| 1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) | 17. Secretaría de Gobernación (Segob) |
| 2. Secretaría de Economía (SE) | 18. Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) |
| 3. Secretaría de Turismo (Sectur) | 19. Secretaría de Marina (Semar) |
| 4. Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) | 20. Secretaría de Seguridad Pública (SSP) |
| 5. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) | 21. Procuraduría General de la República (PGR) |
| 6. Secretaría de Energía (Sener) | 22. Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca) |
| 7. Petróleos Mexicanos (Pemex) | 23. Comisión Nacional de Zonas Áridas (Conaza) |
| 8. Comisión Federal de Electricidad (CFE) | 24. Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) |
| 9. Luz y Fuerza del Centro (LFC) | 25. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) |
| 10. Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) | 26. Consejo Nacional de Población (Conapo) |
| 11. Secretaría de Salud (Salud) | 27. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) |
| 12. Secretaría de Educación Pública (SEP) | 28. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) |
| 13. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) | 29. Instituto Nacional de las Mujeres (CDI) |
| 14. Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) | 30. Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) |
| 15. Secretaría de Relaciones Exteriores (SER) | 31. Servicio Postal Mexicano (Sepomex) |
| 16. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) | 32. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) |

Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

proyectos estratégicos de las instituciones gubernamentales relacionadas con la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

⁶⁴ Como resultado del proceso de concertación y definición de acciones y/o proyectos con las 32 instituciones de la APF que participan en las agendas de transversalidad, incluyendo la SEMARNAT, se identificaron los programas y acciones prioritarios que en la presente administración serán de concurrencia transversal: Cambio climático, educación ambiental y cultura ambiental, promoción del desarrollo rural sustentable, desarrollo urbano sustentable, turismo ambiental sustentable, seguimiento de acuerdos ambientales internacionales, ordenamiento ecológico general del territorio, fortalecimiento interinstitucional para la protección ambiental y el combate a ilícitos ambientales, así como los sistemas de manejo ambiental.

Por último, es oportuno reconocer que la transversalidad ambiental, debe ser considerada como uno de los pilares de las políticas públicas nacionales, y en cada ámbito de competencia, la variable ambiental debe incluirse en la toma de decisiones. El ordenamiento ecológico territorial, la educación ambiental, el desarrollo científico y tecnológico, así como la cooperación intersecretarial e intergubernamental, son herramientas que fortalecen la transversalidad ambiental y fomentan la generación de sinergias en el proceso.⁶⁵

1.3.3. Factores que desalientan la armonización fiscal-ambiental.

Los tributos ambientales, son un medio potencialmente eficaz para proteger el medio ambiente, y en ocasiones instrumento importante para aumentar la eficiencia recaudatoria de las administraciones públicas.⁶⁶ No obstante, las reformas tributarias ambientales se ven aún limitadas por diversos factores, por ejemplo, para implantar los tributos ambientales como política pública se deben enfrentar una serie de dificultades y obstáculos, producto de: a) sus implicaciones distributivas; b) sus efectos en términos de competitividad; y c) la socialización de sus bondades

a) Implicaciones distributivas.

Los impuestos ambientales pueden ser socialmente regresivos.⁶⁷ Muchos de ellos, incrementan el precio de productos de consumo masivo, y tienen una repercusión significativa en los hogares de ingresos más bajos. Otros tributos ambientales no tienen tal efecto pues sólo son aplicables a productos como

⁶⁵ Es igualmente importante, la creación de fondos ambientales regionales como una herramienta de financiamiento para proyectos integrales y multisectoriales; fortalecer mecanismos de procuración de justicia ambiental, que promuevan la participación ciudadana en la denuncia de delitos ambientales; la evaluación permanente de los programas con base en un sistema homologado de indicadores de gestión, todo esto con el fin de consolidar la transversalidad ambiental.

⁶⁶ Estas aseveraciones, deben tomarse con la reserva debida ya que se debe recordar que los tributos ambientales producen tanto efectos micro como macroeconómicos. Por efectos microeconómicos, se entienden los cambios de comportamiento que se derivan del uso en las políticas ambientales, como correctores de precios. Las modificaciones de comportamiento están relacionadas con la incidencia legal del impuesto y con la traslación de la carga impositiva. En cualquier caso, el encarecimiento de los productos a causa de la imposición ambiental incentivará la búsqueda de tecnologías más limpias para que los productores no pierdan cuota de mercado. En su relación con la macroeconomía, es posible que se produzcan incrementos en el nivel general de precios inducidos por el carácter corrector del tributo, para ello se recomienda su introducción gradual, evitando además, su traslación completa a precios finales. Puede también afectar el crecimiento de la economía por cambios en la competitividad y el empleo, para minimizar estos riesgos se utilizan exenciones y compensaciones a sectores intensivos en emisiones contaminantes, al tiempo que las medidas fiscales modifiquen los hábitos de consumo con mayores efectos ambientales.

⁶⁷ Barde, J. P. "Reformas tributarias ambientales en países de....", óp. cit. pág. 118

detergentes, fertilizantes, pilas y pesticidas, cuya recaudación es muy reducida.⁶⁸ Se plantea así, el debate sobre si estos últimos conllevan un efecto distributivo limitado, en comparación con los impuestos ambientales de gran escala y con mayor peso fiscal, como los relacionados con la energía.

Para evaluar las implicaciones distributivas de su implantación, es necesario tener también en cuenta el contexto general.⁶⁹ Por ejemplo, en lo que respecta al “doble dividendo”, las repercusiones positivas de un impuesto ambiental en el empleo, podrían atenuar sus potenciales efectos regresivos. Asimismo, una reforma que incorpore tributos ambientales, debe considerar reducciones del impuesto al ingreso, de los indirectos o de ambos, las cuales podrían tener efectos distributivos positivos. Por último, habría que considerar la redistribución⁷⁰ de las mejoras, de las condiciones sociales en general y del medio ambiente en particular que produciría la reforma⁷¹.

b) Pérdida de competitividad.

Al implantar reformas tributarias ambientales, -como parte de la armonización de las políticas públicas fiscal-ambientales-, se afirma que genera problemas de pérdida de competitividad en mercados internacionales.⁷² Por este motivo, algunos sectores de la industria sistemáticamente, se oponen a ellos y tienden a convertirse en promotores voluntarios de otros instrumentos en sustitución.⁷³

⁶⁸ Entre las categorías sociales más afectadas están los agricultores, que pagan los impuestos a los pesticidas y fertilizantes, en especial si además tienen que cubrir gastos por el uso del agua según su costo social total.

⁶⁹ Los trabajos sobre impactos distributivos de las políticas ambientales se han centrado en la aplicación de instrumentos económicos en un país, básicamente los tributos, y sus efectos sobre los diferentes grupos sociales, diferenciados según su nivel de gasto o de renta. La mayor parte de estos trabajos hacen referencia al reparto de la carga fiscal de un impuesto sobre las energías no renovables y/o sobre las emisiones de dióxido de carbono. Al analizar el impacto de este tipo de impuesto, hay que tener en cuenta que afectan a un número considerable de bienes de la economía, además de que la importancia de los ingresos generados hace que deba considerarse el uso de éstos al analizar sus efectos distributivos. Padilla, E. y Roca Jusmet, J., “*Efectos distributivos interterritoriales de las políticas ambientales: el caso de las propuestas de impuesto europeo sobre la energía y el CO²*”, Revista del Departamento de Economía Aplicada Universidad Autónoma de Barcelona.

⁷⁰ Para Beltrame, P., Mehl, L., En: “Techniques, politiques et institutions fiscales comparées”, 2^a edic., Presses Universitaires de France, Paris, 1984, pp. 313-317. El efecto de redistribución de rentas constituye la materialización de la función económica del impuesto, a modo de intervencionismo fiscal en las finanzas públicas, a la que se une la función financiera que fundamenta el mismo, y una tercera función social dentro de la que se concretan objetivos sociales como por ejemplo aquellos de política demográfica.

⁷¹ Para: Manrique Campos, I. “La política tributaria en la Reforma Fiscal: Propuestas y contradicciones”. En: Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina”, México, 2005, p. 85, toda reforma tributaria debe conducir a una estructura institucional simple y eficiente, esto es, dicha estructura debe ser comprensible y fácil de cumplir para los contribuyentes.

⁷² Buena parte de los tributos ambientales está relacionado con la energía y el transporte, por lo que resulta común que los costos de producción y/o distribución se incrementen provocando que la competitividad particularmente en el ámbito industrial se vea afectada.

⁷³ Un problema adicional, que puede convertirse en un riesgo explícito, es el del traslado de actividades a países que no dan tanta importancia a la protección del medio ambiente o a otros santuarios de contaminación.

Cuanto mayor es la posibilidad de que se implanten tributos ambientales, en lugar de otros instrumentos de política ambiental, más férrea es la oposición, debido a que son un gravamen directo, adicional a los costos de otras medidas anticontaminantes.

Es común que, a escala de empresa y a corto plazo, algunas medidas ambientales pueden producir incremento de sus costos de producción que les haga perder competitividad⁷⁴ -no hay que perder de vista que en algunos casos, es justo lo que pretenden-. Algunos autores⁷⁵ han analizado esta línea, encontrando una relación positiva entre la política ambiental y la competitividad a largo plazo de las empresas, mediante la innovación tecnológica de la misma política ambiental.⁷⁶ El concepto de *competitividad* puede tener diferentes alcances, por ejemplo, se puede distinguir entre la competitividad de cada compañía, de cada sector de la economía o de la economía del país en su conjunto, del mismo modo, la competitividad puede tener una dimensión nacional o internacional.⁷⁷

c) La participación social en el proceso.

En este sentido, la oposición que enfrentan los impuestos ambientales, puede atribuirse a diversas razones -como ya se dijo-, tales como el miedo a la pérdida de competitividad, el recorte de beneficios o la posible regresividad del

⁷⁴ Como se puede observar, la competitividad es un tema de preocupación que requiere atención, aún cuando el efecto puede ser sólo marginal si se aplican medidas atenuantes, diseñadas específicamente para evitar repercusiones como la reducción de las tasas impositivas, las exenciones para sectores específicos, los reembolsos y la recirculación de los ingresos tributarios en beneficio de los sectores en los que se recaudaron.

⁷⁵ Porter, M. y C. Van Der Linde. *Toward a new conception of the environment – competitiveness relationship*. Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, No. 4, 1995, pp. 97-118.

⁷⁶ A largo plazo las políticas ambientales provocan efectos sobre otras variables, por ejemplo la innovación tecnológica industrial, que compensa la inversión inicial e incluso genera ventajas, al hacer que las empresas y la economía en general se tornen más competitivas

⁷⁷ En este último caso, se puede caer en lo que la OCDE llama “competencia fiscal perniciosa”. Competencia fiscal perjudicial, que aparece cuando, con el fin de atraer capitales, se utiliza el elemento fiscal como ventaja comparativa, ofreciendo tasas de gravamen reducidas y opacidad informativa. Al hablar de competencia fiscal perniciosa debe quedar en claro que la existencia de diferencias en la tributación entre dos países no supone necesariamente la existencia de competencia perjudicial. Es un principio generalmente aceptado el que cada país es soberano para diseñar su régimen fiscal y establecer el nivel de imposición efectiva que sea necesario para el sostenimiento de sus finanzas públicas. La competencia fiscal perjudicial aparece cuando ventajas fiscales exorbitantes o injustificadas son el motivo fundamental de la localización de una actividad o una renta. Esta preocupación ha llevado a la OCDE a crear, la iniciativa sobre Competencia Fiscal Perniciosa. Tal y como ha sido reconfigurada, utiliza criterios distintos de los empleados a nivel comunitario, para determinar cuándo una medida o práctica fiscal es perniciosa.

El origen de estos trabajos fue una solicitud formulada el 22 de mayo 1996 por los Ministros de los países miembros de la OCDE a esta Organización para la realización de un estudio con el objeto de “... desarrollar medidas para contrarrestar las distorsiones producidas por la competencia fiscal perjudicial sobre las decisiones de inversión y financiación...”. En respuesta a esta petición, el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE creó las “Sesiones Especiales de Competencia Fiscal”

ingreso. Por lo tanto, el fomento de la aceptación es un componente clave para la puesta en práctica de la estrategia tributaria ambiental. Hay tres grupos de medidas que pueden contribuir para su aceptación: el objetivo del impuesto tiene que establecerse con claridad desde el principio;⁷⁸ resulta crucial la participación activa de las partes interesadas;⁷⁹ y por último, las reformas fiscales ambientales deben llevarse a cabo progresivamente.⁸⁰

En materia de gestión fiscal-ambiental, resulta indispensable una amplia capacidad de gestión social, entendida esta, como los acuerdos colectivos necesarios para llevar a cabo políticas que tiendan a lograr un desarrollo sostenible.⁸¹ No basta con disponer de leyes y marcos regulatorios; es preciso contar con una organización confiable y la participación activa además de efectiva de la sociedad. La democratización de los procesos de decisión, particularmente mediante la adopción de métodos de gestión para lograr metas de desarrollo sostenible con participación social, es básica para poder atender y llegar a negociar las necesidades de los sectores formales e informales⁸² que integran la población de la gran mayoría de los países de Latinoamérica.

En materia de participación social la Constitución Mexicana, establece la obligación de organizar un sistema de planeación democrático, reconoce la

⁷⁸ Debe resaltarse el hecho de que su finalidad es reducir un tipo específico de contaminación, y no incrementar el ingreso gubernamental

⁷⁹ Algunos países han creado con éxito "comisiones especiales para el análisis de impuestos ambientales", que reúnen a los interlocutores de los sectores público y privado en una labor conjunta, participan en ellas las instancias gubernamentales y los representantes de los sectores productivos organizaciones no gubernamentales y académicos especialistas. Las comisiones de impuestos ambientales, dan legitimidad pública y técnica a la reforma tributaria, suelen tener un mandato de varios años, lo que les permite consolidar su labor y mejorar progresivamente la confianza y el diálogo. Cuando se decide ejecutar la reforma tributaria, estas comisiones también pueden encargarse de supervisar y evaluar el proceso. En este sentido, la creación de entidades a cargo de la gestión de ecosistemas es esencial en la medida en que sean capaces de coordinar sus actividades con las autoridades político-administrativas ya establecidas, como los municipios.

⁸⁰ La preocupación surge, porque tradicionalmente la introducción de los primeros impuestos ambientales, en cualquier sistema fiscal suele ir seguida de un aumento gradual de las tasas tributarias, una ampliación de la base imponible y la incorporación progresiva de otros impuestos.

⁸¹ Según: Huber R. M., Ruitenbeek, J., y Seroa Da Motta R., en: "*Instrumentos de Mercado para la Política Ambiental en América Latina y el Caribe: Lecciones de Once Países*" World Bank Discussion Paper No. 381, 1998 (resumen en Español). En varios países está cobrando importancia la aplicación de instrumentos para generar ingresos fiscales destinados a objetivos ambientales específicos. Los programas que han logrado mayor éxito son aquellos con las siguientes características: a) los cargos, tarifas e impuestos han sido vinculados a los sistemas de recaudación existentes, y b) los recursos captados se han canalizado hacia autoridades descentralizadas para financiar la ejecución de planes ambientales, impulsar el fortalecimiento institucional y contribuir a las inversiones en infraestructura ambiental necesarias en cada caso.

⁸² Es fundamental que las políticas basadas en medidas puramente económicas que en gran parte actúan sobre el sector formal, armonicen con medidas como incentivos, contribuciones y educación, orientadas al sector informal. Dicho sector es mayoritario en la región, en especial en el área rural y en las zonas marginales urbanas.

OCDE.⁸³ La Ley de Planeación⁸⁴ por su parte garantiza la participación democrática de los diferentes grupos de la sociedad, a través de organizaciones representativas, en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas. Asimismo la colección completa de leyes y reglamentos ambientales de México y las leyes Forestal, de Aguas Nacionales y de Vida Silvestre, establecen ya el marco regulatorio para la participación pública. Por ejemplo, las auditorías ambientales y las evaluaciones de impacto ambiental deben incluir un proceso de consulta pública.⁸⁵

1.3.4. Factores que alientan la integración fiscal-ambiental.

En contraste con el punto 1.3.2., existen también factores que favorecen y alientan la implantación de tributos ambientales, y promueven su armonización como medio para lograr la tan anhelada sustentabilidad, estos factores son: a) el costo efectividad; b) el ajuste automático; c) la internalización de externalidades; d) la generación de beneficios ambientales y económicos; y e) la integración del aspecto ambiental en las políticas sectoriales.

En relación con el *costo efectividad*, los tributos, permiten alcanzar los objetivos ambientales planteados de la manera menos costosa, esto se logra al igualar el cargo o impuesto con los costos marginales de abatimiento, en otras palabras, es simplemente un análisis en el cual se observa la manera más económica de lograr un objetivo determinado de calidad ambiental, de lograr el máximo mejoramiento de cierto objetivo ambiental para un gasto determinado de recursos. Por su parte en el *ajuste automático*, los niveles de emisión se

⁸³OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. "Evaluación del desempeño ambiental: México" Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, 2003, p.188. Publicado por acuerdo con la Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) París,

⁸⁴Y efectivamente, el artículo 20 del máximo ordenamiento jurídico en México establece: "en el ámbito del sistema nacional de planeación democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del PND y los programas a que se refiere la Ley. Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión. Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el sistema deberán prevverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo".

⁸⁵Gran parte de la información ambiental que se requiere, para hacer efectivo el marco regulatorio para la participación ciudadana, está disponible en Internet, pero el acceso es algunas veces difícil o está restringido. Actualmente, menos del 5% de los mexicanos tiene acceso a internet. "e-México" es una iniciativa presidencial para establecer centros de información pública con acceso libre a Internet en comunidades indígenas y rurales pobres. Además de estos esfuerzos, continúa la divulgación de la información utilizando medios impresos, audiovisuales y otros, para llegar a los niveles menos educados de la sociedad mexicana.

ajustan automáticamente al tributo, es decir, aquellos que contaminan disminuyen sus emisiones hasta que el costo marginal de abatir iguala el gravamen.

El *internalizar la externalidades*,⁸⁶ significa que aquellos que contaminan son los obligados a pagar los cargos y permisos a fin de que sus decisiones particulares consideren los costos generados, de esta manera, se responsabilizan del daño que generan a la sociedad. Desde un punto de vista económico señala Buñuel González⁸⁷ que las: externalidades negativas, como la contaminación, suponen un “fallo del mercado”. El fallo del mercado antes aludido ha sido tradicionalmente resuelto mediante la intervención reguladora del Estado, al establecer regulaciones que limiten las actividades contaminantes, ya sea en cantidad o calidad de las emisiones.⁸⁸

El factor relacionado con la *generación de beneficios ambientales y económicos*, establece que por un lado, los tributos ambientales generan ingresos, mismos que pueden tener un destino específico para la conservación o el mantenimiento de los recursos naturales y al mismo tiempo, inciden en el comportamiento creando incentivos para disminuir el impacto negativo sobre el entorno ambiental. Por último, *la integración del aspecto ambiental en las políticas sectoriales*,⁸⁹ dado que la política fiscal permea en todos los sectores de la economía, mediante el cobro de tributos ambientales, se incorpora automáticamente a todos los sectores los costos que generan aquellos que contaminan.

⁸⁶ Pigou, A.C. en “*Economía del...*”, óp. cit. Mac Millán, Londres, 1920, Traducción castellana en Aguilar, Madrid, 1946. propuso en 1920 neutralizar mediante impuestos los costos externos, las también llamadas “externalidades negativas” o “deseconomías externas” de la producción y del consumo privado, que detectaron la existencia de externalidades tecnológicas que impedían a los precios de mercado revelar el costo total del uso de los bienes públicos, tanto en la producción como en el consumo. Para ROSEMBUJ, T. “*Los tributos y la protección del medio ambiente*”, Madrid, 1995, p. 47; internalizar las externalidades es obligar a los agentes económicos a pagar sus facturas o cesar la contaminación, lo cual puede lograrse mediante mecanismos de regulación directa o tributación.

⁸⁷ Buñuel González, M. “*Tributación Medioambiental: Teoría, Práctica y Propuestas*”, Madrid, 2004, pp. 32 y ss.

⁸⁸ El planteamiento en todo caso sería, que el mal funcionamiento del mercado en estas situaciones puede corregirse de manera más eficiente, a un menor costo, usando instrumentos económicos en lugar de regulaciones y control de su cumplimiento por la Administración.

⁸⁹ La alta interdependencia entre el desarrollo económico y social y el medio ambiente hace que las consideraciones ambientales tengan que asumirse en todos los ámbitos de la actividad social y económica, obligando a lo que se ha dado en llamar la integración ambiental de las políticas sectoriales. En México *el programa sectorial de medio ambiente y recursos naturales 2007-2012 es uno de los cinco ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. El conjunto de objetivos sectoriales, estrategias y metas de este Programa, se inscriben en el objetivo 8 del PND, que es “Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras”

1.3.5. Función económica de las políticas tributaria y social.

El sistema, basado en la explotación y uso de los recursos naturales y servicios ilimitados, que presta la naturaleza a la economía, fue encontrando sus límites en los últimos cuarenta años.⁹⁰ Como consecuencia de lo anterior, los expertos han intensificado la discusión sobre el incremento de la ecoeficiencia o producción limpia,⁹¹ de los sistemas de producción, el problema ambiental asume así progresivamente connotaciones socio-económicas.⁹² El otro aspecto, que los expertos discuten es la necesaria fusión de las políticas públicas, en materia económica y social, como un elemento indispensable para lograr la ecoeficiencia.

El tributo por su flexibilidad puede adaptarse, y ser el instrumento que permite solventar las necesidades financieras del estado social. Por sus características, adicionalmente, se convierte en promotor de cambio de conductas en materia de ecoeficiencia, es garantía de proporcionalidad y equidad -por lo menos así lo señala el precepto constitucional- en el reparto de las cargas públicas y contiene un efecto redistributivo.⁹³ A los beneficios anteriores, se une su función financiera además de una tercera función social que concreta objetivos, como los de política ambiental.⁹⁴ Incrementa la competitividad, debido al

⁹⁰ El desarrollo tecnológico y el fuerte incremento poblacional, sobre todo a partir de la segunda revolución industrial, fueron los motores del crecimiento y acumulación de la riqueza en la economía, pero también el inicio y la principal causa de los problemas ambientales que en la actualidad se sufren, llevando a la sociedad a cuestionarse si desarrollo económico y medio ambiente son incompatibles.

⁹¹ El término Producción Limpia es el resultado de un proceso de Conceptualización de los organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP), La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO), y La Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE). Producto de ese proceso evolutivo, hoy en día se reconoce que el desarrollo tecnológico ha dado al traste con la tradicional visión de las ventajas compartidas, consistentes en medir la competitividad de los países y las empresas en función de su acceso a los recursos a un bajo costo. La competitividad en los tiempos que corren, no se mide en la cantidad de los recursos disponibles y su bajo costo, sino en las tecnologías utilizadas por esos países y esas empresas en el aprovechamiento racional de las mismas. La Producción Limpia, también conocida como Ecoeficiencia, o Producción Más Limpia, *Es la aplicación continua de una estrategia preventiva e integrada a los procesos y servicios, para lograr el incremento de la eficiencia y la reducción de los riesgos a los seres humanos y el ambiente.*

⁹² Aunque esta, eco-eficiencia es una condición necesaria, no es suficiente para satisfacer las necesidades y deseos de una población mundial en continuo crecimiento. Se debe poner más atención en un nuevo sistema de producción y en los patrones actuales de consumo, teniendo en cuenta características de la oferta y la demanda en la economía de mercado de hoy.

⁹³ La función redistributiva de los ingresos tributarios, se cumple de manera más directa con el financiamiento del gasto social, e indirectamente a través de la progresividad tributaria, con especial importancia en los impuestos directos con estructura progresiva y su aplicación práctica, que además suponen una aportación cuantitativamente mayor, al financiamiento de incentivos. A la ecoeficiencia. El efecto redistribución de rentas y la materialización de la función económica del impuesto, en su relación con la empresa se percibe, cuando esta logra como consecuencia de su implantación, el acceso a mercados con restricciones ambientales, por cumplir las regulaciones oficiales y mejora las relaciones Empresa / Gobierno - Empresa / Sociedad.

⁹⁴ Beltrame, P., Mehl, L., "Techniques, politiques et institutions fiscales compares", op. cit. pp. 316.

obligado uso de nuevas y mejores tecnologías que modifican los procesos y aumentan la eficiencia.

1.4. Modelos de tributación ambiental.⁹⁵

A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta y hasta hoy en día, la mayor parte de los países desarrollados han puesto en práctica reformas profundas en sus sistemas tributarios. Estas reformas descansan básicamente en tres modelos tributarios: modelo extensivo; modelo de reforma fiscal verde; modelo dual.

1.4.1 Modelo Extensivo.

El primer elemento distintivo de este modelo reformista es una alteración en la jerarquía de los principios impositivos en beneficio de la eficiencia, la equidad horizontal y la sencillez. El nuevo equilibrio de criterios, inspira el esquema compensatorio y las soluciones técnicas que con posterioridad se aplican: reducción de tipos, disminución del número de tramos, extensión de bases, eliminación de tratamientos preferenciales, reducción de los sistemas tradicionales de incentivos y cambio en el *tax mix* a favor de la imposición indirecta, todo ello a partir de una estricta restricción financiera.⁹⁶ Según lo muestra el esquema, al final del epígrafe

Desde que Estados Unidos y el Reino Unido pusieron en práctica procesos reformistas intensos en el bienio 1984-86, prácticamente todos los países avanzados han modificado su Sistema Fiscal siguiendo pautas parecidas, en una especie de “*efecto dominó*” que ocupó un lugar muy destacado en las

⁹⁵Una larga serie de clasificaciones de las diferentes figuras tributarias en función del criterio elegido. Así Jiménez Hernández, J., “*El tributo como instrumento de...*”, óp. cit., pp. 217 y ss. presenta los diferentes criterios de clasificación, desde la realizada por la O.C.D.E. así como los criterios seguidos en general por la doctrina para agrupar los diferentes tributos ambientales en función de: la finalidad primordial del gravamen, del destino de los recursos obtenidos por el tributo, del tipo de problema ambiental que pretenden resolver, de la naturaleza jurídica del gravamen implantado, del objeto imponible sobre el cual recaen y de la modalidad del gravamen. A pesar de ser todas útiles, no es necesario ajustarse a una concreta, en cuanto del estudio de cada una de las figuras irán interrelacionándose los diferentes problemas, si los hay.

⁹⁶ En un determinado momento la Imposición ambiental se demostró como el instrumento ideal para dar inicio a una *Segunda Fase del Modelo Extensivo*. Porque, además de ser coherente con los principios fiscales dominantes - imposición indirecta, aplicada sobre productos y consumos, sin preocupación por la equidad vertical y con una aplicación relativamente sencilla-, los beneficios adicionales que estas figuras podían generar podían ser incluso superiores a los obtenidos con la receta de la primera fase.

agendas políticas de aquellos años y que tuvo continuidad durante la década de los 90.⁹⁷ Es bajo un esquema compensatorio -como este- que se reducen las tasas marginales máximas del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y de las tasas estándar del Impuesto de Sociedades (IS), como parte medular de la neutralidad recaudatoria y entre otras medidas elimina los tratamientos preferenciales, reduce incentivos y tratándose de impuestos indirectos se amplía la base gravable.

CARACTERÍSTICAS DEL MODELO EXTENSIVO EN LOS PAISES DE LA OCDE

<i>Esquema general</i>	<i>Medidas utilizadas</i>
<ul style="list-style-type: none"> a) Atención prioritaria al criterio de eficiencia económica b) Rescate del principio de sencillez administrativa c) Relevancia del principio de equidad horizontal d) Merma del criterio de equidad vertical 	<ul style="list-style-type: none"> a) Extensión de las bases imponibles b) Eliminación de tratamientos preferenciales c) Reducción de sistema generalistas de incentivo d) Reducción del número de tramos en la tarifa del IRPF e) Reducción de los tipos marginales máximos del IRPF f) Reducción en los tipos estándar del Impuesto sobre Sociedades

Fuente: Gago Rodríguez y Labandeira Villot

⁹⁷Gago, A., "La fiscalidad del siglo XXI", Hacienda Pública Española, 2000, pp. 39-56. La regularidad de este modelo ha sido ilustrada en algunas partes de la obra, con los datos de evolución de algunos parámetros fiscales relevantes - tipos marginales máximos y mínimos, número de tramos, participaciones impositivas relativas, presión fiscal, entre otros.-, demostrando que este esquema reformista ha estado vigente con gran generalidad.

1.4.2 Modelo de Reforma Fiscal Verde.⁹⁸

El cambio de modelo fiscal, que se conoce como *Green Tax Reform* o *Reforma Fiscal Verde*, es una variante europea del modelo extensivo, aplicado por los países avanzados desde la segunda mitad de la década de los ochenta. Su punto de partida, por tanto, es la búsqueda de soluciones fiscales más eficientes y sencillas, manejando un cuadro de soluciones técnicas bien conocido: tributos menos altos y más anchos, reducción de tratamientos preferenciales y de tipos marginales, tramos e incentivos, cambio en el peso relativo de los diferentes tributos en favor de la imposición indirecta. Todo ello en el marco de una restricción financiera muy estricta.

Considerado como la Segunda Fase del Modelo Extensivo y cuyo objetivo es continuar con las reducciones en las tasas impositivas más elevadas. Este modelo de reforma fiscal verde, puede generar, ganancias de naturaleza estrictamente ambiental, derivadas del carácter correctivo de los impuestos ambientales.⁹⁹ El modelo dio origen a la tributación ambiental, aplicada en Suecia, Alemania, Gran Bretaña, Dinamarca, Holanda, Finlandia y Noruega. El siguiente cuadro señala el esquema de este modelo, así como las soluciones del mismo a los problemas fiscales en materia ambiental.

⁹⁸ En 1993, en su Libro Blanco sobre 'Crecimiento, Competitividad y Empleo', la Unión Europea defendió la aplicación de un nuevo modelo tributario basado en la reducción de la fiscalidad sobre el empleo y el uso de la imposición ambiental como compensación de las pérdidas recaudatorias. La combinación de reducciones en los tipos marginales del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y en cotizaciones sociales (CS), junto a la aplicación simultánea de nuevos impuestos ambientales, definen desde entonces lo que ha dado en llamarse *Reforma Fiscal Verde (RFV)*.

⁹⁹ El modelo de reforma fiscal verde aporta beneficios adicionales superiores a las obtenidas con el modelo extensivo en opinión de: ⁹⁹ Gago, R. y Labandeira, X., "*Imposición ambiental y reforma fiscal verde: Tendencias recientes y análisis de propuestas*". España, 2002 Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Vigo, en Internet: <http://www.minhac.es/ief/seminarios/EconomiaPublica/ImposicionAmbiental.PDF>. (2007, 23 de noviembre).

CARACTERÍSTICAS DE UN MODELO DE RFV

<i>Esquema general</i>	<i>Fases y contenidos</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Asignación de un papel estratégico a la imposición ambiental. Además de los objetivos ambientales (dividendo ambiental), se le atribuye el objetivo fiscal de alterar el tax mix en sustitución de la imposición directa, en un modelo con recaudación estable que persigue la reducción de las distorsiones impositivas (dividendo económico-fiscal). 	<ol style="list-style-type: none"> a) Revisión y limpieza del sistema fiscal existente, con incorporación de impuestos ambientales recaudatorios: <ol style="list-style-type: none"> I. Con propuestas de sustitución de los tipos marginales máximos en el IRPF y/o cotizaciones sociales por impuestos ambientales capaces de mantener la recaudación II. Readaptando la carga de la imposición indirecta, sobre todo la que grava la energía a los nuevos argumentos ambientales (carga en función del nivel de emisiones contaminantes) III. Eliminando las soluciones fiscales tradicionales no convenientes en términos ambientales (básicamente exenciones por reinversión, amortizaciones aceleradas y desgravaciones por adquisición de equipos que no tienen en cuenta los efectos ambientales de la tecnología aplicada). b) Incorporación progresiva de nuevos impuestos ambientales « puros » en el ámbito de la imposición indirecta (impuestos sobre pesticidas, aceites, fertilizantes, envases no retornables, etc.)

Fuente: Gago Rodríguez y Labandeira Villot

1.4.3. Modelo Dual

Este modelo surge en respuesta a los retos de la globalización y competencia fiscal internacional, y ha sido aplicado principalmente por Suecia. Para Gago,¹⁰⁰ el modelo dual es un intento por normalizar el sistema tributario, de hacerlo comprensible, visible y simplificarlo. Para ello, toma sólo dos bases imponibles, la renta laboral en la que se incorpora trabajo, actividades empresariales, profesionales y pensiones y otra base para el capital, que son las rentas que proceden de intereses, los dividendos y los incrementos de patrimonio".

¹⁰⁰ Gago Rodríguez, A y Labandeira Villot, X., "La reforma fiscal verde", óp. cit. p.73-76.

1.5. Principios básicos de los tributos ambientales.

Es importante reconocer desde un primer momento el carácter de un principio, tradicionalmente, un principio legal es el que proporciona un razonamiento para seguir una determinada dirección, pero no determina un resultado concreto. Los principios proporcionan una guía flexible que depende del contexto, -su importancia puede variar en función del contexto-, pueden contradecirse unos a otros y pueden permitir que los responsables de tomar las decisiones los equilibren discrecionalmente y se guíen por los que consideren más importantes. A manera de ejemplo de lo anterior, para Nollkaemper,¹⁰¹ a no ser que un enunciado concreto lo requiera, el principio de precaución no determinará un resultado o una decisión concreta, ni necesitará una determinada decisión que garantice una protección total.

Sobre el mismo razonamiento pero sólo en materia fiscal, no puede perderse de vista que para que los impuestos existan, necesariamente se requiere que estén previstos y regulados por normas jurídicas,¹⁰² debido a que dicha regulación es el único medio con que cuenta el contribuyente, para verificar que los tributos que se le obligan a pagar se ajustan a principios básicos.¹⁰³ Por tanto, los principios son criterios que permiten enjuiciar la racionalidad de un sistema o política fiscal, los cuales constituyen la base reguladora de las relaciones jurídicas tributarias entre los entes públicos y los ciudadanos.

¹⁰¹Nollkaemper, A. *The Precautionary Principle in international law*. Marine Pollution Bulletin. No. 22, 1991, pp.107-110.

¹⁰²Bajo el mismo criterio en opinión de Méndez Aguilar, E. "Eficiencia recaudatoria y gasto social focalizado". En: "Gobiernos Subnacionales: Presupuesto público y gasto social". 2007, México, p. 66, en el derecho fiscal la obligación tributaria tiene sólo una fuente: la ley. Es la única fuente de obligaciones –en ese sentido- porque no puede imponerse, y menos cobrarse, tributo alguno si no está contenido en ley, que cumpla con todos los elementos fundamentales y que, además, respete los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad, y destine la totalidad de lo recaudado a sufragar el gasto público.

¹⁰³Para Neumark, F. "Principios de la Imposición". Instituto de Estudios Fiscales, España, 1974. p. 12. Son principios a los que debe ajustarse la elaboración de un sistema tributario que pretenda alcanzar los valores permanentes de la justicia, que cumpla con los requisitos pedidos por la racionalidad económica y acepte los mandamientos impuestos por la eficacia de la técnica impositiva. Por lo tanto, la actividad tributaria de los distintos ámbitos de gobierno, tendrá permanentemente, soporte y fundamento en dichos principios; los cuales, se adecuarán a la realidad política, económica y social de cada país.

En la literatura jurídico-tributaria, no existe un acuerdo general sobre cual es el modelo fiscal óptimo ni sus principios rectores, pero algunos autores¹⁰⁴ consideran que un sistema tributario, debe intentar cumplir al máximo toda una serie de principios, existe coincidencia en que los mínimos a cumplir por un sistema impositivo son, los principios económicos: de suficiencia impositiva;¹⁰⁵ eficiencia económica;¹⁰⁶ flexibilidad;¹⁰⁷ sencillez administrativa;¹⁰⁸ y perceptibilidad impositiva.¹⁰⁹

1.5.1. De política ambiental.

a) Precaución y acción preventiva.

El principio o enfoque de precaución, a poco más de una década de su surgimiento,¹¹⁰ como principio general y ampliamente aceptado de la política, el derecho y la gestión ambientales. Es un enfoque frente a la falta de certeza, que consiste en tomar medidas para evitar daños ambientales graves o irreversibles antes de tener pruebas científicas de ellos.¹¹¹ Si bien es un principio importante e intuitivamente razonable, su aceptación en el derecho y

¹⁰⁴Costa, M. et al. "Teoría básica de los Impuestos: un enfoque económico". España., 2003; Lozano, J.M., "Introducción a la teoría del presupuesto", Madrid., 1982, pp. 58-61; Sánchez, J. "Presupuestos Generales del Estado y aspectos básicos del Presupuesto de las Comunidades Europeas". España, 1989, p.69.

¹⁰⁵La recaudación obtenida a través de los tributos debe ser suficiente para solventar los gastos públicos, sobre este particular tratándose de impuestos ambientales, no están orientados primordialmente hacia el objetivo esencial y propio de la recaudación.

¹⁰⁶Este principio requiere que los tributos sean neutrales o no distorsionadores y que, por tanto, no alteren las decisiones de los agentes económicos, los impuestos no distorsionadores son aquellos frente a los cuales el individuo no puede hacer nada para eludir su obligación tributaria; es decir, no puede modificar alguno de sus elementos alterando la carga. En el contexto ambiental la neutralidad implica sustituir los impuestos considerados distorsionadores o desincentivadores de actividades socialmente positivas por impuestos ambientales que sancionen lo que socialmente es considerado no amigable para el medio ambiente. Debe considerarse en la implantación o reestructuración de tributos de carácter medioambiental, que ello no suponga un aumento de la presión fiscal que soportan los contribuyentes.

¹⁰⁷Este sistema implica que los tributos se deben adaptar a las variaciones de los ciclos económicos, para que el sector público pueda cumplir su función estabilizadora a través de la aplicación del gasto, paralelamente con la recaudación

¹⁰⁸ Este principio recomienda que se minimicen los costos de administración y gestión de la recaudación de los tributos.

¹⁰⁹Según este principio, los tributos deben diseñarse de manera que los contribuyentes conozcan exactamente la carga impositiva que soportan, ello garantiza la responsabilidad de los gobernantes ante los ciudadanos, ya que estos últimos pueden valorar no sólo la parte positiva de la actuación gubernamental como son los gastos, sino, también, la parte negativa que viene representada por los tributos que se ven obligados a pagar.

¹¹⁰El principio de precaución fue planteado ante la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) en el Primer Congreso Mundial sobre Conservación, celebrado en Montreal en 1996. Se adoptó una resolución en la que se pedía a la UICN que examinase el principio de precaución, prestase asesoramiento sobre la mejor forma de aplicarlo en un contexto ambiental –especialmente en programas de la UICN–, y que difundiese ampliamente estas recomendaciones, sobre todo llamando la atención de las secretarías de convenciones y acuerdos internacionales sobre medio ambiente y utilización de recursos. Durante los años siguientes se celebraron dos talleres que exploraron las implicaciones del principio de precaución para la gestión de recursos naturales. El primero fue convocado en marzo de 1997 por África Resources Trust (ahora ResourceAfrica) y el Instituto Africano de Ornitología Percy FitzPatrick de Ciudad del Cabo.

¹¹¹Como referentes para la discusión de este principio se recomienda ver: Boisson De Chaziournes, 2002 pp. 10-12; Comisión Europea, 2000. p. 1; Gehring and Segger, 2002, div. Pp.; Scottish Natural Heritage, 2001.pp. 42-53. Entre otros.

la política así como su puesta en práctica, se han caracterizado siempre por la controversia y la confusión.

Versiones y/o debates sobre la implementación del principio de precaución, hacen hincapié en la importancia de las evaluaciones científicas iniciales de los riesgos, como base para luego tomar decisiones sobre su implantación. Muchos acuerdos medioambientales multilaterales relacionados con la conservación de la biodiversidad, la fauna y flora silvestres o las especies hacen referencia al principio de precaución de una forma u otra,¹¹² aunque pocos recomiendan que sea transformado en orientaciones específicas o en intervenciones operativas.¹¹³

Hay que distinguir entre el principio de precaución y otro principio bastante extendido del derecho ambiental: el principio de acción preventiva.¹¹⁴ Para De Sadeleer,¹¹⁵ el riesgo implica determinados resultados negativos. A veces, y teniendo en cuenta una evaluación cuantitativa de casos anteriores, es posible

¹¹² Probablemente la versión más citada de una aplicación general del principio de precaución en el contexto del medio ambiente sea el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Dicho principio estipula: Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar el criterio de precaución conforme a sus capacidades. "Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente". Puntos a tener en cuenta:

- ✓ *Amenazas*: la precaución pasa a ser relevante cuando existe peligro de que el medio ambiente (o la salud del ser humano) se vea perjudicado. Este enunciado apenas ofrece orientación con respecto al nivel de pruebas o indicios de peligro que debe exigirse. Algunos enunciados son más orientativos, por ejemplo incluyen criterios como "dentro de lo razonable" o "motivos justificados de preocupación". Hay ocasiones en que se considera que una evaluación científica de los riesgos es un primer paso imprescindible para aplicar la precaución (ver, p. ej. Comisión Europea 2000).
- ✓ *Daño grave o irreversible*: la amenaza de daños debe ser "grave o irreversible".
- ✓ *La falta de certeza científica absoluta no debería utilizarse como razón para postergar...*: aunque la falta de certeza científica no debería utilizarse como razonamiento para retrasar las acciones protectoras, según este enunciado es importante observar que las medidas protectoras podrían posponerse por otras razones, por ejemplo por dar prioridad a los costos económicos o a la reducción de la pobreza.
- ✓ *Medidas eficaces*: las medidas aplicadas deben ser rentables. Eso implica evaluar los costos y los beneficios de las medidas propuestas, y que exista cierta proporcionalidad entre los costos de las medidas adoptadas y los beneficios que se obtendrán.
- ✓ *Aplicar el criterio de precaución conforme a sus capacidades*: en este enunciado del derecho internacional, las capacidades de los Estados, que supuestamente consisten en su capacidad económica, política y técnica, moderan el requisito de aplicación del enfoque de precaución.

Esta versión del principio de precaución es relativamente "débil": está limitada a daños graves o irreversibles, no exige medidas protectoras, sólo requiere que la falta de certeza científica no sea utilizada como justificación para retrasarlas, y las obligaciones son moderadas por la rentabilidad de las medidas y las distintas capacidades de los Estados.

¹¹³ La UICN tiene la misión de evaluar el significado y los impactos del principio de precaución en el campo de la gestión de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad, y de asesorar sobre las mejores prácticas para introducirlo en la política ambiental y ponerlo en práctica. En una de sus actuales iniciativas, la UICN y sus socios TRAFFIC, Resource África y Fauna & Flora International están evaluando el significado, la aceptación, la implementación y los impactos del principio de precaución, y están explorando sus consecuencias tanto para la conservación como para el desarrollo y la reducción de la pobreza.

¹¹⁴ El principio de prevención, en México, está íntimamente ligado a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente al señalar en su artículo 15, fracción VI que la prevención es el medio más eficaz para evitar desequilibrios ecológicos, además el mismo artículo en su fracción XII incorpora el principio de prevención a partir del deber del Estado a garantizar el derecho que tiene toda persona a disfrutar de un ambiente adecuado para su salud y bienestar.

¹¹⁵ De Sadeleer, N. "Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules". Oxford University Press, Oxford, Reino Unido, 2003. pp.14-25

identificar de forma confiable los resultados posibles y asignar a cada uno la probabilidad de producirse.¹¹⁶ No existen razonamientos claros para asignar probabilidades a los resultados identificados. En este caso, el principio relevante es el de la precaución. Por lo tanto, la prevención tiene como finalidad impedir riesgos “conocidos”, mientras que la finalidad de la precaución es prevenir riesgos “desconocidos”.

Independientemente del debate, ambos principios, pretenden evitar los riesgos de daños ambientales así como detener la sobre-explotación de los recursos naturales. Su aplicación es viable, señalan diversos autores, aún en los casos en los que no exista plena certeza científica de los efectos en el medio ambiente de una determinada actividad.¹¹⁷ Existen diferencias –como ya se dijo- entre precaución y prevención, en el caso de prevención, el peligro es conocido, lo que se ignora es si el daño se producirá o no en un caso concreto, tratándose de la precaución el dilema en el que se incurre es sobre la peligrosidad de la misma cosa, debido a que los conocimientos científicos son todavía insuficientes para determinarlo. En resumen, la prevención es un riesgo actual mientras que la precaución constituye un riesgo potencial, susceptible de causar efectos negativos en el medio ambiente.¹¹⁸

b) De quién contamina paga.

Por definición, pareciera que el principio de *quién contamina paga*, se refiere sólo a indemnizar por los daños causados al medio ambiente. Pero el verdadero sentido del principio es el de invertir para evitar la contaminación, no el de contaminar y luego pagar.¹¹⁹ Se debe evitar la contaminación, pagando

¹¹⁶ Se trata de riesgos clásicos: el sistema, los resultados posibles y su probabilidad son perfectamente conocidos, y el principio relevante es el de prevención en lugar del de precaución. Esta situación puede compararse con otra en la que no se conozcan con certeza los resultados posibles ni la probabilidad de que se produzcan.

¹¹⁷ De igual manera se señala que cuando no existe certeza sobre los efectos negativos al medio ambiente resulta más adecuada la adopción de medidas que desalienten las actividades negativas, que su prohibición.

¹¹⁸ Estos principios señala Ríos Granados, G., “*Tributación ambiental: contribución por gasto*”. México, 2007. p.76, autentifican la articulación de la contribución por gasto, en realización al deterioro ambiental, al lado de los controles del impacto ambiental. En su opinión, la contribución por gasto es el tributo redistributivo cuya finalidad es la de sufragar los gastos extraordinarios efectuados con motivo de un deterioro ambiental.

¹¹⁹ El principio pretende reflejar en el precio de las actividades y productos contaminantes las externalidades causadas por el deterioro ambiental, ya que los ciudadanos tienen el derecho de disfrutar de un ambiente limpio y los contaminadores deben pagar por el privilegio de usarlo, por el contrario, si la comunidad tiene que pagar por preservar el medio ambiente, éste efectivamente les pertenece a los contaminadores, quienes pueden degradarlo impunemente. Evidentemente, esto no es su sentido, más bien pretende incentivar la reducción de la contaminación hasta el límite más adecuado desde el punto de vista social.

para implementar medidas preventivas de ahí que este principio va concatenado a los principios que se analizaron en el epígrafe anterior. Este principio es considerado como el rector de la fiscalidad ambiental, tanto en su perspectiva económica como jurídica y fue adoptado por primera vez a escala internacional en 1972 al definirlo formalmente por el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).¹²⁰

Este principio no significa que el consumidor deje de pagar, es falso que sólo las entidades económicas son quienes deben asumir el costo de contaminar, también los consumidores de productos que degradan al medio ambiente deben ser considerados como contaminadores y pagar el costo de evitarla o eliminarla, incorporando dicho costo,¹²¹ en el producto que consumen. El costo de la contaminación debe asumirlo el que se beneficia con ella,¹²² ya sea tomando todas la medidas pertinentes para impedirla o reducirla, o reparando sus efectos una vez que se ha dado.¹²³

Algunos autores¹²⁴ reconocen como antecedente del principio, como regulador ambiental, a Japón en 1970. Por otra parte, se afirma que el documento de la

¹²⁰Para la OCDE, en, *Recommendation of the Council on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, 26 de mayo de 1972, disponible en <http://webdomino1.oecd.org>. (2007, Octubre 12), el aprovechamiento de los recursos naturales, al no tener un costo por su utilización o explotación, había conducido a un creciente deterioro de la calidad del medio ambiente, es decir, existía un deterioro ambiental que permanecía ajeno al costo interno de las actividades productivas, por lo que era necesario incorporar estas externalidades. Para tal efecto formuló una guía internacional de aspectos económicos de política ambiental, en el documento, la OCDE estableció un principio que debería de ser un objetivo de los países miembros de la organización para asignar costos de prevención de contaminación y medidas para el uso racional de los recursos medioambientales escasos, conocido desde entonces como principio del que contamina paga o PPP por sus siglas en inglés (Polluter Pays Principle)

¹²¹De las grandes polémicas de este Principio desde que se oficializó son: lo relativo a determinar quién puede ser considerado el contaminador que debe soportar los costos que se le imputan, su interpretación desde el punto de vista jurídico, la cuantificación del cargo, exenciones, entre otros. Estos temas son analizados en detalle por los siguientes autores: Herrera Molina, P., *"El principio de quién contamina paga", desde la perspectiva jurídica*, en: Noticias de la Unión Europea, 1981, pp. 81-90; PRIEUR, M., *"Droit de l'environnement"*, París, 1991, p. 123; Jiménez Hernández, J., *"El tributo..."* óp. cit. pp. 78-81; SMETHS, H., *"Le principe pollueur-payeur, un principe économique erigé en principe de droit de l'environnement?"* 1993, pp. 346-350; BUTTI, L., *"L'ordenamento italiano ed il principio "chi inquina paga"*. 1990, pp. 226-230; Figueroa Neri, A., *"Los instrumentos económico-fiscales para la protección ambiental: virtudes y vicios"* en *"Temas especiales de derecho económico"*. Ecuador, 2003, p. 12; Pérez de Ayala, J. L., *"La traslación jurídica de la cuota en los impuestos ambientales"*, NUE, 1995, p.93; Rosembuj, T., *"El tributo ambiental. Primeras reflexiones en torno a los principios comunitarios y constitucionales"* en Impuestos. 1994, p. 7; Díaz Vargas, A., *"El principio quién contamina paga"* en la obra colectiva: *"Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente"*. Asturias. 1991, p. 39; Ríos Granados, G., *"Tributación..."* óp. cit. pp. 72-78.

¹²² Sin embargo para González Márquez, J. J. *"En La responsabilidad por el daño ambiental en América Latina, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México"*, 2003, pp. 49-50. Es difícil probar la existencia del daño ambiental y la mayoría de las veces se desconocen sus efectos materiales (el número de sujetos o bienes afectados), como temporales -cuándo se producirán los daños y si éstos pueden tener efectos secundarios-. Puede ocurrir que el daño se haya originado hace mucho tiempo, que el causante haya desaparecido y en consecuencia no se pueda responsabilizar a nadie.

¹²³ En México, el artículo 2003 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, menciona que toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad deberá repararlo en términos de la legislación civil.

¹²⁴ En esta postura se encuentra: Carmona Lara, M. del C. *"Notas para el análisis de la responsabilidad ambiental y el principio de quien contamina paga a la luz del derecho mexicano"*, en *Responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, p. 55.

OCDE de 1972 es el primero en vincular el principio en el marco del derecho internacional. El Polluter Pays Principle (PPP), fue retomado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, llevado a cabo en Estocolmo, Suecia, del 5 al 16 de junio de 1972.¹²⁵ Posteriormente, el PPP fue adoptado por la Comunidad Europea que en 1975 lo definió como uno de los principios básicos para su política de medioambiente. Permaneció como pilar de la política ambiental en el artículo 130 R-2 en el Tratado de Maastricht y pasó al actual tratado de la Unión Europea, en su artículo 174, apartado 2.¹²⁶

En la legislación federal mexicana, el concepto de *daño* se encuentra estipulado en el artículo 2108 del Código Civil Federal, que lo define como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación. Por su parte, el derecho a un medio ambiente adecuado, se reconoce en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 1 y 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente. Regulación que resulta limitada para la materia ambiental, ya que los daños que se ocasionan, y por tanto sujetos a responsabilidad jurídica, no sólo corresponden a las empresas, la propia administración pública en sus tres órdenes de gobierno, tanto por acción como por omisión, y por la operación de empresas paraestatales como Pemex, que con frecuencia contaminan.

1.5.2. Constitucionales.

En México son principios constitucionales: la legalidad, la proporcionalidad, la equidad tributaria y el destino al gasto público de los tributos y son parte del texto de la fracción IV del artículo 31 del propio ordenamiento, cuya observancia en favor de los gobernados requiere de respeto irrestricto, del Poder Legislativo, al establecer las cargas a los contribuyentes, del Ejecutivo cuando

¹²⁵ En el se señaló que: *los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen en zonas situadas fuera de su jurisdicción.*

¹²⁶ Estableciendo que: *La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quién contamina paga.*

expide los reglamentos de las leyes fiscales, cuando desempeña, funciones fiscalizadoras y cuando recauda. Lo mismo esta obligado a hacer, en la parte que le corresponde el Poder Judicial, cuando determina e interpreta los alcances de los contenidos normativos de las leyes -en este caso- fiscales. Es pertinente señalar, que existen adicionalmente otros principios igualmente importantes, que tienen como origen las *garantías individuales*¹²⁷ que la constitución reconoce a los ciudadanos, entre otros, el de motivación y fundamentación que se analiza en la última parte del epígrafe.

Los principios constitucionales en comento, delimitan la potestad tributaria del Estado, por lo tanto ningún orden de gobierno u órgano público, puede actuar de manera arbitraria en contra de los contribuyentes, y por ende, apropiarse de su patrimonio. Tampoco, estos principios serán pretexto, para que el sujeto obligado -contribuyente- eluda¹²⁸ su responsabilidad en perjuicio de las haciendas públicas, pues los mismos presuponen, tanto la obligación de los gobernados de contribuir al gasto público, como el correlativo derecho de las haciendas, para que los particulares le transfieran una parte de su ingreso, utilidad o patrimonio, según sea el caso.

Tanto el derecho del Estado como la obligación de los contribuyentes, ambas, partes integrantes de la relación tributaria, encuentran su equilibrio en el concepto de justicia fiscal,¹²⁹ acorde con el cual, el establecimiento de

¹²⁷La constitución mexicana en su TITULO PRIMERO Capitulo I artículos del 1 al 29 reconoce las *garantías individuales* de los individuos,...*las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.*

¹²⁸Según el "*Diccionario Jurídico Mexicano*" del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1996. p. 1247; *la elusión se entiende, como una actividad motivada por una maliciosa intención de evadir un impuesto justo, a través del empleo de formas y posibilidades de adaptación, de las estructuras del derecho privado inadecuada para la realización de las finalidades empíricas que se propone el contribuyente; concepción que no acepta con respecto a su naturaleza ilícita, pronunciándose en contra de su configuración como tipo penal.* En México la elusión fiscal es equiparada a la evasión fiscal y por ende a un tipo de defraudación—artículo 109 Código Fiscal de la Federación—. Uno de los problemas más difíciles es el de la evasión por abuso de las formas jurídicas, ya que la distinción entre esta modalidad de evasión y la economía de opción ofrece aspectos y sutiles matices. Para ampliar la información Véase: Altamirano Jacome, L. "*La evasión legal de los impuestos*", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Andreozzi, M. "*Derecho tributario argentino*". Argentina, 1951. Garza, S. y De La Garza, F.S. "*Derecho Financiero Mexicano*", No. 6, México, 1974, Villegas, H. "*Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*". Argentina, 1980.

¹²⁹Para Gil Valdivia, G., *el concepto es equivalente al principio de equidad impositiva y en la práctica tributaria este principio se suele traducir como: la generalidad del gravamen, evitando la evasión y la defraudación fiscal, la aplicación uniforme de la legislación fiscal; la preponderancia de la imposición directa sobre indirecta; la progresividad en el impuesto sobre la renta; la imposición a las ganancias de capital; la determinación adecuada del ingreso personal y la imposición progresiva sobre la riqueza, con frecuencia través del impuesto sobre sucesiones y donaciones. La equidad impositiva tiene dos aspectos fundamentales: la equidad horizontal y la equidad vertical. La primera implica generalizar todos los impuestos, evitando el fraude y la evasión. La equidad vertical conlleva la aplicación uniforme de la legislación fiscal en todo el territorio del país, significa también la preponderancia de la imposición directa sobre la indirecta, lo cual equivale a admitir la progresividad tributaria, ya que sólo los impuestos directos, esto es, los que gravan el ingreso y la riqueza, son susceptibles de ser utilizados en el contexto de una política redistributiva.* Gil Valdivia, G. y Chapoy Bonifaz, B. "*Introducción al Derecho Mexicano*". UNAM., 1981, p.35.

contribuciones y de sus elementos esenciales corresponde en exclusiva al Poder Legislativo, tomando en consideración la capacidad contributiva¹³⁰ de los gobernados y tratando igual a los iguales y desigual a los desiguales. Cuando el equilibrio implícito en el concepto de justicia fiscal se rompe, la entidad perdedora invariablemente es la hacienda pública.¹³¹

Por su parte el Poder Ejecutivo, debe analizar la manera de mejorar el sistema de administración tributaria en la búsqueda e implantación de procedimientos administrativos modernos, ágiles y sencillos para dar certidumbre tanto a los contribuyentes, como a las propias autoridades fiscales, sin violentar preceptos constitucionales.¹³² En relación con el poder legislativo el abogado fiscalista Luis M. Pérez de Acha, en un artículo publicado en el periódico El Universal el 13 de febrero de 2002, sobre constitución y hacienda pública, señala que la aplicación de una correcta técnica legislativa en la redacción de los textos legales es indispensable en el ámbito tributario, por los efectos recaudatorios negativos, que genera en ocasiones, por el simple incumplimiento de los principios ya citados.

Se debe por consecuencia, profesionalizar el trabajo legislativo a favor de la efectividad recaudatoria de la hacienda pública y de la seguridad jurídica de los contribuyentes, evitando con esto que el poder judicial, permanentemente se vea en la necesidad de emitir fallos en contra de la autoridad hacendaria.

¹³⁰Sobre el tema Gil Valdivia, G., *ibidem*. La capacidad contributiva del sujeto en materia fiscal es la facultad para afrontar la carga tributaria, medida ya sea en función de su riqueza, de sus ingresos, o de sus gastos, con independencia de los beneficios directos que se deriven para el contribuyente de los gastos públicos. En materia fiscal ha existido dos grandes criterios operativos para distribuir los gravámenes establecidos para el financiamiento del Estado. El primero históricamente, es el principio del beneficio. En virtud de este principio cada sujeto debe contribuir a las cargas públicas en función del interés que para él supongan los gastos públicos. Sin embargo, el principio más comúnmente aceptado por los sistemas fiscales contemporáneos especialmente en los países desarrollados, es el principio de la capacidad de pago. Este es el principio enunciado bajo la voz de la capacidad contributiva. Así a mayor riqueza, mayor ingreso y mayor gasto, corresponderá mayor gravamen.

¹³¹El trabajo y las funciones de los órganos del Estado deben encaminarse a fortalecer la hacienda pública, a partir del cumplimiento del texto constitucional que obliga a los gobernados a contribuir al gasto público, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Para lo cual, es necesario definir las áreas de oportunidad de la hacienda pública. Por ejemplo, en el ámbito legislativo debe reflexionarse sobre los efectos cuantitativos que el impacto tributario global, representado por la suma de las diferentes contribuciones federales, estatales y municipales, tiene sobre el patrimonio de los gobernados, en busca de un esquema federal que, fortalezca las finanzas públicas, sin ser asfixiante para los contribuyentes.

¹³²En ese sentido, por ejemplo, habría que estudiar la conveniencia de eliminar de las leyes fiscales todo tipo de requisitos formales que, por excesivos e innecesarios, entorpecen las labores fiscalizadoras y recaudatorias de la Secretaría de Hacienda. Para tal efecto, los criterios jurídicos sustentados de esta manera por los tribunales federales, podrían ser altamente aleccionadores.

Por lo tanto, la deliberación en relación con principios constitucionales y el Poder Judicial, tendría que ser a partir del papel que los tribunales federales han asumido, en su determinación de validez o invalidez, por un real o supuesto incumplimiento de los mismos, en relación con las leyes fiscales expedidas por el Poder Legislativo. La experiencia demuestra que algunas de las leyes fiscales, por el cumulo de amparos en su contra, han tenido que derogar algunas de sus disposiciones, -LISR, LIVA, LIEPS, etcétera- o incluso abrogarlas -LIA-. De ahí que, a efecto de medir adecuadamente el cumplimiento de principios constitucionales de las leyes fiscales y su impacto recaudatorio, sea aconsejable analizar las tendencias jurisprudenciales en el ámbito tributario.

a) Legalidad.

El principio de legalidad en materia fiscal, surge etimológico de la locución: *nullum tributum sine lege*, que significa que no puede cobrarse un tributo, sin ley expresa que lo establezca y se encuentra consagrado como derecho fundamental en el artículo 31 fracción IV de la Constitución, al señalar la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa *que dispongan las leyes*.¹³³ Adicionalmente, el principio de legalidad se encuentra como derecho fundamental¹³⁴ de los mexicanos, en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal. Resulta conveniente advertir que este principio, alude a la conformidad o regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, por lo que opera en todos los niveles o grados de la estructura jerárquica del orden jurídico.¹³⁵

¹³³El principio de legalidad está considerado como uno de los logros más importantes del estado de derecho. Véase: Uresti, H. "Los impuestos en México". México, 2002, p. 112., Torruco Salcedo, S., "Los principios constitucionales tributarios" en "Manual de Derecho..." ob. cit. pp. 1-28; Villalobos Ortiz, M.C. "Principios de legalidad en materia tributaria a la luz del derecho constitucional mexicano" en: "Principios Constitucionales", México, 1992, p. 457.

¹³⁴En opinión de Ortega Maldonado, los Derechos Fundamentales, son de primera, segunda y tercera generación, a la primera pertenecen los derechos civiles, reconocidos como "garantías individuales" que se hacen respetar a través del juicio de amparo, a la segunda corresponden las "garantías sociales", constituidas por derechos sociales, económicos políticos y culturales, defienden *la idea de que la persona requiere condiciones de vida sociopolítica y personal a las que el Estado debe ayudar y estimular con eficacia dentro de la legitimidad democrática* y la tercera generación o "derechos difusos" en los que se incluye el derecho a un medioambiente adecuado, la protección a la flora y fauna silvestre, al paisaje, a los monumentos históricos, etc., Se les denomina difusos por tratarse de intereses comunes, colectivos y compartidos. Ortega Maldonado, J.M. "Primer Curso de Derecho Tributario", México: Porrúa. 2004, pp. 199-200.

¹³⁵Orozco Enríquez, J. J., en: "Diccionario Jurídico...", óp. cit. p. 2537, en el mismo sentido: CASTRO, J. "Lecciones de garantía y amparo", México, 1981, p41. Zamudio, H. "El juicio de amparo", México. 1964. p.15; Tamayo, R., "Anuario Jurídico". México, 1974. Schimill, U. "El sistema de la Constitución Mexicana", México, 1977. p. 69.

La SCJN ha fijado los criterios de interpretación¹³⁶ del artículo 31, fracción IV constitucional, señalando que para la validez de los impuestos es menester que estén establecidos en una ley, asimismo, el máximo tribunal ha precisado, que los elementos esenciales se deben fijar en el acto legislativo, tales como el sujeto, la base, tasa y época,¹³⁷ para que así no quede margen para la atribución de las autoridades exactoras,¹³⁸ ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular y que a la autoridad administrativa no le corresponde otra cosa, que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada contribuyente.

Es contraria a la garantía de legalidad, la autorización del Legislativo al Ejecutivo -contemplada por la constitución mexicana- para suprimir, modificar o adicionar en las leyes tributarias las disposiciones que se refieren a la administración, control forma de pago y procedimientos fiscales. El titular del Poder Ejecutivo no puede modificar una ley porque no se lo autoriza un precepto constitucional, salvo ante la presencia del Decreto Ley.¹³⁹ La SCJN¹⁴⁰

¹³⁶IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el Artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el periodo que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una Ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la Ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el Artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente prescritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles. Séptima Época. Apéndice 1917 – 1988, Primera Parte, Pleno, Tesis 86, página 158. Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

¹³⁷ Es contraria al principio de legalidad una norma jurídica que no precise la base de imposición, o los componentes, normas o criterios o reglas para determinarlo, o cuando deja a la libre voluntad de las autoridades administrativas la determinación de uno de los elementos que son necesarios para calcular el importe del tributo. Es inconstitucional que una ley deje en manos de una autoridad administrativa la determinación de uno de los elementos que los contribuyentes deban considerar para calcular la base de imposición.

¹³⁸ Para Chapoy Bonifaz, D.B. En: "Diccionario Jurídico Mexicano..." óp.cit. pág. 1375, Exacción es un término que ha venido evolucionando, desde ser requisición, cobro de deudas, recaudación de impuestos, impuestos por cabeza y por puerta, hasta ser cobro injusto y violento de impuestos. Del latín *exatio-onis*: tributo impuesto y también la acción de recaudar gravámenes.

¹³⁹ Decreto-Ley es la disposición de carácter legislativo emitida en vía de excepción por el titular del Poder Ejecutivo o por quien lo detenta. Evidentemente el decreto-ley accede al derecho público cuando aparece el Estado constitucional sostenedor de la teoría de la división de poderes, actualmente denominada división de funciones; en el Estado absolutista con las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional reunidas en la mano regia no tenía sentido esta figura

ha señalado que conforme al artículo 31 fracción IV constitucional un impuesto requiere satisfacer tres requisitos: que se proporcional y equitativo, que se destine al gasto público y que sea establecido en ley.¹⁴¹

En materia de comercio exterior, por ejemplo, existen excepciones al principio de legalidad, ya que por su dinamismo requiere rápidas y oportunas decisiones en materia de modificación de aranceles, de ahí que, la constitución faculte al ejecutivo para que pueda emitir decretos, figura jurídica mediante la cual con oportunidad puede modificar o crear tasas a la importación y exportación, e incluso puede prohibir la importación o exportación de algunas mercancías cuando se requiera, en los casos previstos en el Artículo 131¹⁴² del mandato constitucional.

Otra excepción al principio de legalidad lo constituye la aprobación de leyes impositivas por el Poder Ejecutivo mediante el ejercicio de facultades extraordinarias, en los casos previstos en las garantías de los artículos 29 y 49 constitucionales. El primero hace referencia a la suspensión de garantías en los casos ahí precisados; el artículo 49 señala que no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo conforme al artículo 29.

legislativa producto de la delegación, usurpación o asunción de facultades legislativas, en regímenes con división de poderes. El decreto-ley "constituye un decreto normativo que tiene el mismo vigor que la ley formal...el decreto-ley cabría definirlo como toda regulación por vía de decreto de materias que, dada su naturaleza, están dentro del ámbito de la ley formal." Enciclopedia Jurídica Omeba, TII, Argentina, p. 296.

¹⁴⁰ *IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. Al disponer el Artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes", no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por Ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la Ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que reside.* Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917 – 1988, Primera Parte, Tesis 80. Pág. 146.

¹⁴¹ Por consecuencia, los impuestos deben ser establecidos en un acto formal y legislativo. Los elementos esenciales del impuesto deben estar contenidos en Ley, cuando una Ley no contenga un elemento esencial del impuesto será inconstitucional, incluso en el caso de que otorgue facultades a la autoridad administrativa para definir un acuerdo o acto administrativo, aún de carácter general, será inconstitucional si modifica alguno de los elementos esenciales del impuesto, incluso cuando la misma ley lo autorice.

¹⁴² Art. 131 de la CPEUM, Segundo Párrafo: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país".

b) Proporcionalidad.

Para Lanz Cárdenas,¹⁴³ la proporcionalidad en el caso de los impuestos indirectos -por ejemplo IVA e IEPS- implica una tasa o cuota fija, en relación a la categoría o volumen del objeto gravado. En cambio en los impuestos directos -ISR por ejemplo-se transforma en subjetiva, nivelando el sacrificio del contribuyente mediante una tarifa progresiva, que se traduce en una presión fiscal mayor sobre los sujetos que obtengan ingresos superiores. El precepto sólo enuncia la garantía de proporcionalidad, por lo que es necesario acudir a los criterios de las SCJN¹⁴⁴ para verificar su alcance y los casos en que una ley resulta violatoria del precepto constitucional.

El establecimiento de tributos debe obedecer a reglas generales que permitan que el monto sea determinado considerando la posibilidad de que pueda pagarse independientemente de la situación particular de cada sujeto obligado. Surge así, el principio de proporcionalidad de los impuestos que ha sido objeto de discusión tanto en la doctrina¹⁴⁵ como en la SCJN, dando lugar a variados conceptos sobre su alcance. La Constitución Política y la legislación ordinaria, carecen de una definición o concepto sustancial o descriptivo del elemento proporcionalidad, por lo que se recurre a lo expuesto por el máximo tribunal.¹⁴⁶

¹⁴³ Lanz Cárdenas, F. En: "Diccionario Jurídico..." óp. Cit. p. 2615.

¹⁴⁴ La corte se ha pronunciado por equiparar la proporcionalidad con la capacidad contributiva, sin embargo, un estudio profundo sobre este principio sostiene que es necesario distinguir a la proporcionalidad como elemento cuantificador de la deuda tributaria y el principio de proporcionalidad tributaria entendiendo este último como la medida discriminatoria establecida por el legislador como medida de protección de los derechos fundamentales. Sobre este particular véase: García Bueno, M. y Ríos Granados, G., "Alcance de los principios materiales de justicia tributaria en el sistema tributario mexicano: la capacidad contributiva, la igualdad y la proporcionalidad tributaria". Documento de Trabajo. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2007. pp. 10-17.

¹⁴⁵ En México, Flores Zavala, Garza Servando, Rodríguez Lobato, Sánchez León, G. De la Garza, F. y Reyes Vera R., equiparan los principios de proporcionalidad y equidad como uno, en contraparte: Rivera Pérez Campos, J., Margáin Manautou, Burgoa Llano, I., Arrijo Vizcaíno, Serra Rojas, Baltierra, G. y Ortega Maldonado sostienen que son dos conceptos distintos. Véase: Ortega Maldonado, J.M., "Primer Curso..." óp. cit. p. 773.

¹⁴⁶ PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. *El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo, con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma Ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en*

Al expedir leyes que establezcan tributos, el legislador debe cumplir con el principio de proporcionalidad. Por consecuencia, un impuesto podrá ser o no proporcional según lo establezca el poder judicial en los casos de actos legislativos impugnados por los contribuyentes, no se puede determinar si un impuesto cumple con el requisito hasta en tanto el tribunal haga la declaratoria; por ello se requiere de la sentencia judicial. En materia económica, Adam Smith,¹⁴⁷ sostuvo: *los ciudadanos de cualquier estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal...* la observancia u omisión de este axioma, genera lo que se llama igualdad o desigualdad de la imposición.

En opinión de Griziotti¹⁴⁸ las manifestaciones de la capacidad contributiva consisten en la riqueza que gana o que se gasta, y en los beneficios que derivan de una obra de interés público. La capacidad contributiva personal se emplea en los impuestos progresivos, también señala que los impuestos indirectos suelen ser más justos por que todos los pagan. Por su parte, Santo Tomás de Aquino,¹⁴⁹ afirmaba que el impuesto era una detracción operada, en virtud del poder soberano para la consecución del bien común, y que un impuesto no destinado a fines de estricta utilidad pública, es injusto y no obliga.

La SCJN en casos concretos planteados sobre inconstitucionalidad de leyes, vía recurso de revisión, ha sustentado criterios generales para considerar cuándo una ley impositiva no cumple con la garantía de proporcionalidad. También la SCJN precisó que para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley impositiva, era necesario considerar las circunstancias generales y no particulares del quejoso. Es decir, que el sano

consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula. Séptima Época. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Seminario Judicial de la Federación. Tomo: 187-192. Primera Parte. P. 113. Tesis 98, p. 190. Apéndice 1917-1995.

¹⁴⁷ Smith, A., *“Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”*. 1958, México. p. 726.

¹⁴⁸ Griziotti, V., *“Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda”*, Madrid. 1958, p. 144.

¹⁴⁹ (1225-1274), filósofo y teólogo italiano, en ocasiones llamado Doctor Angélico y El Príncipe de los Escolásticos, cuyas obras le han convertido en la figura más importante de la filosofía escolástica y uno de los teólogos más sobresalientes del catolicismo. Durante el siglo XIII, buscó reconciliar la filosofía Aristotélica con la teología Agustinián, utilizó tanto la razón como la fe en el estudio de la metafísica, la filosofía, la moral y la religión.

criterio de la juzgadora obedece a la necesidad de considerar objetivamente¹⁵⁰ la constitucionalidad del impuesto y no en función de las circunstancias particulares y determinadas de un contribuyente, pues éstas son meramente accidentales, ya que se puede presentar el caso de que el quejoso se encuentre en una situación económica mala y sea seriamente afectado por la ley, cosa que no ocurre en otros contribuyentes.

Por último, la proporcionalidad que debe respetar toda ley impositiva, se determina con elementos diversos como: a) La capacidad económica;¹⁵¹ b) Las circunstancias generales; d) La tasa en porcentaje fijo no cumple con la garantía;¹⁵² e) No se atiende la capacidad contributiva cuando no se gravan a todos los sujetos de similar situación; f) No es un criterio equilibrado que se grave a unos cuantos; g) No se debe gravar una utilidad estimada inexistente; h) No se debe gravar atendiendo a requisitos formales.

c) Equidad.

El principio de equidad tributaria establece¹⁵³ la igualdad ante la ley de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los cuales deben recibir trato igual en

¹⁵⁰ Sobre este particular y tomando como ejemplo La Tesis: P.XLVIII/94 en que la SCJN se pronuncia: DERECHOS FISCALES PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS. *...tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y las razones de tipo extrafiscal.... La prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.* Octava Época. Pleno, Tomo: 83, Tesis: P.XLVIII/94. p. 33.

¹⁵¹ Se han escrito innumerables artículos sobre el principio de capacidad contributiva, sin embargo, para un análisis de las teorías de la Doctrina Italiana y Española, que se han vertido a lo largo de los años sobre este principio, en la obra de: García Bueno, M. C., "Principios tributarios constitucionalizados" óp. cit., pp. 29-54, se expone este principio considerando las características del sistema jurídico mexicano.

¹⁵² En relación con el tema Ortega Maldonado, J.M. "Primer curso...", óp. cit. p. 231, sostiene que el principio de proporcionalidad se cumple con tarifas progresivas tratándose de impuestos de carácter personal como el ISR, aseveración que sustenta en el pronunciamiento que la corte hace en: IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD DE LOS. TARIFAS PROGRESIVAS. Séptima Época. Sala Auxiliar, Apéndice de 1995, Tomo: I, Tesis: 88 p. 361.

¹⁵³ La corte sustenta que se debe dar trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, según tesis: IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. *De una revisión a las diversas tesis sustentadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o*

cuanto a causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos y formas de pago etcétera.¹⁵⁴ La Constitución de 1857 en el artículo 31, fracción II, dispuso como obligación de los mexicanos, la de contribuir a los gastos públicos de la Federación como del Estado o Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. La actual Constitución, vigente desde 1917 en la fracción IV del artículo 31, reprodujo el mismo texto.

Con base en los diversos criterios emitidos por el poder judicial, se llega a la conclusión de que no obstante los conceptos dados, no existe una fórmula única que permita precisar el alcance de la garantía de equidad, pues ello depende de las circunstancias específicas en que se encuentren los contribuyentes cuyo régimen fiscal se cuestione. Sin embargo, el problema estriba en determinar los casos en que los contribuyentes son similares o distintos, o cuando la situación es similar o diferente; es decir que la cuestión gira en torno a la determinación de la igualdad o similitud de contribuyentes.

Del cumplimiento del principio de equidad, depende en gran medida, la aceptación de los tributos por parte de la sociedad. Según dicho principio, un sistema fiscal debe ser equitativo en el sentido de que la carga impositiva se reparta de manera justa entre los ciudadanos. Este principio tiene a su vez dos posibles interpretaciones:

- ✓ Principio del beneficio. Según el cual, cada individuo ha de contribuir a financiar el gasto público a través de los tributos, en función del beneficio que reciba.
- ✓ Principio de capacidad contributiva. Según este criterio cada individuo ha de contribuir a financiar el gasto público según su

creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tesis. P/J. 24/2000. p. 35.

¹⁵⁴En el caso de que exista diferencia en la actividad y diferentes tipos de gastos, la norma será equitativa siempre que la tasa de impuestos sea similar. No se puede llegar al extremo de considerar que el precepto constitucional establezca un trato igual para todos los contribuyentes de un mismo impuesto cuando la situación gravada es diferente, como tampoco se debe establecer un idéntico trato cuando, se trate de diferentes impuestos, ni que la SCJN deba establecer un criterio único y rígido. Eso es materialmente imposible además de inadecuado, pues las leyes impositivas establecen supuestos de causación distintos, y consideran diferentes manifestaciones de capacidad contributiva.

capacidad de pago¹⁵⁵ -medida a través de la renta, el patrimonio, etc.-, independientemente de los beneficios recibidos del sector público.¹⁵⁶

En el caso de los tributos ambientales, la emisión de contaminantes o el uso de bienes, no manifiesta por sí mismo la capacidad de contribuir del sujeto pasivo, lo que restringiría el ámbito de la tributación ambiental al uso de contribuciones indirectas. Bajo la premisa anterior, sólo se puede gravar una actividad nociva para el medio ambiente que a la vez sea indicativa de una cierta capacidad contributiva, quién tiene capacidad de contaminar, tiene capacidad de contribuir.

En materia de tributación ambiental, el concepto contaminación, es un vocablo con sentido económico, vinculado permanentemente al costo de rescate, prevención y control, y a la proporcionalidad de su pago. No obstante, la equidad como principio deberá observarse y respetarse en la implantación de tributos ambientales, ya que supone la conexión de riqueza con el deber de contribuir al gasto público -aunque en este caso, para un fin específico-, que a decir de diversos autores¹⁵⁷ plantea el inconveniente de su extrafiscalidad.

d). Destino al Gasto Público.

Según este principio, las contribuciones no deberán estar destinadas a un fin específico, más bien, su destino debe ser la hacienda pública, para que

¹⁵⁵ En opinión de: Manrique Campos, I. "La política tributaria en la reforma fiscal: propuestas...". *óp. cit.*, p. 91, la capacidad de pago es la referencia más fácil para el cálculo de la capacidad contributiva de los individuos, la cual debe constituir el principio rector de las relaciones fiscales entre Estado y el ciudadano.

¹⁵⁶ La equidad tributaria es consecuencia de la igualdad de todos ante la Ley, un tributo no puede ser justo sino en la medida en que se trate en forma desigual a los desiguales e igual a los iguales. En este sentido véase: Montaña Galarza, C., "La obligación de contribuir y los principios de la tributación en las constituciones de los estados miembros de la comunidad Andina" en "Tópicos fiscales contemporáneos", Guadalajara, 2004, *óp. cit.* pp. 223-239; Bravo Arteaga, J.R., "Nociones fundamentales de derecho tributario" Bogotá, 1999, p. 86; Pérez de Ayala, J.L. y González García, E., "Curso de derecho tributario", Madrid, 1986, pp. 32-34; Merce, et. al., "Teoría básica de los impuestos: un enfoque económico". Madrid, 2003, p. 96; Varian, H.R., "La justicia distributiva, la economía del bienestar y la teoría de la equidad" en Hanan F y Hollis, M., "Filosofía y Teoría económica", México, 1986; Smith A., "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones", traducción de Franco, G., México, 1958, pp. 726-727; Santa Barbara, J., "La no discriminación fiscal". Madrid., 2001, pp. 45-46; Lejeune Valcárcel, E., "El principio de igualdad" en Amatucci, A., "Tratado de derecho tributario", Bogotá, 2001, pp. 185-205; Moreno Padilla, J., "El principio de igualdad en el derecho tributario", en "Principios tributarios constitucionales", México, 1992, pp. 235-256.

¹⁵⁷ González Márquez, J. J., "La responsabilidad..." *óp. cit.* p. 300; Rosembuj, T: "Fiscalidad..." *óp. cit.* p. 14. Carrasco Iriarte, H., "Derecho Fiscal Constitucional", México, 1999, p. 183.

solvente las necesidades sociales en general. Excepcionalmente, se ha admitido que algún tributo tenga un fin determinado, para ser destinado a un gasto público específico. Otro problema que se presenta en la práctica y sobre el cual la Corte ha señalado su posición, es el relacionado con el significado de *gasto público*, y surge la interrogante sobre si es constitucional una ley impositiva cuyo gravamen se destine a un fin específico.¹⁵⁸

Doctrinalmente, para Ortega Maldonado,¹⁵⁹ las contribuciones deben estar vinculadas a las necesidades sociales específicas y no solamente a solventar el gasto público genérico, porque a través de los tributos el estado busca la satisfacción de objetivos diferentes al estrictamente recaudatorio, como los de elevar el índice de desarrollo social, político y económico. Adicionalmente señala: *el tributo se configura como un instituto jurídico constitucional al servicio de la realización de los mandatos constitucionales y cumple su función bien indirectamente, aportando los recursos necesarios para financiar los gastos públicos; o directamente, incidiendo sobre los comportamientos de las personas con la finalidad de alcanzar los objetivos constitucionales.*

¹⁵⁸ JURISPRUDENCIA 83/2007. ENTA. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN XXVI, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DESTINO AL GASTO PÚBLICO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005). *La impugnación vía controversia constitucional del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005, no trae como consecuencia que para el citado ejercicio no se tenga un Presupuesto de Egresos, ni mucho menos que no exista en un documento único que lo contenga como lo exigen los principios de anualidad y unidad y que, por ello, la limitación en la deducción de los intereses prevista en el numeral 32, fracción XXVI, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, transgrede el principio tributario de destino al gasto público previsto en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque aun cuando se estimare que el respectivo proceso legislativo es contrario a la Constitución y que, por ese motivo, se declarara la invalidez de las partidas relativas, ello no podría abarcar la nulidad de todo el presupuesto, pues la impugnación de ciertas partidas no incide en la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación para el mismo ejercicio, ni de los ordenamientos jurídicos en que se establecen diversas contribuciones, como es la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya que los impuestos que por esas vías se recauden se destinarán a solventar el gasto público independientemente del resultado de la impugnación; aunado a lo anterior, es de considerar que el Presupuesto es una norma de programación de egresos por lo que la transferencia de los gastos a las diversas entidades en él contempladas no es inmediata, esto es, los trasposos se verifican mediante un mecanismo de calendarización que depende de manera directa de los ingresos del Estado y no de la entrada en vigor del decreto presupuestario.*

Amparo en revisión 805/2006.- Ambacción San Martín Obispo 1, S. de R.L. de C.V. y coags.- 21 de febrero de 2007.- Cinco votos.- Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.- Secretarios: Rolando Javier García Martínez, Verónica Nava Ramírez y Carmen Vergara López.

Amparo en revisión 1423/2006.- Fénix Athena, S. de R.L. de C.V.- 21 de febrero de 2007.- Cinco votos.- Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.- Secretarios: Rolando Javier García Martínez, Verónica Nava Ramírez y Carmen Vergara López.

Amparo en revisión 470/2006.- No relec del Norte, S.A. de C.V. y otras.- 21 de febrero de 2007.- Cinco votos.- Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Secretarios: Rolando Javier García Martínez, Verónica Nava Ramírez y Carmen Vergara López.

Amparo en revisión 862/2006.- Gasoducto del Río, S.A. de C.V. y otras.- 21 de febrero de 2007.- Cinco votos.- Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Secretarios: Rolando Javier García Martínez, Verónica Nava Ramírez y Carmen Vergara López.

Amparo en revisión 1240/2006.- Telefónica Móviles México, S.A. de C.V. y coags.- 21 de febrero de 2007.- Cinco votos.- Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Secretarios: Rolando Javier García Martínez, Verónica Nava Ramírez y Carmen Vergara López.

LICENCIADO MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ, SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, C E R T I F I C A: Que el rubro y texto de la anterior jurisprudencia fueron aprobados por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de abril de dos mil siete.- México, Distrito Federal, a dieciocho de abril de dos mil siete.- Doy fe.

¹⁵⁹ Ortega Maldonado, J.M. "Primer curso..." óp. cit. pp.244-253.

Por su parte, Ríos Granados¹⁶⁰, sostiene que es a partir de la justicia social consagrada en la Constitución del siglo XX, que las políticas públicas se focalizan con criterios económicos que tutelan el bienestar social, utilizando instrumentos económicos como el tributo, cuyo fin no es sólo el recaudatorio sino la distribución de la riqueza. Manifiesta así mismo, que el artículo 25 Constitucional fundamenta la rectoría económica del Estado, regulando y fomentando actividades que demandan interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución.

En relación con el significado del vocablo gasto público se debe entender como: los recursos utilizados para satisfacer necesidades colectivas, excluyendo los reservados a satisfacer una necesidad individual, sin embargo, existen muchos casos en los que se realizan gastos justificados, para la satisfacción de necesidades individuales,¹⁶¹ por esta razón, por gastos públicos debe entenderse a todo aquel que sea necesario para que las entidades públicas cumplan con sus atribuciones.¹⁶²

Sobre la misma expresión, la corte establece que el concepto material de gasto público, radica en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad, y lo sustenta en: Novena Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Enero de 2005. Tesis Aislada, p. 605.

“GASTO PÚBLICO. Del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la obligación de los mexicanos de “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como el Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las

¹⁶⁰ Ríos Granados, G. “Incentivos Fiscales para el uso de energías renovables: Caso de desalación de agua de mar y agua salobre”. En: “Desalación de agua con energías renovables”. México. 2008, pp. 130-131.

¹⁶¹ Entendiéndose por necesidad individual entre otras: una pensión, una indemnización a un particular por actos indebidos de funcionarios.

¹⁶² En opinión de: Flores Zavala, E., “Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas”, México, 1993, p. 217, FRAGA G., “Derecho Administrativo” México, 1990, p.327. Para Musgrave Richard, A. “Gastos Público” en: Enciclopedia de Ciencias Sociales. Madrid, 1975, p. 96, Chávez, M. y Flores de la Peña, H. “Finanzas públicas e ingreso nacional” México, 1961, p. 45. El gasto público federal comprende erogaciones por gasto corriente, inversión física y financiera y pagos de pasivo o deuda pública realizadas por el poder legislativo, poder ejecutivo, la presidencia, las secretarías de estados y departamentos administrativos, la Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal, o alguno de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

leyes”, en relación con los artículos 25 y 28 de la propia Constitución, así como de las opiniones doctrinarias, se infiere que el concepto de “gasto público”, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo, por cuanto el importe de las contribuciones recaudadas se destina a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales, o a los servicios públicos; así, el concepto material de “gasto público” estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad”.

Para concluir con el epígrafe, he de señalar que adicionalmente, la Corte resuelve que el principio de destino al gasto, debe darse por el objeto material y no por el tipo de entidad pública que lo opere, no es exclusivo de la Federación, aún cuando el tributo sea federal, su destino puede aplicarse tanto a la federación, como a los estados y municipios, debido a que los tres satisfacen necesidades de interés colectivo.¹⁶³

e) Fundamentación y motivación.

En relación con el principio de motivación y fundamentación, José María Lozano¹⁶⁴ afirma que: La constitución quiere que se funde y motive la causa legal del procedimiento, esto es, que se exprese el motivo de hecho que lo autoriza y el derecho con que se procede. La autoridad debe justificar su actuación y, además, razonar su procedimiento cuando en ejercicio de sus atribuciones afecte a alguien. El artículo 16 constitucional establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento, por su parte el artículo 38, fracción IV del CFF señala que es requisito de los actos administrativos estar fundados y motivados.¹⁶⁵

¹⁶³ Lo sustenta en la Tesis: *DESTINO AL GASTO PÚBLICO. LA CARACTERÍSTICA DE ESE PRINCIPIO TRIBUTARIO SE DETERMINA POR SU OBJETO MATERIAL Y NO POR EL TIPO DE ENTIDAD PÚBLICA QUE LO OPERE. El hecho de que esté ante un impuesto de carácter federal no implica que su destino tenga que ser también “federal”, pues lo que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe es que las contribuciones se destinen al gasto público que pueden realizar tanto la Federación como los Estados de la República o los Municipios, esto es, no puede entenderse que el “gasto público” se asocie exclusivamente a la Federación, sin que los Estados o los Municipios sean considerados como sus destinatarios. Por tanto, la nota que define el principio tributario de destino al gasto público la constituye su objeto material, es decir, la satisfacción de ciertas necesidades de interés colectivo, y no el tipo de entidad pública –Federación, Estados o Municipios, que lo opere.* Novena Época. Primera Sala. Fuente: Semanario de la Federación y su Gaceta. Tesis Aislada. Tomo XXII. Octubre de 2005. p. 696.

¹⁶⁴ Lozano, J.M., “*Estudio del Derecho Constitucional Patrio*”, México, 1980, pp. 287-288., En opinión de: Margain Manautou, E., “*Introducción al estudio del derecho tributario Mexicano*”, 1997, p. 201, cuando una autoridad lesione o perjudique a un particular al expedir una resolución, deberá justificarla y razonarla., exponiendo los motivos que se hayan tenido en consideración para emisión del acto.

¹⁶⁵ Señala el jurista Ignacio Burgoa Orihuela: “*que debe entenderse por causa legal del procedimiento, desde luego éste, o sea el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado, realizados por la autoridad competente, deben tener no sólo una causa o elemento determinante, sino que éste sea legal, es decir: fundado y motivado en una ley en su aspecto material, esto es una disposición*

En efecto, toda autoridad al expedir una resolución que lesione o vaya en perjuicio de un particular, debe justificarla citando las disposiciones legales en que apoya su proceder, deberá además, estar razonada, o sea, exponiendo los motivos de la misma. La SCJN¹⁶⁶ definió los alcances de la exigencia del precepto constitucional, señalando que en todo acto administrativo debe expresarse con precisión, el precepto legal aplicable al caso y a las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto.¹⁶⁷

En relación con la motivación,¹⁶⁸ se debe entender, como la exposición de las razones por las que la conducta encuadra en el precepto jurídico, o sea, precisar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho, para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal. Es preciso distinguir la violación a la garantía por la falta de fundamentación y motivación en un acto y la fundamentación y motivación inadecuadas, en ese sentido, José María Lozano¹⁶⁹ hace una clara exposición al afirmar *en tales casos importa lo mismo que cuando el procedimiento no se funde en una causa legal, o que se funde en una causa aunque legal improcedente*. En ambos, hay una infracción constitucional y el quejoso debe ser amparado a este respecto.

1.6. Elementos de los tributos.

1.6.1. Cualitativos.

normativa general e impersonal creadora y reguladora de situaciones abstractas. La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario, de acuerdo con el espíritu del legislador de 1857, que permanece imbíbido en la Constitución actual, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional deben basarse en una disposición normativa general, es decir que ésta prevea la situación concreta para la cual realizar el acto de autoridad que exista una ley que lo autorice”.

¹⁶⁶La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el concepto de fundamentación y motivación, de la manera siguiente: *FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable en el caso, y por lo segundo, que también debe señalarse con precisión las circunstancias especiales o razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la eficiencia del acto*. Séptima Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tesis Aislada. 14 Tercera Parte. p. 37.

¹⁶⁷Al establecer la SCJN que el señalamiento se haga con precisión; las autoridades deben citar el artículo, el párrafo, la fracción, el inciso o subinciso, resultando contrario a la garantía hacer alusión al precepto omitiendo las partes específicas que se aplica

¹⁶⁸Por motivación se entiende también, a la exigencia de que el juez examine y valore los hechos expresados por las partes de acuerdo con los elementos de convicción presentados y fundamentación es la expresión de los argumentos jurídicos en los cuales se apoye la aplicación de los preceptos normativos que se invocan; ambos son requisitos establecidos en general para todo acto de autoridad.

¹⁶⁹Lozano, J.M., “*Estudio...* óp. cit. p.289.

a) Hecho imponible.¹⁷⁰

En México, *las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran* -lo anterior corresponde al primer párrafo del artículo 6 del Código Fiscal de la Federación- y continúa diciendo en el segundo párrafo *dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimientos que se expidan con posterioridad*. Así, es objeto de imposición, la transmisión de un bien, la percepción de ingresos, el usufructo de un bien o la presentación de un servicio. El objeto de la imposición recibe, doctrinal y legalmente también, el nombre de, hecho generador,¹⁷¹ supuesto de hecho, supuesto generador y hecho imponible.¹⁷²

Con respecto al hecho imponible, Ross Bravo,¹⁷³ lo identifica con el supuesto de hecho del tributo; sin embargo, aclara que el hecho imponible corresponde a sólo una parte del supuesto legal que comprende tanto el aspecto objetivo como subjetivo. Según esto, la expresión hecho imponible normalmente se emplearía para referirse sólo al aspecto material u objetivo del supuesto de

¹⁷⁰En el artículo 37 del *Modelo de Código Tributario para América Latina* señala que: "El hecho generador, es el supuesto establecido por la ley para tipificar el tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación." Es importante precisar, que en el Derecho Tributario Mexicano, existen importantes diferencias en materia de términos técnico-jurídicos, comparando el lenguaje con los países de la región. Sólo como ejemplo de lo que se afirma, encontramos que: el término *tributo* en México es *contribución*; las *tasas* son *derechos*; las *contribuciones especiales* son *contribuciones de mejora*; la *cuota tributaria* es *tasa o tarifa*; el *hecho imponible* es *hecho generador* y; por último, las *prestaciones pecuniarias coactivas de carácter público* son *aprovechamientos*. Una buena medida sería, armonizar los vocablos usados en las diferentes legislaciones.

¹⁷¹Ejemplo de esto lo constituye la siguiente tesis en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación habla de hecho y supuesto generador: *IMPUESTOS, LAS REGLAS SOBRE SU NO CAUSACIÓN ESTÁN SUJETAS A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE GENERALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS*. Los principios establecidos en los artículos 13, 28 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal rigen no sólo tratándose de exenciones de impuestos, sino también de los supuestos de no causación de los tributos, dado que la justicia en la imposición sólo puede alcanzarse si el legislador observa los requisitos de generalidad y abstracción, así como conserva el esquema de igualdad de las cargas públicas que pesan sobre los particulares, de manera que al crear el supuesto generador de las obligaciones tributarias no se conduzca con fines discriminatorios, caprichosos o arbitrarios, sino conforme a criterios objetivos que sean relevantes y tengan significación frente al objeto y fin de la ley impositiva, lo que se logra cuando el legislador, al considerar el objeto generador de la obligación tributaria, declara excluidos de la causación a supuestos en que se desarrollen actividades que estime no convenientes considerar en el nuevo tributo por razones de orden económico, de orden social, de naturaleza política o de orden público. *Novena Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II. Mayo de 1996. Tesis: LXXVIII/96, p. 112.*

¹⁷²Quizá el último nombre sea el más acertado, el hecho imponible, es el punto de partida del estudio de toda la relación tributaria. Así, el hecho imponible se define como la hipótesis establecida en la norma cuya realización provoca el nacimiento de una obligación tributaria concreta. Es la formulación hipotética de un hecho establecido en la ley fiscal, el elemento cualitativo, se clasifica como hecho imponible genérico y en hecho imponible específico.

¹⁷³Ross Bravo, J., "Derecho tributario sustantivo", República Dominicana, 1998., p. 14.

hecho. Para Gil Valdivia,¹⁷⁴ el hecho imponible es, la expresión que denota la conducta o situación previa en la ley, que genera el crédito fiscal.¹⁷⁵ Para Lago Montero¹⁷⁶ el hecho imponible debe ser un hecho de la realidad social demostrativo de una conducta o situación merecedora de corrección o desincentivo, al amparo de los valores constitucionalmente protegidos.

Para el caso de los tributos ambientales, el hecho imponible lo constituyen las actividades que directa o indirectamente deterioren el entorno, pero surge la duda de si las actividades prohibidas pueden estar sujetas a un tributo. En principio, las conductas que deterioren irreversiblemente el medio ambiente deberían estar prohibidas y ser penalizadas con rigor no sólo en el ámbito tributario. Los hechos imponibles que se configuren, podrían gravar la fabricación y/o adquisición de bienes que degraden la naturaleza, así como sus procesos tecnológicos de producción. También se podrán gravar los vertidos y desechos industriales, las emisiones contaminantes a la atmósfera, las descargas de residuos sólidos en el suelo, el ruido generado por cualquier razón y medio, así como el uso de fertilizantes y pesticidas.

b) Sujetos.

Al hablar de los elementos cualitativos de los tributos, se hace alusión a la relación jurídica tributaria. La existencia de cargas tributarias, no tendrían razón de ser de no existir un sujeto encargado de su establecimiento y recaudación, y otro obligado al pago, se reconoce entonces a un acreedor y un deudor. Al acreedor se la ha denominado sujeto activo, y al deudor sujeto pasivo originalmente, y por las características de cada uno de ellos.

Sujeto activo.

¹⁷⁴Gil Valdivia, G. "El establecimiento del Impuesto al Valor Agregado en México". Boletín de Derecho Comparado. No. 30. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. pp. 348-350.

¹⁷⁵Esto es, se trata de una conducta o situación que se ubica en el supuesto previo por una ley de contenido impositivo, por lo que se aplican las consecuencias establecidas por la norma.

¹⁷⁶Ver: Lago Montero, J.M. "De la litigiosidad y la justicia tributaria". España. 2007, pp. 511-552,

La titularidad del derecho de crédito tributario, es decir, el poder de exigir al sujeto obligado el pago de la prestación pecuniaria a título de tributo sólo corresponde al estado quien por conducto de la administración pública ejerce tales poderes jurídicos.¹⁷⁷ El sujeto activo de toda relación jurídica, tiene la facultad de exigir el cumplimiento de la obligación en los términos fijados por la ley, que en el caso de México corresponde a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SAT) a través del Servicio de Administración Tributaria. Por lo tanto no sólo tiene el derecho o facultad de exigir el cumplimiento, sino también la obligación de hacerlo.

Por los términos en que establece la obligación el artículo 31 fracción IV Constitucional, en México, la calidad de sujeto activo recae en la Federación, Distrito Federal, los Estados y los Municipios, de los cuales, sólo los tres primeros tienen plena potestad jurídico-tributaria, pues los municipios carecen de facultades legislativas formales, y únicamente pueden administrar libremente su hacienda, conformada en su parte recaudatoria por las contribuciones que les señalen las legislaturas de los Estados –como el impuesto predial-, según el artículo 115, fracción II de la propia Constitución.¹⁷⁸

Invariablemente, el sujeto activo de la obligación tributaria es el Estado, pero como en un modelo federal, este se descompone constitucionalmente en diversos órdenes de gobierno, con competencias de naturaleza y alcances diversos, es necesario delimitar el campo de acción de los mismos de acuerdo al modelo de organización político-administrativa. En México por ejemplo, - como ya se comentó- son tres los órdenes de gobierno, con sujeto activo: la federación, que es la persona jurídica que acumula el mayor número de potestades tributarias, los Estados o entidades federativas y los municipios.¹⁷⁹

Sujeto pasivo.

¹⁷⁷ Ver: Jiménez González, A." *Lecciones de Derecho Tributario*". Séptima Edición. México, 2001 p. 231.

¹⁷⁸ Fuera de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o Municipios, ningún otro organismo o corporación puede, en nuestro país, ser acreedor de créditos fiscales.

¹⁷⁹ Al ser el Estado el sujeto activo de los tributos, es necesario referir a la estructura político-administrativa del Estado Mexicano que obedece a la presencia de tres órdenes de gobierno de poderes diversos: Federación, Estados o Entidades Federativas y Municipios.

El sujeto pasivo, es aquél sobre quien recae la obligación de pago y sus accesorios, En la legislación mexicana es la persona física o moral en el ámbito federal; y persona física o jurídica en algunas entidades federativas.¹⁸⁰ También se reconoce, el carácter de nacional o extranjero del sujeto obligado, para considerar que realiza el hecho generador de un tributo, es decir, quien se coloca dentro de la correspondiente hipótesis normativa. Por consecuencia, tanto las personas físicas como las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas.

Existen dos clases de sujetos pasivos: Personas Físicas, entendiéndose como tal, a todo ser humano dotado de capacidad de goce, es decir, de la posibilidad de ser titular de derechos y obligaciones, lo cual amplía enormemente el concepto; pues aún los menores de edad e incapaces, representados desde luego por quiénes ejerzan la patria potestad o la tutela, pueden llegar a ser sujetos pasivos de un tributo; y Persona Morales o Jurídicas, constituidas por todas las asociaciones, o sociedades civiles o mercantiles debidamente organizadas conforme a las leyes del país que tengan establecido su domicilio social, y adquiere el carácter de sujeto pasivo mediante la simple realización de un hecho generador de un tributo, contemplado en la ley correspondiente.¹⁸¹

En el análisis del sujeto pasivo, se debe considerar la determinación del tipo de responsabilidad de quién paga el crédito, pues el derecho tributario con frecuencia separa la responsabilidad del pago, y esta separación consiste en que aún cuando la deuda sea a cargo de una persona, la responsabilidad de pago recae sobre otra. Se debe distinguir al titular de la deuda del tercero con responsabilidad de pago, denominado: al primer deudor o responsable directo y

¹⁸⁰ En el Estado de Jalisco, por ejemplo: Su código fiscal señala en el artículo 44.- Sujeto pasivo de un crédito fiscal es la *persona física o jurídica* que, de acuerdo con las leyes, está obligado al pago de una determinada contribución al fisco del Estado. En la misma Entidad federativa su Ley de Hacienda reconoce como sujetos de la obligación, por ejemplo del impuesto predial a: Artículo 3°. Son sujetos de este impuesto, *las personas físicas, jurídicas o unidades económicas*, que realicen alguno de los actos o contratos previstos por el impuesto predial.

¹⁸¹ Una persona física o una moral, es susceptible de transformarse en sujeto pasivo conforme al derecho tributario mexicano, en cuanto cae en la hipótesis normativa sin importar su domicilio, nacionalidad, estatus jurídico, en síntesis, para que en forma automática se adquiera el carácter de sujeto pasivo de la obligación tributaria en materia de ISR sin que para dicha consideración influyan en absoluto los enunciados factores de domicilio y nacionalidad, basta con que una persona física o moral obtenga un ingreso de fuente de riqueza ubicada en México y/o en el extranjero si es que en este último caso se encuentra domiciliada en el territorio nacional.

al segundo deudor o responsable indirecto.¹⁸² El motivo para atribuir la responsabilidad del pago a un tercero, ajeno a la relación fiscal puede derivar de una relación particular entre el deudor directo y el deudor indirecto, ser el sucesor de otra persona o del incumplimiento de una obligación legal.¹⁸³

El sujeto pasivo en el caso de un tributo ambiental,¹⁸⁴ debe ser el realizador del hecho imponible, persona física o moral, el sujeto contaminante se identificaría, con el productor de actividades contaminantes, el consumidor de productos contaminantes o titular de los bienes patrimoniales con los que se realiza la actividad contaminante.¹⁸⁵

1.6.2. Cuantitativos.

a) Base Imponible.

Para Gil Valdivia y Quintana Aceves,¹⁸⁶ la base imponible o base gravable es la cantidad neta, en relación con la cual se aplican las tasas del tributo. Para la obtención de la base imponible es necesario que exista un monto bruto, al que sustraigan las deducciones y exenciones autorizadas por la ley y así determinar dicha base. De esta forma se pretende que el gravamen recaiga sobre los valores netos y no sobre valores brutos. El gravar valores netos y no brutos, implica una evolución de los principios tributarios, entre otros la capacidad de pago que postula, que a mayor posibilidad para afrontar la carga tributaria, corresponde mayor gravamen.

¹⁸²La responsabilidad indirecta o solidaria, a su vez se clasifica atendiendo a las circunstancias por las cuales se origina el crédito en: responsabilidad por sustitución, responsabilidad objetiva, responsabilidad por solidaridad, o adeudo ajeno y responsabilidad por infracciones fiscales.

¹⁸³En la legislación tributaria mexicana, el Código Fiscal de la Federación señala en su artículo 26, una considerable cantidad de responsables solidarios con los contribuyentes, como: retenedores y recaudadores; liquidadores y síndicos; directores, gerentes y administradores; legatarios y donatarios; socios y accionistas, entre otros más.

¹⁸⁴Ortega Maldonado, J. M. "Primer curso...". óp. cit. p. 340, se cuestiona: ¿Qué circunstancias determinan al sujeto obligado? y ¿por qué elige el legislador esas circunstancias como determinantes, del nacimiento de la obligación tributaria? La razón, señala, es la existencia de una capacidad contributiva de la cual dicho hecho puede considerarse índice o síntoma, pero deben existir dos condicionantes para soportar la validez constitucional: 1) A la creación del impuesto la ley grave realmente la renta, el patrimonio o el gasto del sujeto pasivo y 2) que no cree ficciones jurídicas al definir al sujeto pasivo y afirma que la existencia de impuestos con fines extrafiscales no rompe con estas premisas, considera que son una excepción a la regla.

¹⁸⁵Borrero Moro, C., "La tributación ambiental en España", Madrid, 1999, p. 129.

¹⁸⁶Gil Valdivia, G. y Quintana Aceves, F., En: "Dicc. Jurídico..." óp. cit. p. 327

En materia ambiental, la base imponible ha de ser la medida del daño que se pretende evitar. Se debe tener en cuenta, que la finalidad del tributo es evitar la contaminación, por lo que los sistemas de estimación objetiva han de basarse en elementos que incentiven la reducción de la contaminación, como el tipo de instalaciones o de materias primas utilizadas en los procesos productivos, el tipo de gravamen no ha de hacer prohibitivas las emisiones gravadas, pues en tal caso debería establecerse una sanción, y no un tributo.¹⁸⁷

El sujeto obligado, en el caso del impuesto ambiental debería determinarse, en virtud del principio *quién contamina paga*, aquél sobre el que tenga mayor incidencia en la sanción o incentivo fiscal. En todo caso, esto no obliga al legislador a establecer un sistema de repercusión legal del impuesto. En opinión de Baena¹⁸⁸ el gravamen no debe ser la medida de la riqueza, sino la medida de la contaminación.

b) Tasa.

Según Jiménez, por tasa se entiende, la alícuota¹⁸⁹ o cantidad expresada normalmente, en términos porcentuales que al ser aplicada a la base gravable da por resultado, el monto del tributo a pagar, por ejemplo el 15% en el caso del Impuesto al Valor Agregado.¹⁹⁰ Para Giannini la tasa o derecho, es la prestación pecuniaria debida a un ente público, en virtud de una norma legal y en la medida que en esta se establezca, por la realización de una actividad del propio ente que afecta de modo particular al obligado.¹⁹¹ En relación con el medio ambiente, existen dos tipos de tasa; una por la prestación de servicios ambientales y otra por el aprovechamiento especial de los bienes ambientales.

¹⁸⁷ Para abundar sobre el tema ver: Flores Zavala, E. "Elementos de finanzas..." óp. cit. p. 35; Rodríguez Bermejo, A. "Introducción al estudio del derecho financiero". Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1976, p. 118. Musgrave, R. "Public Finance..." ob. cit. p. 49.

¹⁸⁸ Baena, A., "Protección impositiva del medio natural". 1996, p. 16, acerca de la forma de estructura r el hecho imponible, consúltese los trabajos de: Sainz De Bujanda, F. "Concepto y naturaleza del hecho imponible" Madrid, 1996, p.262-266; Jarach, D., "El hecho imponible. Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo. Buenos Aires, 1971, p. 73; Vaquera García, A., "Fiscalidad y medio ambiente." España, 1999. pp. 122-145. Existen opiniones en el sentido de que todas las personas deben gravar como una contrapartida al derecho a la utilización del medio ambiente, situación por demás inviable debido a que sería prácticamente imposible cuantificar la parte que a cada uno corresponde. Isaia, H., Splinder, J. y Martín G., "Rapport introductif. Essai d'approche interdisciplinaire" en *Année de l'environnement. Actes du Colloque "Fiscalité-Environnement"*. París 1994, p. 79

¹⁸⁹ Para Ibarrola el término indica que un todo está dividido en partes iguales y explica: la copropiedad es un accidente de la propiedad; es la simultaneidad en el derecho que varios individuos tienen respecto a una cosa en la cual poseen una parte ideal, que se denomina parte alícuota...Ibarrola A. "De cosas y sucesiones", 4 Ed., México. 1977, p.377

¹⁹⁰ Jiménez González, A. "Lecciones de Derecho..." óp.cit. p. 79

¹⁹¹ Giannini, A. D., "Istituzioni di diritto tributario".3ª. Ed. Milán, 1945. p. 50

La tasa por prestación de servicios ambientales podría tener efectos incentivadores si se crean nuevos servicios de protección ambiental de elevado costo o si se refleja en su importe el diferente costo del servicio en función de las conductas más o menos contaminantes. Las tasas por aprovechamiento de los bienes ambientales resultan de los bienes de dominio público, con independencia de que puedan articularse como tributos, de lo que se asume que los bienes ambientales, con independencia de su titularidad están vinculados a los fines de preservar y garantizar el desarrollo sustentable.¹⁹²

El establecer la tasa¹⁹³ es uno de los aspectos más complejos con el que se ha de enfrentar en el diseño del tributo medioambiental, esto derivado por la imposibilidad de cuantificar la parte de responsabilidad de cada sujeto contaminante, así como el nexo entre los agentes contaminadores y los efectos de la contaminación que permitan fijar una tasa, tarifa¹⁹⁴ o cuota lo más acercada a la realidad.

c) Época de pago.

Una vez que el sujeto pasivo se coloca en el supuesto normativo que la Ley prevé como hecho imponible y éste se encuentra determinado, nace la obligación de pago. La época de pago la constituye, la determinación de los plazos y fechas en las que los sujetos pasivos están obligados a enterar y

¹⁹² En la medida en que se tolere un aprovechamiento especial de los bienes ambientales que suponga un cierto deterioro, puede exigirse una tasa correspondiente al importe de los costos sociales que su producen o -si tales costos son imposibles de medir- a la utilidad del sujeto contaminante, equivalente a los costos de evitar la contaminación.

¹⁹³ Se entiende por tasa o tarifa, la cantidad líquida que el sujeto pasivo tendrá que aportar una vez que se encuentre en el supuesto señalado por la Ley, otra acepción la cuota, es el importe fijo por pagar, establecido por la Ley. Este elemento difiere de los porcentajes variables que la Ley pudiera determinar como parte de la obligación tributaria. La tarifa o tasa puede ser progresiva: es considerada como la más equitativa y justa debido a que el sujeto pasivo contribuye en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades económicas o regresiva: puede ir decreciendo a medida que vaya aumentando la base según los propósitos o medidas de política fiscal aplicada en cada caso.

¹⁹⁴ Sobre el mismo tema en su relación con el agua Saldívar Valdés, A., en su obra: *“Las aguas de la ira: Economía y cultura del agua en México: ¿sustentabilidad o gratuidad?”*. UNAM, México, 2007. pp. 148-160, 258 y 319-331, considera que es a través de la implantación de tarifas bajo criterios de eficiencia, eficacia y equidad, como se puede atender las necesidades de la población así como su bienestar y el de los ecosistemas, también señala que subsidiar el suministro de agua potable constituye una ficción: *es como sacar dinero de una tarjeta de crédito para pagar las deudas de otra tarjeta*, es por ello en su opinión, que si se le asigna un valor económico a este vital líquido se induce a reducir significativamente su consumo, valorándola como si fuera *“oro líquido”*. El pagar una tarifa por su consumo – así lo manifiesta- no implica privatizar, sólo significa administrar el buen uso de un bien común, sin perder el carácter de bien público y su función social. En otro apartado de la misma obra se establece que el agua siendo de uso público, constitucionalmente es un *“bien público”*, sin embargo, en algunos casos tiende a comportarse como un bien privado y lo ejemplifica así: *“Si se considera que un individuo x no ha pagado la tarifa de agua y la junta o el comité de aguas decide excluirle de este recurso, entonces se puede definir que el recurso, agua en este caso, tiende a comportarse como un bien privado”*.

pagar los tributos que hayan causado. La fecha y el plazo para el entero de las contribuciones dependerán de lo que la ley respectiva señale.¹⁹⁵

La obligación tributaria nace en el momento en que se obtienen los ingresos, bien sea en efectivo, en bienes o en servicios. Para una contribución ambiental en opinión de Ríos,¹⁹⁶ se deben diferenciar dos supuestos, el primero podrá considerarse como un pago anticipado, esto es, se parte de que el deterioro ambiental ya se produjo y el Estado ejecuta un proyecto para su recuperación, el segundo supuesto se dará en el momento de realizarse cualquier actividad lícita industrial, comercial o de servicios que ponga en riesgo el medio ambiente.

En este orden de ideas, el momento de causación de los tributos medioambientales, puede ser en forma mensual, bimestral o anual, para fines administrativos puede pensarse que es conveniente que sea anual, independientemente de que la fecha de pago se diera en forma anticipada, bimestres o semestres, simplificando el proceso operativo del manejo del tributo. La época de pago al igual que los otros elementos de los tributos deberá estar contenida en la Ley respectiva, ya que en caso contrario será inconstitucional, como lo ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁹⁷

1.7. Reflexiones y propuestas sobre el capítulo.

Reflexión:

El deterioro del medioambiente en el mundo es una realidad, numerosos informes de distintos organismos internacionales -como se ha

¹⁹⁵ No existen reglas fijas en cuanto a los plazos, pueden ser días meses o periodos por ejemplo: tratándose de Impuesto sobre la Renta para personas morales, la Ley establece dos épocas de pago para el impuesto causado: el artículo 10 penúltimo párrafo menciona que el impuesto "se pagará mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en la que termine el ejercicio fiscal" y el artículo 14 señala: "los contribuyentes efectuarán pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquél que corresponda el pago". La Ley del Impuesto al Valor Agregado, en su artículo 5º D, señala que se efectuará el pago mediante declaración que presentarán a más tardar el día 17 del mes siguiente a aquél al que corresponda el pago. A su vez el Código Fiscal de la Federación, establece que las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas y que a falta de disposición expresa, en el caso de retención o de recaudación se enterarán a más tardar el día 17 del mes de calendario inmediato posterior al de determinación, o en cualquier otro caso, dentro de los cinco días siguientes al nacimiento de la causación.

¹⁹⁶ Ríos Granados, G., "*Tributación ambiental*"... óp. cit. pp.198-201.

¹⁹⁷ Séptima Época. Primera Parte. Pleno. Tesis 162, Apéndice 1917-1995, p. 165. ya citada.

documentado en esta primera parte del desarrollo del tema- lo han puesto en evidencia a lo largo de los últimos años, provocando que los Estados en general, hayan tomado conciencia del problema y de la necesidad de hacerle frente. La preocupación de los poderes públicos se proyecta, en el reconocimiento de la necesidad de implementar políticas públicas globales sobre la materia, vinculadas tanto interna como extraterritorialmente.

El agotamiento de los recursos naturales, los efectos del calentamiento global ocasionado por la concentración excesiva de los llamados gases de efecto invernadero y la obtención de energías alternativas, baratas y limpias, son algunos de los problemas que los países del mundo en general y Latinoamérica en particular, a los que tienen que hacer frente y resolver. Ante esta perspectiva, el uso de los instrumentos económicos, se presentan como una alternativa para atenuar estos efectos y modificar conductas de producción y consumo, en un sentido positivo para el medioambiente.

Propuesta:

Es pertinente la implantación de tributos ambientales en los países de la región, aprovechando la especial sensibilidad que existe en este momento, tanto por parte de los poderes públicos como de los propios ciudadanos, como resultado de los daños causados, consecuencia de los efectos del calentamiento global. Las propias legislaciones de los diferentes órdenes de gobierno, de los países latinoamericanos, reconocen que los ordenamientos jurídicos, son el primer elemento de protección que permitirá la conservación del patrimonio natural de las naciones, empezando por reformas del estado que partan de la misma constitución.

En nexa a lo anterior, se debe aprovechar que Latinoamérica es un mercado en expansión, para la industria de los bienes y servicios ambientales. Adicionalmente, el ritmo de crecimiento demográfico y la alta densidad urbana y sólo teniendo especial cuidado con el medio ambiente, significaría apostarle al futuro, al intensificar el flujo de exportaciones de materias primas, que se producen en estos países y que demandan el resto del mundo, el *Mecanismo*

de Desarrollo Limpio, establecido por el Protocolo de Kioto se convertiría así, simultáneamente, en instrumento de mejora de la economía y el medioambiente en la región, al generar inversiones, empleo e incrementar la transferencia de tecnología menos agresiva para el medioambiente.

Reflexión:

Una vez convencidos, de la necesidad y bondades de la implementación de políticas públicas, de carácter económico y ambiental el desafío es, su coordinación. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en la mayoría de los países de la región, es frecuente observar, una falta de vinculación operativa entre economía y medio ambiente como funciones de gobierno. En la región, tradicionalmente la relación entre autoridades ambientales y fiscales, por ejemplo, se ha limitado a la vinculación del proceso presupuestario y a la obtención de recursos para financiar el gasto público ambiental y su consecuente inversión. Hace falta por consecuencia, la inserción sólida en el ámbito del diseño institucional de políticas públicas transversales.

Propuesta:

Promover en el ámbito jurídico-institucional, la coordinación de la totalidad de las políticas públicas, pero particularmente las que permitan la colaboración operativa entre autoridades fiscales y ambientales, en la implementación de instrumentos económicos, tales como: como tributos, sobretasas, cargos, tarifas, etcétera. Estoy totalmente de acuerdo con Acquatella cuando señala que el buen desempeño de los instrumentos de política ambiental depende, en gran medida, de la solidez institucional y normativa que la respalda, en lo referente a coordinación de políticas, información, credibilidad y coherencia. Otro paso importante, rumbo a la armonización ambiental-fiscal sería la elaboración de un inventario de los efectos que ejercen las normas fiscales y el gasto público en el medio ambiente.

Reflexión:

La transversalidad de las políticas en la Administración Pública, permite compartir información y experiencias, habilidades técnicas del personal y sobre

todo voluntades políticas de sus directivos, convirtiéndose en instrumento de trabajo, para la planeación, la consulta pública, la atención social, y la presupuestación. Se da, en el momento en que una política es objeto de interés y/o responsabilidad de dos o más dependencias, de tal modo que su implementación, involucra a diversas secretarías y/o dos o más órdenes de gobierno, con una participación activa en la solución del problema planteado, en el ámbito de su responsabilidad, con el fin de optimizar resultados. Adicionalmente, con la implementación transversal de los programas de gobierno se impide que las administraciones públicas, manipulen políticamente a los beneficiarios de proyectos gubernamentales, ya que el mérito de los programas, son producto del trabajo compartido.

Propuesta:

En este caso, la propuesta para México, es sólo, cumplir y hacer cumplir íntegramente el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, ya que tiene contemplado, como objetivo de la *sustentabilidad ambiental*, la transversalidad de las políticas públicas, y en el se ha incorporado el compromiso de que las *Agendas de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable*, sean el instrumento que apoye la construcción y seguimiento de acuerdos y compromisos que sustenten acciones y/o proyectos estratégicos de las instituciones gubernamentales relacionadas con la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos. Por lo tanto, en la toma de decisiones sobre inversión, producción y políticas públicas, sólo se requiere cumplir el PND y en todo caso, condicionar la ministración de recursos a las dependencias y la transferencia de participaciones o aportaciones federales al cumplimiento de este principio.

Reflexión:

Una de las asignaturas pendientes del estado federal mexicano, en la búsqueda de su consolidación económico-sustentable, es el generar políticas públicas que permitan a las haciendas de sus tres órdenes de gobierno, lograr la autosuficiencia, es decir, capacidad para dar respuesta inmediata a las demandas ciudadanas. El desafío en primer término, es identificar las

fortalezas y áreas de oportunidad, con el fin de vigorizar no sólo la parte financiera del proceso, sino particularmente la jurídico-económica, en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal. Para ello, se hace indispensable el estudio a fondo de todos y cada uno de los principios que dan soporte a la legislación tributaria de México, en relación con el medioambiente la economía, y particularmente los constitucionales, que den las bases para una reforma hacendaria integral.

Propuesta:

El sistema tributario mexicano debe hacer, una profunda reforma Hacendaria bajo criterios federalistas y sustentables, con un irrestricto respeto de los principios constitucionales. Este trabajo corresponderá a los tres Poderes de la Unión y tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus competencias. El nuevo modelo hacendario con visión federal, debidamente apegado a principios ambientales, económicos y constitucionales, deberá ser: a) promotor del empleo, b) promotor de inversiones en tecnología, preferentemente ambientalista, c) promotor de investigación y desarrollo de nuevos productos, nuevas tecnologías y de nuevos procesos productivos de bienes y servicios en el país, d) promotor de exportaciones y competitivo para la inversión, evitando así, la fuga de capitales tanto nacionales como extranjeros. Por último, al ciudadano corresponderá por su parte, pagar correcta y oportunamente las contribuciones que le correspondan, para cubrir los gastos propios del desarrollo social, desarrollo de infraestructura y el gasto corriente del gobierno.

Estas reflexiones y propuestas, son coincidentes con los dos primeros objetivos de la investigación, en los que se señala que: *a través de la misma, se busca generar información científica y técnica, sobre los instrumentos económico-jurídicos de protección ambiental, que permita el avance del conocimiento sobre los aspectos y experiencias exitosas en otros países, que sirvan de apoyo para la toma de decisiones del Estado mexicano, facilitando adicionalmente, la participación social de manera responsable y consciente. Así como, dimensionar el problema de regulación ambiental en materia jurídica y económica, reconociendo los avances alcanzados en México y haciendo notar la necesidad de emprender reformas de fondo, que debidamente armonizadas*

en los tres órdenes de gobierno, se conviertan en Política de Estado en materia de medio ambiente.

CAPITULO 2

EVIDENCIAS EMPÍRICAS DE LOS MODELOS MÁS DESTACADOS EN EL MUNDO Y LA SITUACIÓN DE MEXICO

2.1 Modelos destacados en el mundo.

Para González Campos¹ los orígenes del Derecho Internacional del medio ambiente se remontan al comienzo del siglo XX; así, uno de los primeros Tratados Internacionales con estas características fue la Convención para la protección de los pájaros útiles a la agricultura, de 1902. Entre los más relevantes se encuentran el Tratado entre Estados Unidos y Canadá para la protección de las aguas fronterizas contra la contaminación, (1909). Sin embargo en Kiss,² se puede observar que el reconocimiento de los verdaderos orígenes del Derecho Internacional del medio ambiente se sitúa a finales de los años sesenta, después del período de reconstrucción posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando el desarrollo económico del mundo se intensifica, afectando los equilibrios fundamentales de la biosfera.

La historia reciente de la investigación sobre medio ambiente en el plano internacional, tiene como antecedente, -ya se ha comentado en epígrafes anteriores- la primera publicación del Club de Roma *los límites del crecimiento*,³ y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente celebrada en Estocolmo en el año 1972,⁴ fue a partir de entonces que se incrementó la conciencia mundial acerca, de las responsabilidades

¹González Campos, J. D., y otros, en: "Curso de Derecho Internacional Público", 3a. Ed., Madrid 2003, p.833; Adicionalmente señala, en los años 50 comienzan las primeras tentativas de lucha en contra de la contaminación del mar, a través del Convenio de Londres para la prevención de la contaminación del mar por hidrocarburos, de 1954, y a principios de los 60 empieza a atenderse a los problemas derivados de la utilización de la energía nuclear, con el Tratado de Moscú del 5 de agosto de 1963, que prohíbe los ensayos nucleares en la atmósfera.

²Kiss, A., *Le droit international à Rio de Janeiro et à côté de Rio de Janeiro*, en Revue juridique de l'environnement, 1-1993, p. 45.

³En 1970, el Club de Roma, una asociación privada compuesta por empresarios, científicos y políticos, encargó a un grupo de investigadores del Massachusetts Institute of Technology bajo la dirección del profesor Dennis L. Meadows, la realización de un estudio sobre las tendencias y los problemas económicos que amenazan a la sociedad global. Los resultados fueron publicados en marzo de 1972 bajo el título "Los Límites del Crecimiento". Según Meadows, si se mantienen las tendencias actuales de crecimiento de la población mundial, industrialización, contaminación ambiental, producción de alimentos y agotamiento de los recursos, este planeta alcanzará los límites de su crecimiento en el curso de los próximos cien años. El resultado más probable sería un súbito e incontrolable descenso tanto de la población como de la capacidad industrial.

⁴Para mayores detalles ver: Pineschi, L., «Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: Della conferenza di Stoccolma (1972) alla conferenza di Rio (1992)», en Revista jurídica dell' ambiente, 1994, pp. 493-513.

gubernamentales y de los deberes personales y sociales sobre la preservación y progreso de la calidad ambiental para las generaciones presentes y futuras. La Conferencia declaró, formalmente, el derecho humano a un ambiente adecuado para vivir con dignidad y bienestar y la consecuente obligación de protegerlo y mejorarlo.⁵

Como bien lo reitera González Campos⁶ “...consideración global del ser humano lleva a colocar en el centro del derecho al medio ambiente a las generaciones presentes y futuras a resolver la antinomia entre desarrollo económico y la protección del medio ambiente. Esta cuestión se abordó ya en el Informe Brundtland de 1987, proponiéndose su superación a través del concepto de desarrollo sostenible, que ha sido definido como el desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. La propuesta se ha adoptado a nivel internacional y ha sido la inspiradora de los principios receptados de la Declaración de Río.

2.1.1. En la Unión Europea.

Aún cuando la Unión Europea merece mención especial, por su liderazgo mundial en la adopción de políticas sobre fiscalidad ambiental⁷ en las dos últimas décadas, logrando un desarrollo económico equilibrado y sostenible.⁸ El dotarla de una estrategia energética eficiente que acabe con la actual dependencia y los efectos del cambio climático, se han convertido en una prioridad para los gobiernos de los Estados miembros. A tales fines y en este marco se han promovido estudios científicos⁹ que demuestran la eficiencia de

⁵Posteriormente, la Conferencia de Río en 1992, la Conferencia de Kioto en 1997, la Conferencia de Buenos Aires de 1998, la Conferencia de La Haya en el año 2000. Este interés se ha mostrado en los avances en el ámbito internacional por el contraste de intereses entre los países en desarrollo y los países desarrollados.

⁶González Campos, J. D., y otros, “Curso de Derecho Internacional...”, óp. cit. p.83.

⁷Para: Rosembuj, T., en “Los Tributos y la Protección del Medio Ambiente”, 1995, pp. 91- 98. La fiscalidad ambiental está en un grado de desarrollo primario y elemental. En primer lugar, por el desorden semántico y la confusión terminológica de impuestos con “canon”, “tarifa” o “gravamen”, cada autor da sus propias definiciones.

⁸Conscientes que establecer políticas ambientales ayuda a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, la Unión Europea ha aprobado leyes y adoptado medidas en ese sentido, colabora además, con planes de lucha contra la contaminación y es la principal promotora en el mundo de la conservación del medio ambiente. En estos procesos, la UE involucra, a sus empresarios, sector gubernamental, especialistas en la materia, estudiantes y a la comunidad en general en la elaboración de propuestas de política ambiental comunitaria, para crear conciencia de la importancia de la conservación del medio ambiente, ejerciendo especial atención en sus países miembros, para que contribuyan a fortalecer las medidas que han sido adoptadas y en la generación de nuevos desafíos.

⁹Entre los mecanismos disponibles para la reducción de tales emisiones se encuentra la alternativa impositiva ... Ver a Gago Rodríguez, A.; Labandeira Villot, X., y Rodríguez Méndez, M., “Tributación Medioambiental: Teoría, Práctica y Propuestas, (coord.) Buñuel González, Madrid, 2004, pp. 373 y ss.

la recuperación de la atmósfera con la disminución razonada de los gases efecto invernadero y el aumento progresivo de carbono a la misma, siguiendo los esquemas del desarrollo sostenible.

La política ambiental en la Unión Europea,¹⁰ inicia formalmente a partir de 1972 cuando en la cumbre de París, celebrada en julio de ese año, se reconoció la necesidad de prestar especial atención a los problemas ambientales.¹¹ Jurídicamente hasta el año de 1987, se pusieron en práctica las políticas comunitarias del medio ambiente con la modificación al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, estableciendo objetivos específicos.¹² Posteriormente, en 1992 el Tratado de Maastricht¹³ establece formalmente el concepto de desarrollo sustentable.¹⁴ En 1997, el Tratado de Ámsterdam¹⁵ tomó como uno de sus objetivos el principio de desarrollo sostenible y un elevado nivel de protección del medio ambiente.

¹⁰La Comunidad Europea, de acuerdo con la evolución de las demandas sociales y con las necesidades del progreso de integración económica, inició su actuación, de forma sistemática, en el ámbito de estas políticas, en los años setenta, antes de que con el Acta Única se incorporaran expresamente en el Tratado de Roma. La intervención comunitaria es concurrente con los Estados miembros, pero tiene una gran importancia en la implantación de políticas de avanzada, con altos niveles de proyección.

¹¹ Los antecedentes de la intervención administrativa en materia ambiental, se pueden ver en Esteve Pardo, J., *"Derecho del Medio Ambiente"*, Madrid, 2005, p. 17. El autor señala que el Código Civil aborda cuestiones o conflictos característicos de una bucólica sociedad rural. Manifiesta que en el siglo XIX relaciones y conflictos a los que hoy reconocemos una dimensión ambiental inequívoca. En el siglo XX se consideró necesaria la intervención administrativa. En el siglo XXI se hacen necesarios la combinación de mecanismos a la hora de afrontar los problemas ambientales, y es donde las medidas fiscales tienen gran utilidad, ya sea con la incorporación de tributos ambientales como de incentivos fiscales específicos.

¹²Los problemas y causas del medio ambiente tratados previos al Acta Única Europea, mediante la cual la política ambiental quedó por primera vez incluida en el Tratado de la Comunidad Económica (TCEE), sin agotar las problemáticas ambientales, fueron: a) el cambio climático y disminución de la capa de ozono; b) acidificación y calidad del aire; c) contaminación del agua; d) erosión y contaminación del suelo; e) pérdida de la diversidad biológica.

Estos cinco ámbitos, sin lugar a dudas, no agotaron los problemas ambientales. Junto a ellos, cuestiones como la fabricación, almacenamiento, comercialización y uso de productos químicos, los riesgos de la energía nuclear y de los desechos radiactivos o las perturbaciones acústicas han recibido la atención de las autoridades comunitarias.

De esta forma la política comunitaria en materia de Medio Ambiente se estructura básicamente, en torno a programas, con los siguientes objetivos: Prevención y reducción de la contaminación de las aguas; Combatir la contaminación atmosférica; Disminuir el ruido; Eliminación de desechos y residuos; Disminución del impacto de productos químicos en el medio ambiente; Protección de la naturaleza y de los recursos naturales; Adopción del principio "quién contamina paga"; Desarrollo de la investigación científica.

¹³También conocido con el nombre de Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Fuente: <http://europa.eu>. (2006, 17 de julio).

¹⁴Altamirano, A. C., *"El Derecho Constitucional a un Ambiente Sano, Derechos Humanos y su vinculación con el Derecho Tributario, en Derechos Humanos y Tributación"*, Buenos Aires, 2001, p. 16. En: *"La frontera de la tolerancia: necesidad de convivencia armónica entre el desarrollo económico y el medio ambiente"*, donde manifiesta de manera clara que el objetivo fundamental consistirá en encontrar un sistema que pueda lograr un punto de equilibrio en el cual los recursos se confronten con los usos conflictivos, proporcionando los incentivos apropiados para producir resultados flexibles y asimismo que permitan trabajar a un gran número de empresas. Este propósito se puede ver también en los principios nº. 11 y 12 de las II Conferencias de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la Cumbre de Río, Río de Janeiro, Brasil, junio de 1992.

¹⁵Firmado el 2 de octubre de 1997 entrando en vigor el 1 de mayo de 1999, refuerza la presencia de los objetivos medioambientales entre los fines de la Comunidad al incluir *un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente*. modificando los Tratados de la Unión Europea y de la Unión Económica. Fuente: La Unión Europea: El proceso de interacción y la ciudadanía europea.

La inclusión a la política ambiental de la aplicación de cinco programas consecutivos,¹⁶ han registrado avances significativos: se ha prohibido o restringido el uso de pesticidas y productos químicos peligrosos, incluidos aquellos que dañan la capa de ozono; la acidificación de los lagos y los bosques debida a las emisiones peligrosas de dióxido de azufre (SO₂) se ha reducido drásticamente; el reciclado de los residuos, tanto industriales como domésticos, ha aumentado; la depuración de aguas residuales elevó su calidad en lagos y ríos permitiendo que los peces vuelvan a poblar ríos como el Rihn y el Támesis.¹⁷ El sexto programa para el periodo 2002-2012, se orienta a una nueva política comunitaria de medio ambiente.¹⁸

Otro antecedente reciente digno de comentarse, se encuentra en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, cuyo objetivo fue estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera para evitar que interfiera con el clima. Lo anterior se realizó en cumplimiento a los compromisos adquiridos con; el Protocolo de Kioto (PK) que contiene *compromisos legales* de reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) para los países desarrollados. Relacionados en el denominado anexo B del mismo, dichos compromisos se establecieron mediante un Tratado Internacional.¹⁹

Es importante destacar que, en la VII Conferencia de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, celebrada en Marruecos del 29 de octubre al 9 de noviembre de 2001, la Unión Europea (UE), se consolidó como

¹⁶El programa se orienta a una nueva política comunitaria de medio ambiente, estableciendo los objetivos y las medidas que deberán implementarse para alcanzarlos, dando prioridad a cumplir con el Protocolo de Kioto, planificación urbana, evitar la contaminación de los mares, se pretende implementar legislación que ayude a la conservación del hábitat natural, introducir políticas públicas que implementen impuestos y otorguen subsidios, dar continuidad con la normatividad del etiquetado ecológico y buscar en forma gradual la eliminación del uso de 12 de las sustancias químicas más peligrosas y control de los pesticidas. Por último se buscará establecer incentivos fiscales a las empresas que sean respetuosas del medio ambiente o por el contrario se harán acreedoras a la imposición de multas por responsabilidades ecológicas.

¹⁷Tomado de: "Por un futuro más verde". La Unión Europea y el Medio ambiente. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Documento Electrónico. c.europa.eu/publications/booklets/move/32/txt_es.pdf (2006, 17 de Julio).

¹⁸Estableciendo los objetivos y las medidas que deberán implementarse para alcanzarlos, dando prioridad a cumplir con el Protocolo de Kioto, planificación urbana, evitar la contaminación de los mares, se pretende implementar legislación que ayude a la conservación del hábitat natural, introducir políticas públicas que implementen impuestos y otorguen subsidios, dar continuidad con la normatividad del etiquetado ecológico y buscar en forma gradual la eliminación del uso de 12 de las sustancias químicas más peligrosas y control de los pesticidas. Por último se buscará establecer incentivos fiscales a las empresas que sean respetuosas del medio ambiente o por el contrario se harán acreedoras a la imposición de multas por responsabilidades ecológicas.

¹⁹El Protocolo permite que para el cumplimiento de sus compromisos, los países del Anexo B puedan obtener reducciones de emisiones en proyectos implantados fuera de sus fronteras.

protagonista de la reunión y logró arbitrar el acuerdo entre los países, pese a las reticencias de Japón y Estados Unidos,²⁰ -El primer ministro británico, *Tony Blair*, admitió en ese entonces, que el Protocolo de Kioto de 1997 es inoperante si Estados Unidos no forma parte de él-²¹ para que los países industrializados redujeran sus emisiones de carbono. El Protocolo entró en vigencia para la UE a partir del 14 de febrero de 2005, después de los 90 días de la ratificación Rusa.²²

Los objetivos de la Cumbre de Kioto (1997) fueron precisamente fijar el compromiso de reducción de emisiones para los países desarrollados -5,6 % promedio sobre los niveles de 1990- y se estableció como plazo para cumplirlo del 2008 a 2012.²³ Para utilizar los beneficios de la reducción de emisiones fuera de las fronteras de los países comprometidos en el anexo B, el PK define tres modalidades de aplicación: a) Mercado Internacional de Emisiones (MIE - Art. 17 del PK); Actividades de Implementación Conjunta (AIJ - Art. 6 del PK); Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL - Art. 12 del PK).

Existen asimismo, otros mecanismos que han sido utilizados por la UE para enfrentar el quebranto acelerado del medio ambiente global, y son los que más interés despiertan -particularmente durante el desarrollo del presente trabajo-.

²⁰ Como consecuencia de las presiones ejercidas por la Unión Europea, Estados Unidos aún sin ratificar el PK, se vio en la necesidad de presentar una alternativa al Protocolo, con la característica de estar basada en medidas voluntarias, una reducción gradual y moderada a largo plazo de los gases contaminantes, mediante estímulos fiscales a la industria.

²¹ Periódico *El País*, Sección-Área, del 31 de octubre de 2005, fuente agencia EFE-Londres.

²² Según Bonell Colmenero, R. En: "*El Protocolo de Kyoto y la tributación Ambiental*", Anuario Jurídico y Económico Escorialense, XL 2007: 71-100. La importancia de la presencia de Rusia era significativa para que el Protocolo de Kioto entrara en vigor. Hacía falta la ratificación de al menos 55 países que sumen el 55% de las emisiones mundiales. Luego de que Estados Unidos, el mayor contaminante del mundo, se retiró del acuerdo, su implementación pasó a depender de la ratificación Rusa. La posición del presidente *Putin* con respecto al Protocolo cambió de posición después de que la Unión Europea aprobara la solicitud para entrar en la Organización Mundial del Comercio (OMC). UE + Japón + Canadá + otros representaban el 44,2 % de las emisiones de mundiales de gases, con Rusia con el 17,4% se llegó a un 64%. Por lo que entró en vigor el 1 de enero de 2005. Rusia tiene créditos excedentes, que una vez que adherido al Protocolo cobran valor para su venta. El impacto del retiro de Estados Unidos fue considerable, dado que se esperaba que éste fuera el mayor comprador de estos créditos excedentes.

²³ En Bali, Indonesia, del 3 al 14 de Diciembre de 2007, a convocatoria de la ONU, se reunieron simultáneamente a la 13a. Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático (CMNUCC) y la 3ª. Reunión de las partes del protocolo de Kioto, representantes de 180 países con el objetivo de diseñar nuevas medidas a emplear cuando la primera fase del protocolo llegue a su fin en 2012. El acuerdo alcanzado, plasmado en la hoja de Ruta de Bali -que firmó los EE. UU de último momento- abre un proceso de negociaciones de dos años para un nuevo Tratado que sustituirá al actual cuando expire, que darán inicio a más tardar en abril de 2008 y que finalizará en Copenhague en 2009. Sin embargo, esto no representa un gran avance debido a que el texto del acuerdo no hace referencia a cifras sino a las emisiones contaminantes y a la necesidad de reducir las, ello por la presión ejercida por Canadá, Estados Unidos y Japón que se opusieron categóricamente a cualquier objetivo específico en materia de reducciones para los países industrializados. Sin duda un acuerdo de la ruta de Bali que llena un vacío dejado por Kioto es el tomar en consideración las emisiones de gases de efecto invernadero debidas a la deforestación y a la degradación del suelo, incluso se proyectan para 2009 programas piloto en esta materia.

Ellos son, mecanismos fiscales en todas sus variables, sean éstos, directos o indirectos, en forma de tasas o impuestos, con efectos extrafiscales o fiscales, en forma de sanciones que se orientan con una doble finalidad:²⁴ a) en menor medida, *la recaudatoria*, y, b) en mayor medida, *la protección del medio ambiente*. Esta última finalidad es la más importante y caracteriza a este tipo.²⁵ En su unidad está el fundamento configurador del llamado *Derecho Tributario Ambiental*,²⁶ que sin lugar a dudas ha tenido un nuevo impulso desde la vigencia del Protocolo de Kioto.²⁷

Los países miembros de la Comunidad Económica Europea, tras la Conferencia de Estocolmo entre los países de la ONU sobre el Medio Humano, de junio de 1972.²⁸ El 31 de octubre de 1972 se celebró en Bonn una Conferencia de Ministros de Medio Ambiente, en ella que se elaboró la política comunitaria ambiental que se desarrollaría después mediante los Programas de Acción Comunitarias sobre Medio Ambiente y mediante la aprobación de una abundante normativa ambiental.²⁹

²⁴ Resulta importante comparar la aseveración con el análisis de ROSEMBUJ, T., en "*Los Tributos y la Protección del Medio...*" *óp. cit.* pp. 91-95.

²⁵ En la base de la *reforma fiscal verde* se encuentra como positivo que los tributos ambientales sean susceptibles de tener un doble fin: a) generar incentivos, y b) finalidad recaudatoria. Esta doble finalidad rompe con la tradición de separar o distinguir los tributos entre incentivos de conductas -parafiscales- o recaudadores -simplemente fiscales-.

²⁶ Se recomienda el uso del término *Derecho Tributario Ambiental* para designar las ramas internas correspondientes al Derecho tributario o financiero. Siguiendo a García Belsunce, H., que corresponde anteponer el adjetivo *tributario* al nombre de las partes integrantes de esa rama del derecho conocida como *Derecho tributario*. Ver con referencia al *Derecho tributario penal* el análisis del autor citado en "*Derecho Tributario Penal*", Buenos Aires 1985, pp. 16-18. Pero aclara el autor, nada se altera con el concepto, alcance y naturaleza de este sector del derecho por el hecho de que el vocablo *tributario* se anteponga o se posponga al de *penal*. Por su parte, Sainz de Bujanda prefiere en su anteponer al expresado vocablo, el que inmediatamente sirve para designar la rama del Derecho más amplia de la que tales conjuntos forman parte. Así, con referencia al análisis expuesto, el catedrático español, preferirá el término de *Derecho Ambiental Financiero*. Ver: Sainz De Bujanda, F., "*Sistema de Derecho Financiero*", Madrid, 1985, pp. 459-461.

²⁷ Acuerdo que según: Gago Rodríguez, A.; Labandeira Villot, X., y Rodríguez Méndez, M., en: "*Tributación Medioambiental...*" *óp. cit.*, pp. 374 -380. La Cumbre de Kioto viene precedida por una serie de reuniones organizadas en torno a la creciente preocupación del cambio climático. La primera tuvo lugar en Berlín en 1995, y desde entonces tiene lugar todos los años. El Convenio Marco sobre Cambio Climático se aprobó en 1992 en Río de Janeiro, y ha sido firmado y ratificado por 186 países; la Cumbre de Kioto, donde se desarrolló el Convenio anterior, se aprobó en 1997 y concluyó con la firma del Protocolo de Kioto. El resultado del Protocolo de Kioto es un plan de acción compuesto por una serie de medidas encaminadas a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por los 39 países industrializados, incluidos los de la antigua URSS. El compromiso, *obliga a limitar las emisiones conjuntas de seis gases* (CO₂, CH₄, N₂O, compuestos perfluorocarbonados (PFC), compuestos hidrofluorocarbonados (HFC) y hexafluoruro de azufre, respecto al año base de 1990 para los tres primeros gases, y 1995 para los otros tres, durante el período 2008-2012, con una reducción global acordada del 5,2% para los países industrializados. Las proporciones según el país, sería la reducción de un 8% para el conjunto de la Unión Europea, un 7% para EE UU y un 6% para Japón. Ucrania, la Federación Rusa y Nueva Zelanda se comprometen a mantener sus emisiones de 1990.

²⁸ La cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en octubre de dicho año, alienta a las Instituciones europeas a proponer un programa en el que se especifican actuaciones positivas a favor del medio ambiente.

²⁹ Para ampliar la información sobre los antecedentes ver: Lázaro Calvo, T., "*Derecho internacional del medio ambiente*", Barcelona, 2005, pp. 21-28.; Díez De Velasco Vallejo, M., "*Instituciones de Derecho Internacional Público*", Madrid, 2003, pp. 678-690.; González Campos, J. D., y otros, "*Curso de Derecho...*" *óp. cit.* p. 854.; Carbajo Vasco, D., y Herrera Molina, P., "*Marco general jurídico de la tributación medioambiental: concepto, marco constitucional y comunitario*", En., *Tributación Medioambiental...*, *óp. cit.* pp. 61-70.

El Primer Programa de Acción con vigencia de 1973 a 1977, se aprobó por el Consejo en noviembre de 1973 e incluye dos secciones: en la primera se recogen los objetivos políticos del Programa y los principios de actuación que deben regir en la consecución de dichos objetivos.³⁰ La segunda parte recogía las acciones concretas en las que debía priorizarse la acción comunitaria en el período de vigencia, destacándose tres de ellas.³¹

El Segundo Programa de Acción con vigencia de 1977 a 1981, fue una continuación del primero, sólo profundizaba en los instrumentos preventivos del daño ambiental a través de procedimientos concretos, como la evaluación de impacto ambiental y la cartografía ecológica; como novedad trató de conectar el medio ambiente y la programación económica.

El Tercer Programa de Acción con vigencia de 1982 a 1986, introduce los principios de horizontalidad y globalidad.

El Cuarto Programa de Acción vigente de 1987 a 1992, se centró en cuatro objetivos: la prevención de la contaminación; la mejora de la gestión de los recursos naturales; el fomento de las actividades internacionales a través de la cooperación con los países en desarrollo; la profundización en la creación de procedimientos e instrumentos que hagan reales y eficaces las políticas emprendidas.

El Quinto Programa de Acción con una vigencia de 1993 al 2000, llamado *Hacia un Desarrollo Sostenible*, es el fruto de la Cumbre de la ONU de Río de Janeiro de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo, trata de conseguir el desarrollo sostenible.³²

El Sexto Programa de Acción vigente de 2001 al 2010, su nombre es *Medio Ambiente 2010: El futuro está en nuestras manos*. La Comisión ha propuesto,

³⁰Estos objetivos pueden agruparse en cuatro apartados: La lucha contra la contaminación; El mantenimiento de los equilibrios ecológicos; La lucha contra la explotación irracional de los recursos naturales; La concienciación, a todos los niveles, desde el del ciudadano europeo hasta el plano internacional, de la necesidad de una tarea activa en defensa del medio ambiente.

³¹La reducción de la contaminación; la mejora del medio ambiente; y la colaboración internacional.

³²Para ello contemplaba cuatro grandes objetivos: el respeto de los recursos naturales; el cambio de las pautas de conducta de los ciudadanos que suponen un exceso en el uso de los recursos naturales; la participación en el seguimiento de los programas por los representantes directos e indirectos de la sociedad; la ampliación de los medios de actuación más allá de la legislación. Se seleccionaron para ello cinco grandes sectores a los que aplica el programa: la industria, la energía, el transporte, la agricultura y el turismo.

que se refiera sólo a las prioridades ambientales más importantes y que se establecieran estrategias sobre los principales sectores económicos implicados, mediante la fijación de metas cuantificables. Así se han seleccionado cuatro temas principales: el cambio climático;³³ la biodiversidad; la salud; la gestión de los residuos.

En resumen, tanto los programas de acción, como la propia conciencia adquirida por autoridades y ciudadanos, han logrado que los tributos ambientales en la Unión Europea cumplan con su cometido. Su carácter extrafiscal, ha incentivado prácticas económicas y de consumo menos contaminantes, en empresas y sociedad en general, optimizando los recursos naturales, desarrollando energías alternativas y adoptando medidas como las reducciones en la tasa impositiva, para quienes acepten mejorar su conducta ambiental. Queda demostrado con esto, que lejos de aumentar la carga impositiva al contribuyente los tributos ambientales, han contribuido a lograr una distribución más racional de la fiscalidad.

La UE por otra parte, adelantándose al Sistema Internacional de Emisiones de Gases establecido en el Protocolo de Kioto (PK), puso en marcha su propio régimen de comercio de *Derechos de Emisión*, en línea con los mecanismos flexibles descritos en el Protocolo.³⁴ Son los llamados *sectores regulados*. A través de él se asignarán a las empresas cuotas para sus emisiones de GEI, que posteriormente pueden intercambiar con otras, siendo la cantidad global de cuotas para las empresas reguladas junto con la cuota para los sectores no regulados fija y coincidente con el objetivo de reducción de Kioto.³⁵ La Directiva que lo regula se publicó el 13 de octubre de 2003, vigente desde el 1 de enero de 2005.

³³Dentro del primer tema *el cambio climático* se integran las propuestas establecidas en el Protocolo de Kioto vigente para la UE desde enero de 2005 para la lucha contra el cambio climático.

³⁴Este régimen afecta y es obligatorio, en un primer momento, del 2005 al 2007, a los sectores más intensos en el uso de energía, como lo son: las emisiones de CO₂ de las centrales eléctricas con una potencia instalada superior a 20 Mw; las refinerías de petróleo; las fundiciones y las fábricas de cemento que produzcan más de 500 toneladas diarias; cerámica; ladrillo; pulpa; papel y cartón.

³⁵*Efectos de la aplicación del Protocolo de Kioto en la economía española*, en Pricewaterhousecoopers, 2004, pp. 9-14 información publicada como: Comprar derechos de emisión por pasar lo marcado por Kioto costará a España al menos 3.500 millones, en Diario *El Mundo*, versión digital, 20 de abril de 2006, fuente: Agencia EFE.

Por último son de reconocerse e imitarse, los objetivos del plan energético europeo, presentado el 10 de enero de 2007, cuyo objetivo es elevar el límite del recorte de las cuotas contaminantes para el 2015, al 20% para los gases de efecto invernadero, y al 10% en los hidrocarburos. No es un paso adelante, sino un salto adelante, señala el comisario de Energía, Andris Piebalgs.³⁶ Un salto, porque el compromiso europeo era recortar un 8% estas emisiones. Elevarlo al 20% de manera unilateral puede ser equivalente al suicidio industrial, o a que de manera definitiva el ejecutivo comunitario apuesta por el subsidio a las energías renovables, inviables si no fuera por la respiración artificial de la ayuda.

2.1.1.1. La Reforma Fiscal Verde en Suecia.

En el epígrafe, se presenta la Reforma Fiscal Verde Sueca, como ejemplo a seguir, en países como México, -sus principios básicos ya fueron analizados en el primer capítulo de esta tesis-. Los efectos de la reforma, han permitido a ese país, manejar eficientemente una política tributaria ambiental, demostrando adicionalmente, que estos instrumentos económicos pueden armonizar con cualquier sistema tributario. De la misma manera, ha demostrado que corrigen, actitudes, comportamientos y hábitos de consumo que son nocivos al medio ambiente, e incentivan el desarrollo económico sostenible, incrementando la captación de ingresos para su protección. El paquete de medidas implementadas en Suecia, incluyó la reducción del Impuesto Sobre la Renta y el de Seguridad Social.

La Reforma Fiscal Verde (RFV) en Suecia, inició en 1998, con la creación de la Comisión of Environmental Charges, como parte de una ambiciosa estrategia de innovación del sistema fiscal, vigente hasta ese entonces. Esta Comisión publicó su informe final en 1989, y el proyecto de reforma fiscal fue aprobado por el parlamento en 1990, entrando en vigor en 1991.³⁷ En realidad, la reforma

³⁶Andris Piebalgs, Palmira, es el comisario de Energía y el principal artífice del diseño de la Política Energética de la UE. Físico de formación y con una larga experiencia como diplomático y ministro en su país -Letonia-, concentra ahora su actividad en coordinar los trabajos encaminados a desarrollar un nuevo modelo industrial europeo compatible con los desafíos energéticos.

³⁷Gago A., y Labandeira, X., "*Imposición Ambiental y Reforma Fiscal Verde*", 2002, Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Vigo. Internet.: www.minhoc.es/ief/seminarios/Economia Publica/Imposición Ambiental. PDF. (2006, Julio 20).

fiscal sueca de 1991 respondió a un esquema compensatorio típico,³⁸ con su sustitución de imposición directa por imposición ambiental, en un marco de neutralidad recaudatoria.³⁹ Inicialmente, la imposición sobre la renta fue modificada, con cambios importantes en su estructura y una drástica reducción tarifaria.⁴⁰

Los tributos ambientales suecos se diseñaron sobre la cantidad de contaminantes, dada la complejidad para definir tributos puros sobre emisiones.⁴¹ Por eso, el impuesto sobre CO₂ se aplica sobre petróleo y sus derivados -carbón y gas natural- a tasa variable según el contenido de CO₂. Por su parte el impuesto sobre SO₂ somete el uso de combustibles derivados del petróleo, carbón y turba, a tasas variables, también según contenido de azufre. La tasa sobre NO_x se aplica sobre las grandes plantas de combustión, con un sistema de medición que debe instalar cada una de ellas en función de su respectiva eficiencia energética y, por lo tanto, de su capacidad de innovación en tecnología limpia.⁴²

La tendencia posteriormente generalizada, fue la de integrar el modelo como tributo único, sobre el consumo tratándose de productos, bienes y materiales contaminantes, teniendo como base del modelo el Impuesto al Valor Añadido conforme a la respectiva capacidad contaminante.⁴³ Los impuestos suecos más representativos relacionados con el medio ambiente son: sobre la emisión de contaminantes,⁴⁴ sobre la contaminación del agua,⁴⁵ residuos sólidos,⁴⁶ a los

³⁸La compensación recaudatoria contó con medidas como la ampliación de bases impositivas y el incremento en impuestos indirectos -tipo del IVA-, pero destacando la incorporación en el sistema fiscal, de una amplia variedad de impuestos ambientales.

³⁹Se entiende por neutralidad recaudatoria la motivación de la protección ambiental sin aumentar la recaudación. La neutralidad impositiva es uno de los principios de los sistemas tributarios, según el cual la política fiscal debe abstenerse de alterar el mecanismo competitivo del mercado, las decisiones de inversión deben tomarse de acuerdo a la oferta y la demanda y no fundamentarse en tratamientos de tipo fiscal. Fuente: Diccionario Jurídico Mexicano. 1996, UNAM.

⁴⁰La reducción tarifaria en la imposición sobre la renta fue muy importante y se concretó siguiendo las pautas del Modelo.

⁴¹En un plazo de dos años se establecieron doce nuevos impuestos, incluyendo como figuras más destacadas los establecidos sobre las emisiones de CO₂ y SO₂, así como sobre fertilizantes, pesticidas, tráfico aéreo y baterías, principalmente.

⁴²La recaudación se considera importante, debido a que se llegaron a ampliar considerablemente las posibilidades para extender esta reforma fiscal en el país. Los nuevos impuestos ambientales suecos cumplieron la restricción presupuestaria con suficiencia, llegando a aportar, por encima del billón de pesetas de ingresos adicionales.

⁴³Comparten opinión en el sentido de que la reforma fiscal en Suecia ha integrado la función incentivante y recaudatoria: Amézquita, D., "Los tributos y la protección ambiental", México, 2003, pp. 75-81, Rosembuj, T., "Incentivos económicos..." Óp. cit. p. 53., Vaquera García, A., "Fiscalidad y medio ambiente" Valladolid, 1999, p. 253.

⁴⁴Grava al NO_x, este impuesto tiene la particularidad de ser incentivador, es decir, se devuelven los ingresos a las plantas de combustión en proporción a su participación en la producción total de energía. Las plantas están incentivadas a reducir las emisiones de NO_x por unidad de energía producida, además de obtener resultados

carburantes,⁴⁷ a los vehículos,⁴⁸ tasa de descarchización o vida útil,⁴⁹ a los pesticidas,⁵⁰ a otros productos.⁵¹

Con la *Reforma Fiscal Verde* de Suecia, queda demostrado, que el interés ambiental no tiene por que ser discordante con los sistemas tributarios, y que se pueden implantar sin aumentar la presión fiscal sobre los contribuyentes. Los excelentes ingresos fiscales, derivados del conjunto de impuestos relacionados con la política ambiental,⁵² demuestran, que sin afectar los ingresos del Estado se puede mejorar el ambiente. Los tributos ambientales en Suecia tienen un denominador común, su carácter extrafiscal y aún cuando, la figura de la extrafiscalidad pudiera representar problemas en términos de capacidad económica, mediante esta reforma -como ya se afirmó- se aumentó la recaudación.⁵³

Los gráficos pretenden ilustrar la importancia que los países de la OCDE, han dado al uso de los instrumentos económicos para la preservación del medio ambiente, y las tendencias por país en relación con su PIB. Muestran un comparativo, sobre el comportamiento de los ingresos provenientes de tributos ambientales, como porcentaje del Producto Interno Bruto, en el primer gráfico se puede observar como Suecia obtuvo un 2% de recaudación en el año 1994, y como para el 2000 se encontraba ya en un 2.5% en relación con el PIB. En el segundo gráfico se detalla que la recaudación obtenida creció hasta casi un

favorables en cuanto a recaudación, por lo tanto este tipo de impuestos cumple cabalmente con la función de extrafiscalidad. Dentro de esta categoría se encuentra el impuesto al SO₂ que grava el contenido del azufre del carbón y la turba. Las emisiones medidas de las grandes instalaciones son gravadas directamente. Los sujetos pasivos que incorporan dispositivos para evitar la contaminación tienen un incentivo de reembolso de todo o parte del impuesto.

⁴⁵Este impuesto grava los volúmenes de contaminantes. Su finalidad la fiscal, el destino de la recaudación es financiar medidas de protección y mejorar la calidad del agua.

⁴⁶Con fines extrafiscales, la recaudación se destina a financiar actividades de recuperación.

⁴⁷Diseñados con finalidad fiscal, sin embargo generan incentivos necesarios para reducir el impacto ambiental como la propagación del uso de carburantes considerados limpios.

⁴⁸El gobierno sueco clasifica los vehículos en tres clases: la número 1 es la menos contaminante, la 2 intermedia y la 3 es considerada la más contaminante. En 1993 se incrementó el impuesto a la matriculación de los vehículos de clase 3 y disminuyó los de la clase 1, esta medida hizo aumentar los vehículos de clase 1 y 2, las autoridades consideran esto debido a conciencia ambiental ciudadana.

⁴⁹Esta tasa es liquidada en el momento de dar de alta el vehículo. Este tipo de tasa actúa como incentivo para que al perder su vida útil el vehículo no sea abandonado, debe ser entregado a un centro autorizado y en ese momento se le devuelve el importe al propietario.

⁵⁰Su finalidad es extrafiscal, la aplicación de estos impuestos ha permitido reducir las dosis de nitrógeno y el contenido de cadmio en los fertilizantes. Su recaudación permite financiar gastos de investigación y formación en prácticas agrícolas.

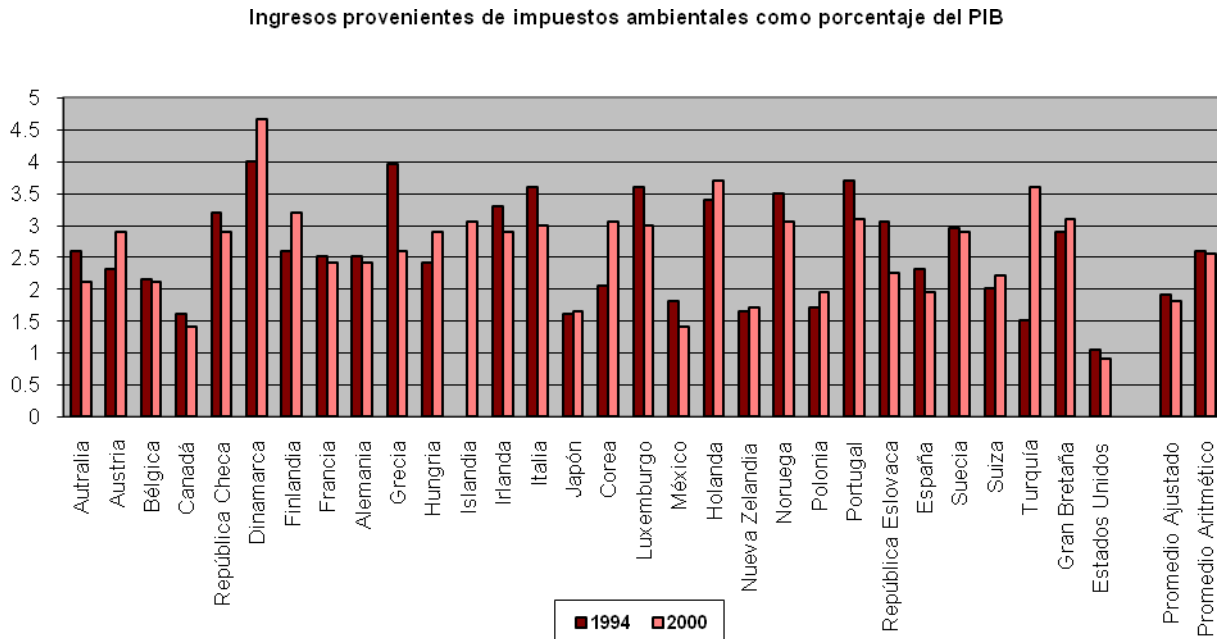
⁵¹Se catalogan como otros productos las sustancias químicas que afectan la capa de ozono, como pilas, disolventes, aceites lubricantes, envases desechables, bolsas de plásticos y neumáticos. Proporcionan incentivos para sustituir estas sustancias, sirven para financiar programas de recolección y eliminación.

⁵²Cifra dada a conocer por la OCDE en la Fiscalidad.... óp. cit... pp. 92-93

⁵³2.4% del total de la recaudación.

6%, manteniéndose en ese porcentaje por los años 2002, 2003 y bajando ligeramente en el 2004.

Gráfico No. 1.



Fuente: Base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Comisión Europea (CE) y Gago Rodríguez y Labandeira Villod

Prevención y Control Integrados de la Contaminación, y la de Montes en el 2003, La labor legislativa en España,⁵⁵ ha integrado el factor ambiental en tributos tradicionales, es considerada como estratégica y prioritaria para el desarrollo del país,⁵⁶ porque además de disponer de instrumentos fiscales específicos, se ha convertido en un importante generador de figuras fiscales ambientales, utilizadas por las haciendas autonómicas y locales, es por esta razón que se convierte en excelente referente, para el presente trabajo de investigación que se desarrolla.

Si bien es cierto, la legislación de la Unión Europea determina -en buena medida- el rumbo a seguir de la política en materia ambiental, el Gobierno Central⁵⁷ ha dado prioridad a la degradación del suelo por la erosión, calidad y cantidad de los recursos hídricos, conservación de la biodiversidad, la calidad del aire, el saneamiento de aguas residuales, ordenación territorial, como lo muestra el comportamiento que ha tenido la legislación del medio ambiente a partir de 1972.⁵⁸ En relación, el tratamiento que le ha dado España al gravamen sobre hidrocarburos, la OCDE⁵⁹ se pronuncia al opinar que no recoge preocupación ambiental alguna, por lo que los carburantes utilizados en el transporte deberían estar sujetos a tributos que reflejen el daño ambiental que provocan.

⁵⁵La legislación española reconoce tres niveles impositivos de acuerdo al nivel de gobierno: El Gobierno Central - equivalente al Gobierno Federal Mexicano-, el nivel regional, las comunidades Autónomas -En México las Entidades Federativas- y el último nivel el Local o de las Corporaciones que se integran por Provincias y Municipios. El gobierno central en coordinación con las comunidades autónomas fijan los objetivos estratégicos de la política medioambiental regional y local. Las comunidades autónomas tienen facultad de establecer sus propios impuestos siempre y cuando, sea sobre hechos impositivos que no estén gravados por el Estado, esto con la finalidad de cuidar la doble imposición y gravar hechos impositivos que se produzcan en su territorio, en caso de que las Comunidades Autónomas decidan crear un tributo que exista a nivel local, éste deberá compensar a la entidad local por la pérdida de la recaudación que sufra, de hecho los tributos medioambientales de las Comunidades Autónomas ven reducidos sus esfuerzos de recuperación de costos e incentivos a la innovación ambiental por lo limitado de su ámbito de aplicación.

⁵⁶Los problemas ambientales constituyen un factor fundamental en la agenda de prioridades de España, la mejor muestra de ello es que tiene como misión garantizar la calidad de vida para todas las generaciones actuales y futuras, apostando al desarrollo sostenible conjuntando esfuerzos con el firme compromiso de cumplir con las siguientes metas: garantizar un aire, agua y suelos limpios y saludables, gestión responsable de los recursos naturales y de los residuos, la protección y conservación de la naturaleza y la biodiversidad y limitar la influencia del cambio climático.

⁵⁷Desde el nivel de gobierno central no se han diseñado políticas energéticas relevantes en materia medioambiental, no existe impuesto alguno, que tenga como objetivo prioritario incidir en la reducción de contaminantes o en el fomento de un uso energético más eficiente.

⁵⁸Un estudio interesante sobre de la tributación energética a través de los impuestos denominados especiales se encuentra en: Corella Aznárez., I. ""*Análisis de los problemas que plantea la tributación de la energía*", España, 1980, pp. 318-330., Durán M, C., J.M... y Gispert, B., "Fiscalidad medioambiental sobre la energía", Doc. Electrónico disponible www.pc.b.u.es/ieb/, 2001, p. 23., Esparraguera Martínez, J.L. "*La política energética de la Comunidad Económica Europea*", España, 1978. pp. 173-180, Gerelli, E., "Energía ed. ambiente: motivi e strumenti dell'intervento pubblico" Milán, 1973, p. 5., Sánchez Fernández De Gatta, D., "*formativa ambiental relativa al sector energético*". España, 1993, pp. 39-50. Gómez Puerto, A.B., "*Las energías alternativas en España y la Unión Europea*" España, 1993, p. 83-85

⁵⁹OCDE, "Environmental policy: how to apply economic instruments", Paris 1991. Este mismo autor considera necesario implementar deducción de gastos destinados a favorecer el medio ambiente como el desarrollo de nuevas tecnologías para obtener niveles de protección ambiental superiores a los exigidos por Ley.

Existe un incentivo de tipo fiscal⁶⁰ en el Impuesto sobre sociedades y para las entidades que se dedican a la investigación y explotación de hidrocarburos.⁶¹ La Legislación Española establece una serie de bonificaciones y deducciones a la cuota íntegra, que se forma con el resultado de aplicar a la base imponible del Impuesto sobre Sociedades el tipo de gravamen que corresponda. La deducción por inversiones, destinadas a la protección del medio ambiente -llamadas técnicas desgravatorias por Herrera Molina-, como vehículos industriales o comerciales de transporte por carretera, representa otro de los incentivos para la industria y entidades. Otro ejemplo característico de la legislación fiscal-ambiental en España, lo constituyen los cánones que han desatado polémicas doctrinales acerca de su naturaleza jurídica.⁶²

En relación con los Municipios, se manejan dos tipos de tributos los voluntarios⁶³ y los obligatorios que son de su exclusiva competencia. Los obligatorios⁶⁴ sobre bienes inmuebles, actividades económicas, gastos suntuarios por el disfrute de cotos privados de caza y pesca⁶⁵ y sobre vehículos de tracción mecánica. La tasa de recogida de basuras y otras tasas -agua potable, alcantarillado-⁶⁶ cuya finalidad es cubrir los costos que genera el servicio.

⁶⁰Uno de los puntos importantes es el externado por Bramhall, D.M., y Mills, E.S. "A note on the asymmetry between fees and bribes" *Water Resources Research*, Vol. 2, 1966, pp. 615-616; Dewees, D.N., y Mills, E.S., "The symmetry of effluent Charges and subsidies for pollution control" *Canadian Journal of Economics*, 1976, pp. 323-331. al señalar que los subsidios hacen rentable la situación de ciertas empresas contaminadoras, que en otra situación no lo serían y esto puede favorecer un aumento de la contaminación global al reducirse la tasa de salida de empresas de la Industria. Además la lógica de estos subsidios chocan con el principio de "quién contamina paga" adoptado como guía de la política ambiental.

⁶¹Una vez obtenida la cuota íntegra del impuesto, nos dicen J. Álvarez Martínez, I. Jiménez Compaired y M. Ruiz Baña que debemos practicar una serie de deducciones y bonificaciones. Estas pueden agruparse en tres bloques: deducciones para evitar la doble imposición, bonificaciones y deducciones para incentivar la realización de determinadas actividades. Dentro de esta última se encuentran las deducciones con fines medioambientales. Véase AA. VV., "Manual de Derecho Tributario", (coord.) Queralt, M., Tejerino López, J.M. y Cayón Gallardo, A., Navarra, 2005, pp. 301-318.

⁶²Se dice, que es una figura afín a la tasa o incluso como contribución especial, figura tributaria inexistente ya que no posee un contenido preciso, o se les maneja como tributos que tienen propósitos fiscales relacionados con objeto extrafiscal, su recaudación se destina al financiamiento de los gastos de gestión y explotación de las instalaciones de evacuación, tratamiento y depuración de aguas residuales y a la compensación de las inversiones en dichas infraestructuras.

⁶³Los impuestos voluntarios son sobre construcciones, obras e instalaciones, y sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. Además, dentro de la categoría de incidencia ambiental, existe un impuesto sobre vehículos de tracción mecánica o de circulación.

⁶⁴Fuente: Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Las corporaciones locales no tienen poder de legislar, por lo que no pueden establecer tributos. Podrán hacerlo pero no en sentido propio, pues sus principios y líneas generales vienen establecidos en leyes estatales o territoriales.

⁶⁵El impuesto sobre gastos suntuarios por el disfrute de cotos privados de caza y pesca tiene como fin la recaudación, sirviendo de instrumento para controlar y proteger a diferentes especies.

⁶⁶No todos los municipios cobran por el servicio de recogida de basura, el costo que generan estos servicios aún depende en gran medida del financiamiento municipal. Fuente: Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Los tributos que se han establecido por las Comunidades Autónomas⁶⁷ para evitar conductas perniciosas, han ido acompañados de la reducción de otras cargas tributarias.⁶⁸ Estas políticas, pueden tener efectos regresivos en la medida que el tributo ecológico sólo genere ingresos y subsistan las conductas contaminantes, la recaudación en este sentido podrá disminuir pero nunca hasta llegar a cero, debido al carácter imprescindible de las actividades económicas que provocan la contaminación.⁶⁹

La implantación de la Ecotasa en las Islas Baleares, finalmente derogada en el año 2003, fue sin lugar a dudas una mala experiencia, sin embargo la OCDE⁷⁰ le ha recomendado, en el informe ambiental 1996-2003 sobre la situación de España, el establecimiento de este instrumento al sector turístico, pero ampliando la base de su implantación, a los propietarios de los inmuebles.⁷¹ En otro punto de análisis, el informe de la OCDE valora los resultados que ha tenido España, expresando que la legislación ha experimentado una evolución importante, y algunas regiones aplican políticas muy avanzadas, pero al mismo tiempo respalda que se emprenda una reforma fiscal ecológica.

La reforma en comento, debe contemplar una reestructuración de los tributos en vigor, de modo que reflejen el grado de contaminación de las diferentes

⁶⁷Para profundizar en la normatividad para las comunidades españolas se mencionan los siguientes autores: Borrero Moro, C.J., "La tributación ambiental en España" Tecnos, Madrid, 1999, p.102, Herrera Molina, P. y Serrano Antón, F., "Aspectos constitucionales y comunitarios de la tributación ambiental" REDF, Núm. 83, 1994, pp. 18-20; Magadan Díaz, M. y Rivas García, J. I., "Los tributos medioambientales en el marco de la financiación autonómica: una breve referencia a los cánones de saneamiento" Impuestos Núm. 19, 1997, p. 35; Adame Martínez, F.D., "Tributos propios de las Comunidades Autónomas", Granada, 1996, p. 139; Gago Rodríguez y Labandeira Villot, "La imposición ambiental en España", RVHP, Núm. 26, 1996, p. 166.; Fernández López, R.J., "La fiscalidad autonómica en materia medioambiental: su aplicación en Galicia" C.T. núm. 80, 1996, p.18; García Novoa, C., "El canon de saneamiento de la Comunidad Autónoma gallega" RDFHP., núm. 241, 1996, pp.627-629; Gómez Verdesoto, M., "Las tasas por gestión de residuos. Su precedente en la Normativa Comunitaria y su reflejo en la Ley Reguladora de Residuos de Cataluña", NUE, núm. 122, 195, p. 208.

⁶⁸Según el Programa Life. Jaquenod, S. "Derecho Ambiental" óp. cit. p. 306, España ha desarrollado una estrategia de medio ambiente considerada como adecuada, sin embargo, dentro de sus debilidades se encuentra el financiamiento que recibe de programas como LIFE-Naturaleza y LIFE-Medio Ambiente que si bien es cierto, estos recursos son destinados a proyectos como tratamiento de residuos, abastecimiento de agua, saneamiento y depuración de aguas residuales; a políticas en sectores como la agricultura, industria pesca, energía, paralelo a estos programas se debe contemplar la reestructuración de la tributación existente para reducir o eliminar algunos apoyos que por financiamiento recibe.

⁶⁹Se observa que algunos tributos tienen solo carácter recaudatorio como el impuesto de matriculación; sin embargo, existen otros impuestos cuya recaudación financia acciones ambientales; otros se aplican a fondo de reserva para hacer frente a catástrofes ambientales o para el mantenimiento de parques naturales y costas. Cuando se utilice dinero de este fondo, se harán posteriores reposiciones hasta llegar al máximo estipulado.

⁷⁰La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, valoró la situación ambiental de España por el periodo 1996-2003 y emite un Informe sobre los resultados de su análisis y hace algunas recomendaciones. Tomado de: OCDE Análisis de los resultados medioambientales en España. Ministerio de Medio Ambiente. España.

⁷¹En términos generales la efectividad de la tributación ambiental en el sistema español ha sido positivo, aún cuando en su origen no se hallaban presentes los fines ambientales; sin embargo el interés por salvaguardar la naturaleza hizo que se adaptaran las figuras y ha logrado simultáneamente desalentar actividades contaminantes, inversiones en tecnologías limpias, recaudación significativa, fondos ambientales, conciencia ambiental en el consumo, cambio de actitudes y la aplicación del doble dividendo.

actividades y productos, con un irrestricto cumplimiento del protocolo de Kioto, como estado miembro de la UE y de la propia OCDE. Actualmente, el déficit de Derechos de Emisión que tendrá España tras su asignación, será previsiblemente importante, teniendo en cuenta que en el año 2000 sus emisiones ya se situaban en 33,7% por encima de las de 1990.⁷² Bajo esa premisa un crecimiento del 66% del PIB desde el año 1990 al 2010, crecimiento que se espera alcanzar dentro de los objetivos nacionales de convergencia con la UE, acompañado de una desvinculación del crecimiento de las emisiones con el objeto de alcanzar el 15%, que parece una alternativa poco viable.

El incumplimiento del protocolo de Kioto, será lesivo para la economía, de los países de la UE que no cumplan con sus postulados y muy particularmente para España. El exceso de emisiones que España tiene estimado es de 123 millones de toneladas de CO₂.⁷³ Este incremento no pasará inadvertido, y como el principio inspirador de la UE es el de *quién contamina paga*. Consecuentemente, el estado español deberá asumir la diferencia entre el 15% de exceso de las emisiones permitido a 1990 y el exceso al año 2010, que se estima será de un 45% aproximadamente.⁷⁴

La experiencia española, en relación con la conciencia ciudadana que lograron desarrollar y los avances en materia de investigación jurídica sobre tributación ambiental, son un referente obligado para expertos en políticas públicas, investigadores, juristas y legisladores en México. Sin embargo, también es digna de analizarse, la actitud de los españoles en relación con el incumplimiento de compromisos adquiridos, para evitar que se reproduzca en México, por la consecuencia financiera y ambiental que produce, y cuyo ejemplo es y será patente en la economía española.

⁷²Ver: *Efectos de la aplicación del Protocolo de Kioto en la economía española*, en *Pricewaterhousecoopers*2004, pp. 8, 9, 10.; comparar con la información publicada en: *Comprar derechos de emisión por pasar lo marcado por Kioto costará a España al menos 3.500 millones*, en *Diario El Mundo*, versión digital, 20-04-2006, fuente: Agencia EFE.

⁷³ *Ibid.*, p.9

⁷⁴Según el precio de mercado europeo y otros mercados internacionales a los que es posible acudir, la tonelada de emisiones podría oscilar entre 15 y 30 euros, -algunos analistas afirman que llegará a los 100-. Esto supondría un desembolso para la economía española de entre 1.800 y 3.600 millones de euros anuales.

2.1.2. En los Países Miembros de la OCDE.⁷⁵

La experiencia que los países de la OCDE han tenido, es la de una evolución rápida y satisfactoria, -la ponderación que se hace, del desarrollo de políticas tributarias ambientales en estos países, evidentemente no incluye a México- con la presencia de una gran variedad de tributos, establecidos en primera instancia por razones fiscales que colateralmente ayudan a incentivar un comportamiento adecuado desde el punto de vista ambiental. Braathen⁷⁶ ejemplifica, y pone de muestra, el impuesto por generación de residuos y el uso de agua implantados en Dinamarca, señalando que la cantidad de residuos que recibió el municipio por el periodo de 1987 a 1996 disminuyó un 26% y el consumo del agua un 13% en el periodo de 1993 a 1998 y las fugas se redujeron en un 23%, que determina que se respetan en general los criterios extrafiscales de los tributos ambientales.

En la OCDE,⁷⁷ los países miembros, han implantado tributos ambientales mediante el desarrollo de tres fases. La primera fase tiene como precursora a Finlandia que creó en enero de 1990, un impuesto sobre el contenido de carbono de todos los combustibles, con excepción de la gasolina y el diesel, disminuyendo el impuesto sobre la renta y las contribuciones a la seguridad social. Noruega en 1991 implantó un impuesto al CO₂, que se amplía progresivamente, según lo señala Barde,⁷⁸ hasta cubrir el 64% de las emisiones, disminuyendo también el ISR.

⁷⁵La actuación de los países miembros de la OCDE, en el marco de los tratados y convenios internacionales, se toma de la conciencia sobre el problema ecológico y la labor legislativa desde el punto de vista tributario en relación con el medio ambiente, forman parte de uno de los movimientos de imposición ambiental más interesantes de los últimos años, marcando el antecedente inmediato a las propuestas fiscales de política ambiental, alcanzando un desarrollo notable.

⁷⁶Braathen, N.A., "Diseño..." Óp. Cit. p. 48.

⁷⁷*Países miembros por continente y compromisos: América del Norte:* Canadá (1961) Estados Unidos (1961) México (1994) *Europa:* Alemania (1961) Austria (1961) Bélgica (1961) Dinamarca (1961) España (1961) Finlandia (1969) Francia (1961) Grecia (1961) Hungría (1996) Irlanda (1961) Islandia (1961) Italia (1961) Luxemburgo (1961) Noruega (1961) Países Bajos (1961) Polonia (1996) Portugal (1961) Reino Unido (1961) República Checa (1995) República Eslovaca (2000) Suecia (1961) Suiza (1961) Turquía (1961) *Pacífico:* Australia (1971) Japón (1964) Nueva Zelanda (1973) República de Corea (1996). *Compromisos de los 30 países miembros:* Promover la utilización eficiente de sus recursos económicos; en el terreno científico y técnico, promover el desarrollo de sus recursos, fomentar la investigación y favorecer la formación profesional; perseguir políticas diseñadas para lograr el crecimiento económico y la estabilidad financiera interna y externa y para evitar que aparezcan situaciones que pudieran poner en peligro su economía o la de otros países; continuar los esfuerzos por reducir o suprimir los obstáculos a los intercambios de bienes y de servicios y a los pagos corrientes y mantener y extender la liberalización de los movimientos de capital.

⁷⁸Barde, J. "Reformas..." óp. cit. pp. 15-32.

Por su parte, Suecia -como ya se explicó en el epígrafe anterior-, realizó una reforma fiscal ambiental en 1991, Dinamarca en Mayo de 1992 introduce tributos al carbón y un paquete energético, además de otros impuestos ambientales. Los Países Bajos, mediante el Decreto General de Protección en 1998, convierten algunos cargos en tributos con fines específicos y en 1996 establecen un Impuesto Energético en pequeños usuarios y otros tributos, reduciendo a cambio el ISR y las contribuciones al Seguro Social.

En la segunda fase, Francia inicia la reforma fiscal ambiental en 1999, sustituyendo derechos existentes por tributos con destinos específicos y se decretan impuestos de energía a la industria, posteriormente rechazados en el 2000. En el mismo año Alemania inicia su reforma, incrementando los impuestos a combustibles minerales, fósiles y electricidad y disminuye las contribuciones al Seguro Social. Italia, implementa una reforma fiscal en el año de 1999, reestructurando los impuestos a los minerales y combustibles fósiles. Por último, en esta fase, el Reino Unido en 1997 establece un impuesto a los combustibles para el transporte.

También, el gobierno Británico en 1997 informó⁷⁹ que tenía el propósito de hacer reformas de tipo ambiental a su sistema impositivo, y se creó un impuesto sobre cambio climático con vigencia a partir de abril de 2002, con el objetivo de proteger al medio ambiente y favorecer la eficiencia energética, gravando el consumo de energía de manera que disminuyeran las emisiones de CO₂.⁸⁰ Por su parte, Holanda maneja seis tributos que el gobierno considera como ambientales, además, de un impuesto especial sobre el consumo de aceites minerales, sin que parezca serlo.⁸¹

⁷⁹El anuncio de la introducción de este impuesto, se hizo con dos años de anticipación, con la finalidad de que las empresas tuvieran tiempo de adaptarse, así como considerar las opiniones de su implantación con los afectados.

⁸⁰Paralelamente, Se estimuló la inversión en nuevas tecnologías, y el destino de la recaudación es la disminución de otros impuestos, aplicando el criterio del doble dividendo.

⁸¹Introduce además en 1996, un impuesto regulador sobre la energía, cuyo objeto es promover el ahorro energético por parte de los pequeños consumidores; la recaudación obtenida se devuelve a los consumidores mediante reducciones en los impuestos para las empresas disminuyendo el impuesto a sociedad y cotizaciones sociales y, a los particulares, el impuesto sobre la renta. Se establecen además incentivos fiscales.

En la tercera fase, se discute la propuesta de un tributo internacional al CO₂ y una propuesta sobre comercialización de emisiones.⁸² Según datos presentados por la OCDE,⁸³ la recaudación por los impuestos ambientales que gravan los energéticos para el transporte se posicionan en primer lugar, el segundo lugar le corresponde a los vehículos de motor y el tercero a otros procesos de combustión, y en menor medida, la generación eléctrica, la de residuos, el uso del agua y otras actividades en los países miembros. La política ambiental utilizada en los países miembros de la OCDE para disminuir el impacto distributivo de los tributos ambientales son: de mitigación,⁸⁴ de compensación y de modificación de otros impuestos.⁸⁵

Los gráficos, muestran un comparativo de la recaudación por tributos ambientales como porcentaje de la recaudación total en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, durante dos periodos, el primero abarca 1994 y 2000 y el segundo del 2001 al 2004. La recaudación como se señala al inicio del epígrafe ha sido eficaz para algunos de esos países, aumentando en varios puntos porcentuales su recaudación como el caso de Turquía, que en la primera etapa tuvo un 10.5% de la recaudación total y en el año 2003 su porcentaje se incremento en un 16%. Corea obtiene un incremento de dos puntos en el primer periodo de -10 a 12%-, y en 2001 sube a 13, en los subsecuentes disminuye hasta llegar a un 11% en el 2004. No obstante, como reiteradamente se ha comentado, el objetivo de la tributación ambiental no debe ser el recaudatorio.

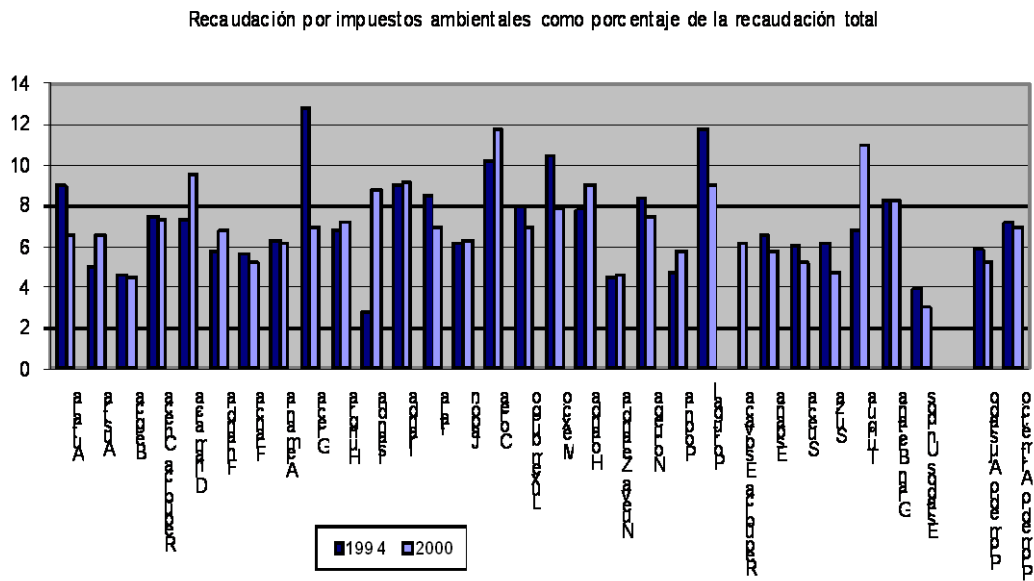
⁸²Con base en lo anterior, se puede determinar que el tributo ambiental más importante en países miembros son los que se aplican a los energéticos, que fueron creados inicialmente con una finalidad fiscal, presentan algunas exenciones por razones de competencia y tienen un impacto en el medio ambiente.

⁸³Que fueron recopilados por Braathen, N.A. "Diseño y efectividad de los instrumentos fiscales relacionados con el medio ambiente en los países de la OCDE". 2002, pp. 41-58

⁸⁴La mitigación se refiere a la disminución de tributos para sectores específicos, la compensación se relaciona con las cargas neutrales como subsidios de los cuales recomienda la OCDE eliminar los distorsionantes.

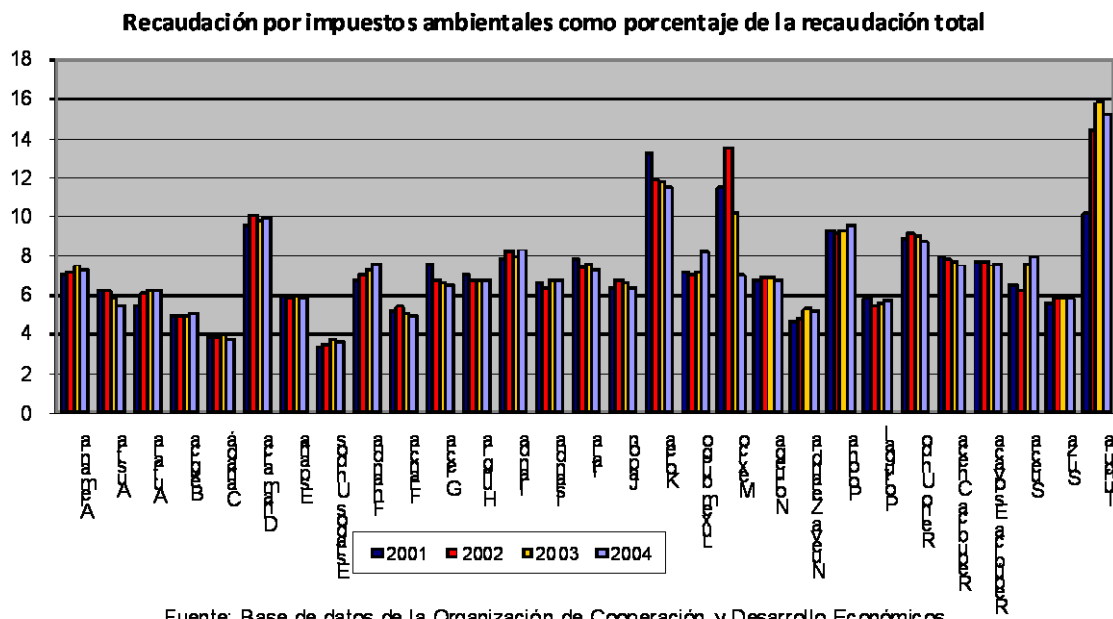
⁸⁵Al respecto la sustitución de tributos distorsionantes por ambientales puede producir un doble dividendo, a través de desincentivar las actividades perjudiciales desde el punto de vista ambiental y reducir el exceso de gravamen del sistema impositivo general, y por último, la modificación de tributos reduciendo los ya existentes. Los tributos ambientales se han manejado en algunos casos para aumentar la recaudación, paralelo a la generación de incentivos para la conservación y preservación de los recursos naturales. Para Ríos Granados, G. "Incentivos fiscales para el uso de energías renovables..." óp. cit. p. 127, el doble dividendo es un mecanismo de corrección ambiental que actúa a través de instrumentos tributarios, en una primera instancia mediante cambio de comportamiento nocivo al medio ambiente y en una segunda, como una excelente fuente de recaudación destinada a la prevención y conservación del medio ambiente. Existe una gran variedad de instrumentos tributarios que se pueden aplicar, Ríos Granados menciona como tales a los Impuestos verdes, cánones, tasas, permisos o derechos de emisiones contaminantes negociables, los precios públicos, sistemas de depósitos reembolsables, contribuciones especiales, licencias fiscales, subsidios, ayudas financieras y beneficios fiscales. Ibid. p. 140.

Gráfico No. 3



Fuente: Base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Comisión Europea (CE) y Gago Rodríguez y Labandeira Villod

Gráfico No. 4



Fuente: Base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

Sin embargo, las cifras que ilustran las gráficas, revelan que Francia mantuvo su porcentaje de recaudación en aproximadamente el 5%. Dinamarca por su parte, bajo ligeramente igual que: Australia, Estados Unidos y Canadá, entre otros.

2.1.3. En Estados Unidos de Norteamérica.

La aplicación de política tributaria ambiental en la Unión Americana, se basa en leyes que regulan el mercado de la oferta y la demanda a través de un instrumento híbrido como los permisos negociables o venta de derechos de contaminación, y que se detallará en el desarrollo del apartado.⁸⁶ El Modelo de reforma, adoptado por Estados Unidos de Norteamérica en 1986 es el extensivo, permitiendo la apertura a la aplicación de tributos ambientales, entre otros, el impuesto genérico sobre la energía. Históricamente, la política ambiental estadounidense ha tenido carácter regulatorio pero durante las últimas décadas, el conjunto de tributos ambientales se ha enriquecido con instrumentos económicos, con diversas experiencias de creación de mercados y de derechos de emisión.⁸⁷

Resulta pertinente comentar, que pese a que Estados Unidos no ha suscripto el Protocolo de Kioto, tiene normado internamente provisiones sobre los derechos de emisión de SO₂. La normativa Americana está regulada en la *Clean Air Act* de 1990.⁸⁸ Este sistema, para cuya rigurosa implementación se articula el otorgamiento de autorizaciones de emisión de una tonelada al año de SO₂, faculta a que se puedan adquirir dichos títulos en el libre mercado por plurales

⁸⁶El estudio particular en este apartado, de la política fiscal ambiental de los Estados Unidos, se vincula a la instrumentación de mecanismos que se han enfrentado con una gran polémica, debido a que son considerados como tolerantes con instalaciones altamente contaminantes.

⁸⁷ El comercio de derechos de emisión esta sustentado, de acuerdo a la teoría de Coase, planteamiento en sentido contrario al de Pigou, en el que puede ser aceptable la degradación medioambiental de una zona si dicha degradación sirve para sustentar la vida económica de sus comunidades. La mejor forma de reconocer estos intereses, es la creación de un mercado entre los agentes económicos contaminantes y contaminados de derechos de contaminación, que conducirá a situaciones más eficientes.

⁸⁸La *Clean Air Act* permite que en las zonas donde no se superen determinados límites estandarizados de calidad ambiental, los operadores económicos que emiten SO₂ puedan compensar sus emisiones dentro de la misma zona, o intercambiar tales emisiones a partir de un techo máximo establecido por la Administración Pública federal.

interesados, desde las propias industrias contaminadoras, a sociedades de intermediación o incluso colectivos ecologistas.⁸⁹

Los permisos comercializables,⁹⁰ con frecuencia, representan grandes ganancias injustificadas para las empresas fuertes y tecnológicamente capacitadas, las subastas de estos certificados pueden dar lugar a un mercado seminegro, en el que incluso se falsifiquen documentos.⁹¹ Los compradores de los permisos, con frecuencia no hacen las inversiones ambientales necesarias, y sólo se limitan a pagar por contaminar, afectando con el tiempo incluso su capacidad competitiva.⁹² Resulta inadmisibles que, siendo Estados Unidos la nación pionera en la implementación de mecanismos de flexibilización económica, no haya ratificado su adhesión al PK,⁹³ máxime cuando los propósitos flexibilizadores del propio PK obedecieron a la voluntad norteamericana de suscribirlo si se instrumentaba.⁹⁴

En general, los tributos ambientales han tenido una representación modesta en los Estados Unidos, probablemente, producto de una cultura fiscal donde se privilegia lo económico a corto plazo, y se es indiferente al uso de este tipo de instrumentos. En 1990 el gobierno del Presidente Clinton sometió a debate la incorporación al sistema fiscal estadounidense, de un tributo impuesto sobre la energía, de base amplia y perfil ambiental. Su diseño estaba basado en las

⁸⁹Ver: Sanz Rubiales, I., "Una aproximación al nuevo mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero", en Revista Española de Derecho Administrativo, Núm. 125, España, 2005, pp. 43 y ss.; Fortes Martin, A., "Reflexiones a propósito del futuro régimen europeo de intercambio de Derechos de emisión de gases de efecto invernadero", En: Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Núm. 5, 2004, pp. 64-70.

⁹⁰El primer permiso de este tipo en los Estados Unidos se implantó en 1970 desde la Clean Air Act. Ley del Aire Limpio, como medio para reducir las emisiones atmosféricas de las plantas eléctricas.

⁹¹Adicionalmente, el procedimiento de subasta ha permitido al gobierno apropiarse de una participación considerable de los ingresos por cuotas, que ha usado para subsidiar servicios de reciclamiento y de difusión de información sobre tecnologías alternativas. No obstante, han inducido en el mercado comportamientos empresariales proambientales, instalando equipo anticontaminante en la instauración de tecnologías más limpias, que reducen significativamente la emisión de tóxicos.

⁹²El costo adicional que representa estos permisos, se le trasladan al consumidor, hasta donde se los permita el mercado, sin embargo, una muestra de su efectividad está representada por la caída en el precio de un permiso de 132 dólares por tonelada a principios de 1995 a 68 dólares a principio de 1996. Mercado Garcia, A., "Instrumentos económicos..." op. cit. p. 118-137 y Passell, P., "Selling pollution rights isn't popular; neither are alternatives" The New York Times, 1993, 8 de Abril, Sección D2.; O'Connor, D., *Managing the Environment with Rapid Industrialization: Lessons from the East Asian Experience*, 1994, OECD, Development Centre Studies. Panayotou, T., *Economic Instruments for environmental management and sustainable development*. 1994.

⁹³El Presidente de Estados Unidos, *George W. Bush*, presentó en febrero de 2002 su alternativa al Protocolo de Kioto, basado en medidas voluntarias, y en una reducción gradual y moderada a largo plazo de los gases contaminantes mediante estímulos fiscales a la industria, que según fuentes de la Casa Blanca permitiría reducir un 18% los gases de efecto invernadero, La propuesta real, previa a la no ratificación de Kioto, estuvo centrada en un compromiso de reducción de gases que alcanzaban el 7%. Para complementar información sobre el tema ver: EEUU y los países asiáticos discutieron en Sidney su alternativa a Kioto, publicado en *El Mundo*, 09 de enero de 2006, versión digital, fuente: Agencia EFE.

⁹⁴Ver: Junceda Moreno, J., "Comentarios a la Ley 1/2005, de 9 de Marzo, de Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero, y a la Normativa Complementaria de Aplicación del Protocolo de Kioto", Madrid 2005, p. 47.

BTU (*British Thermal Unit*) -unidad de medida que sirve para representar el contenido energético de cada combustible y para calcular la base gravable-; sobre esta base, se proponía la aplicación de un tipo específico (dólares/BTU), variable según el tipo de combustible.⁹⁵

En el diseño inicial, la tributación estaba definida de manera muy amplia, incluyendo petróleo, carbón, gas natural, energía nuclear y energía hidroeléctrica. La vida de este impuesto ambiental fue corta y desafortunada, ya que la iniciativa quedó reducida a dos nuevos tributos especiales –sobre CFCs y sobre vehículos de alto consumo– y a un paquete de beneficios fiscales⁹⁶, incorporados en la *National Energy Policy Act* (NEPA) de 1992, destinados a estimular el ahorro energético y el empleo de energías renovables en los hábitos de familias y empresas.

En la Unión Americana existen también, impuestos sobre fertilizantes que se aplican con tasas demasiado bajas, como para alterar prácticas agrícolas y sólo sirven para financiar las actividades de inspección y el almacenamiento de fertilizante. Se aplican impuestos ambientales, a sustancias químicas que afectan a la capa de ozono que según consideraciones de la Agencia de Protección Ambiental, han contribuido en alguna medida a la reducción, en el uso de sustancias perjudiciales para la capa de ozono. Por otra parte, la recaudación de los impuestos sobre los neumáticos sirve para financiar su recolección y el tratamiento. En algunos se aplica un impuesto a los aceites lubricantes y a las pilas cuya recaudación se canaliza a financiar su recolección y tratamiento.⁹⁷

⁹⁵Gago, R. X., Labandeira V. y Rodríguez M. M. “*Imposición Ambiental y reforma fiscal verde: Tendencias recientes de propuestas*”, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Vigo en Internet: <http://www.minhac.es/ief/seminarios/Economía pública/Imposición Ambiental. PDF.> (2006, 07 de junio).

⁹⁶Esta política de incentivos fiscales se resume de la siguiente manera: Construcción y equipamiento una deducción en cuota del 20% del precio de adquisición de nuevas viviendas con equipamientos energético-eficientes así como la adquisición de diverso equipamiento energético eficiente en casas y negocios. Deducción del 15% sobre el costo de adquisición e instalación de sistemas de energía solar y amortización acelerada para instalaciones de distribución de energía eléctrica. Tratándose de transporte: Deducción en cuota del 10% del precio de adquisición de vehículos eléctricos y una deducción en cuota de una cantidad fija -hasta 3,000 dólares- por la adquisición de este tipo de vehículos. En energías renovables: deducción en cuota por el establecimiento de sistemas de generación de energía eólica (1.5 cts. De dólar/kw/h). Deducción en cuota por el establecimiento de sistemas de generación de energía por biomasa (1.5 cts. De dólar kw/h) y una deducción en cuota por los sistemas de aprovechamiento energético del gas generado en los depósitos de residuos al aire libre.

⁹⁷Es particularmente difícil determinar si los tributos ambientales y permisos comerciables -el más utilizado- en los Estados Unidos, cumplen con la finalidad extrafiscal, caso concreto el de permisos que se diseñaron bajo un sistema de medición cuya base impositiva son las sustancias sujetas a éstos que paralelo a la recaudatoria tienen una finalidad ambiental.

2.1.4. En América Latina.

En el ámbito latinoamericano, el progresivo deterioro del medio ambiente, se ve agravado por la dependencia que de los recursos naturales tienen sus economías. En este contexto, los instrumentos económicos de corte ambiental y en particular los tributos, constituyen una de las alternativas más viables para su control y/o preservación. La publicación del Informe Stern,⁹⁸ muestra evidencias recientes del deterioro que el medioambiente sufre, como consecuencia de las actividades antropogénicas⁹⁹ y señala a América Latina, como una de las áreas geográficas más amenazadas en el futuro mediano.¹⁰⁰ La experiencia Latinoamericana, es determinante para el desarrollo, conclusiones y propuestas de la presente investigación, por ser México parte de ella, además de compartir espacio geográfico y problemas.

La situación tributaria-ambiental, desde el punto de vista descriptivo y de ordenamientos jurídicos de los países de la región, debe iniciar con la estandarización de conceptos. No existe por el momento, una armonización del significado de los vocablos, tributario-ambientales que permitan su integración, en la totalidad de los sistemas tributarios¹⁰¹ latinoamericanos. Entre los países en comento, existe un elevado grado de confusión en cuanto a la terminología, pues se utilizan denominaciones poco afortunadas como “ecotasa” o “canon” para referirse a figuras tributarias totalmente distintas. A esta situación contribuye, la propagación de tributos pretendidamente

⁹⁸ Stern, N. 2006. Stern Review on the Economics of Climate Change. El Informe Stern se publicó en Internet el 30 de Octubre de 2006 y se puede solicitar en papel a Cambridge University Press desde enero de 2007.

⁹⁹ Que es de origen humano o que es producido por el hombre. Según, Orozco Santillán, C. M. et al. “Glosario de términos medioambientales”, Guadalajara, México, 2005, p. 35

¹⁰⁰ Aún cuando se aprecian avances en la legislación de algunos de los países de la región, sin lugar a dudas la tributación ambiental en los países latinoamericanos es todavía una asignatura pendiente. Se requiere una reestructuración y homologación de las figuras tributarias, pues la implantación de tributos de tipo ambiental deben atender a problemas concretos, el hecho imponible debe tipificar actos, hechos o actividades que incidan negativamente en el medio ambiente, sin olvidar que no todas las actividades contaminantes pueden ser objeto de gravamen ambiental

¹⁰¹ Es importante acotar que, en el Derecho Fiscal Mexicano existen, importantes diferencias en comparación con otros países de la región. En una primera aproximación, se deben adaptar los términos usados en la legislación española con la mexicana. Así, el término “tributo” en México es “contribución”, en el caso de las “tasas” son “derechos”, las “contribuciones especiales” son “contribuciones de mejora”, la “cuota tributaria” es “tasa o tarifa”, el “hecho imponible” es “hecho generador” y, por último, las “prestaciones pecuniarias coactivas de carácter público” son “aprovechamientos”. Ríos Granados, G. y Domínguez Crespo, C.A. “Introducción de los principios tributarios medioambientales en la legislación mexicana”. En: “Modelo de código tributario ambiental para América Latina”. México. 2004, p. 174.

medioambientales, con fines puramente recaudatorios que no incentivan la protección del entorno natural en América Latina.¹⁰²

Por otra parte, existen estudios realizados por expertos¹⁰³ en materia legislativa, que permiten percibir la situación que guardan los sistemas tributarios de América Latina, en relación con: constitucionalidad, distribución de competencias, ausencia de tributos ambientales, etcétera. Señalando, que entre los países que no tienen tributos de esta naturaleza, se encuentran: Argentina, Chile, Costa Rica y Panamá, los que cuentan con ciertas normas específicas sobre protección ambiental son Brasil, Colombia y México. Bajo estas condiciones, se hacen indispensables los cambios que coadyuven en la implementación de políticas públicas fiscal-ambientales, en el ámbito legislativo de países como República de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República de Panamá y México.¹⁰⁴

América Latina, es un mercado en expansión para la industria de los bienes y servicios ambientales,¹⁰⁵ principalmente por sus carencias en materia de infraestructura que acompañe, el ritmo de crecimiento demográfico y la alta densidad urbana característicos de la región. Latinoamérica no puede permitirse el lujo, de descuidar sus recursos naturales¹⁰⁶ puesto que, no sólo perderá un importante patrimonio natural, además sus economías se pueden ver quebrantadas.

El desarrollo de la tributación ambiental en América Latina, sólo se ha orientado a establecer contribuciones que no tienen un carácter regulatorio mediante

¹⁰²No obstante, la implementación de instrumentos económicos de carácter tributario, en la legislación fiscal de los Estados Latinoamericanos, se perfila en general, como una salida eficiente y de bajo costo a los problemas ecológicos que estos países enfrentan, debido a que permiten a las empresas adaptarse de forma progresiva a los cambios a los que, tarde o temprano, se deberán someter en el ámbito de su sistema productivo.

¹⁰³Buñuel, M., Herrera Molina, P., De Angelis, M., Angeira, L., Vargas, I., Alvear, N., González G., Domínguez, C., Ríos G., Estrivi, G., Harley, J. y Mitchell, Delgado, H., Díaz, I.

¹⁰⁴La autoría de la parte correspondiente a México la realizó la Dra. Gabriela Ríos Granados, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM así como también al Dr. Domínguez Crespo, C. A., de la Universidad Complutense de Madrid.

¹⁰⁵El Mecanismo de Desarrollo Limpio, establecido por el Protocolo de Kioto puede ser un importante instrumento de mejora de la economía y el medioambiente en los países Latinoamericanos, pues se espera que genere inversiones procedentes de países desarrollados, especialmente en el sector privado y que se incremente la transferencia de tecnologías eficientes y favorables al medioambiente.

¹⁰⁶Es de reconocerse, no obstante la ausencia de tributos ambientales en la región, que sí existe sensibilidad en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos, de los países latinoamericanos para conservar su patrimonio natural, llegando ésta protección, en la mayoría de los casos al ámbito constitucional. El especial cuidado con el medio ambiente es, seguramente una apuesta de futuro, debido a la importante exportación de materias primas, que se envían desde los países latinoamericanos al resto del mundo.

instrumentos normativos de pagos por servicios de tipo ambiental, cargas por contaminación, tributos en sectores como el agrícola, energético, salud, entre otros.¹⁰⁷ Como ya se mencionó, no todos los países de Latinoamérica han establecido tributación ambiental, entre los que sí tienen algún tipo de legislación, tributo o norma -aunque con características muy particulares en cada caso- se encuentran:¹⁰⁸ Brasil. La constitución brasileña dedica un capítulo entero al medio ambiente e impone a los poderes públicos y a la colectividad el deber de preservarlo en nombre de las generaciones futuras. Asimismo, proporciona las bases del Sistema Tributario Nacional que concentra los principios tributarios y reparte las competencias entre la Unión de Estados Miembros, Distritos Federales y Municipios.¹⁰⁹

En Chile,¹¹⁰ por su parte, la protección del medio ambiente se encuentra en la constitución, admitiendo tanto la vertiente objetiva como la subjetiva. El modelo constitucional y la distribución de las potestades legislativas-tributarias, es el principal obstáculo que se aprecia para proponer algún modelo integral de tributo.¹¹¹ El fundamento que se construye para la tributación ambiental, permite afirmar que en la actualidad no existe impedimento constitucional para el establecimiento de tributos ambientales. De hecho, el país tiene diversas figuras tributarias locales, como el impuesto anual por permiso de circulación de vehículos, patentes de los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas, ley de alcoholes, bebidas alcohólicas y vinagres, la tarifa anual por servicio municipal de extracción de residuos sólidos domiciliarios y los derechos municipales por concesiones o permisos.¹¹²

¹⁰⁷CEPAL. "Tributación ambiental macroeconomía y medio ambiente en América Latina". 2001, p. 28

¹⁰⁸Buñuel, M. et. Al. "Modelo de código tributario ambiental para América Latina", México, 2004, pp. 61-103.

¹⁰⁹Angeiras Ferreira, L. en: "Modelo de código tributario ambiental para Brasil". En: "Modelo de código tributario...". óp. cit. p.19

¹¹⁰ Para analizar el estado de la temática sobre fiscalidad ambiental en Chile, hay que partir de la base que en la actualidad no existen impuestos ambientales propiamente tales vigentes en este país. Sin embargo, su establecimiento es un tema que sí se está discutiendo a nivel académico y de políticas públicas, con fuerte oposición del sector empresarial, manifestada en diversas intervenciones a través de medios como prensa y t.v... Vargas Delgado, I. en "Modelo de código tributario ambiental para Chile". En: "Modelo de código tributario ambiental para..."; óp. cit., p. 25.

¹¹¹Sólo el Estado tiene atribuida la potestad legislativa, careciendo de ellas las regiones y, en general, cualquier otra entidad territorial. En cuanto deber del estado, el ordenamiento permite adoptar diversas medidas para hacer efectiva esa protección, mediante los instrumentos jurídicamente válidos al efecto, pudiendo usarse todo tipo de instrumentos de protección, incluidos los instrumentos económicos, y entre ellos, los fiscales o tributarios.

¹¹²Vargas Delgado, I. "Modelo de Código Tributario...", óp. cit. pp. 76-82.

Para Colombia,¹¹³ la tributación ambiental actual tiene un amplio desarrollo tanto legal como reglamentario.¹¹⁴ Existen tasas retributivas y compensatorias de carácter nacional,¹¹⁵ que regulan la utilización de servicios públicos: tasa por utilización de aguas y la inversión obligatoria -artículos 42, 43 y 46 de la Ley del ambiente 99 de 1993-, tratándose de normatividad con respecto al uso o explotación de los recursos naturales se encuentra los royalties¹¹⁶ sobre la producción petrolera y la aplicación de una tasa por la explotación forestal. En el año 2002 se crea una sobretasa ambiental del 5% para las vías que afecten o se sitúen sobre parque naturales nacionales, parques naturales distritales, sitios Ramsar y/o reservas de biosfera regulada en la Ley 788 en su artículo 115.¹¹⁷

En Panamá, como Estado unitario no existen entes federales, regionales o estatales. Las competencias, por tanto, se dividen en nacionales y locales, en relación estas últimas, a los municipios de la República. La Ley Fundamental de la República, incluye un capítulo titulado Régimen Ecológico, compuesto por cuatro artículos que establecen las directrices generales de la política ambiental además de estipular que la República de Panamá acata las normas de derecho internacional.¹¹⁸ La propia Ley Fundamental, determina qué tributos son municipales y cuáles son nacionales, así como la posibilidad de cesión de impuestos y la separación de las rentas y gastos nacionales y municipales. También, establece las fuentes de ingreso municipal que incluyen importantes recursos naturales, como la extracción de minerales no metálicos y los derechos sobre la explotación de maderas, explotación y tala de bosques y

¹¹³Colombia no es un Estado federal, "es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general" (Art. 1. ° C.P).

¹¹⁴El medio ambiente en Colombia es un bien de patrimonio común y su conservación y protección es una labor de utilidad pública en la que participan el Estado y los particulares, según establece la Constitución (Art.79 y 80).

¹¹⁵ El hecho imponible común a todas ellas lo constituyen aquellas conductas que conllevan la utilización de la atmósfera, el agua o el suelo para introducir o arrojar desechos u otras sustancias, con un efecto nocivo. En concreto, en las tasas compensatorias, el hecho imponible consiste en mantener los recursos naturales renovables mientras que las tasas retributivas tienen como finalidad crear incentivos permanentes.

¹¹⁶El royalty es un derecho que el Estado soberano cobra al concesionario que explota riquezas naturales. Esta situación es aplicable a cualquier bien o recurso natural no renovable. En ese contexto, el concesionario debe amparar su concesión mediante el pago de la patente y el trabajo efectivo que desarrolla. En cuanto a la patente, el royalty es absolutamente independiente de las valoraciones del mercado y por lo tanto del tema tributario.

¹¹⁷Para: Alvear Aragaón, N. M. en: "*Modelo de código tributario ambiental para Colombia*", En: "Modelo de código tributario para...", óp. cit. p. 39. Es claro que, las políticas de prevención son la apuesta indiscutible del legislador colombiano, de manera que para lograr crear estímulos económicos a la protección de medio ambiente, la legislación colombiana cuenta con instrumentos de carácter económico, dentro de los cuales se encuentran los tributarios.

¹¹⁸Entre éstas, destaca la Declaración de Río de Janeiro que, si bien no es una verdadera norma jurídica, constituye sin duda, una importante fuente de derecho.

define los tributos municipales como los que no tengan incidencia fuera del Distrito.¹¹⁹

2.2. La situación de México en la materia.

2.2.1 Consulta ciudadana y medioambiente.

La percepción ciudadana proyectada a través de los estudios de opinión, ha permitido detectar el nivel de conciencia ambiental alcanzado, por la sociedad civil en los últimos años, tanto en México como en el resto de Latinoamérica¹²⁰. La importancia que actualmente se le ha dado a la opinión pública, ha sido tal, que no existe orden de gobierno, partido político, organismo público o empresa que no la considere antes de tomar cualquier decisión,¹²¹ esa misma razón es la que da origen -como se ha dicho con insistencia- al presente trabajo de investigación.

La participación ciudadana en México,¹²² es en la actualidad determinante y los estudios de opinión su principal aliado, en la toma de decisiones ambientales de la administración pública, el activismo social sobre la materia ecológica,

¹¹⁹Un ejemplo de estas figuras es el tributo que grava la extracción de recursos naturales como corales, bosques y explotación de canteras de minerales no metálicos.

¹²⁰Saldívar Valdés, A. En su obra: *“Las aguas de la ira: Economía y cultura del agua en México, óp. cit.”* pp. 81 y 82, comenta que, por ejemplo, en el 2004 en Uruguay el resultado de un plebiscito decide los destinos de la gestión del agua, con ello se sienta un precedente a nivel internacional, por ser una de las primeras experiencias en incluir un derecho ambiental constitucional por esta vía, es decir, la incorporación de la sociedad civil en la toma de decisiones gubernamentales. En este plebiscito Organizaciones Sociales nucleadas en la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida conjuntamente con el 64.6% de los ciudadanos uruguayos, deciden considerar el agua como un derecho humano fundamental, estableciendo además que la gestión de los recursos hídricos sea pública y esté basada en criterios de participación social y sustentabilidad.

¹²¹Según: Aguilar Villanueva, L. *“El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”*, en: Hernández Chávez, A. (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, 1996. p.14. En México, la sociedad civil ha estado dejando de ser una sociedad débil y subordinada frente al Estado. Esto es especialmente evidente en los movimientos urbanos, étnicos y de grupos minoritarios donde, hasta hace poco, el patrimonialismo, el caciquismo y el corporativismo habían sido los patrones comunes de comportamiento. Durante la década de los noventa, este tipo de controles ya no funcionan y el gobierno ha perdido el control y el monopolio de la representación de los movimientos urbanos populares. La estrategia de empoderamiento parece presentar opciones de desarrollo para estos grupos de la población. Para Pineda Pablo, N. *“Tres conceptos de ciudadanía para el desarrollo de México”*, Revista el País, México. 1999. p. 8, sólo faltan procesos informativos y de aprendizaje que eleven la dignidad de las personas de la calidad de meros espectadores y receptores de las políticas públicas hacia niveles dignos de representación, participación y acción colectiva.

¹²²Es un enfoque, del ciudadano ante el desarrollo y corresponde a la representación y participación ciudadana. Corriente representada por John Locke y que corresponde en general al enfoque del pensamiento político liberal de la participación ciudadana. En este caso, el gobierno esta sujeto al control, escrutinio y juicio de los ciudadanos y sus decisiones, y los proyectos políticos deben de ser sometidos al consenso y aprobación de la representación y la participación de los ciudadanos. En México, la participación ciudadana en la toma de decisiones en materia ambiental, sin lugar a dudas tiene como presupuesto la coexistencia y ejercicio de dos derechos; el derecho a la información y el derecho a la democracia. El primero, porque es requisito la existencia de una ciudadanía informada que para que pueda incitar en forma responsable una acción u omisión por parte de los entes Gubernamentales y el segundo porque del ejercicio de los derechos políticos el pueblo tendría en sus manos el proyecto de Nación y por ende la institucionalización de éste.

surge a partir de la colectivización de información científica, generada a raíz del recrudecimiento de los grandes problemas ambientales, situación que trajo aparejada, la aparición de nuevos actores sociales que a través de los sondeos o encuestas, detectan la percepción de los ciudadanos en relación con determinados problemas de su entorno. Este fenómeno, ha provocado que consciente o inconscientemente, se este cumpliendo con los postulados del Principio 10 de la Declaración de Río, de la Cumbre de la Tierra de 1992 que establece:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados,¹²³ en el nivel que corresponda.¹²⁴ En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos, el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

En materia ambiental, la participación ciudadana en la toma de decisiones presupone la coexistencia y ejercicio de dos derechos; el derecho a la información y el derecho a su participación democrática.¹²⁵ El primero, por ser

¹²³En México, en 1996 la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente fue modificada sustancialmente para incluir en su Título Quinto dos capítulos que contemplaban aspectos referentes a la participación social y al derecho a la información ambiental -fueron incluidos los artículos 159 BIS al 159 BIS 6, sobre el derecho a la información ambiental-. Esto significó una transformación cualitativa en la legislación, pues se establecía que la autoridad ambiental estaba obligada a contestar por escrito las solicitudes de información en un plazo no mayor de 20 días.

¹²⁴Por ejemplo, Pintaudi, S. M., en: *Participación ciudadana en la gestión pública: Los desafíos políticos*, revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, vol., No. 194, p. 102, 1 de agosto de 2005. La participación ciudadana en el poder local presupone distribución de poder entre todos los integrantes de una comunidad. Desde luego, esto implica un problema político porque sociedad y estado tienen objetivos contradictorios en lo que respecta al poder. Y hay grados de subordinación al estado muy distintos entre miembros de una comunidad local. Por otra parte, la industria cultural también sujeta a la sociedad, causando grados muy diversos de dependencia. Cuando la participación ciudadana es un efectivo instrumento de emancipación de la sociedad, al mismo tiempo, deja de ser funcional al Estado. Tomando esto en cuenta y todo el potencial que existe en este instrumento de gestión pública, debemos comprender mejor sus límites y capacidades para no perder sus posibilidades de contribuir para la construcción de espacios urbanos más generosos para la reproducción de la vida humana.

¹²⁵En México, en 1996 la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente fue modificada sustancialmente para incluir en su Título Quinto dos capítulos que contemplaban aspectos referentes a la participación social y al derecho a la información ambiental -fueron incluidos los artículos 159 BIS al 159 BIS 6, sobre el derecho a la información ambiental-. Esto significó una transformación cualitativa en la legislación, pues se establecía que la

requisito la presencia de una ciudadanía informada, que cuestione sobre las acciones ú omisión en materia ambiental, de las entidades públicas; y el segundo porque en uso de sus derechos políticos los ciudadanos deben participar en la elaboración del proyecto ecológico que la Nación necesita. Al respetar estos derechos, el gobierno estará sujeto al control, escrutinio y juicio de los ciudadanos, sus decisiones y cualquier proyecto político, por consecuencia, deben ser sometidos al consenso y aprobación.

Contexto normativo de la participación ciudadana:

Internacional

En cualquier materia, los países no puede analizar su situación sin llevar a cabo una revisión de su contexto tanto nacional como internacional, si bien es cierto, que no son muchos los tratados internacionales en materia de participación ciudadana que México ha firmado, ello se debe a que aún cuando es un tema importante para cualquier democracia del mundo, hay tantas formas para incentivarla y desarrollarla que es difícil elaborar un acuerdo internacional específico sobre la materia y más si a esto se agrega, la parte relacionada con el medio ambiente sobre la que si hay infinidad de acuerdos internacionales.

Aún cuando sus esfuerzos no siempre se vean reflejados en tratados o acuerdos, existen organismos internacionales que se preocupan por mantener este tema en la agenda internacional y, sí incentivan la creación de compromisos entre los gobiernos, entre otros:

- Plan de Acción de Miami;¹²⁶
- Plan de Acción de Santiago;¹²⁷

autoridad ambiental estaba obligada a contestar por escrito las solicitudes de información en un plazo no mayor de 20 días.

¹²⁶Convenio firmado en el marco de la primera de las Cumbres de las Américas, celebrada del 9 al 11 de diciembre de 2004. En su apartado de fortalecimiento de la sociedad y de participación comunitaria, los gobiernos se comprometieron a revisar el marco normativo que regula a los actores no gubernamentales con el fin de establecer o mejorar su capacidad para recibir fondos. Asimismo, se discutió la posibilidad de que el BID estableciera un nuevo Programa de la Sociedad Civil para promover la filantropía responsable y la participación cívica en los asuntos de política pública.

➤ Plan de Acción de Québec.¹²⁸

Nacional

- Constitución Federal (art. 2, 3, 25,115, 26).
- Ley Federal de Planeación¹²⁹ (art.20)
- Ley Federal de Vivienda (art. 2,38,64)
- Ley General de Asentamientos Humanos (art.3,8,14,48,49,50)
- La Ley de Desarrollo Social (art. 3, 11, 38, 43, 44, 45, 55, 61, 62 a 66, 69 y 71)
- La Ley para el Fomento de las Actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil (art.1, 5)
- Leyes locales de Participación Ciudadana.¹³⁰
- Otras leyes -transparencia, derechos de personas adultas y de niñas y niños adolescentes, etcétera-.

La LGEEPA contempla también, el involucramiento y la participación social en la gestión ambiental, quedando establecida en los siguientes artículos:

Artículo 1.- “.....Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

¹²⁷En la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Chile en 1998, se firmó este Plan de Acción, en el cual los gobiernos se comprometieron a promover la participación de la sociedad civil, además de establecer marcos institucionales que incentiven la creación de organizaciones sin fines de lucro, responsables y transparentes.

¹²⁸Su tema y objetivo central es el fortalecimiento de la democracia, estableció cinco líneas de acción: el fortalecimiento de la libertad de expresión, el acceso a la información, el acceso a la justicia, los gobiernos locales y la descentralización y el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos nacionales y hemisféricos. De manera paralela, se creó un programa para el seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec, para que algunas organizaciones de la sociedad civil pudieran evaluar lo que los diferentes países han realizado, o han dejado de hacer, respecto de sus compromisos.

¹²⁹La Ley Federal de Planeación establece por su parte, un conjunto de disposiciones generales con el objeto de: Establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevara a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo; establecer las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; establecer las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las de las entidades federativas; establecer las bases para promover y garantizar las Participación Democrática de los diversos grupos sociales, en la elaboración del Plan y los programas; y establecer las bases para que las Acciones de los Particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

¹³⁰ En el Estado de Jalisco, existe la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco, que en su Artículo 1.- señala: “La presente ley es de orden público y de interés general y tiene por objeto regular los mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Jalisco, en el ámbito de competencia de los gobiernos estatal y municipal”. Adicionalmente cuenta con: Una Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco y un Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, también existe una Comisión de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública.

*Fracción VII.- **Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente***

Artículo 7.- Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

*Fracción XV.- **La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental...***

Artículo 15. Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos.....el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios.¹³¹

Fracción IX.- La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas.

Fracción X.- El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza.”

Asimismo, en materia de ordenamiento ecológico del Territorio, la ley hace participe a grupos y organizaciones sociales en la concertación, formulación, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico. Prevé también mecanismos que garanticen la participación de particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales por lo menos en los procedimientos de

¹³¹ De conformidad con el artículo 16, las Entidades Federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias deberán observar estos principios.

difusión y consulta pública. Las leyes locales de la materia establecerán las formas y procedimientos para que los particulares participen en la ejecución, vigilancia y evaluación de dichos programas. El artículo 117 de la LGEEPA, instituye la participación y corresponsabilidad de la sociedad para evitar la contaminación del agua.

Numerosos son los artículos¹³² en los cuales la LGEEPA establece la participación ciudadana tratándose de gestión ambiental, pero además el Título Quinto, en su capítulo I, dedicado a la Participación Social -artículos 157 al 159- abre la participación en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales a organizaciones obreras, empresariales, de campesinos, productores agropecuarios, pesqueros, forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, investigadores de la materia, organizaciones sociales y privadas no lucrativas y demás interesadas.

Teniendo como marco jurídico la legislación anteriormente referenciada y el Plan Nacional de Desarrollo,¹³³ en México la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), a través de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia (UCPAST)¹³⁴, formuló la Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental¹³⁵ (ENAPCI), conjuntamente con la sociedad civil, particularmente representada por miembros y ex miembros de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS).¹³⁶

¹³² Fracción IX del artículo 1, fracción XVI del artículo 5, artículo 15 fracción XIII, Artículo 20bis y bis5, artículo 34, artículo 47, artículo 56bis, artículo 65, 66, 78bis, 79, 88, 96, 117, 134. Para una información más amplia véase: López Sela, P.L. y Ferro Negre, A. "*Derecho ambiental*". México. 2006. Pp. 243-249.

¹³³ En apego al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que establece entre sus objetivos "garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país" y "asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país..."

¹³⁴ Tiene por objetivo: atender a los pueblos indígenas y a las mujeres mediante la incorporación de criterios de equidad de género y etnia en las políticas del sector, además de promover la generación de espacios y la consolidación de procesos de participación en corresponsabilidad con la sociedad, en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y del manejo de los recursos naturales, a través de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable

¹³⁵ El documento está estructurado en cinco grandes apartados. Los tres primeros establecen las bases de la Estrategia: el marco referencial y el diagnóstico de la participación social, la igualdad y la transparencia en el sector ambiental en nuestro país. El cuarto apartado presenta los principios y los valores que la rigen; la visión y misión; los principios y el objetivo general que se busca alcanzar. El quinto apartado desarrolla las estrategias y las líneas de acción e incluye también los resultados esperados y los mecanismos de aplicación.

¹³⁶ Son órganos de consulta de la SEMARNAT, cuyo objeto es lograr la participación corresponsable de todos los sectores de la sociedad para promover la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, los recursos

Por su parte, en las entidades federativas el marco normativo para la participación ciudadana no es homogéneo. No todos los estados cuentan con leyes que regulen específicamente esta materia. Con el fin de analizar las diferentes realidades que los estados de nuestro país viven en relación con la participación ciudadana, se tiene la siguiente información:

- Existe alguna legislación respecto de la participación ciudadana, que permite presumir que el tema tiene relevancia en el estado como para ser reglamentado;
- Existen cada vez más leyes de transparencia y acceso a la información;
- Existen leyes y reglamentos que, si bien no legislan directamente el tema, coadyuvan la participación ciudadana;
- Existen comisiones de participación ciudadana o de transparencia y acceso a la información en las legislaturas de los congresos locales;
- Existen mecanismos de participación directa en las constituciones locales y en las leyes de participación ciudadana.

También, la consulta ciudadana como instrumento, ha permitido, que los diversos órdenes de gobierno, conozcan anticipadamente las actitudes o reacciones de la sociedad civil, ante la implantación de medidas punitivas,¹³⁷ y como pudieran ser los instrumentos económicos para el control ambiental. El sondeo permite involucrar y corresponsabilizar además, al sector social en la promoción de medidas, en ocasiones, tan poco populares y dolorosas. Este tipo de estudios de opinión, son cada vez más comunes en México tanto en el

naturales, y los bienes y servicios ambientales, a fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable. En estos órganos de consulta participan representantes de los diversos sectores de la sociedad elegidos democráticamente (sic). También participan congresos y gobiernos locales.

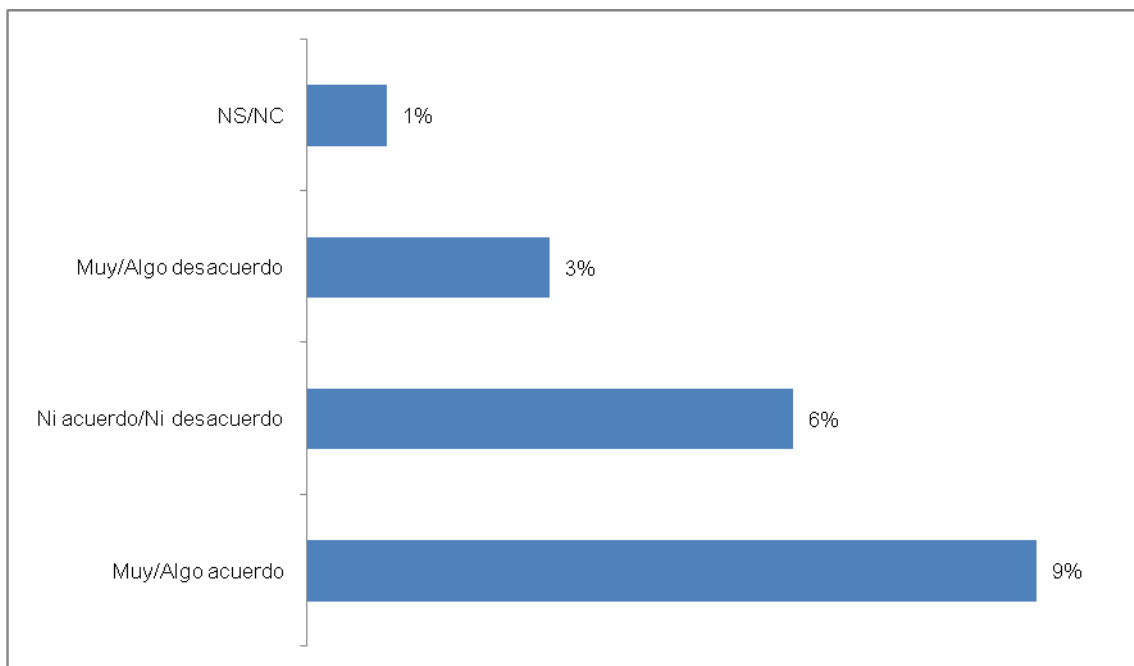
¹³⁷Desde el punto de vista de: Manrique Campos, I. "La política tributaria...", óp. cit. p. 99, cualquier propuesta debe definir la disposición de la sociedad a pagar impuestos y otras cargas no tributarias. Esto constituye afirma un componente básico que toda reforma debe contemplar.

ámbito académico como en el público y privado, prueba de ello, es el realizado por Ipsos-Bimsa en noviembre del 2006 sobre *responsabilidad ambiental*.

A través de esta consulta ciudadana, se percibe cómo la mayoría de los mexicanos está de acuerdo en que las empresas o personas responsables de daños ambientales paguen por su reparación. Una encuesta realizada revela que 90% de los ciudadanos estaría de acuerdo con la implementación de un sistema de responsabilidad ambiental, 6% no está de acuerdo ni en desacuerdo y solamente 3% está en desacuerdo (ver Gráfica 1).

Ante la pregunta: ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo en que a las empresas o personas que ocasionen deterioros ambientales se les cobre la reparación del daño? ¿Y estaría muy o algo de acuerdo/desacuerdo?

Gráfica 1



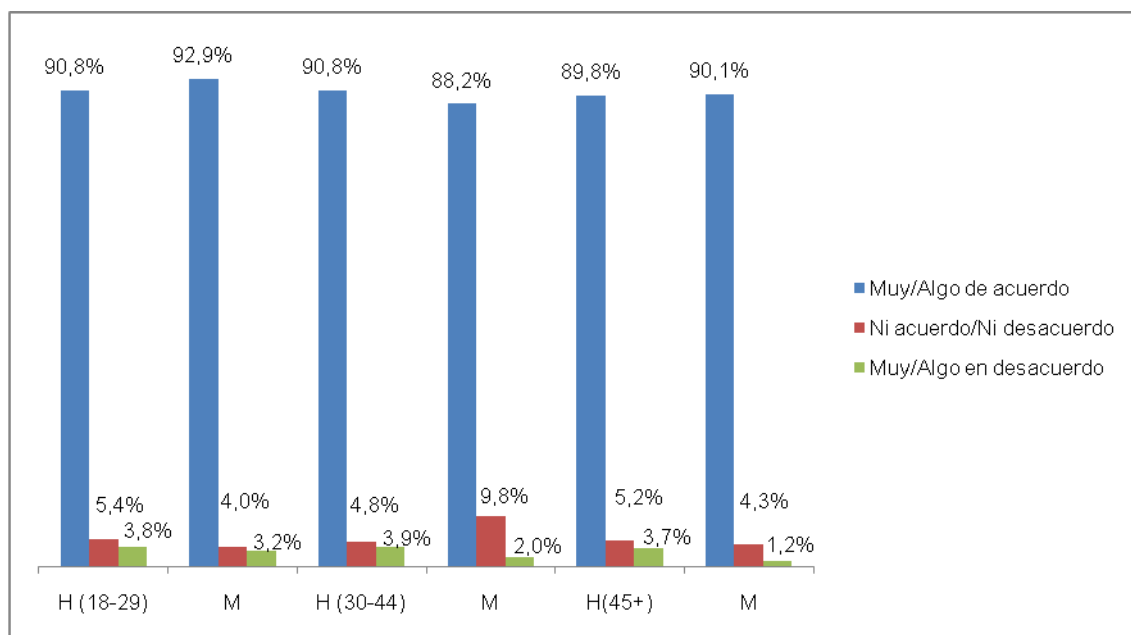
Fuente: Ipsos-Bimsa, encuesta en vivienda levantada del 17 al 23 de noviembre de 2006
Se aplicaron 1000 cuestionarios. Nivel de Confianza 95%, margen de error ± 3.5 puntos

Cuando se analizan los datos por edad de los entrevistados, el comportamiento sigue el mismo patrón general presentado en la Gráfica 1, pero se puede destacar que entre las personas de 18 y 29 años, y entre las de más de 45, el

acuerdo con un sistema de responsabilidad ambiental es ligeramente mayor entre las mujeres que en los hombres. Por el contrario en el grupo etario¹³⁸ de 30 a 44 años, el acuerdo con un sistema de estas características es ligeramente superior entre los varones. Además, el mayor desacuerdo con este tipo de medidas se da entre estos últimos: para las personas entre 18 y 29 años, el desacuerdo de los hombres es de 3.8% y de las mujeres 3.2%; entre las personas de 30 a 44 años, 3.9% de los hombres y 2.0% de las mujeres; y finalmente, para las personas mayores de 45 años, el desacuerdo es de 3.7% en los hombres y 1.2% en las mujeres (ver Gráfica 2).

En relación con la pregunta: ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo en que a las empresas o personas que ocasionen deterioros ambientales se les cobre la reparación del daño? ¿Y estaría muy o algo de acuerdo/desacuerdo?

Gráfica 2



Fuente: Ipsos-Bimsa, encuesta en vivienda levantada del 17 al 23 de noviembre de 2006
Se aplicaron 1000 cuestionarios. Nivel de Confianza 95%, margen de error +3.5 puntos

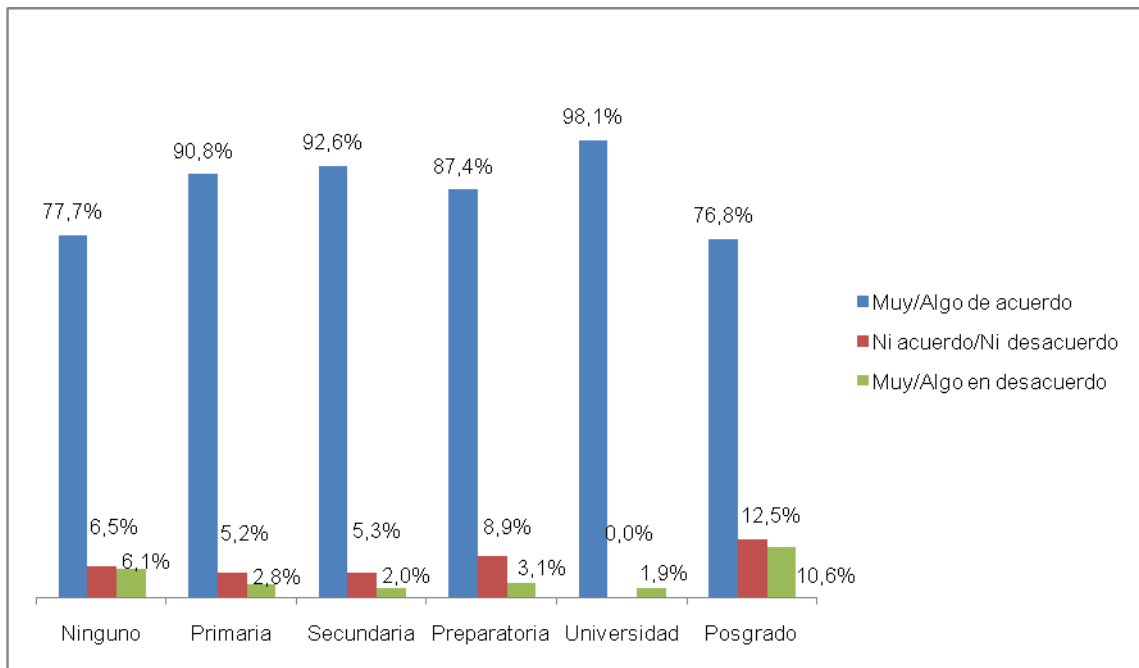
Por otro lado, al analizar los datos según el grado máximo de estudios de los entrevistados, se observa que el mayor acuerdo está entre las personas con

¹³⁸ Relativo o perteneciente a la edad de las personas. Tomado de: Diccionario de la Real Academia Española. Vigésima Edición.

universidad, con 98%; y el menor acuerdo se da entre las que no cuentan con alguna educación y entre los que tienen algún posgrado, al contabilizar 77.7% y 76.8%, respectivamente. De la misma forma, destaca que el mayor desacuerdo con un sistema que responsabilice de los daños ecológicos al que los ocasione es entre las personas con mayores niveles de estudio, 10.6% (ver Gráfica 3).

En cuanto a la pregunta: ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo en que a las empresas o personas que ocasionen deterioros ambientales se les cobre la reparación del daño? ¿Y estaría muy o algo de acuerdo/desacuerdo?

Gráfica 3



Fuente: Ipsos-Bimsa, encuesta en vivienda levantada del 17 al 23 de noviembre de 2006
Se aplicaron 1000 cuestionarios. Nivel de Confianza 95%, margen de error +/-3.5 puntos

Por último, con los resultados que arroja el estudio de opinión, se puede afirmar que existe entre los ciudadanos mexicanos una idea clara sobre el deterioro del medio ambiente y la necesidad que existe de ingresos fiscales para su preservación, ya que -según el sondeo- 9/10 están de acuerdo en que las personas o empresas que contaminen o deterioren el ambiente paguen por la reparación del daño. Por las respuestas colectivas de obligar al causante a que asuma la responsabilidad del daño causado, al declarar socialmente responsables de su reparación a quienes ocasionan daños ambientales, los

ciudadanos sin saberlo *-en Los ciudadanos dicen...*¹³⁹ - están ante uno de los mecanismos y principal objetivo de los sistemas de responsabilidad ambiental y de la aplicación del principio de “quien contamina paga”.¹⁴⁰

2.2.2. Marco Jurídico Federal.

Con la reforma de la Constitución, en lo relativo a las atribuciones del Consejo de Salubridad General,¹⁴¹ y la entrada en vigor en el año de 1971 de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, se encuentra el antecedente legislativo específico más antiguo -reconocido por el Derecho- de la fiscalidad ambiental en México. No obstante, el verdadero marco normativo de la política ambiental mexicana, lo constituye la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigente a partir de 1988, integrador del primer fundamento jurídico, de los tributos como instrumento de política y consecuencia de la reforma a los artículos 21, 22 y 22 Bis¹⁴² de la Ley en comento que datan del año de 1996.¹⁴³

¹³⁹*Los ciudadanos dicen...* presenta los resultados de encuestas de opinión diseñadas con el objetivo de ofrecer a los diputados información sobre temas de la agenda legislativa. Se trata de encuestas realizadas por tres empresas de investigación en opinión pública con amplio prestigio y reconocimiento profesional: Consulta Mitofsky, Ipsos-Bimsa y Parametría. Con este documento, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública aporta indicadores sobre las opiniones y expectativas de los ciudadanos respecto del trabajo legislativo. Disponible en: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “*Los ciudadanos dicen 5*”, México, 2006, disponible en www.cesop.gob.mx. (2007, 16 de noviembre).

¹⁴⁰ Principio de política ambiental: *del que contamina paga* o PPP por sus siglas en inglés (Polluter Pays Principle), ya comentado en el primer capítulo.

¹⁴¹ Esta reforma a la base 4ª. De la fracción XVI del artículo 73 Constitucional, fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Julio de 1971, entró en vigor cinco días después. Dicha reforma pasó a tener el siguiente texto: “*Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competen*”.

¹⁴² El artículo 21 deja en libertad a las legislaturas locales para hacer el reparto de competencias entre los poderes de la Entidad y los municipios al señalar: “*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 ambiental*”. El artículo 22 por su parte, establece como instrumentos económicos a los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal financiero o de mercado, mediante las cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales y considera como instrumentos económicos de carácter fiscal, a los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los de los objetivos de la política ambiental, señala además que en ningún caso, estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios. Finalmente el artículo 22 bis, considera estímulos fiscales en actividades de investigación, o la incorporación y utilización de tecnologías limpias en sistemas de ahorro de energía que sean amigables con el medio ambiente -entre otras- y en general, todo lo relacionado con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente.

¹⁴³ De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa de modificaciones, “*los instrumentos económicos constituyen un mecanismo idóneo para hacer efectivos dos principios de la política ambiental: el que indica que quién contamine, haga un uso excesivo de recursos naturales, o altere los ecosistemas, debe asumir los costos inherentes a su conducta y el que señala que quién conserve los recursos e invierta en la conservación ecológica, reconstruyendo el capital ambiental de la nación, debe recibir por ello, un estímulo o una compensación*”

Los acuerdos y negociaciones suscritos por México, plasmados en Tratados y Convenios Internacionales¹⁴⁴ en los que se compromete a implementar políticas ambientales y de desarrollo sustentable, en opinión de Figueroa,¹⁴⁵ al tener rango de normas internacionales aprobadas por México, son legislación vigente y por lo tanto antecedente y fundamento del derecho ambiental mexicano. El primer intento de creación, de un tributo ambiental específico en México, fue el que el Ejecutivo Federal, sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión, en uso de las facultades que le confiere la Constitución,¹⁴⁶ a través de una Iniciativa de Decreto por la que se pretendía crear la *Ley de los Impuestos Ambientales*, como parte del paquete económico para 2004, pero no fue aprobada, sólo sentó un precedente de legislación específica, en materia ambiental.

2.2.2.1. Constitucional.

Los tributos constituyen para el Estado, la fuente de financiamiento principal que permite solventar los gastos públicos. El fundamento constitucional de la obligación¹⁴⁷ se encuentra en el artículo 31 fracción IV.¹⁴⁸ Este precepto adicionalmente consagra los principios de legalidad, de proporcionalidad, de

¹⁴⁴México ha signado numerosos acuerdos entre otros se encuentran: 1.- Declaración de Río de 1992 o cumbre de la Tierra donde se proclaman 27 principios sobre problemas sociales y ambientales con antecedente en la Declaración de Estocolmo de 1972, en relación a la instrumentación de políticas medioambientales el Principio No. 11 recomienda la promulgación de leyes ambientales de acuerdo a su contexto social y económico: Principio 11. *Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente...*, en concordancia con este principio la Agenda 21 en el punto 8.4 de la Sección 8 inciso c señala: *es indispensable establecer medidas determinadas a nivel interno para asegurar la coherencia de políticas, planes e instrumentos de políticas sectoriales, económicas, sociales y del medio ambiente, incluidas las fiscales...*, 2.- Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte que surgió paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en su artículo 2 señala dentro de las obligaciones contraídas por las partes en el inciso f) **promoverá el uso de instrumentos económicos para la eficiente consecución de las metas ambientales**. 3.- Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y los Estados Unidos Mexicanos (TLCUEM), en su artículo 34.2. establece: *Las partes se comprometen a desarrollar la cooperación para prevenir el deterioro ambiental: fomentar la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; desarrollar, difundir e intercambiar información y experiencias sobre legislación ambiental, estimular la utilización de incentivos económicos para promover su cumplimiento; fortalecer la gestión ambiental en los distintos niveles de gobierno, promover la formación de recursos humanos, la educación en temas de medio ambiente y la ejecución de proyecto de investigación conjunta; desarrollar canales para la participación social*. Fuente: Conferencia sobre medio humano. (Estocolmo 1972), Conferencia de las Naciones Unidas sobre ambiente y desarrollo (Río de Janeiro, 1992), Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible: (Johannesburgo, 2002). Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (1994). Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y los Estados Unidos Mexicanos. (2000).

¹⁴⁵Figueroa Neri, A. "Fiscalidad y...", óp. cit. p. 15.

¹⁴⁶Artículo 71 Fracción I. El derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República.

¹⁴⁷La obligación fiscal se refiere al vínculo jurídico de contenido económico entre una persona física o moral y el Estado, que constriñe a ésta a realizar el pago de una contribución, así como a llevar a cabo acciones o abstenciones consignadas en las leyes fiscales. Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. Pág. 2247.

¹⁴⁸Artículo 31 de la CPEUM. Son obligaciones de los mexicanos: ... "IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

equidad, de generalidad y como se menciona al principio del párrafo el de destino.¹⁴⁹ En México la tributación ambiental es aún imprecisa, y a esto hay que agregar que el mandato constitucional se contrapone a la finalidad de la tributación ambiental, al no aceptar expresamente el carácter extrafiscal de los tributos.

Los tributos ambientales pueden enfrentar serios problemas, señalan varios autores¹⁵⁰ otros como: Domínguez y Ríos afirman que las contribuciones ambientales son constitucionales y que no sólo deben fundamentarse en el citado precepto, sino que es necesario relacionarlos con los artículos que competen a la política económica del Estado Mexicano (25, 27 y 28), solamente observando dos condiciones fundamentales: que sus fines sean secundarios y que respeten los principios de justicia tributaria. Esto mismo lo ratifica Ríos Granados en otra de sus obras¹⁵¹ al expresar: *“Sin duda en México, a pesar de no estar expresamente señalada la finalidad extrafiscal del sistema tributario, se considera constitucional su utilización”*.

Sobre este particular, la Suprema corte de Justicia de la Nación en la novena época, bajo el mismo argumento hace el señalamiento de que los fines extrafiscales de las contribuciones son válidos, pero que deben justificarse expresamente por el legislador ya sea en la exposición de motivos, en los dictámenes o en la misma ley. Sin embargo, se exceptúa la mención expresa de la justificación del fin extrafiscal, por parte del legislador si este es evidente y notorio, y lo soporta en la siguiente tesis:¹⁵²

¹⁴⁹ Chapoy B., en el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 1523, señala que el gasto público es el monto de las erogaciones efectuadas por el Estado para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos, para cubrir el servicio de la deuda y para realizar diversos pagos de transferencia.

La corte en una tesis aislada de la Novena época, Segunda Sala, Tomo XXI, de Enero de 2005, sostiene que el concepto de gasto público, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo por cuanto el importe de las contribuciones se destina a la satisfacción de necesidades colectivas o sociales, o a los servicios públicos, así, establece que el concepto material de gasto público estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad.

¹⁵⁰ Figueroa Neri, A. *“Fiscalidad Ambiental en México, una década en busca de su establecimiento”*, 2004. p. 134, Mercado García, A., *“instrumentos económicos para...”* Óp. cit. pp. 29-32; González Márquez, J., *“La responsabilidad por el...”*, óp. cit. pp. 297-299; Jiménez Hernández, J., *“El tributo como...”* óp. cit. pp. 82-92.

¹⁵¹ Ríos Granados, G. *“Incentivos fiscales...”* óp. cit. p.139.

¹⁵² Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis de Jurisprudencia: 1A/J: 46/2005, página 157, Primera Sala, Novena época.

“FINES EXTRAFISCALES, CORRESPONDE AL ÓRGANO LEGISLATIVO JUSTIFICARLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES. Una nueva reflexión sobre el tema de los fines extrafiscales conduce a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar que si bien es cierto que el propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y Municipios, también lo es que puede agregarse otro de similar naturaleza, relativo a que aquéllas pueden servir como instrumentos eficaces de política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar (fines extrafiscales), por lo que ineludiblemente será el órgano legislativo el que justifique expresamente, en la exposición de motivos o en los dictámenes o en la misma ley, los mencionados fines extrafiscales que persiguen las contribuciones con su imposición. En efecto, el Estado a establecer las contribuciones respectivas, a fin de lograr una mejor captación de los recursos para la satisfacción de sus fines fiscales, puede prever una serie de mecanismos que respondan a fines extrafiscales, pero tendrá que ser el legislador quien en este supuesto refleje su voluntad en el proceso de creación de la contribución, en virtud de que en un problema de constitucionalidad de leyes, debe atenderse sustancialmente a las justificaciones expresadas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar. Lo anterior adquiere relevancia si se toma en cuenta que al corresponder al legislador señalar expresamente los fines extrafiscales de la contribución, el órgano de control contará con otros elementos cuyo análisis le permitirá llegar a la convicción y determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos reclamados. Independientemente de lo anterior, podrán existir casos excepcionales en que el órgano de control advierta que la contribución está encaminada a proteger o ayudar a clases marginales, en cuyo caso el fin extrafiscal es evidente, es decir, se trata de un fin especial de auxilio, y por tanto, no será necesario que en la iniciativa, en los dictámenes o en la propia ley el legislador exponga o revele los fines extrafiscales al resultar un hecho notorio la finalidad que persigue la contribución respectiva”.

Los fines extrafiscales¹⁵³ orientan a las leyes tributarias al control, regulación y fomento de ciertas actividades o sectores económicos, combinando sus

¹⁵³Se desprende del análisis realizado por varios autores, en el diseño e instrumentación de figuras tributarias destinadas a fines ambientales, el consenso generalizado es que dichas figuras deben ser compatibles: el fin fiscal y el extrafiscal; así lo ponen de manifiesto: Rosembuj, T. *“Fiscalidad ambiental en ecotax”*. Barcelona, 1999, pp.32.33; Casado Ollero, G. *“Los fines...”* óp. cit. pp. 103-110, Alonso González, L. M. *“Los impuestos autonómicos de carácter extrafiscal”*. Madrid, 1999, p. 159; Albinana García y Quintana, C. *“Los impuestos de ordenamiento económico”* en HPE, No. 71, 1981, pp. 17-29; Casado, G. *“Extrafiscalidad e incentivos fiscales a la inversión en la Comunidad Europea”*, 1985, p. 334; Martín Mateo, R. *“Análisis y crítica de un impuesto de ordenamiento moral”*, Madrid, 1983, pp. 344-364; ROSO GUTIÉRREZ, C. *“Las funciones extrafiscales del tributo, a propósito de la tributación medioambiental en el ordenamiento jurídico Colombiano”*. Ecuador, 2003, pp. 160-195; González Márquez, J. J. *“La responsabilidad por el daño ambiental en México”*, óp. cit. pp. 292-294. Jiménez Hernández, J. *“El tributo como instrumento de protección ambiental”* ob. cit. pp. 84-90; Checa González, G. *“Los impuestos con fines no fiscales: Notas sobre las causas que lo justifican y sobre su admisibilidad constitucional”*, Revista Española de Derecho Financiero, Núm. 40, 1983, pp. 505-517; Ruffolo, G. *“Tasaciones, consumo, ambiente”*, Milan 1992, p. 204; Rosembuj, T. *“La fiscalidad ambiental, en*

objetivos con un equilibrio, entre la rectoría estatal y las demandas del interés público, es por ello que el artículo 26 constitucional presenta, uno de los fundamentos de los fines extrafiscales, cuya aplicación debe reflejarse en ley, sus exposiciones de motivos, o bien, en cualquiera de las etapas de formación, tal es el caso de los tributos ambientales; la corte lo sustenta en la siguiente tesis:¹⁵⁴

LAS FACULTADES DEL ESTADO EN MATERIA DE RECTORÍA ECONOMICA Y DESARROLLO NACIONAL CONSTITUYEN UNO DE SUS FUNDAMENTOS. De conformidad con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, el cual debe ser útil para fortalecer la soberanía nacional y su régimen democrático, en el que se utilice el fomento como un instrumento de crecimiento de la economía, del empleo y para lograr una justa distribución del ingreso y de la riqueza, y que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales protegidos por la Constitución Federal, por lo que el ente estatal planeará coordinará y orientará la actividad económica, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades otorgado por la propia Ley Fundamental. Así mismo, el citado precepto constitucional establece que al desarrollo nacional concurrirán, con responsabilidad social, los sectores público, privado y social, así como cualquier forma de actividad económica que contribuya al desarrollo nacional; que el sector público tendrá, en exclusiva, el control y propiedad de las áreas estratégicas que señala la Constitución, y podrá participar con los sectores privado y social, en el impulso de las áreas prioritarias; que bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas sociales y privadas, con sujeción a las modalidades que dicte el interés público, así como al uso de los recursos productivos, donde se atienda al beneficio general, cuidando su conservación y el medio ambiente, y que en la ley se alentará y protegerá la actividad económica de los particulares, y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico social. En congruencia con lo anterior, al ser los fines extrafiscales, razones que orientan a las leyes tributarias al control, regulación y fomento

Ecotax”, óp. cit. p22; Bokobo Moiche, S. “Gravámenes e incentivos fiscales ambientales”, óp. cit. p. 28; Figueroa Neri, A. “Los instrumentos económico-fiscales para la protección ambiental: virtudes y vicios” en: “Temas especiales de derecho económico”, Ecuador, 2003, p. 69; Tipke, K. “La ordenanza tributaria alemana de 1977”, REDF, 1977, P. 360; CARBAJO VASCO, D. “Instrumentos económicos para la protección del medio ambiente, tipología, fiscalidad y parafiscalidad”, RDFHP, 1995, PP. 963-980; Fichera, F. “Imposizione ed extrafiscalità nel sistema costituzionale”, Napoli, 1973, p. 58; HERRERA MOLINA, P. “Las contribuciones especiales por construcción de carreteras como tributo autonómico”, Impuestos, Vol. II, 1990, pp. 244-253; Jiménez Hernández, J. “El tributo ecológico y su carácter extrafiscal. Un estudio de las figuras autonómicas”, Impuestos, Nueva época, 1996, pp. 31-46; Martínez Lago, M.A. “Los fines no fiscales de la imposición y la prohibición de confiscatoriedad”, Gaceta Fiscal, 1990, Madrid, pp. 81-90; Pérez Arraiz, J. “La extrafiscalidad y el medio ambiente”, RHL, 1996, p. 681. En opinión de: Neurmak, F. “Problemas económicos y financieros del Estado intervencionista”, Madrid. 1964, p. 158, el tributo con finalidad extrafiscal representa un cargo administrativo menor a cualquier instrumento administrativo.

¹⁵⁴ Novena Época. Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXV. Marzo de 2007. Página 79. Tesis: 1a./J.28/2007. Jurisprudencia.

de ciertas actividades o sectores económicos, matizando sus objetivos con un equilibrio entre la rectoría estatal y las demandas del interés público, se concluye que el indicado artículo 25 constitucional constituye uno de los fundamentos de dichos fines, cuya aplicación debe reflejarse en la ley, sus exposiciones de motivos, o bien, en cualquiera de sus etapas de formación.

Es facultad del Presidente de la República, Diputados y Senadores así como de las Legislaturas de los Estados, el iniciar leyes o decretos de conformidad a lo señalado en el artículo 71 de la Constitución.¹⁵⁵ Por disposición constitucional a la cámara de diputados le compete determinar el procedimiento legislativo para la creación de éstas.¹⁵⁶ El artículo 74 en su fracción IV señala que son facultades exclusivas de la cámara de diputados: *Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación,¹⁵⁷ discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.¹⁵⁸*

¹⁵⁵ "Artículo 71 de la CPEUM. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República, II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y III. A las Legislaturas de los Estados."

¹⁵⁶ "Artículo 74 inciso h) CPEUM La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre el reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse en la Cámara de Diputados".

¹⁵⁷ Documento mediante el cual se le autoriza a la Federación cualquier erogación prevista para cada ejercicio fiscal. Cuyo fundamento constitucional se encuentra en el artículo 126 de la CPEUM: *No podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.*

¹⁵⁸ Con fecha 7 de mayo de 2008, se publicó decreto que modifica los términos de esta disposición quedando la obligación en los términos que a continuación se presentan:

Artículo 74.

I. a III.

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, **podrá** autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

Quinto párrafo.- (Se deroga)

Sexto párrafo.- (Se deroga)

Séptimo párrafo.- (Se deroga)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V.

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de **septiembre** del año siguiente al de su presentación, con base **en el análisis de su contenido** y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo

En materia ambiental, el artículo 27 de la CPEUM, establece el fundamento constitucional que regula la conservación de los recursos naturales: tierras, bosques y aguas. El 73 en su fracción XXIX-G versa, sobre la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia tributaria, sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales e impuestos especiales. A partir de las reformas a los artículos 4 y 25¹⁵⁹ de la Constitución Federal, publicadas el día 28 de junio de 1999, se incorporan las bases para la generación de políticas de control ambiental en el país. Una estableciendo el derecho a un medio ambiente adecuado y la otra el derecho a un desarrollo sustentable.

En el mismo contexto, las bases constitucionales que tratan los aspectos generales de la protección del ambiente, son tres según: Brañes,¹⁶⁰ la primera contenida en el párrafo tercero del artículo 27, que se refiere a la idea de la conservación de los recursos naturales, la segunda es la disposición contenida en la fracción XVI del artículo 73 referente a la prevención y control de la contaminación ambiental y, por último, la tercera base, es lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 25 que hace referencia al cuidado del medio ambiente, con motivo de la regulación del uso de los recursos productivos por los sectores social y privado.

Sintetizando, la implantación de tributación ambiental, es constitucionalmente viable, siempre y cuando cumpla con el carácter extrafiscal,¹⁶¹ contemple y

de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

VII. a VIII.

¹⁵⁹La reforma a este artículo se dio en el párrafo sexto para señalar: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Con lo que respecta al artículo 25 la reforma quedó establecida en su primer párrafo: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable...".

Con la incorporación constitucional de estas reformas se está ante el reconocimiento a los derechos difusos, para tal efecto se hace necesario establecer claramente los derechos de la comunidad, la forma de salvaguardarlos y los mecanismos que deben tener las acciones públicas para su defensa y que exista una referencia expresa que establezca quién y ante quién se ejercita ese derecho. CARMONA, M. "Derechos en Relación al medio ambiente". 20002, p. 14.

¹⁶⁰Brañes, R. "Derecho ambiental..." óp. cit. p. 77.

¹⁶¹La corte reconoce el fin extrafiscal del tributo en lo relativo a las exenciones contenidas en la LIVA, su pronunciamiento lo hace a través de la Jurisprudencia: 2a/J. 176/2007, Novena Época, Segunda Sala, la cual señala: "VALOR AGREGADO. LAS EXENCIONES CONTENIDAS EN LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, PERSIGUEN FINES EXTRAFISCALES GENÉRICOS, FRENTE A LOS ESPECÍFICOS PRETENDIDOS POR LA TASA DEL 0%. Desde la expedición de la Ley del Impuesto al Valor Agregado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de

cuide que su obligatoriedad surja, a partir de que esté incluida en una ley, vigilando que su monto no sea mayor a la capacidad contributiva del sujeto pasivo, se deberá buscar también, que todos los sujetos obligados se encuentren en el mismo supuesto del hecho generador de la obligación tributaria, y ser tratados de la misma manera. Por último, se debe recordar que México está obligado a cumplir con los Convenios y Acuerdos Internacionales que ha suscrito, -ver anexo 1- por lo que es apremiante la incorporación de una política tributaria ambiental.

2.2.2.2. Disposiciones Fiscales específicas.

Actualmente en México, las disposiciones aplicables en materia tributario-ambiental son limitadas, y el destino de la recaudación no contempla su aplicación específica.¹⁶² Cabe señalar, que los estímulos fiscales¹⁶³ constituyen la única categoría reconocida, por la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, como instrumento económico de carácter fiscal.

diciembre de 1978 y hasta la fecha, la razón fundamental que impulsa el otorgamiento de exenciones en ese gravamen es proteger el poder adquisitivo de determinados sectores de la población, lo que se consigue al liberar de la obligación de pago del tributo a los contribuyentes que desarrollan ciertos actos y actividades expresamente señalados en Ley, pues de este modo no existe la posibilidad de trasladar la carga tributaria a los consumidores finales. Por su parte, los actos y actividades sujetos a la tasa del 0%, segregados de aquellos que generalmente se consideraban exentos implican un tratamiento fiscal específico que busca proteger y mejorar el nivel de vida de los sectores sociales menos favorecidos, al contemplar un programa de productos básicos que representan una parte sustantiva de la política de mínimos de bienestar para la población, cuya vigencia garantiza la redistribución del ingreso y el equilibrio de las relaciones entre costos y precios lo que coadyuva a promover la elaboración de esa clase de productos y servicios, evitando en lo posible su importación. Además, ese régimen de tributación, al producir los mismos efectos que aquellos por los que debe pagarse el impuesto (tasa del 15% y 10%), permiten beneficiar a los consumidores finales en el sentido que no provoca un impacto negativo en su economía con la incidencia del gravamen, pues aún cuando jurídicamente se les traslada impuesto, este arrojará como monto a pagar, cero; adicionalmente, otorga a los contribuyentes del impuesto la posibilidad de acreditar el que les haya sido trasladado por todos los insumos y servicios que intervengan en la elaboración y comercialización de los bienes y servicios afectados a dicha tasa o el pagado en la importación, así como solicitar la devolución que resulte procedente”.

Amparo en Revisión 1160/2006. Universidad Regiomontana, A.C. 21 de febrero de 2007. 5 votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Hilda Marcela Arceo Zarza, Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

Amparo en Revisión 1383/2006. Maquinaria Diesel, S.A. de C.V. 21 de febrero de 2007. 5 votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Hilda Marcela Arceo Zarza, Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

Amparo en Revisión 1246/2006. Banco del Bajío, S.A., Institución de Banca Múltiple. 18 de abril de 2007. Unanimidad de 4 votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Mariano Azuela Güitrón; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Pedro Arroyo Soto y Jorge Luis Revilla de la Torre.

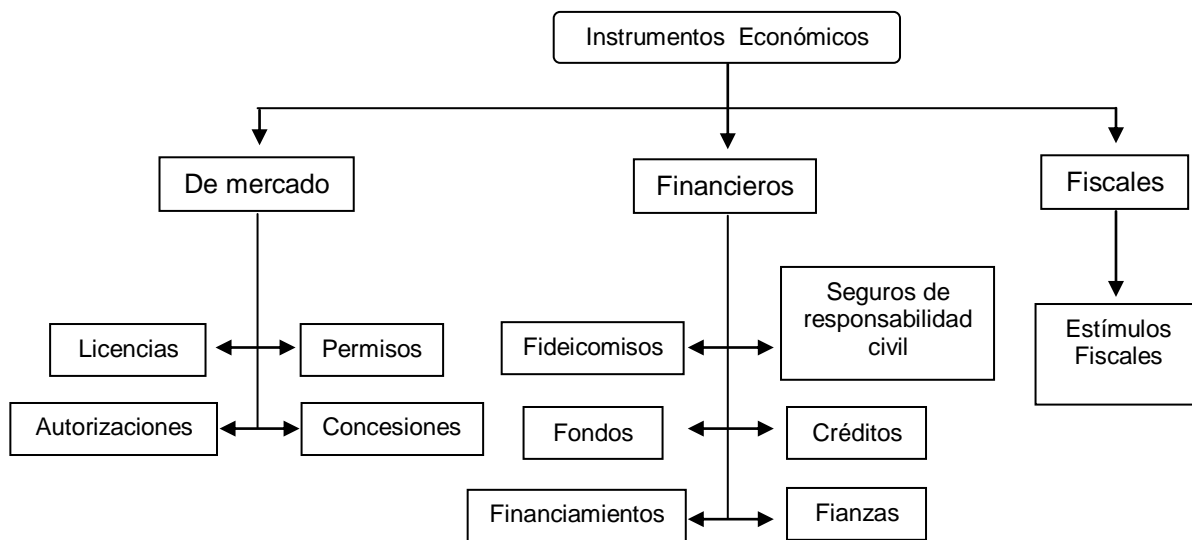
Amparo en Revisión 1926/2005. Salud Inbursa, S.A. 27 de junio de 2007. 5 votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Hilda Marcela Arceo Zarza, Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

Amparo en Revisión: 226/06. Banco Inbursa, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Inbursa. 27 de junio de 2007. 5 votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Hilda Marcela Arceo Zarza, Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Septiembre de 2007.

¹⁶² Existe un antecedente: el ingreso al sobreprecio impuesto a la gasolina en la Zona Metropolitana del Valle de México, fue canalizado a un fideicomiso ambiental para financiar mejoras en las gasolinas de la propia zona. La SHCP dejó de apartar este ingreso en 1997. Este sobreprecio tuvo tarifas diferenciadas para la gasolina con plomo y sin plomo hasta que fue descontinuada la gasolina con plomo.

¹⁶³ La Ley señala que los estímulos fiscales, en ningún caso se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios.

Aunque reconoce además, a los instrumentos financieros y de mercado como medio para la ejecución de su política ambiental.



Fuente: Elaboración propia

Existen instrumentos económicos, reconocidos por la LGEEPA, que para una mejor comprensión se ilustran con el esquema anterior. Los objetivos de los instrumentos económico-financieros deben estar dirigidos a la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como al financiamiento de programas, proyectos, estudios, investigación científica y tecnológica. Los de mercado¹⁶⁴ corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua, suelo, o bien, que establecen los límites de aprovechamiento de los recursos naturales, de construcción en áreas naturales protegidas, en zonas cuya preservación y protección se considere relevante desde el punto de vista ambiental.

En relación con los instrumentos económicos-fiscales, aún cuando, la LGEEPA, justifica la aplicación de estímulos para quienes coadyuven en la restauración, preservación y protección ambiental, la existencia de estos incentivos no se

¹⁶⁴El último párrafo del artículo 22, establece que las prerrogativas derivadas de los instrumentos económicos de mercado serán transferibles, no gravables y quedarán sujetos al interés público y al aprovechamiento de los recursos naturales.

han traducido en mejoras significativas de la calidad ambiental, no existe información que permita cuantificar por ejemplo, lo invertido en innovación tecnológica, pero se cree que ha sido prácticamente nula. Las leyes tributarias más representativas que contemplan estímulos que inciden en la materia son:

Ley de Ingresos de la Federación.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 22Bis de la LGEEPA, existen actividades que deben ser consideradas prioritarias conforme a esta Ley para el otorgamiento de los estímulos fiscales¹⁶⁵ -que se señalarán-, las actividades relacionadas son:

- I. La investigación, incorporación o utilización de mecanismos, equipos y tecnologías que tengan por objeto evitar, reducir o controlar la contaminación o deterioro ambiental, así como el uso eficiente de recursos naturales y de energía;
- II. La investigación e incorporación de sistemas de ahorro de energía y de utilización de fuentes de energía menos contaminantes;
- III. El ahorro y aprovechamiento sustentable y la prevención de la contaminación del agua;
- IV. La ubicación y reubicación de instalaciones industriales, comerciales y de servicios en áreas ambientalmente adecuadas;
- V. El establecimiento, manejo y vigilancia de áreas naturales protegidas;
- VI. Los procesos, productos y servicios que, conforme a la normatividad aplicable, hayan sido certificados ambientalmente; y
- VII. En general, aquellas actividades relacionadas con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

¹⁶⁵Para: Arriola L. R., En: Diccionario...óp. cit. p. 1361, el estímulo fiscal es: el beneficio de carácter económico concedido por la ley fiscal al sujeto pasivo de un impuesto con el objeto de obtener de él ciertos fines de carácter parafiscal. El estímulo fiscal requiere de los siguientes elementos: a) La existencia de un tributo o contribución a cargo del beneficiario del estímulo. Este elemento resulta necesario, ya que el estímulo fiscal sólo se origina y concreta en torno a las cargas tributarias que pesan sobre el contribuyente. b) Una situación especial del contribuyente, establecida en abstracto por la disposición legal que otorga el estímulo y que, al concretarse, da origen al derecho del contribuyente para exigir el otorgamiento de dicho estímulo a su favor. c) Un objetivo de carácter parafiscal. Este es el elemento teleológico del estímulo fiscal y consta de un objetivo directo y un indirecto.

Ahora bien, el artículo primero de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF)¹⁶⁶, en su fracción III inciso K, establece el ingreso por concepto de Derechos que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos naturales, percibirá por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, o por servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público. El artículo 16, en su fracción I, numeral 1, establece estímulo fiscal a proyectos de investigación y desarrollo de tecnología¹⁶⁷ en fuentes alternativas de energía, -que puede tomarse como materia ambiental- y consistente en permitir el acreditamiento contra el Impuesto Sobre la Renta (LISR) que tenga a su cargo, determinado en el ejercicio y aplicable en la declaración anual, mismo que podrá acreditarse en ejercicios posteriores hasta agotarlo.

En el mismo sentido, el numeral 2 de la misma fracción I, establece un estímulo fiscal a contribuyentes con proyectos de creación de infraestructura especializada, para centros de investigación cuando estos hayan sido dictaminados, como proyectos orientados al desarrollo de productos, materiales o procesos de producción que representen un avance científico o tecnológico. Como se aprecia este incentivo tiene carácter general y no menciona que las empresas beneficiadas con este estímulo deban estar obligadas a respetar el medio ambiente o a prevenir la contaminación.

El mismo artículo en su fracción IV, inciso b y la fracción VI, otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes del sector agrícola, ganadero o silvícola que adquieran diesel para su consumo final, siempre que se utilice exclusivamente como combustible en maquinaria en general y en vehículos que se destinen al transporte público o privado de personas y de carga, a través de carreteras o caminos. EL estímulo consiste, en permitir el acreditamiento del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS), que Petróleos Mexicanos

¹⁶⁶ Para 2008

¹⁶⁷ En materia de estímulos para: Martín Granados, M.A., en: *“Los incentivos tributarios para Investigación y Desarrollo Tecnológico. (caso México)”*. México, 2008, p. 207. En: *“La influencia de las tecnologías en el Derecho Tributario”*, los resultados que en México se han obtenido en el desarrollo y uso de tecnologías han sido muy limitados debido a que continúa siendo un país dependiente de las tecnologías extranjeras, esto aunado a los constantes cambios en la normatividad para efecto de la obtención de estímulos ha contribuido a que sólo las empresas multinacionales sean las preponderantemente beneficiadas y han dejado sin acceso a las pequeñas y medianas empresas.

(PEMEX) y sus organismos subsidiarios, hayan causado por la enajenación de diesel.

Para concluir el epígrafe, he de señalar que el artículo 16 último párrafo, exime del pago del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) a las personas físicas o morales, que enajenen al público en general o que importen definitivamente en los términos de la Ley Aduanera (LA), automóviles, cuya propulsión sea a través de baterías eléctricas recargables, así como de aquellos eléctricos que además cuenten con motor de combustión interna. Lo anterior se otorga, por considerar, que la emisión de contaminantes de dichos automóviles, es inferior a la que generan los que usan gasolina o diesel.

Ley del Impuesto sobre la Renta.

En relación con el medio ambiente la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en su artículo 220 establece un estímulo fiscal a la inversión, consistente en la deducción inmediata¹⁶⁸ de bienes nuevos que se adquieran para ser utilizados, en los procesos productivos y que sean benignos al medio ambiente. La deducción se hace, en el ejercicio en el que se efectuó la inversión, en el que se inicie su utilización o en el siguiente al de su adquisición.¹⁶⁹

Como se puede apreciar, este estímulo en materia de ISR es importante y el más específico, que la legislación mexicana señala en materia ambiental, aunque la opción, sólo aplica tratándose de inversiones en bienes que se utilicen permanentemente en territorio nacional y fuera de las áreas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. Situación que resulta paradójica, ya que donde mayor inversión en innovación industrial se requiere, es justamente donde no se permite aprovechar el estímulo.

¹⁶⁸ Para efectos de Impuesto sobre la Renta se entiende por deducción inmediata aquellas partidas permitidas, que se restan a los ingresos acumulables del contribuyente sin tener que esperar los plazos que determina la propia ley. Para este caso en particular el mismo artículo 220 determina los por cientos que se podrán aplicar para deducir las inversiones en comento.

¹⁶⁹ La ley del Impuesto Sobre la Renta contempla como salvedad, que en estas áreas se trate de empresas que no requieran de uso intensivo de agua en su procesos productivos y que utilicen tecnologías limpias, en este caso además, deberán obtener de parte de la SEMARNAT, constancia de que reúne dicho requisito. Asimismo, la Ley señala que esta opción no puede ejercerse respecto de autobuses, camiones de carga, tractocamiones y remolques.

Un estímulo tan modesto como el anterior, jamás cambiará el destino de una inversión, porque debemos considerar, lo que al respecto señala Manrique Campos¹⁷⁰ cuando sostiene que las deducciones por sí mismas, no pueden revertir el proceso de concentración regional de la actividad productiva, debido a que la inversión se dirige hacia las regiones geográficamente bien ubicadas y dotadas de infraestructura y servicios, factores que contribuyen en la determinación de la rentabilidad de la inversión.

En la fracción XII del artículo 40 de la ley en comento, se contempla la deducción por inversiones al 100% -equivalente a una deducción inmediata- para maquinaria y equipo, para la generación de energía proveniente de fuentes renovables¹⁷¹ la deducción será aplicable siempre que se encuentre en operación o funcionamiento, durante los cinco años inmediatos siguientes, al ejercicio en el que se efectúe la deducción, salvo cuando dichos bienes se pierdan por caso fortuito o fuerza mayor. El mismo artículo en su fracción XIV establece, una deducción anual al 100% en inversiones de maquinaria y equipo, que se utilice en la conversión a consumo de gas natural, para prevenir y controlar la contaminación ambiental, en cumplimiento de las disposiciones legales respectivas.

Por su parte, las asociaciones y sociedades civiles sin fines de lucro, se encuentran exentas del pago de ISR cuando realizan actividades, de las contempladas en las fracciones XIX y XX del artículo 95,¹⁷² es decir, que comprueben, que se dedican exclusivamente a la realización de actividades de investigación o preservación de flora y fauna silvestre, terrestre o acuática, o que se constituyan y funcionen para promover entre la población la prevención y control de la contaminación del agua, del aire y del suelo, la protección al

¹⁷⁰ Manrique Campos, I. *“La política tributaria en la reforma fiscal...”*, óp. cit. 2005, p.83.

¹⁷¹ La Ley del Impuesto sobre la Renta, define como fuentes renovables aquellas que por su naturaleza o mediante un aprovechamiento adecuado se consideran inagotables, tales como la energía solar en todas sus formas; la energía eólica; la energía hidráulica tanto cinética como potencial, de cualquier cuerpo de agua natural o artificial; la energía de los océanos en sus distintas formas; la energía geotérmica, y la energía proveniente de la biomasa o de los residuos. Asimismo, se considera generación la conversión sucesiva de la energía de las fuentes renovables en otras formas de energía.

¹⁷² Adicionalmente quienes realicen este tipo de actividades y lo hagan a través de Fideicomisos, podrán ser autorizados como receptores de donativos deducibles de ISR, ya que el artículo 113 del Reglamento del Impuesto Sobre la Renta señala: *“Los fideicomisos cuyas finalidades sean exclusivamente de las señaladas en los artículos 95 fracciones VI, X, XI, XII, XIX y XX, 96, 98 y 99 de la Ley, así como 31, segundo párrafo de este Reglamento, podrán ser autorizados para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta, siempre que cumplan con los requisitos previstos en las disposiciones fiscales. Las instituciones fiduciarias deberán cumplir con todas la obligaciones fiscales que tendría una asociación o sociedad civil autorizada para los mismos efectos”*.

ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico; la reproducción de especies en protección y peligro de extinción y a la conservación de su hábitat. Esta última actividad, esta condicionada a obtener opinión previa de la SEMARNAT.

Por último, existe en el artículo 219 de la LISR un estímulo fiscal que se otorga a los contribuyentes de dicho impuesto, por los proyectos en investigación y desarrollo tecnológico que realicen en el ejercicio, y consiste en aplicar un crédito fiscal¹⁷³ equivalente al 30% de los gastos e inversiones realizados en el ejercicio en investigación o desarrollo de tecnología,¹⁷⁴ contra el Impuesto Sobre la Renta causado en el ejercicio en que se determine dicho crédito.¹⁷⁵

Ley del Impuesto al Valor Agregado.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), aún sin tener disposición expresa alguna, en relación con el medio ambiente, contempla algunas exenciones que pudieran representar beneficios, por ejemplo: la divulgación de todo lo relacionado con el medio ambiente, que se realice a través de la edición y enajenación de libros, periódicos y revistas, no paga Impuesto al Valor Agregado según el artículo 9 fracción III, de la ley. Por su parte el artículo 15, fracción XII señala que los organismos sociedades y asociaciones civiles, no pagarán dicho impuesto, cuando se presten servicios, como contraprestación normal por sus cuotas, y siempre que los servicios que presten sean únicamente los relativos a los fines que les sean propios,¹⁷⁶ por lo que la

¹⁷³El artículo 4 del Código Fiscal de la Federación señala que son "créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado, sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de sus accesorios o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o empleados o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena"

¹⁷⁴Se considera, investigación y desarrollo de tecnología, los gastos e inversiones hechos en territorio nacional y utilizados directa y exclusivamente en la ejecución de proyectos propios del contribuyente que se encuentren dirigidos al desarrollo de productos, materiales o procesos de producción, que representen un avance científico o tecnológico de conformidad con las reglas generales que publiquen el Comité Interinstitucional a que se refiere la Ley de Ingresos de la Federación.

¹⁷⁵Cuando el crédito sea mayor al impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se aplique el estímulo, los contribuyentes podrán aplicar la diferencia que resulte contra el impuesto causado en los diez ejercicios siguientes hasta agotarla.

¹⁷⁶dichos organismos pueden ser: partidos; asociaciones, coaliciones y frentes políticos legalmente reconocidos, sindicatos obreros y organismos que los agrupen, cámaras de comercio e industria, agrupaciones agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícola, así como organismos que las reúnan, asociaciones patronales y colegios de profesionales, asociaciones o sociedades civiles organizadas con fines científicos, políticos, religiosos y culturales, a excepción de aquellas que proporcionen servicios con instalaciones deportivas cuando el valor de éstas representan más del 25% del total de las instalaciones.

actividad ecológica, pudiera fácilmente desarrollarse bajo estas figuras jurídicas, aprovechando las exenciones correspondientes.

Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

La Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIESPS), en su artículo 2, inciso C. señala que se aplicará al valor de los cigarrillos, ya sea en su enajenación o importación, la tasa del 160%. Esto puede considerarse, como el prototipo de instrumento punitivo fiscal, de persuasión para disminuir el consumo de tabaco que no sólo daña al medio ambiente sino también, directamente a los consumidores activos y pasivos. Los incisos D y E del citado artículo 2, contempla una tasa que puede considerarse instrumento para inhibir el uso de gasolina y diesel, ya que la tasa aplicable cada mes se ve modificada en los términos de los artículos 2-A y 2-B de la propia Ley.

El 20 de junio del 2007, el Ejecutivo Federal en uso de sus facultades envió al H. Congreso de la Unión, el 20 de junio del 2007, una Iniciativa de Decreto -fue aprobada el 14 de Septiembre- de reforma al artículo 2º. A de la LIESPS, donde se grava con una tasa del 5.5%¹⁷⁷ adicional a la venta final de gasolina y diesel¹⁷⁸ realizada con el público en general.¹⁷⁹ Este impuesto que será repercutido al consumidor final, está apegado a los principios tributarios que rigen las contribuciones, por lo que no constituye una doble imposición. De acuerdo al siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación: Novena Época. Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Abril de 2006, página 290. Tesis: 2ª. XXXVI/2006. Tesis Aislada.

¹⁷⁷Por disposición transitoria publicada en el Diario Oficial del día 21 de diciembre del 2007, para el ejercicio fiscal 2008, se aplicará una cuota de 2 centavos a cada litro de gasolina magna, 2.44 centavos a cada litro de gasolina Premium UBA y 1.66 centavos a cada litro de diesel. Las cuotas mencionadas se incrementarán mensualmente 2 centavos, 2.44 centavos y 1.66 centavos, por cada litro de Gasolina Magna, Premium UBA y Diesel, respectivamente, hasta llegar a las cuotas previstas en el artículo 2-A fracción II de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicio. También se señala que a partir del 1º de enero del 2012, las cuotas previstas en el artículo 2-A, fracción II, se disminuirán en una proporción de 9/11 para quedar en 2/11 de las cuotas contenidas en dicho artículo.

¹⁷⁸Este impuesto acaparó la atención del debate sobre la reforma fiscal 2008, debido a que en el momento de su aprobación los diputados no se percataron de la modificación al artículo transitorio del Decreto, donde permite su entrada en vigor a los quince días siguientes a la fecha de publicación, en el Diario Oficial de la Federación, y no como lo proponía el Ejecutivo (1º. De Enero del 2008), finalmente el 26 de septiembre, el Ejecutivo detuvo la entrada en vigor del nuevo impuesto para quedar como inicialmente lo había propuesto. Cabe señalar que con el propósito de fortalecer el federalismo fiscal, el 100% del 4.5% de este impuesto corresponderá a las Entidades Federativas, siempre y cuando se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y celebren convenio de colaboración con la federación a través de la SHCP. El destino del impuesto además de cubrir los rubros de gasto contemplados en el artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal, **serán para programas ambientales.**

¹⁷⁹La exposición de motivos plantea, que el consumo de gasolina y diesel genera contaminación atmosférica y causa daños a la salud, además, del reconocimiento a nivel mundial de que un alto consumo de combustible tiene graves implicaciones sobre el calentamiento global.

PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO 8º. FRACCIÓN I, INCISO F), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2004). El hecho de que el artículo 2º., fracción I, incisos G) y H), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios establezca que en la enajenación o importación de refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, concentrados, polvos, jarabes, esencia o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, o jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, se aplicará la tasa del 20% y que el artículo 8º., fracción I, inciso f), del mismo ordenamiento prevea que no se pagará el impuesto por la enajenación de los bienes antes mencionados siempre que utilicen como edulcorante únicamente azúcar de caña, no implica transgresión al principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se impone una mayor o menor carga tributaria a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos en atención al edulcorante utilizado, ya que el tributo que se pague, o su exención, se refleja en el precio a cargo del consumidor, quien finalmente lo cubre. Es decir, no son el enajenante o importador de tales bienes quienes resienten el perjuicio económico de pagar la tasa del 20% del tributo, sino que ello incide en la capacidad contributiva del consumidor final, quien será el favorecido con la exención del gravamen, en la medida que pague un menor precio del producto que adquiera. A lo anterior cabe agregar que por lo que hace a los contribuyentes normativamente determinados, el artículo 8º., fracción I, inciso f), de la citada Ley, tampoco transgrede en su perjuicio el referido principio tributario, en virtud de que cumplen con la responsabilidad de ingresar o no el impuesto al erario público, en relación con la categoría del bien y del objeto del gravamen, o sea, según se trate de la enajenación de refrescos o concentrados que utilicen o no azúcar de caña como edulcorante, de lo cual se sigue que es irrelevante que unos paguen la tasa indicada y otros estén exentos, ya que se trata de actividades distintas que dependen del producto enajenado, máxime si se atiende el hecho de que al ser el impuesto indirecto, quien lo resiente es el consumidor final, de modo que si su patrimonio es suficiente para soportar el consumo, también lo es para pagar el tributo.

Amparo en revisión 94/2006. Corefresco, S.A. de C.V. 24 de febrero de 2006. Cinco votos.

Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

Amparo en revisión 247/2006. Corakari, S.A. de C.V. 3 de marzo del 2006. Cinco votos.

Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jonathan Bass Herrera.

Amparo en revisión 162/2006. Cocentro, S.A. de C.V. 3 de marzo de 2006. Cinco votos.

Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Guadalupe de la Paz Valera

Domínguez.

Ley del Impuesto Sobre Tenencia y uso de Vehículos.

El artículo 8, fracción I, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (LTUV) contempla disposiciones que pudieran considerarse de carácter ecológico, por ejemplo: señala, que no se pagará el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos eléctricos utilizados para el transporte público de personas. Asimismo, en su artículo 14B, acota que tratándose de automóviles eléctricos nuevos, así como de aquellos eléctricos, que además cuenten con motor de combustión interna nuevos, el impuesto será la cantidad que resulte de aplicar al valor total del automóvil el 0.16% que comparado con los porcentajes que esta misma Ley considera a otros vehículos es muy baja.

Es pertinente comentar que, dentro del paquete de reformas fiscales aprobadas para 2008, está contemplada la abrogación de la Ley del Impuesto sobre tenencia y uso de vehículo, a partir del día 1 de enero del 2014. Sin embargo, en caso de que antes de esta fecha las Entidades Federativas, establezcan impuestos locales sobre este impuesto, se suspenderá su cobro en la Entidad Federativa que lo establezca.

Ley Federal de Derechos.

Los derechos en materia ambiental, son contribuciones establecidas en ley que se pagan por la obtención de servicios públicos, que ofrecen las autoridades ambientales federales y locales, así como por el aprovechamiento o uso de los bienes del dominio público de la Nación, concesionados a particulares, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y, en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la ley de derechos. También son derechos, las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por

prestar servicios exclusivos del Estado. El establecimiento de derechos en la legislación mexicana es muy común tratándose de materia ambiental.

La Ley Federal de Derechos, en busca de la protección y preservación del ambiente, señala diversos conceptos por los cuales hay que pagar y el monto de cada uno de ellos, entre estos se encuentran: pesca o actividades acuícolas, servicios relacionados con el agua y sus bienes públicos inherentes, pesca deportiva, áreas naturales protegidas, de las playas, la zona federal marítimo terrestre, los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marítimas, servicios de vida silvestre, impacto ambiental. Autorizaciones en materia sanitaria, servicios que presta la comisión intersecretarial para el control el proceso y uso de plaguicidas, fertilizantes, sustancias tóxicas, servicios forestales, prevención y control de la contaminación, inspección, vigilancia, bosques y áreas naturales protegidas, agua, aprovechamiento de la vida silvestre y el derecho por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales.

2.2.3. Normatividad Estatal.

Las entidades federativas son las partes integrantes de la Federación, dotadas de un gobierno autónomo en lo que toca a su régimen interior, en lo relativo al manejo político-administrativo de sus respectivos problemas locales, el régimen interior de los estados, a pesar de su autonomía relativa, no puede en ningún caso contravenir las estipulaciones del pacto federal, las entidades federativas tienen facultades concurrentes con la Federación para gravar todas las demás fuentes económicas, las que no tiene prohibidas de acuerdo al artículo 117 fracciones IV a VII de la Constitución¹⁸⁰

La legislación ambiental en materia estatal -ver anexo 2-, en el caso de Jalisco, está regulada por la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al

¹⁸⁰Las Entidades Federativas de la República Mexicana han promulgado su propia legislación ambiental, y establecido una entidad local encargada de la administración de dichas leyes. Las facultades de éstas son entre otras: formular y evaluar la política ambiental estatal, la aplicación de instrumentos de política ambiental estatal, promover la participación de la sociedad en asuntos ambientales, etc.

Ambiente del Estado de Jalisco, que fue publicada el día 6 de junio de 1989 en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Jalisco, su ámbito de competencia son el gobierno estatal y los municipales, su objeto es regular la preservación y restauración del equilibrio ecológico, la protección al ambiente y el patrimonio cultural.

Forman parte de sus atribuciones el proponer la normatividad y criterios ambientales estatales, con la participación que en su caso corresponda a los gobiernos municipales, además de celebrar convenios de coordinación con los sectores social y privado que tengan como fin la protección, conservación, restauración y mejoramiento del entorno ambiental. Para ello es necesario tomar en cuenta los convenios de Coordinación Fiscal Federal y cuidar las limitaciones que en materia fiscal señalan los artículos 117 y 118¹⁸¹ de la constitución, éstas quedan a cargo de la Federación con la finalidad de mantener la equidad entre las entidades federativas y prevé el bienestar de los ciudadanos.

En materia de tributos ambientales a nivel estatal no existe legislación al respecto lo único sobre el particular es la propuesta de la primera Convención Nacional Hacendaria (CNH)¹⁸² en la que se sugiere cumplir con las recomendaciones de adoptar medidas que permitan la reducción de emisiones contaminantes, establecidas en el Protocolo de Kioto sobre el cambio climático y el cual México firmó; para tal efecto se facultó a las Entidades Federativas para establecer cobro sobre derechos ecológicos, complementados con incentivos a las empresas que redujeran este tipo de emisiones y otra propuesta es la exención del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos a los vehículos híbridos -que operan con motor eléctrico-.

¹⁸¹ Artículo 117. "Los Estados no pueden, en ningún caso: Fracción VI.- Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía. Fracción VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia, Fracción IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. Artículo 118. Fracción I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de los puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones"

¹⁸² Proceso que analiza el sistema hacendario mediante consensos que buscan definir y distribuir responsabilidades y recursos de los tres niveles de gobierno, esta primera Convención dio inicio con la convocatoria del 28 de octubre de 2003 y concluyó con la Declaratoria a la Nación y Acuerdos presentada en Palacio Nacional el 17 de Agosto de 2004.

Es oportuno destacar, que el Estado de Jalisco se convirtió en el sexto que cuenta con la figura de Procurador Estatal de Protección al Ambiente, esto fue posible gracias a que el Congreso del Estado, con fecha 23 de diciembre de 2006, aprobó un decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por el que se crea la Procuraduría Estatal de Protección al ambiente, órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable.¹⁸³ El decreto fue publicado el 13 de Enero del 2007 en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

2.2.4. Normatividad Municipal.

La Constitución Política de 1917 tuvo como propósito reafirmar la existencia del Municipio¹⁸⁴ como la base del sistema político del país, sin embargo y aún cuando históricamente, el municipio ha tenido a su cargo la prestación de servicios públicos de interés local, entre ellos los que repercuten en el medio ambiente, esta no establecía ninguna disposición al respecto. La existencia de este sistema centralizado en materia ambiental, se modificó con la publicación de la reforma al artículo 115 constitucional en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

La fracción V del artículo en comento, muestra su carácter ambiental al señalar: *“Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de zonas de reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra*

¹⁸³ A la Procuraduría le corresponde, ejercer -entre otras- las atribuciones de inspección y vigilancia, del cumplimiento de la disposiciones competencia del Estado, así como en las demás disposiciones legales, normativas y reglamentarias aplicables, incluyendo todas aquellas que se desprendan de los acuerdos o convenios que se suscriban entre el Estado, la Federación y/o los municipios, que tiendan a la preservación del equilibrio ecológico y a la prevención y disminución de la contaminación ambiental; entre otras: industria de la construcción y la vivienda, industria tequilera, porcícola y pecuaria, bancos de material, todas las obras que requieran manifestación de impacto ambiental en el ámbito estatal; industria electrónica, alimenticia, sitios de disposición final de residuos, talleres incluidos en el programa de Afinación Controlada; y por convenio con la Federación, la inspección forestal y de recursos naturales y sobre descargas en cuerpos de agua.

¹⁸⁴ El primer párrafo del artículo 115 Constitucional establece la institución del municipio libre al señalar: *“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a...”*

urbana; otorgar licencias y permisos para constructores, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas”

De igual manera, con la reforma a la fracción III del mismo artículo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de diciembre de 1999, se extiende el carácter ambiental al conceder a los municipios la facultad de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento, disposición de sus aguas residuales y limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos –entre otras-, y las demás que determinen las Legislaturas locales, según las condiciones territoriales y socioeconómicas.

Cabe señalar que como consecuencia del problema que se presenta, por la heterogeneidad económica, social, política, étnica, etcétera, de los municipios y como punto relevante en materia ambiental, la misma fracción III, señala: *“cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, los municipios tendrán a su cargo tales servicios públicos, con el concurso de los estados, los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan”*.

En concordancia con lo anterior, se refuerzan los mecanismos de coordinación, fortaleciendo la capacidad de gestión de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en lo que compete a la Federación, mediante reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley Forestal, Ley General de Bienes Nacionales y a la Ley General de Vida Silvestre, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre del 2001 y la última el 10 de enero del 2002.

Con la finalidad de armonizar al Estado con lo señalado en los párrafos que anteceden, la Constitución Política de Jalisco en sus artículos 77, 78 y 79 reconoce a los municipios a través de sus ayuntamientos facultades y obligaciones en materia ambiental. En el mismo sentido, la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente en el capítulo II establece lo referente a la concurrencia entre el gobierno del estado y los gobiernos

municipales,¹⁸⁵ el capítulo IV de las atribuciones de los gobiernos municipales¹⁸⁶, capítulo V de la política ambiental¹⁸⁷ y el capítulo VI en la sección II en lo referente a instrumentos económicos.¹⁸⁸

A su vez, el reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara, por ejemplo, en una reforma aprobada el día 20 de mayo del 2004 y publicada el 30 de junio del mismo año en el Suplemento de la Gaceta Municipal, establece: “A la *Dirección de Medio Ambiente y Ecología le corresponde la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental del Municipio, a fin de lograr la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal*”. Además el artículo 101 en el numeral 1 señala las atribuciones¹⁸⁹ de la Dirección de Prevención y Control Ambiental.

Las siguientes tablas muestran la normatividad vigente en materia ambiental y los diversos ordenamientos que son el marco jurídico que soporta la gestión ambiental en el ámbito local de los Municipios que conforman la zona geográfica de conflicto ambiental¹⁹⁰ que se verá en el capítulo cuatro como

¹⁸⁵ Artículo 5º. “Compete al gobierno del estado y a los gobiernos municipales, en la esfera de competencia local.... Fracción I.- La formulación de la política y de los criterios ambientales en el estado, congruentes con los que, en su caso hubiese formulado la federación. IV.- La regulación, creación y administración de las áreas naturales protegidas estatales y municipales, que se prevén en el presente ordenamiento”

¹⁸⁶ Artículo 8º. “Corresponde a los gobiernos municipales directamente, o por delegación, a través de los organismos o dependencias que para tal efecto designen sus titulares, en el ámbito de su competencia, de manera general, las atribuciones que se establecen en el artículo 5º. De la presente ley, coordinadamente con el gobierno del estado y, de manera exclusiva, las siguientes: Fracción V. **Proponer las contribuciones correspondientes y, en su caso, el monto de las mismas para que pueda llevar a cabo la gestión ambiental que le compete, así como proceder a la imposición de las sanciones a que haya lugar**”.

¹⁸⁷ Artículo 9º. “Para la formulación y conducción de la política ambiental, y demás instrumentos.... Fracción III.- Las autoridades estatales, municipales y las federales en funciones en el estado, deben de asumir la responsabilidad de la protección ambiental del territorio de la entidad, bajo un estricto concepto federalista, **conjuntamente con la sociedad**.”

¹⁸⁸ Artículo 12º.- Los gobiernos del Estado y de 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 ambiental...**”

¹⁸⁹ Entre otras: Fracción I. “Aplicar las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo a la legislación estatal corresponda al Gobierno del Estado. Fracción II. Aplicar las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente, ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente.....Fracción IV.- Supervisar y verificar el estricto cumplimiento de la normatividad vigente, aplicable en materia de manejo, uso y disposición adecuada de residuos tipificados como peligrosos, en estrecha colaboración con las autoridades federales y estatales competentes en la materia proponiendo, para tal efecto, la celebración de acuerdo de coordinación y coadyuvancia”.

¹⁹⁰ La principal problemática de tipo ambiental que presentan los Municipios que conforman la zona geográfica denominada de conflicto ambiental se describe a continuación. Con lo que respecta a **Tlajomulco de Zúñiga**: 1.- Contaminación de cuerpos de agua por descargas de aguas residuales de la población, granjas, talleres e industrias sin tratamiento. 2.- Emisión de humo por fabricación de ladrillo. 3.- Inundaciones provocadas por inadecuado crecimiento urbano y drenaje obsoleto. **Zapotlanejo**.- 1.- Contaminación de cuerpos de agua superficiales por aguas residuales sin tratamiento, además de fugas y desperdicio por el uso inadecuado del agua. 2.- Contaminación de suelo por uso de agroquímicos y 3.- Erosión hídrica por pérdida de cobertura vegetal. **El Salto**.- 1. Contaminación del Río

parte del estudio de caso: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, y el Salto Jalisco.

De ello se desprende que cuatro de seis municipios cuentan con reglamento municipal el más viejo data del 2000 y el más reciente del 2004, los seis cuentan con normatividad y planeación ambiental, aplican criterios ambientales en la promoción del desarrollo municipal, uno está certificado con el ISO 14000 –auditoria ambiental-; sólo uno carece de investigación y educación ambiental y ninguno -sólo uno en proceso- tienen implantados instrumentos económicos.

NORMATIVAD AMBIENTAL

Municipio	Nombre del Reglamento	Fecha de Aprobación	Dirección de Ecología	Plan Municipal de Desarrollo			
				Diagnóstico	Objetivos	Estrategias	Planes, Proyectos y Programas
Guadalajara	Reglamento para la Protección del Medio Ambiente y la Ecología	7 de diciembre de 2000	27 de febrero de 2001	No	No	No	No
El Salto	Reglamento Municipal de Ecología	No se conoce la fecha	2 de julio de 2004	No	No	No	No
Tlajomulco de Zúñiga	Reglamento Municipal de	20 de diciembre de	14 de junio de 2002	No	No	No	No

Lerma por descarga de aguas residuales sin tratamiento. 2.- Contaminación del suelo por inadecuada disposición de residuos industriales. 3.- Falta de control de disposición final de residuos peligrosos y 4.- Contaminación de mantos freáticos en la cabecera municipal junto al Río. Guadalajara.- 1.- Falta de tratamiento al agua residual (impacto a la Barranca, población de Puente de Guadalupe, San Cristóbal de la Barranca y las Presas: Agua Prieta, Santa Rosa y Agua Milpa). 2.- Pérdida del agua potable en los conductos y el mal uso domiciliario. 3.- sobreexplotación de acuíferos. 4.- Contaminación de aguas superficiales.- 5.- Contaminación de acuíferos. 6.- Bajos niveles de fuentes de abastecimiento, 7.- Falta de una instancia Municipal de control de fauna. 8.- Contaminación del aire, 9.- Pérdida de biodiversidad, 10. Emisión de ruido. 11.- malos olores, 12.- Vibraciones, 13.- Luminosidad, 14.- Modificación del paisaje. 15.- Carencia de un manejo integral en la optimización de los residuos sólidos urbanos., 16.- Consecución de la concesión en el manejo de residuos sin buenos resultados. 17.- Manejo de desechos de llantas y escombros. 18.- Pérdida de biomasa y 19.- Falta de mantenimiento y manejo inadecuado de áreas verdes. **Tlaquepaque.-** 1.- Contaminación de aguas superficiales, inundaciones, contaminación a la atmósfera por generación de humos, polvos, gases, erosión hídrica, generación de ruido y olores, contaminación del suelo. 2.- Sobreexplotación de acuífero, 3.- Contaminación de acuíferos., 4.- Impacto a la cubierta vegetal, 5.- Luminosidad, 6.- Erosión hídrica, 7.- Impacto al medio perceptual (cuenca visual, paisaje). Y **Tonalá:** 1.- Contaminación de aguas superficiales, sobreexplotación de acuíferos, 2.- contaminación del suelo, erosión hídrica, erosión eólica, compactación. 3.-Contaminación a la atmósfera por polvos, humos y gases. 4. Pérdida de diversidad de la vegetación; impacto a la regeneración natural, impacto a la cubierta vegetal. 5. Contaminación de mantos freáticos. 6. Pérdida de diversidad de fauna, pérdida de hábitat de especies silvestres. 7.- Impacto a puntos de paso o rutas de especies migratorias y 8.- Impactos al sosiego de la población por ruido, olores y medio perceptual. Fuente: SEMADES.

EVIDENCIAS EMPÍRICAS DE LOS MODELOS...

	Ecología	2001					
Tlaquepaque	Reglamento Municipal de Ecología	No se conoce la fecha	12 de junio de 2002	No	No	No	No
Zapotlanejo	No tienen			No	No	No	No
Tonalá	No tienen			No	No	No	No

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL

	El Salto	Tlajomulco de Zúñiga	Zapotlanejo	Guadalajara	Tlaquepaque	Tonalá
Planeación Ambiental	Si	Si	Si	Si	Si	Si, Plan de Desarrollo Municipal
Instrumentos Ecológicos	En proceso	No	No	No	No	No
Ordenamiento Ecológico	Se está implementando su aplicación junto con Desarrollo Urbano y Padrón y Licencias	Si	Si	Si	No	Si
Criterios Ambientales en la Promoción del Desarrollo Municipal	Si	Si	Si	Si	Si, Reglamento Municipal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	Si
Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos	No	Si	Si	Si	No	Si
Evaluación del Impacto Ambiental	Si	Si	No	No	Si	Si
Normatividad Ambiental	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Medidas de Protección de Áreas Naturales	Si	Si, Laguna de Cajititlán, El Cerro Viejo, Bosque la Primavera (competencia federal)	No	Si, Barranca de Huentitán	No	Si, Barranca de Colimilla y Siete Cascadas
Investigación y Educación Ambiental	Si	No	Si, Separación de basura	Si, departamento de educación ambiental	Si, Programas de aprovechamiento, revalorización y reuso de residuos sólidos urbanos, Educación Ambiental	Si, Programas; "Tonala Ciudad Limpia", "Reciclado de Residuos Inorgánicos en Escuelas" y "La Salud Empieza por la Limpieza"
Información y Vigilancia	Si	No	Si	No	Si, Centro de Información Ambiental	No
Autorregulación y Auditorías Ambientales	Si	Si, Certificación de ISO-14000	No	No	No	No

2.3. Reflexiones y propuestas sobre el capítulo

Reflexiones:

En relación con las experiencias empíricas, que fueron estudiadas en el presente capítulo, con el fin de confirmar o desechar las hipótesis planteadas en la investigación, he de comentar que es particularmente aleccionadora, la

actitud asumida por la Unión Europea, que aún con los avances tan importantes logrados en las dos últimas décadas en materia ambiental, el cambio climático se ha convertido en una prioridad para los gobiernos de los Estados miembros. El dotar a la Unión, de una estrategia energética eficiente, que acabe con la actual dependencia y devastadores efectos sobre el medio ambiente, así como, por asumir el papel de principal organizador de acuerdos y foros internacionales, que permitan revertir los efectos del cambio climático, la posiciona, como líder en el combate de los gases efecto invernadero.

Los países miembros de la UE, son conscientes de que establecer políticas ambientales ayuda a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, para tal efecto ha aprobado leyes y adoptado medidas en ese sentido, colaborando además, con planes de lucha contra la contaminación y convirtiéndose en los principales promotores en el mundo de la conservación del medio ambiente. En estos procesos, la UE involucra, al sector gubernamental, empresarios, investigadores en la materia, estudiantes y a la comunidad en general, en la elaboración de propuestas de política ambiental comunitaria, para crear conciencia de la importancia de la conservación de su entorno, ejerciendo especial atención en sus países miembros, para que contribuyan a fortalecer las medidas que han sido adoptadas y en la generación de nuevos desafíos.

Propuestas:

Entre lo rescatable de las experiencias de la Unión Europea, puedo señalar tres aspectos que coadyuvarían en la implantación de tributos ambientales en México: incorporar, al sector gubernamental, empresarios, investigadores en la materia, estudiantes y comunidad en general, en la elaboración de las propuestas de política ambiental corresponsabilizándolos de su éxito; generar conciencia social, con el establecimiento de programas de conscientización, a través de los medios masivos de comunicación, y las instituciones de educación -empezando por el nivel básico-, sobre los devastadores efectos del cambio climático, relacionando el fenómeno con las experiencias desagradables vividas en el país y; adoptar las medidas necesarias, que permitan cumplir con los compromisos adquiridos al firmar la ratificación del Protocolo de Kioto, implementando legislación que ayude a la conservación del

hábitat natural, introduciendo políticas públicas que permitan la implantación de tributos ambientales, otorguen subsidios e inicien con la normatividad del etiquetado ecológico, entre otras.

Reflexiones:

Igualmente importante e ilustrativo han sido el análisis, de las experiencias de los países miembros de la OCDE, una parte importante de ellos, adicionalmente miembros de la UE, entre estos últimos, son los que merecen mención especial: España que con la salvedad de los señalamientos que la OCDE le ha hecho, en relación con el incumplimiento de algunos postulados del Protocolo de Kioto, para México se ha convertido en la puerta de entrada a la UE, dando paralelamente, acceso a la capacitación en programas y proyectos de investigación, jurídicos, y económico-ambientales. Por su parte, Suecia con su Reforma Fiscal Verde, ha demostrado que es viable que con el modelo, se corrijan actitudes, comportamientos y hábitos de consumo nocivos al medio ambiente, incentivando adicionalmente el desarrollo económico sostenible e incrementando la captación de ingresos para su protección, bajo criterios compensatorios ya que la medida implementada en Suecia, incluyó la reducción del Impuesto Sobre la Renta y el de Seguridad Social.

Propuestas:

Con las reservas del caso, desechando los vicios propios de los dos modelos antes comentados y adaptándolos a las condiciones; políticas, sociales y económicas nacionales, tanto la experiencia sueca como la española deberían ser base de la reforma tributaria-ambiental de México. De la norteamericana, sólo reconocer la enorme influencia que históricamente ha ejercido en nuestra economía -no siempre afortunada para México- y su también histórica, *double moral* con la que se maneja y que en el caso del medio ambiente no es la excepción, basta con observar su actitud ante la ratificación del Protocolo de Kioto. En relación con América Latina y el Caribe pretendo ampliar el análisis y propuestas en el siguiente capítulo.

Reflexión:

La participación ciudadana y su actitud antes los problemas ambientales y su probable solución, son una de las principales razones que dan origen a la presente investigación. La corresponsabilidad social en México, es en la actualidad determinante en la toma de decisiones ambientales y los estudios de opinión el principal aliado de la administración pública, ya que la sociedad civil ha dejado de ser una sociedad débil y subordinada frente al Estado, situación que resulta evidente en los movimientos urbanos, étnicos y de grupos minoritarios. El activismo social en materia ecológica, surge a partir de la socialización de información científica, y ante la presencia del cambio climático, situación que paralelamente trajo, la aparición de nuevos actores sociales, que a través de los sondeos o encuestas, detectan la percepción de los ciudadanos en relación con problemas de su entorno.

Propuestas:

Institucionalizar la presencia de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones, previa a la implementación de cualquier política pública que le afecte; la consulta ciudadana debe constituirse en el principal referente, para que los diversos órdenes de gobierno, conozcan anticipadamente las actitudes o reacciones de la sociedad civil, ante la implementación de medidas punitivas, como pudieran ser los instrumentos económicos para el control ambiental; cumplir los postulados que en materia de participación social, contemplan tanto la Constitución Mexicana, como el Principio 10 de la Declaración de Río, de la Cumbre de la Tierra de 1992 al señalar: *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda...”*

CAPÍTULO 3.

LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO. EL MUNICIPIO COMO BASE Y OBJETO DE ESTUDIO.

3.1. Observaciones generales.

En los Estados Federales o Países con estructura Federal, es característico que los distintos órdenes de Gobierno, compartan derechos y obligaciones en materia hacendaria.¹ De esta manera los gobiernos Federal, Estatal y Municipal determinan los impuestos y en general las contribuciones, que a cada uno les permita obtener los recursos tributarios, que utilizarán para cumplir sus objetivos.² Las relaciones intergubernamentales se definen como “*un contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación*”.³

Según el principio general tributario de suficiencia financiera,⁴ la primera función que debe cumplir el sistema de cualquier nivel de gobierno, es aportar recursos suficientes⁵ para cumplir con los compromisos de gasto que la legislación le atribuye y la sociedad le demanda.⁶ Por ejemplo, para los países pobres la solución de los problemas ambientales, requieren inversiones que no están en condiciones de hacer. De allí, el constante reclamo de estos Estados en foros internacionales, de recibir un trato diferente en el que se reconozcan

¹De acuerdo con Conyers, D., en “*Decentralization: The latest fashion in development administration?*” Public Administration and Development, vol. 3, No. 2, 1983, pp. 97-109. Muchos países, todos con arreglos institucionales muy distintos, han experimentado alguna forma de descentralización.

²La suficiencia debe considerarse al establecer el diseño del modelo financiero, de tal manera que exista una adecuada proporción entre responsabilidades y capacidades, así como también durante el funcionamiento del sistema, corrigiendo desviaciones y aportando dotaciones adicionales para compensar la tendencia al desequilibrio.

³La definición corresponde a: Agranoff, R. “*Collaborative Public Management. New strategies for Local Governments*”. Georgetown. University Press, 2004, p. 125. Coincide con él: Avalos Aguilar, R. “*La gestión intermunicipal y la facultad asociativa de los municipios: un análisis a través de enfoques de las relaciones intergubernamentales*”, en “*El municipio en México*”, México, 1996. p.217

⁴Señala que la recaudación debe ser suficiente para solventar los gastos públicos y para tal efecto los sistemas fiscales deben dotar a los diversos órdenes de gobierno de potestades con suficiente potencial recaudatorio. En el capítulo anterior se maneja como “suficiencia impositiva”.

⁵Para incrementar el nivel de eficiencia recaudatoria, se requiere en opinión de: Méndez Aguilar, E., “*Eficiencia recaudatoria...*”. óp. cit. p. 83, cuando menos de: a) la participación de la opinión pública en la aprobación de los programas focalizados y su fiscalización, b) la descentralización de los programas, en lo relativo a su generación como a su puesta en práctica, para permitir que el estado y el municipio sean copartícipes y c) se necesita que organismos no gubernamentales participen en la realización de este tipo de actividades.

⁶Según: Jiménez Montero, A. En su artículo “*Modelos básicos de financiación autonómica*”, en PALAU 14 Revista Valenciana de Hacienda Pública, No. 13 enero/abril, 1991, pp. 7-39. “*Recursos tributarios para un sistema autonómico*”, en: Revista Provincia No. 8, enero/junio, 2002, p. 38.

sus limitaciones presupuestales en la formulación de las políticas y programas para la protección y preservación del medio ambiente.⁷

Como parte de la exploración de los juicios anteriores, en esta parte del trabajo de investigación, se analiza el estado que guardan las relaciones fiscales intergubernamentales, en Latinoamérica y la ubicación del municipio en el sistema federal mexicano.⁸ Se estudian las partes que lo componen y su situación, con la finalidad de presentarlo como la mejor opción, para la implantación de contribuciones medioambientales y su posible integración en las leyes municipales de Hacienda e Ingresos correspondientes. Se inicia con el análisis, de los modelos de estado federal en Latinoamérica y México como parte de ellos, estudiando las interrelaciones de sus órdenes de gobierno, en especial del municipal, partiendo de un breve esbozo de su etimología, conceptos, naturaleza jurídica e historiografía.

Se concluye, con el análisis de los problemas más comunes, que presenta la gestión financiera del municipio, en relación con la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto. Se comentan y analizan también, algunos de los errores de Coordinación de los modelos hacendarios de los países de la región, que se facilitan al recordar algunas características notables de los agentes participantes en ella y de las circunstancias predominantes en el ámbito en que se generan, negocian, formulan, diseñan, aprueban, implementan, y evalúan las políticas públicas.⁹

Para tal efecto se propone, que la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto, de este orden de gobierno, se sustente bajo criterios de disciplina fiscal, equilibrio presupuestario, prudencia administrativa de la deuda, y un perfecto control del patrimonio, para que con los recursos

⁷Rey Caro, E., "Introducción al Derecho Internacional Ambiental", en "Derecho Internacional Ambiental. Nuevas tendencias, Estudios de Derecho Internacional", Argentina, 1998, pág.21.

⁸En México, el Municipio como célula base de la organización jurídica, política y social, ha sido objeto de carencias de índole financiero, así como de debilidad política y jurídica frente a los otros niveles de gobierno, que han frenado su desarrollo y funcionamiento autónomo y libre. Esta circunstancia ha generado discusiones, que han llevado a que los distintos grupos parlamentarios de legislaturas recientes a que hayan planteado la necesidad de continuar con reformas a la Constitución, adicionales a las hechas en 1999, a fin de impulsar el fortalecimiento municipal.

⁹Como se podrá observar, en esta tesis, no sólo, la procuración de recursos son motivo de estudio, también la correcta aplicación del gasto público municipal, por ser parte importante y medio fundamental de cualquier estrategia de desarrollo, porque su orientación funcional, estructura económica y ritmo de aplicación contribuyen al impulso del crecimiento económico regional y al financiamiento de los programas de gobierno.

disponibles se pueda dar respuesta a las demandas sociales, como las tendientes a la preservación del medio ambiente,¹⁰ elevando con esto los niveles de bienestar de la población. Por consecuencia, la correcta implementación de políticas públicas municipales en relación con el gasto y su ejercicio responsable, deben ser el principal objetivo de los gobiernos locales, cuidando que su destino sea la atención de las necesidades básicas, sin olvidar la sostenibilidad y sustentabilidad de sus programas.¹¹

3.2 Las relaciones intergubernamentales.

El término relaciones intergubernamentales -parcialmente definido en la primera página del capítulo-, tiene que ver con el modelo de Estado Federal, sin llegar a ser equiparable al concepto de federalismo, porque a diferencia de este, los esquemas de relaciones intergubernamentales incorporan toda la gama de interacciones y conexiones que se dan entre los diversos órdenes de gobierno, incluyendo municipios, condados o cualquier otra forma de gobierno local.¹² Si por políticas de Estado se entienden, las adoptadas por sucesivas administraciones públicas, independientemente de filiaciones políticas, ideológicas y plataformas partidarias, la búsqueda de coordinación de las políticas públicas debiera ser una de las más notables.¹³

Las relaciones intergubernamentales, tiene dos dimensiones básicas que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno, al hablar de gobierno se asume, que están involucradas las entidades políticas con cierta autonomía. Dichas relaciones, no son necesariamente jerárquicas,

¹⁰Autores como: Martín Retortillo, L., en "Administración Local y medio ambiente" en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. España. 1996, p. 24. definen la preocupación por el medio ambiente como una de las "causas nobles" de nuestro tiempo.

¹¹La Unión Europea por ejemplo, ha impulsado el "Grupo de Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad", que se ha desarrollado en torno a los principios recogidos en la "Carta de Alborg" suscrita el 27 de mayo de 1994, por 80 municipios europeos. Para estos municipios "La sostenibilidad ambiental significa preservar el capital natural. Requiere que nuestro consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que la velocidad a la que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos. La sostenibilidad ambiental significa asimismo que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo de absorberlos y procesarlos. La sostenibilidad ambiental implica además el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud pública y la calidad del aire, el agua y el suelo a niveles suficientes para preservar la vida y el bienestar humanos, así como la flora y la fauna, para siempre"

¹²Aseveración de Méndez, J. L., "Estudio introductorio" en: WRIGHT, D. S., "Para entender las relaciones intergubernamentales", México, 1997, p. 45.

¹³Lerda, J. C. Acquatella, J. Gómez J. J. "Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental". En "Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común". Santiago de Chile, 2005, p. 68.

aún cuando sí puedan ser -de hecho son- asimétricas, el concepto se refiere entonces a relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales. Es importante señalar, que en el debate sobre las relaciones fiscales intergubernamentales se incluyan el ingreso, el gasto y el financiamiento público, elementos que conforman un campo disciplinario, denominado federalismo fiscal o hacendario.

3.2.1. Su situación en Latinoamérica.

En América Latina, las relaciones intergubernamentales en la actualidad son complejas, ambiguas y heterogéneas, producto de la intensificación de los procesos de descentralización -en algunos casos desordenados- que se han dado. En la región, conceptos tales como desconcentración y descentralización en la práctica, son utilizados de manera distinta, según los países o los problemas que se afrontan.¹⁴ La larga tradición centralista de la región además, hace especialmente difícil realizar avances en el proceso descentralizador.¹⁵ Posiblemente sea también, debido a que muchos diseños de descentralización han sido importados de países desarrollados, sin tener en cuenta particularidades tales como: tradiciones, modelos de políticas locales, capacidad técnica o reglamentaria de cada país y otros factores específicos de cada región.¹⁶

El tema más recurrente del debate, sobre la distribución de facultades en las relaciones intergubernamentales,¹⁷ con frecuencia se presenta en las

¹⁴La diversidad aumenta más, debido a que los procesos de descentralización se apoyan con mayor o menor intensidad en distintos niveles gubernamentales. En algunos casos, la descentralización asigna un mayor énfasis al nivel regional -intermedio-, en otros casos al nivel local -municipal-, o incluso hay casos en que ambos niveles adquieren fuerte protagonismo al mismo tiempo.

¹⁵Veliz, C. "La tradición Centralista de América Latina", 1984, Barcelona, p. 5.

¹⁶Según: Bahl, R. "Las transferencias intergubernamentales en los países en desarrollo y transición: principios y prácticas". Caracas, 1999, p. 49, muchas de las ventajas atribuidas a la descentralización en los estudios realizados en los países industriales no son aplicables a los países en desarrollo.

¹⁷Las relaciones intergubernamentales deben tener como objetivo, mejorar la calidad de vida de la población, a través de un servicio más eficiente y eficaz de los servicios y funciones públicas. Desde la perspectiva de los siguientes autores: Cabrero Mendoza, E. "La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras". México 1995. P. 15.; García del Castillo, R. "Gestión y política de los servicios municipales en México: reflexiones sobre sus perspectivas". En: *Política pública y gobierno local*. México. 1996. Pp.10-14., Rodríguez Gómez, K. "Las relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM". México. 2000. pp. 12-18.; Arellano Cadena, R. "Necesidades de un cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México. En: "México, hacia un nuevo federalismo fiscal". México. 1996. pp. 121-149.; Martínez Almazán, R. "Las relaciones fiscales y financiera intergubernamentales en México". México. 1980. p 25.; Cabrero Mendoza, E. "Los municipios y sus haciendas locales: un escenario de carencias y oportunidades". México, 2003. pp. 14-17.

competencias concurrentes entre federación, estados y municipios, en funciones públicas como: educación, salud pública, vías generales de comunicación, preservación, regulación y control del medioambiente; combate a la pobreza y seguridad, entre otras. En este conjunto de competencias la federación y los estados juegan el papel más importante. Existen también competencias concurrentes, en las cuales el municipio juega el papel más importante, aún cuando tiene mayores limitaciones en el alcance de sus potestades.¹⁸

Otro de los problemas que presentan, los modelos latinoamericanos de relaciones intergubernamentales en materia fiscal, es el bajo nivel de corresponsabilidad recaudatoria, es común que las municipalidades recauden solo una pequeña proporción de los recursos que ejercen, lo que se refleja en alta fragilidad de las finanzas locales y permanente dependencia de las transferencias federales.¹⁹ Esta situación, genera la necesidad de crear nuevos modelos de pactos fiscales en la región, que sean promotores de situaciones financieras más sólidas y sostenibles para los municipios, que permitan enfrentar las responsabilidades que estos órdenes de gobierno, han adquirido como consecuencia de los avances de la descentralización de funciones.²⁰

Un proceso de descentralización sostenible, requiere tanto de una adecuada asignación de competencias, como de esquemas de financiamiento basados en una mayor corresponsabilidad fiscal por parte de las localidades.²¹ En la región, se pueden encontrar desde los sistemas federales más descentralizados y democráticos del mundo, hasta modelos de estado extraordinariamente centralizados. En este sentido, es probable que el grado

¹⁸Estas competencias se relacionan con la planeación, regulación y control de los asentamientos humanos, la administración del desarrollo regional y la tenencia de la tierra, entre las más importantes.

¹⁹Como consecuencia de esto, las reformas de los modelos fiscales, deben apuntar a una mayor autonomía de las municipalidades para que generen sus propios ingresos en función del juego político entre el gobierno local y los ciudadanos, que demanda de éstos su apoyo político. Dentro de un proceso de descentralización, este sistema genera una economía política y una eficiencia económica mucho más satisfactoria que un sistema basado en la excesiva dependencia de las transferencias intergubernamentales.

²⁰Un aspecto más, a considerar en el análisis de los modelos de organización de los estados federales Latinoamericanos, es que comparten algunas características políticas e institucionales, como el presidencialismo, la representación proporcional o la debilidad de los partidos políticos, pero existe una gran variabilidad de estructuras políticas.

²¹AGHÓN, G., "Los Retos Pendientes de la Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe". Material presentado para la Conferencia Introductoria del Seminario Internacional "Avances y Dificultades de la Descentralización Fiscal en El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana" organizado por el Proyecto FODES/gtz de Nicaragua con el apoyo de los proyectos GTZ de los países involucrados. Managua, 29 – 30 de mayo del 2000.

de centralización inicial a partir del cual se encararon las reformas influya en el diseño del nuevo modelo. En términos generales, los datos muestran que el nivel medio de descentralización de la región, se encuentra por debajo del nivel medio, de los países más desarrollados, independientemente de su forma de organización,²² lo que conduce a pensar que se está frente a un cambio que aún se encuentra en proceso.

No obstante los problemas planteados y las limitaciones anteriormente reconocidas, el marco vigente en la región en materia de relaciones intergubernamentales,²³ desde la perspectiva municipal, genera la posibilidad de relaciones más armonizadas²⁴ entre los gobiernos estatal y federal desde el punto de vista institucional. La nueva relación, parte del reconocimiento de sus diferencias y la aceptación del municipio como orden de gobierno autónomo,²⁵ a partir del cual se deriva la posibilidad de coordinación y cooperación, sometido a su vez por la finalidad del beneficio social.²⁶ Las aseveraciones anteriores son posibles, gracias al importante cambio que ha sufrido el rol del municipio y sus relaciones, con las entidades federativas y gobiernos federales: del municipio que recibe, al municipio que colabora; del municipio que

²²Según Cruz R. De La "La revolución federal de las finanzas públicas", en: Cruz, R. De La (Coordinador), "Descentralización en perspectiva", Caracas. 1998, p. 11.

²³ Es pertinente reconocer que este proceso, en la práctica, se encuentra en curso, pero carece aún de la base jurídica que permita potenciar su dinámica. Cabe añadir también, que el concepto y la necesidad práctica de la coordinación intergubernamental incluyente del Municipio se deriva de la propia evolución de éste en la estructura del Estado mexicano, como lo define la Constitución general del país. Conforme se ha consolidado la presencia del Municipio en la Constitución, tanto en lo jurídico como en la práctica se ha avanzado hacia un modelo tridimensional y cooperativo entre los tres ámbitos de gobierno.

²⁴Según Ortiz Ruiz, M. "Evolución del sistema de participaciones, 1980-1997", México, 1998, p. 27, la armonización consiste en aprovechar las fuentes impositivas en forma común, mediante la coordinación que garantice la uniformidad y coherencia de los sistemas impositivos del gobierno federal y los de las entidades federativas, distribuyéndose entre ambos los rendimientos de los impuestos en forma concertada, mediante participaciones y/o transferencias de diversa naturaleza,

²⁵ El criterio de Quintana Roldán en relación: La autonomía significa potestad de los municipios para darse sus propias cartas municipales, elegir sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras. Quintana Roldan, C. F., "Derecho Municipal", México, 1994, pp. 185, 189, 190, 191 y 193.

²⁶ Un ejemplo de intermunicipalidad lo constituye ADESUR (Asociación para el Desarrollo Regional del Centro-Sud de Córdoba) en Argentina, creada en 1995, con la participación de 50 municipios y comunas, con la finalidad de promover el desarrollo regional y el fortalecimiento de los estados municipales a fin de alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida de todos sus habitantes, en temas ambientales y del desarrollo sustentable, además de estudios sobre temas de ecología y de residuos sólidos en dicha región. Para ampliar véase estudio realizado por: Cingolani, M. "La cooperación intermunicipal como instrumento de política de desarrollo. Estudio de caso de dos entes de cooperación intermunicipal en la Provincia de Córdoba". En: García Delgado, D. (comp.). "Hacia un modelo de gestión local-municipio y sociedad civil en Argentina". Argentina, 1997, pp. 233-252. Además otros ejemplos en: Hernández, A.M. "Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios". Argentina. 2000, pp. 60-66.

reacciona frente a dinámicas externas, al municipio que puede aportar y orientar iniciativas.²⁷

3.2.2. El modelo mexicano.

La coordinación intergubernamental es un tema relativamente nuevo en México, debido a que las relaciones tradicionales entre los municipios, los estados y la federación se han regido por una jerarquización estricta de arriba hacia abajo. No obstante, en las últimas décadas, el progreso hacia la democratización y descentralización del país ha abierto a los gobiernos locales la oportunidad de empezar a definir los espacios gubernamentales y administrativos en que ellos asumen la responsabilidad principal, o bien aquellos en que la comparten o la ceden a otros órdenes de gobierno.²⁸

Las relaciones intergubernamentales,²⁹ muestran como avance en México, la existencia de un grado importante de participación interinstitucional, especialmente por parte del gobierno federal con las entidades federativas³⁰ y en menor intensidad con los municipios.³¹ El artículo 40 constitucional, expresa que México es un estado federal y que dicho estado está constituido por estados libres y soberanos pero unidos en una sola federación. La tesis que asienta el precepto constitucional es la teoría de Tocqueville,³² es decir, la

²⁷ Afirmación tomada del documento: *Bases para una reforma constitucional en materia municipal* elaborado por la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. (IGLOM, 2004)

²⁸ Ver, Allison, R, en: "*Los municipios y la coordinación intergubernamental*", Cuaderno núm. 2, Agenda de la Reforma Municipal, México, 2000, p. 2.

²⁹ En el caso mexicano, la estructura de las relaciones intergubernamentales fiscales se encuentra muy poco desarrollada, ya que la capacidad fiscal autónoma de los estados y municipios es muy reducida, siendo el papel del centro completamente predominante. El sistema se basa fundamentalmente, desde inicios de los años ochenta, en un procedimiento centralizado de recaudación, con impuestos generales definidos por el gobierno federal, y una redistribución posterior a los estados de un porcentaje fijo de los ingresos recaudados. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue creado en 1980 mediante una Ley de Coordinación Fiscal, en la que se definía el funcionamiento del nuevo sistema, que tenía por objeto poner fin a la descoordinación y a la debilidad de recaudación fiscal de los gobiernos subnacionales.

³⁰ En contraste, es poco frecuente -por las propias limitaciones de sus potestades- que los tres niveles de gobierno se involucren en las mismas áreas de responsabilidad, y cada vez existen menos los programas, que establecen vínculos directos entre los municipios y la administración federal.

³¹ Históricamente en México, la distribución de potestades fiscal-financieras entre los tres órdenes de gobierno, han sido tema de discusión, que se intensifica en la actualidad por las necesidades de recursos de estados y municipios, para el cumplimiento de las nuevas responsabilidades que han adquirido como consecuencia de las políticas públicas implementadas en materia de descentralización en los últimos sexenios. Lo que implica por consecuencia, mayores recursos fiscales los cuales tienen que ser el resultado de que los gobiernos locales reciban más y mejores asignaciones presupuestales e incrementen sus potestades recaudatorias.

³² Véase a Tocqueville, A. de: "*El Antiguo Régimen y la Revolución*", México, 1998, pp. 78, 79

soberanía, tanto la federación como los estados miembros son soberanos.³³ Las iniciativas de descentralización³⁴ en México, han estado impulsadas tradicionalmente y en gran medida, por el ejecutivo y los intereses del partido en el gobierno, han sido de alcance limitado, y han mantenido una sustancial discreción y control del nivel central sobre la distribución y el uso de los fondos.³⁵

Los mecanismos formales de coordinación, de los tres órdenes de gobierno son abundantes, especialmente en los ámbitos de distribución de competencias, regulación y coordinación de políticas, mientras que en algunos aspectos de carácter económico y fiscal predominan las reglas diseñadas exclusivamente desde el ámbito federal,³⁶ aún cuando existen avances importantes a partir de 1980, con el nacimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). De los tres órdenes jurídicamente reconocidos, el federal tiene injerencia en la totalidad del territorio, mientras que el estatal solo en el espacio geográfico respectivo. En ambos órdenes coexisten tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por su parte, el municipio, además del poder ejecutivo, cuenta con un cuerpo deliberante integrado por el Ayuntamiento, cada ámbito de gobierno goza de autonomía relativa con respecto de los otros dos, este entramado institucional genera una compleja red de relaciones intra e intergubernamentales³⁷ y una

³³ Véase. IFE. "*Derecho constitucional*", México, Instituto Federal Electoral, 1993, pág. 91.

³⁴ Entendida ya en un sentido administrativo o en relación con una función democratizadora, la descentralización se ha transformado en uno de los componentes principales de las agendas políticas de los gobiernos contemporáneos, Crook, R. y Manor J., "*Democratic Decentralization*", Documento de trabajo del Departamento de Evaluación de Operaciones, Washington, D.C., 2000, pp. 1-14; Brewer, A., "*Consideraciones sobre la descentralización administrativa*", conferencia dictada en el congreso "El derecho administrativo como instrumento para mejorar la calidad de vida", Lima, 27 al 29 de abril de 2006.

³⁵ Wills, E., y Haggard, S., "*The politics of decentralization in Latin America*", Latin American Research Review, vol. 34, 1999, p. 1.

³⁶ Para: Carrera, A. En: "*Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)*", ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Madrid, 2 a 5 de noviembre de 2004, p. 21. A partir de este esquema de coordinación, los gobiernos locales se encontraban subordinados al gobierno federal, y el presidente de la república era el principal tomador de decisiones.

³⁷ El marco jurídico que rige las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno refleja un escenario de ambigüedad, insuficiencia y obsolescencia en las leyes y reglamentos. Gran parte de los municipios no cuentan con una normatividad administrativa de base ni con reglamentos de planeación municipal y, además, los propios municipios no pueden solucionar esa ambigüedad porque la aprobación de su propio marco normativo depende de los congresos federal y estatales. Ugalde, L.C. "*Democracia y rendición de cuentas: el caso de México*". México. 2002, p. 36.

necesidad de coordinación para la puesta en práctica de las políticas públicas entre ellas la fiscal. El tema de la autonomía municipal y que más adelante se analizará con detalle, resulta por demás polémico, para Quintana Roldán: *la autonomía significa autonomía de los municipios para darse sus propias cartas municipales,*³⁸ *elegir sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras.*³⁹

La distribución de competencias del país, es definida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de esta manera existen competencias exclusivas de la federación, de los estados y de los municipios. También hay facultades coincidentes entre federación y estados, facultades de coordinación entre federación y estados, por una parte y entre estados y municipios, por la otra. De igual forma existen competencias concurrentes⁴⁰ entre federación y estados, entre estados y municipios y entre federación, estados y municipios por ejemplo.⁴¹

Bajo la corresponsabilidad Hacendaria,⁴² en México, a partir de 1980 con el nacimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) -ver tabla cronológica de avances hasta el año 2000-, los gobiernos estatales y municipales habitualmente, de manera directa o indirecta, han incrementado sus ingresos fiscales necesarios para solventar las demandas ciudadanas, a su vez la federación les ha venido transfiriendo, una parte de los recursos que le

³⁸Marinehoff, M. S., en *Tratado de Derecho Administrativo*, Argentina, PERROT, A., t. I, 1982, p. 24, sostiene que la autonomía, implica siempre un poder de legislación. Sobre autonomía municipal ver además: Albi, F. *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, España, 1995, pp. 80-87, Rendón Huerta, T., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2005, p.132. y Aragón Salcido, M. I., *El municipio en México. ¿bases normativas o reglamentos autónomos?*, México, 1995, pp.36 y 37

³⁹Quintana Roldán, C. F., *Derecho Municipal*. México, 1994, pp. 185,189, 90, 91, 93.

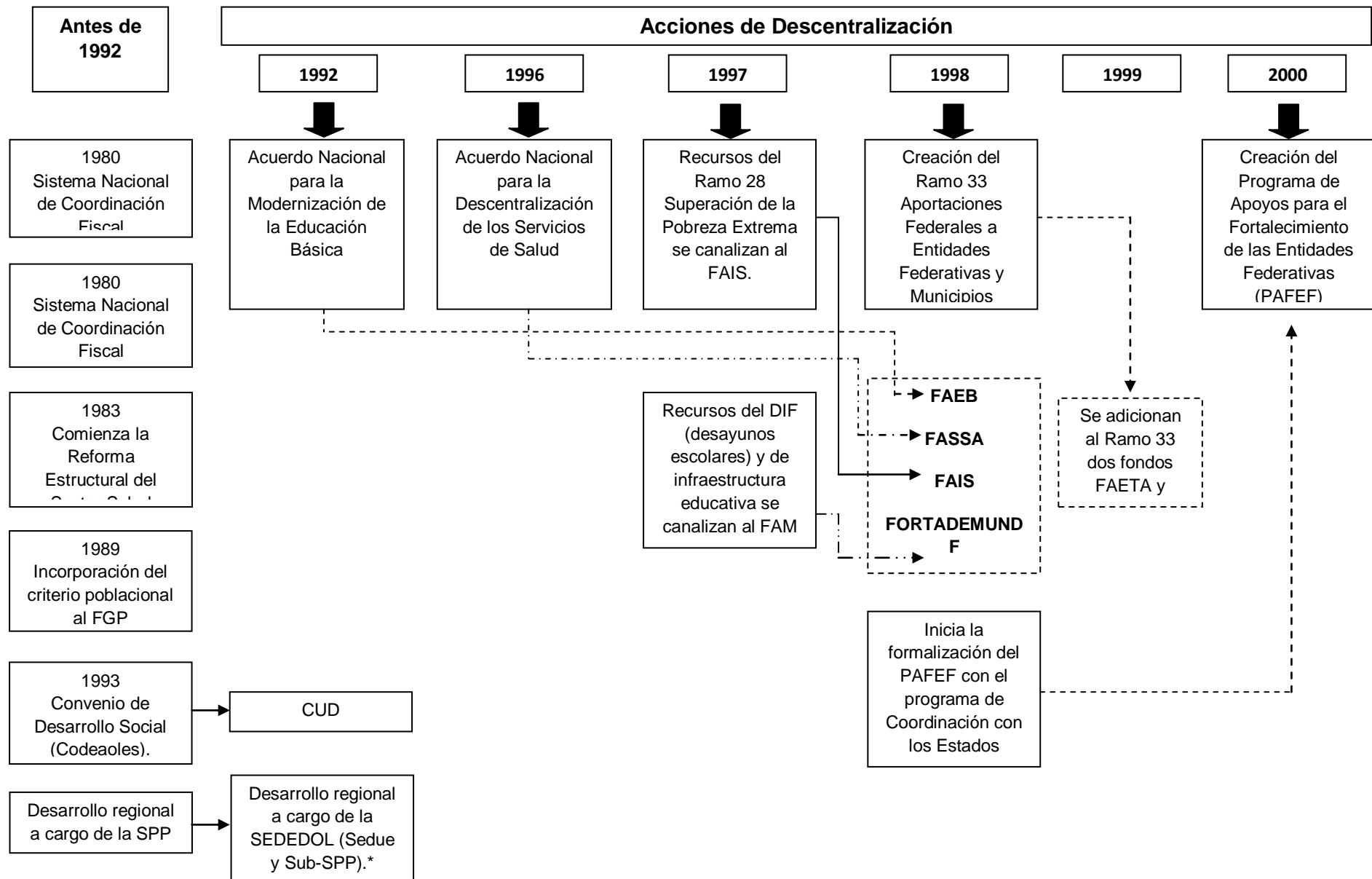
⁴⁰Para FAYA VIESCA, J., en: *El federalismo mexicano: régimen constitucional del sistema federal*, México, 1998, p.92. Las facultades concurrentes serían aquellas facultades concedidas a las autoridades federales, pero no prohibidas a los estados, pudiendo en consecuencia, ser reguladas tanto por el gobierno federal como por los estados. En relación con la concurrencia, también la Corte señalado: *"...no podemos decir que por el sólo hecho de que un determinado impuesto da lugar a una doble tributación por ello sea inconstitucional. Podrá contravenir una sana política tributaria o principios de buena administración fiscal, pero no existe disposición constitucional que la prohíba..."* En efecto, cuando la Carta Magna permite la existencia de la concurrencia fiscal, y con ello, la de la doble tributación, desprotege por igual a las subdivisiones políticas y a los gobernados que poseen capacidad contributiva.

⁴¹Bajo estos escenarios, se confirma que la correcta coordinación intergubernamental es clave para el cumplimiento de las tareas del Estado. También se requiere, que se fortalezca en los hechos, el reconocimiento del municipio como el ámbito de gobierno, más cercano entre gobernantes y gobernados, en donde se aprecian con mayor claridad y certeza las necesidades y potencialidades de la comunidad.

⁴²Según Monasterio C. y Suárez, J. *Manual de Hacienda autonómica y local*, Barcelona, 1998, p. 25, en la corresponsabilidad fiscal, cada orden de gobierno tiene que disponer de sus propios instrumentos financieros y las respectivas Haciendas deben actuar como protagonistas en la obtención de sus recursos, lo que significa, que el derecho a la percepción de los mismos nazca como consecuencia del propio esfuerzo fiscal. La correspondencia entre la capacidad de decisión de los ingresos con la capacidad de decisión de los gastos involucra directamente al principio de autonomía

corresponden del Fondo Federal Participable (F.F.P), con el fin de procurar un mayor equilibrio horizontal.

MOMENTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO



*PND 2004

En este sentido, López Laborda y Ruiz-Huerta⁴³ señalan que es teóricamente concebible la asignación de un tributo a un nivel y la de su gestión a otro. También destacan estos autores que la administración fiscal descentralizada favorece la responsabilidad y la flexibilidad de las distintas administraciones y la mayor cercanía de las autoridades que tienen atribuido el ingreso con los contribuyentes.⁴⁴ Mediante esa transferencia el Gobierno Federal desempeña sus funciones de Asignación o de Distribución y deberá atender también las llamadas externalidades, que involucran problemáticas que afectan a dos o más jurisdicciones Estatales.

Dicha interacción puede comprenderse mejor si se analiza como producto de la integración de redes de políticas públicas. El modelo reciente de redes puede ofrecer un marco teórico adecuado para analizar la coordinación intergubernamental en la operación de programas públicos.⁴⁵ En una primera aproximación, las redes de políticas son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de problemas colectivos.

3.2.2.1 En Gestión ambiental.

En relación con el medioambiente, las políticas sobre la materia en México son relativamente recientes. Prueba de ello es la creación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en 1995 y la aprobación de la -ya muy citada- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental,⁴⁶ que determina y define los criterios para la conservación del medio ambiente, la

⁴³López Laborda, J. y Ruiz-Huerta C., Jesús. "Descentralización y administración tributaria. Experiencias comparadas" en Hacienda Pública Española, No. 146, Madrid. 1998. p. 4.

⁴⁴No obstante, la descentralización tributaria debe tratarse cuidadosamente porque existen dudas sobre los logros que puedan alcanzarse en la eficiencia o la equidad, según lo señalado por Boadway, R. y Shah A. "Fundamentos económicos de los acuerdos fiscales intergubernamentales" en *La Financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal*. Junta de Castilla y León. 1995, p.12.

⁴⁵Hans Klijn, E. "Policy Networks: An Overview", en: Kickert, W. y Koppenjan, J. (coords.), "Managing Complex Networks, Sage". Londres, 1998, pp. 34-36.

⁴⁶Publicada en el Diario Oficial de la Federación 28 de enero de 1988, su reforma más reciente fue publicada DOF 5 de julio de 2007.

biodiversidad y el patrimonio ambiental. La ley señala claramente en los artículos 4⁴⁷ al 16 la distribución de competencias y la coordinación entre los órdenes de gobierno. En ella se determina que la Federación es quién formula y conduce la política ambiental nacional y los estados y municipios⁴⁸ formulan, conducen y evalúan la política ambiental en sus territorios.

Para Rendón Huerta, la dimensión y complejidad de los problemas ecológicos, debe conducir a los gobiernos de las entidades federativas y municipios, a trabajar con eficiencia e intensidad, pues bajo las condiciones actuales, las perspectivas sobre el cuidado de la naturaleza, no son alentadoras ni promisorias. Se requiere un impulso decisivo a: la conformación y aplicación de leyes y reglamentos, el diseñar políticas públicas, la reorientación de la actividad administrativa, el fomento a una nueva cultura que promueva el civismo y el respeto a la naturaleza.⁴⁹

En México existen coincidencias en materia de políticas ambientales, el objetivo común de investigadores, juristas -como la citada en el párrafo anterior- economistas y del propio sector público, ha sido que el ámbito local, se consolide como el espacio idóneo para la toma de decisiones. También para: la participación social en la búsqueda de soluciones a las demandas sociales; fortaleciendo a través de diferentes mecanismos, su ámbito de acción y sus capacidades técnicas, institucionales y administrativas. El ejemplo más palpable de la aseveración anterior, son las políticas de descentralización impulsadas por la SEMARNAT, tomando como base, el actual marco normativo ambiental, este

⁴⁷ARTÍCULO 4o.- *La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios 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 esta Ley y en otros ordenamientos legales. La distribución de competencias en materia de regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales y el suelo, estará determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*".

⁴⁸ARTÍCULO 10.- *"Los Congresos de los Estados, con arreglo a sus respectivas Constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley. Los ayuntamientos, por su parte, dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones del presente ordenamiento. En el ejercicio de sus atribuciones, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, observarán las disposiciones de esta Ley y las que de ella se deriven"*.

⁴⁹Rendón Huerta, T. *"Derecho Municipal..." óp. cit. p. 404*

proceso paulatino, diferenciado y gradual, es sumamente interesante pero limitado aún, como instrumento de control.⁵⁰

La modesta innovación en el sector público sobre el medioambiente, es un proceso que se ha iniciado de manera extremadamente sencilla, descentralizando a partir de un análisis de las prioridades e intereses en los estados y de un diagnóstico de los recursos con que cuentan las entidades federativas y municipios. Estos factores a nivel estatal, fueron determinantes para posteriormente sustentarlos con leyes específicas -aún demasiado endebles-, dando como resultado la descentralización de la función en cuatro temas y en ciertas entidades federativas que lo solicitaron:

a) Vida silvestre:

Se descentraliza un paquete único de 21 trámites respecto a licencia de caza deportiva, registro y aviso de modificación de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA), licencia de prestador de servicios de aprovechamiento, autorización para el manejo, control y remediación de ejemplares y poblaciones que se tornen perjudiciales, entre otros en los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Baja California, Sonora y Chihuahua; y está muy avanzado el proceso en: Aguascalientes, Zacatecas, San Luis Potosí, Yucatán, Campeche, Distrito Federal, Durango, México y Quintana Roo.

b) Calidad de aire:

Se descentraliza la facultad de expedir, actualizar, suspender, anular, negar o revocar, total o parcialmente, la Licencia Ambiental Única, así como las renovaciones de licencias de funcionamiento, constancias y registros a fuentes

⁵⁰Las políticas de descentralización de SEMARNAT, surgen -como corresponde- de un estudio previo de las capacidades locales, en primera instancia a nivel estatal. El marco referencial parte de que la dependencia federal, debiera ser sólo una instancia normativa y que las entidades federativas se conviertan en responsables de la gestión ambiental. Además, se ha analizado si se debe descentralizar toda la gestión ambiental o parte de ella, los tiempos para descentralizar y las materias a descentralizar, al amparo jurídico de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

fijas de contaminación atmosférica de jurisdicción federal. Por ahora solamente en los estados de: Baja California, Durango, Guerrero y Tamaulipas.

c) Forestal:

Se descentraliza un paquete de ocho trámites forestales, que tienen que ver con el aprovechamiento de los recursos forestales maderables y no maderables, con los programas de manejo forestal, con plantaciones forestales comerciales, el cambio de uso de suelo en terrenos forestales y con el combate y control de plagas y enfermedades. Se tiene contemplado transferir estas atribuciones primeramente a los estados de Chihuahua, Michoacán y Veracruz, con los que ya se ha estado trabajando, y posteriormente a los estados de Puebla, Tamaulipas, Baja California y Jalisco. Cabe señalar que al estado de México a través de PROBOSQUE se le descentralizó en el año 2003 la atribución relacionada con los aprovechamientos de recursos forestales maderables.

d) Impacto ambiental:

Se ha iniciado el proceso de descentralización con el trámite, evaluación de manifestación de impacto ambiental modalidad particular.

Como se puede observar, el proceso ha sido sencillo, pero por lo mismo adolece de aspectos como; carencia de criterios transversales; redistribución de recursos, ya que los asignados se administran desde el centro;⁵¹ soporte jurídico específico, que no condicione la existencia del programa a la voluntad del funcionario en turno; características elementales todas ellas para que resulte eficaz el proyecto. Son mucha las dificultades y los aspectos a considerar en los procesos de

⁵¹Se maneja a partir de criterios de capacidades y sobre todo de las necesidades locales, sin cargar de funciones administrativas en los estados que no pueden cumplir o que por el momento no tienen la capacidad institucional para hacerlo. El proceso se realiza a partir de la solicitud formal de descentralización de trámites del Gobierno del Estado a la SEMARNAT, se publica en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial Local los requerimientos que debe cumplir el Estado. En seguida se apoya en la evaluación de las capacidades estatales y se publican los resultados. Estando de acuerdo, se firma el Convenio Específico de Descentralización y se transfieren las funciones para el inicio de la gestión y seguimiento a los compromisos estatales.

descentralización del sector ambiental, por las características socio-políticas y económicas del estado mexicano, pero son de particular importancia las de tipo técnico, jurídico y de responsabilidad institucional.

La capacidad institucional de las dependencias ambientales estatales aún es limitada, los marcos jurídicos locales no están adecuados a las necesidades ambientales actuales. Faltan los ordenamientos ecológicos a nivel estatal y el interés de las entidades federativas, se limita en algunos casos, a la transferencia de recursos financieros. En lugar de asumir con responsabilidad las competencias ligadas a protección del medio ambiente local, generando incluso a través de ellas alternativas de ingresos propios bajo principios de respeto al patrimonio local ambiental.⁵²

Los verdaderos retos de este tipo de programas, se encuentran en la adecuación de los marcos jurídicos nacionales y locales, el contar con recursos humanos profesionales -invirtiendo en investigación- y continuar la descentralización y el fortalecimiento institucional hacia los municipios. Este tipo de programas, deben constituirse en instrumento fundamental del modelo federal en su conjunto, y no sólo apoyo financiero temporal a los gobiernos estatales y/o municipales.

Se deben destinar recursos presupuestales permanentes para: la capacitación; estudios de ordenamiento ecológico; desarrollo de bitácora ambiental; reestructuración de la legislación ambiental; planes de educación ambiental; adquisición de equipo para monitoreo ambiental; equipo de campo para forestal y vida silvestre; equipo de radiocomunicación, de cómputo y software especializado; mobiliario y equipo de oficina, vehículos, remodelación y adecuación de oficinas.⁵³

⁵²La clave se halla en la equilibrada asignación de competencias. Para el propósito de tal asignación, es obvio que no todos los municipios del país tienen la misma capacidad para ejercer nuevas atribuciones que representen mayor complejidad técnica. Pero esto no debe ser pretexto para no radicar en los municipios atribuciones que por muchas razones a ellos corresponden. En opinión de: Mendoza Berrueto, E. en: "*Federalismo, ecología y administración municipal*". Tijuana, B.C., 1996, p. 10.

⁵³Paralelamente existen propuestas de investigación como la que presenta en su obra "*Derecho Municipal*" óp. cit. pp. 404-405. Rendón Huerta Barrera, T., 1.- Promover, propiciar y auspiciar en su caso, la educación ambiental, desde la no formal, hasta la institucional, para lograr la modificación de actitudes, conductas y hábitos que dañan el medio ambiente. 2.- Crear conciencia en la necesidad de cambios en los modelos de producción y consumo. 3.- Regular la participación de los medios de comunicación en el proceso de sensibilización a la sociedad, sobre el respeto al ecosistema -entendido como una

3.2.2.2 La Intermunicipalidad.

La coordinación intergubernamental⁵⁴ en México, cuenta en la actualidad con la intermunicipalidad⁵⁵ como una excelente alternativa jurídica de organización⁵⁶. Es la *asociación intermunicipal*⁵⁷ un contrato, que en México ha sido utilizado privativamente, sólo por los gobiernos de las zonas metropolitanas y algunos de la frontera norte, para solventar problemas comunes como: el suministro de los servicios de agua potable y alcantarillado, el medio ambiente, la basura, etcétera.

compleja trama formada por la suma total de elementos físicos y seres vivos que interactúan-. 4.- Impulsar la investigación científica a todos los niveles, creando estímulos, premios, certámenes y otros similares, sobre todo en el ámbito estatal y municipal. 5.- Ampliar los servicios de aseo público y saneamiento, regulando la recolección y procesamiento de desechos y esquilmos. 6.- Difundir ampliamente el contenido de la legislación aplicable en materia ecológica: ya que a menudo se desconocen su contenido y alcances. De una acción como ésta se derivará el conocimiento y exigencia de derechos, así como el cumplimiento de obligaciones, impulsando el sistema nacional de atención a la denuncia popular. 7.- Incorporar los aspectos de ecología y protección al ambiente, sobre todo en las agendas y reglamentos municipales, pues aun cuando hay mucho camino por recorrer, deben reconocerse los avances logrados, en el ámbito federal -y un poco menos significativos a nivel estatal- en el campo constitucional y legislativo. 8.- Establecer vínculos permanentes entre las instancias de gobierno y el medio académico. 9.- Diseñar e implementar políticas públicas, capaces de generar el tan anhelado cambio cualitativo en relación al medio ambiente. 10.- Evitar el engaño, la simulación, aportando con responsabilidad y madurez, los más significativos esfuerzos para lograr la preservación de la vida.

⁵⁴Manrique Campos, I. y Plascencia De La Torre, G. M. en: El Municipio. Parte esencial del Estado Federal Mexicano. En: Gobiernos Subnacionales: presupuesto público y gasto social. México, 2007, p. 108, sostienen que el nuevo marco de relaciones intergubernamentales presenta la posibilidad de una relación más equilibrada institucionalmente con los gobiernos estatal y federal.

⁵⁵La intermunicipalidad constituye la facultad que tienen los municipios para establecer un proceso de integración entre dos o más de ellos para el desarrollo de tareas comunes. Otro concepto de intermunicipalidad es "la unión voluntaria de municipios más próximos para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre Ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos determinados". La asociación busca satisfacer los requerimientos de servicio de todas las poblaciones municipales implicadas. Por su naturaleza puede dar origen a un organismo *ad hoc* para atender el servicio lo cual supone una mezcla en las formas de prestación. El propósito de la asociación intermunicipal es lograr que los ayuntamientos, con base en las leyes locales, conjunten esfuerzos y se coordinen para conseguir una eficaz prestación de los servicios públicos municipales en centros de población vecinos, pero pertenecientes a municipios distintos.

Sostiene López Merino, F. "*Marco Legal de las relaciones intermunicipales en España*", 1992, pp. 271-274, que: están contempladas en el derecho español dos vertientes de las relaciones intermunicipales, asociativa para la protección y promoción de intereses municipales y la cooperación para el ejercicio de competencias de los municipios. En relación con la primera posibilita a que las Entidades Locales puedan constituir asociaciones para la prestación o promoción de sus intereses y la segunda tiene que ver con las actividades de competencia municipal y en particular la gestión de obras y servicios, mediante la firma de asociaciones intermunicipales de carácter voluntario, que son las mancomunidades. Esta forma asociativa no es de carácter territorial, sino para el sólo objeto de la ejecución de obras y servicios. Sus órganos de gobierno son representativos de los municipios mancomunados y tienen personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos. Por último, los *consorcios* que son formas asociativas de carácter voluntario, que permite a las entidades locales unirse a otras administraciones públicas para fines de interés común o entidades privadas sin propósitos de lucro, que persigan fines de interés público concurrentes con las de aquéllas. Son personas jurídicas regidas por normas de derecho público, pero que no constituyen una entidad local.

⁵⁶Implica redefinir la conformación de los ayuntamientos, no sólo en términos administrativos o de facultades, sino también en términos de su integración y sus formas de representación, incluyendo en materia de equidad de género, jóvenes y grupos sociales y étnicos. Así lo señala: Palos Sosa, M. E. "*La capacidad de gestión; política social y económica de los gobiernos locales*". En: "*Gobiernos Subnacionales: presupuesto público y gasto social*". México, 2007, p. 166.

⁵⁷Rendón Huerta, T. "*Derecho...*" *óp. cit.* p. 350, afirma que: en un futuro inmediato, se presentará un incremento exponencial en el número de municipios asociados, como se ha ido notando en los últimos diez años, sobre todo, por la multiplicidad y complejidad de los vínculos económicos, políticos y sociales.

La asociación de municipios, es opcional y surge como un derecho propio de la autonomía que la constitución federal le reconoce,⁵⁸ convirtiéndose en una buena opción para la renovación de competencias.⁵⁹ La facultad de asociación municipal para el desarrollo de políticas y programas, encierra una interrelación horizontal de organizaciones de diferentes unidades de gobierno y no debe desaprovecharse, dado el potencial que representa en los procesos, de planear y aplicar los limitados recursos disponibles de la mejor manera.⁶⁰

Esta relación horizontal entre municipios, se establece mediante un proceso de gestión independiente, en el que los actores definen los mecanismos de acción administrativa conjunta, que permite proporcionar un servicio público o resolver algún problema que compartan sus jurisdicciones.⁶¹ Son diversos los rubros, cuya gestión no puede ser realizada en lo individual por cada ayuntamiento, por ejemplo; la preservación de las especies vegetales y animales, la calidad del agua y del aire, la prevención de la contaminación y el manejo responsable de los desechos industriales.⁶² Son problemas que frecuentemente sobrepasan los límites territoriales, jurisdiccionales y potencial financiero de los municipios, por lo

⁵⁸El artículo 115 establece algunos elementos fundamentales para establecer la asociación: El acuerdo previo entre los Ayuntamientos; que ésta se realice para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; en el caso de realizarse entre municipios de dos entidades distintas deberán contar con la autorización de las legislaturas estatales correspondientes; cuando se celebren actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo de gobierno municipal, el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento. -art. 115, fracción III, inciso i-. Sin embargo, los estudiosos del tema, en base a las experiencias que han existido en la materia identifican otros elementos más que son necesarios para la viabilidad de las relaciones intermunicipales, entre ellos los siguientes: La existencia de intereses comunes entre los municipios; La voluntad de los municipios de asociarse o coordinarse, expresada formalmente por el Ayuntamiento; la disposición de cooperación por parte de los Ayuntamientos en la búsqueda de soluciones conjuntas para sus problemas; disposición de los Ayuntamientos para superar conflictos (políticos, partidarios, agrarios, etc.); que los fines, por su magnitud y tiempo de realización, justifiquen la necesidad de constituir la asociación; proximidad física, facilidad de comunicación y acceso entre los municipios asociados; existencia de una identidad inter municipal; elaborar un convenio estableciendo los objetivos de la asociación y las obligaciones de cada uno de los municipios miembros; elaborar estatutos internos de la asociación o coordinación.

⁵⁹Victory Molne, C. en: "*Gobiernos Municipales y Desarrollo Local en Iberoamérica*", España, 2000, p. 21, señala que en múltiples ocasiones no coincide el espacio legal del municipio con el que posibilita un área funcional y vertebrada para el desarrollo. Además existen contingencias urbanas y servicios que requieren de la agrupación de municipios. Por ello la constitución de nuevas figuras jurídicas entre varios municipios para la prestación de una actividad o servicio, es una herramienta necesaria que ha de ser reconocida en leyes o instrumentos legales que regulan el ámbito local.

⁶⁰Según: Hernández, A.M. "*Derecho Municipal*", México, 2003, p. 248, La importancia de las relaciones intermunicipales, radica en que a las funciones y competencias tradicionales de los gobiernos locales, se adicionan nuevos roles de promoción del desarrollo integral humano. Además de profundizar en la tendencia mundial como creadora de espacio de participación, eficacia, control y libertad. La importancia de esto radica, en la creación de nuevas responsabilidades municipales -entre otras- en materia de salud, educación, y medio ambiente.

⁶¹Marchiaro E. J. "*Derecho municipal. Nuevas relaciones intermunicipales*". Argentina. 2000. p. 88.

⁶²En lo local, se abre un nuevo horizonte en que aparece con claridad una aspiración que Ortega y Gasset, J. en: "*La Redención de las Provincias*". Madrid, Revista de Occidente, 1973, p. 292, define así: entreguemos a los provinciales el cuidado de su región, pero claro está también la responsabilidad... hasta el punto de que resulte más breve enumerar lo que se retiene para la nación, que lo que se entrega a la región.

que el asociacionismo se convierte en una alternativa, administrativa, financiera y jurídicamente viable.⁶³

Como se puede observar, es claro y de reconocerse que en México existen diversos mecanismos formales de coordinación, sin embargo el debate político y legislativo ha tenido al municipio como permanente objeto de estudio, en la búsqueda de un marco jurídico que le permita posicionarse como un verdadero orden de gobierno e instrumento de desarrollo sustentable ya sea de manera asociada o individualmente. El sistema federal mexicano y su Constitución, requieren precisar, consolidar e incluso ampliar el contenido institucional del municipio, con una inevitable ampliación de potestades. Requiere asimismo, actualizar sus principios⁶⁴ en el tiempo con una visión prospectiva, ligando la hipotética reforma municipal a su larga historia en México.⁶⁵

Se le deben reconocer al municipio -por ejemplo- funciones y servicios concurrentes como: política social; vivienda, salud, educación, cultura y deporte; desarrollo económico y cooperación internacional; protección del medio ambiente, recursos naturales y la administración de bienes de valor histórico y cultural; justicia municipal. Adicionalmente, en materia hacendaria, introducir un principio constitucional, que determine la facultad de los ayuntamientos para establecer tasas y sobretasas, cuotas, tarifas y tablas de valores de las contribuciones inmobiliarias y en materia de derechos. Añadiendo un principio general, de recuperación de costos por la provisión de los bienes y servicios municipales, sin demérito de derechos constitucionales como el destino, la equidad y la proporcionalidad.

⁶³ Las redes de municipios, como las redes cibernéticas, están produciendo cambios radicales en la esfera local, son inasibles, pero omnipresentes y activas en dondequiera, son policéntricas; concentran una gran energía porque conjugan un sinnúmero de talentos, de estrategias, contactos y potencialidades, pudiendo actuar también como grupos de presión o influir en decisiones políticas fundamentales. Rendón Huerta, T. "*Derecho....*" óp. cit. p. 351.

⁶⁴ Por ejemplo: incluir un principio sobre relaciones intermunicipales, con un propósito de coordinación, cooperativa y subsidiaria, que reconozca al municipio como interlocutor con capacidad para representar los intereses intermunicipales en problemas específicos, ante los poderes ejecutivos estatales y federal, cuando las funciones de éstos confluyan con las respectivas funciones municipales o se trate de materias que se beneficiarían de la coordinación o acuerdo subsidiario.

⁶⁵ El referente histórico encuentra su pertinencia, en la capacidad para reflejar a los procesos y conceptos actuales, la experiencia ganada en muchos años de relación; de los municipios entre sí; de estos con la entidad federativa a la que pertenece; y de estos con el estado federal.

3.3 El Municipio como objeto de estudio⁶⁶.

En México, -como se ha venido comentando en el capítulo- hay sectores que defienden al municipio y su desarrollo, como elemento esencial para el crecimiento sustentable y sostenible del país. Ya desde 1942 Don Efraín González Luna señalaba: *“El municipio es puente entre dos riberas casi adyacentes, pero separadas por un cauce abismal: la familia y el Estado, la comunidad natural y la sociedad civil organizada políticamente... al mismo tiempo una comunidad natural y una forma incipiente o pieza elemental del Estado.... En el equilibrio de estas dos características reside el acierto de su organización. Una hipertrofia de los fueros municipales debilitaría y desorganizaría a la nación.....la absorción de las instituciones municipales... conduce al debilitamiento de las unidades básicas que integran al país.... y peligra la nación misma”*.⁶⁷ Barragán, Barragán por su parte comenta: *“...en suma, nuestro federalismo con el voto favorable de los municipios para la transformación de regiones enteras en estados libres, independientes y soberanos....”*⁶⁸

En contraste, existen corrientes clásicas del derecho y del análisis político y social, contrarias al reconocimiento del municipio como poder político;⁶⁹ y que, sitúa al municipio como partícipe del poder del estado, y concibe al Municipio como un

⁶⁶El estudio del municipio en México, es complejo debido a la diversidad en su composición social, cultural y económica entre otras. En los 2439 municipios que existen actualmente en el país -INAFED, 2007-, se pueden encontrar expresiones sociales de todo tipo y grandes asimetrías en su desarrollo, que demuestran la heterogeneidad de su tipología, por lo que su análisis demanda de una clasificación previa, con base en su desarrollo, conformación étnica u otras características, que permitan establecer categorías según fenómenos comunes asociados, que permitan implementar políticas públicas locales, acordes a las necesidades propias de su situación geográfica, valores culturales, etcétera. La heterogeneidad de los municipios mexicanos, a que se hace referencia en el párrafo anterior, es la misma que existe entre los mexicanos: el abismo que separa a los mas prósperos y mejor organizados de aquellos que apenas gobiernan pequeñas comunidades, donde hace falta prácticamente todo, es el mismo que separa a la sociedad. Según: Merino Huerta, M. *“Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional”*. Documentos de trabajo. No. 45, México, 2004, p. 15, el enorme desafío que supone pasar del diseño legal a la acción eficaz en los municipios de mayor rezago, es equivalente al que tiene al país en su conjunto para pasar de la distribución democrática del poder a las respuestas concretas en cada una de sus comunidades. Los municipios son, en ese sentido un espejo fiel de la realidad social nacional.

⁶⁷*“El municipio Mexicano”* en González Luna, E. *“El municipio mexicano y otros ensayos”*, México 1974, p. 48.

⁶⁸Barragán Barragán, J. *Impulso al nuevo federalismo mexicano*, revista Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, México 1996. p.26.

⁶⁹ En el mensaje del presidente Carranza al Constituyente se lee que *“El Municipio independiente... no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndolo así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores...”*; pero el texto del artículo 115 del proyecto de Constitución enviado al Constituyente no contenía ninguna alusión explícita al régimen hacendario municipal.

órgano de administración o un simple espacio de una división política. Ambas teorías -en su concepción genérica- son incorrectas, pues, una cosa es que el municipio pueda situarse como elemento de una fórmula de descentralización por región, y otra es que se demuestre que se reduce a una mera expresión administrativa.

Estas discrepancias en México posicionan al municipio, como un permanente e indispensable objeto de estudio, para analizarse desde varios enfoques, por ejemplo: como hecho objetivo y como realidad jurídica. El Municipio es un hecho objetivo, algo real, no una abstracción, ni una idea, no una cosa que existe solamente en la mente, sino que existe fuera de ella por sí misma; de igual modo que cualquier otro cuerpo material, es una cosa física. En ocasiones se ha llegado al extremo de identificar al Municipio con alguno de sus elementos. La doctrina⁷⁰ reconoce como elementos de todo municipio: territorio, población y autoridad. Algunos municipalistas recurren para dar una explicación tanto del municipio como de sus elementos a la "Teoría de Hans Kelsen"⁷¹

Kelsen⁷² aplicó las doctrinas de la filosofía clásica a la jurisprudencia de forma más rigurosa que ningún otro filósofo del derecho. Su proyecto puede resumirse en el título de una de sus principales obras, Teoría pura del Derecho, como seguidor del pensamiento de Immanuel Kant,⁷³ trató de construir una teoría del

⁷⁰ Quintana Roldán, C. "Derecho Municipal". óp. cit. p. 1., Rendón Huerta, T. "Derecho Municipal", México. 1998. p. 14, Robles Martínez, R. "El Municipio". México. 2002. p. 31, González Uribe, H. "Teoría Política". México. 1989. p. 554, Pérez Abreu, J. "Los municipios en México", México. 1999. pp. 85-86, Peralta Burelo, F. "Orígenes del municipio en México". En: Estudios Municipales. Revista bimestral. México. 1985. p. 146., García del Castillo, R. "Los Municipios en México: Los retos ante el futuro". México. 1999. p. 19, Cabrero Mendoza, E. (coord.). "Los dilemas de la modernización Municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria". En: Municipios urbanos de México". México. 1996. p.12.

⁷¹ Las dos obras más conocidas de Kelsen son: "La Teoría Pura del Derecho" y "La Teoría General del Derecho y del Estado". La primera constituye la versión sintética, dada por el mismo maestro de sus ideas fundamentales; la segunda el tratado completo en que esas ideas adquieren acabada explicitación.

⁷² Kelsen Hans, -1881-1973- jurista, filósofo del derecho, experto en derecho constitucional comparado y derecho internacional público. Fue profesor de Derecho en diferentes Universidades a lo largo de su vida. Redactó la Constitución de Austria de 1920 tras el desmoronamiento del imperio austro-húngaro y fue, durante algunos años de entreguerras, magistrado de la Corte Suprema Austríaca. Perteneció a aquella sublime generación de austríacos nacidos a finales de siglo XIX que sobresalieron en prácticamente todas las ramas del saber humano. Como muchos de ellos, fue judío y nacido fuera de Viena -en su caso, en Praga-. Kelsen es tenido por el mayor teórico del Derecho del siglo XX. Todas las Universidades de Europa y del continente americano enseñan que tiene reservado por mérito propio un lugar preeminente en el pensamiento jurídico contemporáneo. Fue un opositor de los regímenes totalitarios de su época -fascistas y marxistas-. Es también el jurista teórico antiliberal más sutil que ha habido.

⁷³ Kant demostró cuan esencial es la ley para todo pensar ordenado.

derecho completamente autónoma, es decir, que no precisara de herramientas intelectuales, propias de otras disciplinas, tales como la sociología.

La filosofía de Kelsen se basa en la concepción de cada ley como una norma, esto es, como un *deber ser*. Cada ley puede derivarse de otra que otorga validez a aquélla, hasta llegar al principio de validez final, la Grandnorm o norma fundamental. Una ley aplicada por un tribunal es válida en virtud de la legislación que guía la actuación de ese tribunal y le concede el poder de hacer la ley. El poder recibido por una asamblea legislativa emana generalmente de una constitución, cuya fuerza normativa procede de la Grandnorm.

De este modo, el ordenamiento jurídico se estructura de forma jerárquica: la norma inferior extrae validez de la superior. El problema del pensamiento de Kelsen consiste en la falta de justificación de la Grandnorm y de su propio criterio de validez. Esta cuestión le llevó a admitir en sus últimos trabajos que la norma fundamental podría considerarse como una ficción.⁷⁴ Pese a estos inconvenientes, su obra tiene el valor de haber otorgado al discurso jurídico un enfoque razonado.

3.3.1 Como hecho objetivo.

Ya se señaló anteriormente, que en México como en otras partes del mundo, es común que se identifique al municipio con el territorio geográfico donde se asienta, también con su gobierno y de igual manera con su población, se dice que el Municipio y los hombres que lo componen son la misma cosa. Sin embargo esto es incorrecto, porque no se debe identificar al municipio con cada una de sus partes, ya que resulta ilógico que el todo pueda identificarse con solo alguna de sus partes. Según Manuel M. Díez, *“El concepto de municipio debe distinguirse del de Municipalidad. El municipio da la idea de territorio, de población, se ha definido en su aspecto sociológico, como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad”*.

⁷⁴Kelsen, H., *“Problemas capitales de la Teoría Jurídica del Estado”*. México. 1987. pp. 393-405.

La noción de Municipio, desde el punto de vista legal y positivo, es una expresión de índole estrictamente histórica, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países del mundo de distinta manera, planteándose y resolviéndose de un modo muy diverso.⁷⁵ La municipalidad es el organismo político y administrativo que gobierna en la extensión territorial de la ciudad. Es una creación de la Ley y posee aquellos derechos que sus cartas,⁷⁶ les asignan expresa o incidentalmente para su indispensable existencia.⁷⁷

En México, el municipio como hecho objetivo, es decir fáctico⁷⁸ y demostrable, existe y es reconocido como una realidad social, por estar conformado por tres elementos tangibles: población, territorio y gobierno; La población, como un conglomerado de individuos establecidos en un; Territorio, que es el espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos. Gobierno, es el órgano administrador de los bienes y la hacienda del municipio integrado en el ayuntamiento por autoridades electas. En síntesis, para efectos de este estudio, puede afirmarse que el municipio en México es una realidad social, con un espacio geográfico limitado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

3.3.2 Como realidad jurídica.

⁷⁵Diez, M.M. "*Derecho Administrativo*", Buenos Aires, 1968, p. 178.

⁷⁶En lo relativo a las Leyes Orgánicas.

⁷⁷Rendón Huerta, "*Derecho...*" óp. cit. p. 19, sostiene que en la época moderna no goza de la amplia autonomía que tuviera en las ciudades-estados de la antigüedad o las ciudades libres medievales. Su radio de acción es más extenso, sus servicios son más importantes y técnicos y su obra más eficaz, pero su origen político y administrativo está supeditado a un organismo superior del cual es parte integrante.

⁷⁸Desde el punto de vista real o de facto en opinión de Rendón Huerta "*Derecho...*", óp. cit. pp. 131-132, la naturaleza jurídica del Municipio mexicano es autárquica, entendido este concepto como dependencia, subordinación jerárquica, de acuerdo a: a) no tiene delimitada una competencia privativa, en virtud de que tanto las leyes federales, como las estatales se superponen a las materias que de origen corresponden al municipio. Aún cuando constitucionalmente queda una gran imprecisión respecto al rubro de las funciones públicas y otras atribuciones que deberían integrar la competencia exclusiva de los municipios. Sigue señalando que en su opinión, con todo y reformas al artículo 115 constitucional, en que se establecen algunos servicios como propiamente municipales, el problema de la distribución de competencias aún subsiste. b). No tiene potestad legislativa plena; debido a que sus leyes en materia tributaria y la orgánica municipal, las dicta el poder legislativo local, dejando sólo en posibilidad de expedir reglamentos internos, sobre policía y servicios. c) Aún cuando el municipio posee patrimonio propio, -de hecho y de derecho- no puede administrarlo libremente, en tanto subsisten limitaciones para la administración y disposición de sus bienes. d). El poder central subordina al municipal en todos sentidos: le dicta leyes, en múltiples ocasiones hace nugatorios los procesos electorales municipales, determina los ingresos, controla los gastos, vigila y supervisa la actuación de los funcionarios municipales, determinando frecuentemente los cauces políticos por los que debe conducirse a la municipalidad y e) en general predomina la subordinación en todos los órdenes. Comparten opinión en el sentido de sometimiento a un poder superior en lo político o en lo administrativo o en ambos sentidos a la vez: Bielsa, R. "*Principios de Régimen Municipal*". Buenos Aires, 1936, p. 19, Greca, A. "*Derecho y ciencia de la administración municipal*", Santa Fe, 1937, p. 66, Canasi, J. "*Derecho administrativo*", Buenos Aires, 1967, p. 501. En sentido contrario, Brandao Cavalcanti, T. "*Principios Generales de Derecho Administrativo*. Brasil, 1931, manifiesta que la "*entidad autárquica no se halla subordinada jerárquicamente a ningún otro organismo administrativo.... ella recibe sus atribuciones directamente de la ley no de un superior jerárquico*".

Se ubica dentro del mundo subjetivo del deber ser, en este sentido es la organización, la estructura, el orden jurídico que le es dado a la población local para que pueda autogobernarse, satisfacer sus necesidades, desarrollarse y alcanzar sus fines. Como objeto de derecho es un imperativo de organización política, territorial y administrativa⁷⁹ de las entidades federativas, es una institución que se puede analizar como objeto de derechos y obligaciones ya que produce efectos jurídicos,⁸⁰ esto es, crea, modifica, trasmite o extingue derechos y obligaciones.

Desde su versión original, el artículo 115 constitucional atribuyó al municipio personalidad jurídica, situación que en su esencia perdura tras de las nueve reformas de que ha sido objeto, al disponer actualmente en su fracción II: "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley", Rendón.⁸¹ Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, expedida bajo Decreto 11575, dispuso: "Art. 5o. El Municipio tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los términos del título quinto de la Constitución Política del Estado".

El Municipio como Sujeto de Derecho, es una cualidad jurídica, una característica otorgada por el derecho que implica la capacidad de gozar y ejercer derechos y tener obligaciones.⁸² Es una persona jurídica de derecho público,⁸³ que regula su

⁷⁹El Dr. Burgoa Orihuela, I., en su obra "*Derecho Constitucional Mexicano*", 1989, señala que el municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro del estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, una descentralización por región.

⁸⁰ Estos efectos son consecuencia de actos y para los romanos sólo las acciones humanas podían ser actos jurídicos. De entre las acciones humanas consideradas por los romanos como actos jurídicos, la *actio* por antonomasia venía a ser el *agere*, por ser la forma del exigir jurídico, actual o posible, en el marco de un sistema procesal caracterizado por su tono bélico, en el que las partes, situadas en posiciones simétricas, representaban ante el pretor una escena dominada por la mímica, para exponer de manera solemne la razón que les asistía, con miras a ganar una apuesta -que no otra cosa venía a ser el *sacramentum*-, lo que dependía del fallo de un juez. SOHM R., "*Fundamentos históricos*", 1975, p. 132.

⁸¹Rendón Huerta, T. de J. "*Derecho...*" óp. cit. p. 13.

⁸²Acosta Romero, M. "Teoría General del Derecho Administrativo". México. 1981, p. 57., en el mismo sentido Carnelutti, F. "*Teoría general del derecho*". Madrid. 1955, p. 152., CARPIZO, J. "Derecho Constitucional", México, 1991, p. 105, Bielsa, R., "*Los conceptos jurídicos y su terminología*". Argentina. 1987. Pp. 150-154., Gamás Torruco, J., "El estado federal: orígenes, realidades y perspectivas". México. pp. 14-17.

⁸³Tanto la doctrina como el derecho positivo contemporáneos consideran al ente municipal como una persona jurídica a cuyo cargo queda el nivel primario de gobierno de la organización estatal. Para el tratadista uruguayo Martins, D. H., "*El*

estructura y funcionamiento por lo dispuesto en la Constitución Política Federal, la Constitución Local que le corresponde, así como por la Ley Orgánica Municipal de su entidad respectiva y las leyes locales que le sean aplicables, como persona jurídica colectiva de derecho público, tiene los mismos atributos de este tipo de personas.

En México, el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal, reconoce como personas morales a la nación, a los estados y a los municipios, así como a las demás corporaciones de carácter público; también considera como personas morales a las sociedades -civiles o mercantiles-, a los sindicatos de trabajadores y asociaciones profesionales; y a las cooperativas, mutualistas y demás asociaciones que tengan fines lícitos.

Como establece el artículo 28 del referido Código Civil, las personas morales o jurídicas están facultadas para ejercer todos sus derechos a efecto de alcanzar sus fines, los cuales deben ser lícitos. En relación a lo anterior Acosta en su obra *Teoría General del Derecho Administrativo*,⁸⁴ señala que las características del municipio son las siguientes:

- ✓ La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad.
- ✓ Personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes.
- ✓ Denominación o nombre.
- ✓ Ámbito geográfico y domicilio.
- ✓ Elemento patrimonial.
- ✓ Régimen jurídico propio.

municipio es una persona jurídica pública. Las leyes orgánicas municipales modernas lo establecen expresamente y añaden que son capaces de contraer obligaciones y ejercer derechos de naturaleza civil".

⁸⁴Acosta Romero, M, "Teoría General del Derecho..." óp. cit. pp. 55-57.,

- ✓ Objeto.
- ✓ Órganos de representación y administración.
- ✓ Fines.

En relación con la última de las características señaladas, es de considerarse al municipio como elemento teleológico⁸⁵, al igual que toda persona, toda organización y toda entidad, el municipio persigue un fin propio que es el bien publico temporal, el bien común⁸⁶ de sus habitantes, entendido este como: *El conjunto de esas condiciones externas necesarias para el desarrollo de las necesidades personales, la vida material, intelectual y religiosa de los ciudadanos*, Guzmán.⁸⁷ Por su parte Faya⁸⁸ señala que: *El municipio esencialmente se orienta a la plena atención de necesidades de la comunidad territorial donde ejerce sus potestades y su imperio.*

3.3.3. Conceptualización.

3.3.3.1. Etimología.

El termino Municipio surge como concepto jurídico por primera vez en Roma, proviene de la raíz latina munus munare que significa carga, gravamen o prestación, esto como consecuencia de que a cambio del derecho a autogobernarse los pueblos sometidos debían pagar un tributo, es decir un munus. Por su parte, Municipium es el conjunto de obligados a pagar el tributo, así nace la idea de communis, o sea, quien pertenece con los otros a un Municipio, debiendo

⁸⁵Para Rendón Huerta, T. "Derecho Municipal...." óp. cit. p. 14, al municipio debe considerársele como un todo. La suma de dos elementos previos: el humano y el físico, con dos elementos constitutivos: el formal y el teleológico.

⁸⁶La búsqueda del bien común constituye la razón misma de ser de los poderes públicos, los cuales están obligados a actuarlo reconociendo y respetando sus elementos esenciales y según los postulados de las respectivas situaciones históricas.

⁸⁷Guzmán Leal, R. "Sociología". México. 1971. p. 164.

⁸⁸Faya Viesca, "El Federalismo Mexicano". México. p. 221. Un debate entre las facultades específicas y compartidas desde la perspectiva de los estudiosos: Cabrero Mendoza, E., Olmedo, R.; Guillén T., Reyes, H.; Ramos, A., Guerrero Amparán, J.P., Rodríguez Pratts, J.J., Reyes Velázquez, A., lo encontramos en: "Facultades específicas y facultades compartidas de los tres ámbitos de gobierno" en: *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*. México. 2000-pp. 33-62.

participar con ellos de las cargas municipales, en las munus, munare o finalmente Municipio. Quintana.⁸⁹

Atendiendo a su sentido gramatical, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, respecto de la voz *municipio*, presenta una raíz latina y cuatro acepciones: a) Municipio. -Del lat. *Municipium*.- m. Entre los romanos, ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma; b) conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento; c) el mismo ayuntamiento; d) el término municipal.

El Diccionario Jurídico Mexicano⁹⁰ por su parte, lo define: Municipio. I. -Del latín *municipium*.- es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación. Responde el municipio a la idea de una organización comunitaria, con gobierno autónomo que nace por mandato de la CPEUM expresado en el artículo 115. Conforme a esta base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por el cuerpo legislativo de los estados, sin que los municipios puedan dictar sus propias leyes. Es la ley orgánica municipal⁹¹, comúnmente así denominada, expedida por la legislatura de cada Estado, la que regula las otras dos potestades políticas propias de todo gobierno, la administrativa y la judicial.

3.3.3.2. Conceptos más comunes⁹².

⁸⁹ Quintana Roldán, C., "*Derecho Municipal*". óp. cit. p. 5.

⁹⁰ Óp. cit. p. 2166.

⁹¹ En el caso del Estado de Jalisco se denomina Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal.

⁹² En la medida que el concepto del municipio mexicano ha evolucionado en ámbito de gobierno propio, distinguible de las entidades federativas y del gobierno federal, pero a un tiempo parte estructural del Estado, el fundamento único en el cual descansa este proceso es la soberanía popular. La existencia del municipio no es la derivación de un poder externo; menos aún se trata de alguna extensión administrativa de los ejecutivos estatales, como en algunos momentos fue planteado. En estas condiciones, la relación del municipio con la soberanía popular es el fundamento político y jurídico de su perfil constitucional vigente, en cuanto ámbito de gobierno propio.

A partir de la Constitución de 1857, la determinación jurídica de los principios municipalistas anteriores fue objeto de debate entre dos paradigmas conceptuales sobre el federalismo mexicano, que reconocían su pertinencia pero que concebían de manera distinta su localización constitucional. Por un lado, el paradigma del federalismo tradicional en su concepción, para el cual el municipio y su definición correspondían al régimen interior de los estados -heredada del constituyente de 1824- y, por consecuencia, todos sus elementos jurídicos pertenecían a las cartas constitucionales respectivas.

Del otro lado, el paradigma -ampliado- del federalismo, que progresivamente avanzó hacia la inserción de la libertad municipal en la Constitución Federal. A lo largo de este debate la posición predominante fue la segunda, sin que actualmente pueda afirmarse que sea un concepto acabado. De hecho, el debate entre ambos paradigmas continúa reproduciéndose en los espacios legislativos y en las concepciones sobre el federalismo mexicano.⁹³ Entre los dos paradigmas y su coyuntura se ha definido el concepto del municipio libre o libertad municipal en la constitución del país, con un saldo que ha favorecido progresivamente a la concepción ampliada.⁹⁴

A través del tiempo, han sido muchas las concepciones imperantes que se han acuñado sobre la institución municipal, desde que es una sociedad natural domiciliada en la visión iusnaturalista,⁹⁵ hasta la concepción iuspostivista que impera en la Constitución Federal, y que lo sitúa como demarcación territorial con relativa

⁹³ De manera paralela al debate legislativo y conceptual, la historia política de la nación persistió en una inercia centralizada y autoritaria que tuvo entre sus objetos de control a las sociedades municipales y a su gobierno. Los ejecutivos y legislaturas estatales no desplegaron las reivindicaciones municipalistas en sus respectivos marcos jurídicos. Por el contrario, se orientaron a formalizar y a preservar un conjunto de regulaciones y controles jurídicos y políticos *de facto*, con la notable excepción de Hidalgo y Tlaxcala que por un periodo definieron al municipio incluso como un poder político (último tercio del siglo XIX).

⁹⁴ No obstante sus formas aún en discusión, la consecuencia más relevante de lo anterior es que el desarrollo conceptual del municipio en la constitución general ha implicado la construcción de un concepto de federalismo y del Estado que lo incluye como uno de sus componentes básicos, si bien todavía no se expresan de manera categórica ambas derivaciones en el texto constitucional.

⁹⁵ Ahrens, E., "*Curso de Derecho Natural*", traducido por RODRÍGUEZ HORTELANO, P., y DE ASENSI, M. R., 4ª. Ed., 1876, p. 491.

autonomía y patrimonio propio, base de la organización política y administrativa en que se integran los Estados. Atendiendo a su origen, el jurista e investigador Ochoa Campos,⁹⁶ dice que el antecedente más remoto del municipio se ubica en la polis griega, afirmando que para Platón, el municipio: *“encuentra el origen de la polis, en las necesidades diferenciadas de los hombres y en la división del trabajo de ellas”*

Por su parte Juan Palomar,⁹⁷ en su obra define⁹⁸ al Municipio como *“el conjunto de personas asentadas en un mismo territorio jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento.”* Municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí, por el vínculo de muchos siglos, de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural, que no puede disolverse ni debilitarse por su existencia material, no es una creación del poder público, ni tampoco es una ficción de la Ley, precedió a ésta habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, la vida en común, del disfrute pro indiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de ahí se derivaron.

Bajo los criterios anteriores, el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por las Constituciones Federales o de las Entidades Federativas, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza⁹⁹ los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

⁹⁶Ochoa Campos, M. "La reforma Municipal". 1985. México. p.15

⁹⁷Palomar de Miguel, J. "Diccionario para Juristas. 1981. México. p.49.

⁹⁸El termino fue tomado del Diccionario para Juristas, pero adicionalmente es de justicia mencionar que Juan Palomar de Miguel es un lingüista madrileño que ha pasado los últimos cincuenta años de su vida mexicanando, encontrando en la calle nuevas palabras a las que ha buscado su raíz y con las que conformó un Diccionario de México con más de 35 mil mexicanismos, dos mil de ellos nuevos, y más de cuatro mil frases, dichos y refranes.

⁹⁹El término descentralización se define como la transferencia de facultades o atribuciones del Gobierno Central hacia los otros órdenes de gobierno el estatal y el municipal. Debe verse como una gama de mecanismos administrativos que pueden mejorar la eficacia, la efectividad y la capacidad de respuesta de los diversos niveles de gobierno, a este respecto consecuentemente han corrido ríos de tinta, existen estudios previos, empíricos, teóricos, se recomienda: Rodríguez, A. y Velázquez, F., *"Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina"*. Santiago de Chile. 1994. pp. 19-23.; Fraga, G., *"Derecho Administrativo"*. México. 1990. p.57.; Mattos, C.A. *"La descentralización. ¿una nueva panacea para enfrentar el sub desarrollo regional?"*. En: Laurelli, E. y Rofman, A. (Comp.) *"Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis"*. Buenos Aires. 1989. Pp. 15-25; SEGOB, *"Aspectos básicos de la descentralización en México"*. México. 2006. Pp. 13-20; PARDO, M. del C. *"La experiencia descentralizadora en México"*. En: Rodríguez Solórzano, C. (Comp.). *"La descentralización en México"*. 2003, pp. 30-38.; CABRERO MENDOZA, E. *"Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993: logros y desencantos"*. México. 1998. Pp. 105-110.; VALLEJO, J., *"El estado federal de los municipios en México"* México. 1999, p, 362, Arellano Cadena R., *"Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México"*. En: HERNÁNDEZ CHÁVEZ (coord.). *"¿Hacia un nuevo federalismo?"* México 1996. Pp.

3.3.4 Historiografía.¹⁰⁰

El municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social, fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismo que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras el tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, las cuales fueron la curia, la fraternía y la tribu.¹⁰¹

Los estudios históricos en torno al municipio han tenido un auge en las dos últimas décadas, motivados por el interés de explicar el papel que éste desempeñó, en los cambios de las estructuras de los gobiernos y la evolución del poder político local, producidos durante la transición del régimen colonial al México independiente, además de su importancia como base institucional del Estado mexicano.¹⁰² La exploración del tema, ha llevado a una revisión del proceso formativo municipal del periodo colonial tardío a la primera experiencia federal en México, cuyo objetivo ha sido estudiar las transformaciones en la composición de los gobiernos locales y en las formas de participación y representación política, a partir de la creación de los ayuntamientos constitucionales y sus repercusiones en el orden municipal de los estados, después de la consumación de la independencia.

Antes de la llegada de los españoles a México, existían diferentes grupos étnicos con determinados niveles culturales, uno de los más sobresalientes por su desarrollo fueron los aztecas que comenzaron su peregrinar en el año de 1168

223.221., Pineda Pablos N. *"El papel de los gobiernos locales en América Latina"*. En: *"Gestión y política pública"*. 1996. México. pp. 373-392.

¹⁰⁰El análisis histórico tiene pertinencia por su capacidad para reflejar a los procesos y conceptos esenciales de la relación entre el municipio y el Estado mexicano. Los primeros, expresados a través de distintos actores sociales, de sus movimientos, organizaciones y particularmente a través de su acción política, que incluso ha comprendido periodos de conflicto armado. Los segundos, reflejados particularmente en el debate legislativo y en el reto de expresar en el marco jurídico nacional y de los estados a las posiciones políticas que han tenido al municipio como objeto central.

¹⁰¹Caso, A., *"Sociología"*, 15ª. Edición, México, 1969, p. 51.

¹⁰²La mayoría de los trabajos acerca de la instauración del orden municipal liberal en México se han enfocado principalmente a los pueblos indios, donde esto generó cambios notables en la organización del gobierno y la vida política local, pero aún falta profundizar en cómo se dio este proceso en poblaciones que no tenían esta condición.

DC, procedentes de Aztlán, en busca de un sitio que su dios Huitzilopochtli les señalaría para su permanencia definitiva, la ciudad de Tenochtitlán, asiento del imperio azteca, fue fundada en el año de 1325.¹⁰³

Con base en lo anterior, se afirma, que en el México prehispánico¹⁰⁴ se encuentran los primeros antecedentes del municipio, principalmente en la civilización azteca, en el llamado calpulli. El calpulli era una especie de municipio rural primitivo, con un sistema de administración comunitaria y algunos aspectos comunes al municipio actual.¹⁰⁵ Fue una forma de organización política, económica y social integrada por varias familias que poseían y trabajaban comunalmente la tierra. En cuanto a la organización interna, el calpulli se gobernaba a través de un consejo de jefes integrado por los hombres más ancianos de cada familia, el calpulli era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

El primer acto realizado en el continente Americano encaminado a la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española, es sin duda la fundación de un ayuntamiento, sugerida por Cortez y realizada por él y sus compañeros, en la Villa Rica de la Vera Cruz.¹⁰⁶ En ese sentido, Peralta comenta, que según su investigación¹⁰⁷ el 22 de abril de 1519, Hernán Cortés funda el primer ayuntamiento en la América continental,¹⁰⁸ a la nueva población se le designó con el nombre de la Villa Rica de la Vera cruz.¹⁰⁹ Tras la caída de

¹⁰³Peralta Burelo, F. "Orígenes del Municipio en México... óp. cit. México. pp. 10-15.

¹⁰⁴Del análisis efectuado por Rendón Huerta "Derecho..." óp. cit. p. 88, al Municipio en el México precortesiano señala, que la organización política de los pueblos prehispánicos, tiene más de régimen imperial centralista, que de democracia basada en el municipio y que el municipio como institución jurídica en México debe tomarse a partir de la conquista y no antes.

¹⁰⁵Ver Ochoa Campos, M. "El municipio su evolución institucional", México, 1981, p. 109. Pero en un sentido totalmente opuesto, Rendón Huerta Barrera, en su obra Derecho Municipal, cit., nota 11, p.92 señala, que el calpulli es sólo en algunos rasgos, similar al municipio pero no es correcto equipararlo, ya que el primero por sus características y funciones fue superior al segundo.

¹⁰⁶En Díaz Del Castillo, B., "Historia verdadera de la conquista de la nueva España", 7ª.ed., México, 1969, pp. 66, 67.

¹⁰⁷La nueva reforma electoral de la constitución, 1977/1978, México, 1988.

¹⁰⁸En un principio se realizó la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir por contratos realizados por la corona. Más tarde la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal.

¹⁰⁹ Centro Nacional De Estudios Municipales. "Historia del Municipio en México", México, 1985, p. 1. Gelpi Ferro, G. "Estudio sobre América, Conquista, Colonización Gobiernos Coloniales", La Habana, 1864, p.3, afirma que la estructura del

Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521, Cortés fundó el primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacán para posteriormente, en 1524, fundar el ayuntamiento en la ciudad de México. En síntesis, la conquista quebrantó los modelos económicos, políticos e ideológicos de las principales culturas establecidas en territorio que hoy es México.

De hecho la colonización en América se realizó a través de la institución municipal y con el establecimiento del municipio se fue desarrollando el régimen colonial en todo el mundo. El *calpulli* como forma de organización social y política, fue desapareciendo y sucumbió ante el poderío implantado por los conquistadores, y dio paso a la instauración de nuevas formas de producción y de organización gubernamental.¹¹⁰ En la colonia, los municipios se caracterizaron por una excesiva centralización y por la venta de las regidurías, durante la colonia el municipio en México careció de autonomía política y del poder para juzgar, realizando actividades exclusivamente del orden político y la prestación de servicios.

Para Vallarta Plata¹¹¹ el modelo venido de España había padecido la pérdida de facultades y prerrogativas, merced al triunfo de Carlos V sobre las comunidades españolas en los campos de Villamar en abril de 1521, lo que propició el fortalecimiento del modelo centralizador y el poder absolutista a favor del monarca y en detrimento de la autonomía municipal. Según Meller,¹¹² *“.....inevitablemente se reflejó en todo el imperio colonial español; la burocracia real pronto se impuso sobre los impulsos autonómicos de los capitanes conquistadores, de sus descendientes y naturalmente de las poblaciones indígenas sojuzgadas. Sin embargo, la autoridad real dejó a los pueblos y a sus ayuntamientos un cierto ámbito de libertad, el necesario para permitir su reproducción en el tiempo”*.

municipio en México, nace como consecuencia del proceso de colonización española que traía consigo la ideología, costumbres e instituciones. En el mismo sentido: Esquivel Obregón, T. *“Apuntes para la historia del Derecho en México”*. México. 1948, p. 20.

¹¹⁰ *Historia del Municipio en México*, óp. cit., p 3.

¹¹¹ Vallarta Plata, J.G. reconocido académico municipalista, fue presidente municipal de la ciudad de Guadalajara, Jalisco, México de 1983 a 1985. *“Redefinición del sistema federal mexicano”*. Guadalajara, 1994, p. 2.

¹¹² Meyer, L. *“El municipio Mexicano al final del siglo XX historia, obstáculos y posibilidades”*. México.1978, p. 254.

El municipio durante el dominio español, fue una institución fundamental para el régimen colonial, por representar el primer punto de contacto entre el pueblo y el poder público; por tal motivo Zavala¹¹³ afirma: El ayuntamiento es la institución representativa del común en la colonización Española, a pesar de ciertas tendencias oligárquicas y de las limitaciones que impone la realeza al vender los regimientos y al hacer pesar la autoridad de los gobernadores y corregidores sobre las elecciones y los acuerdos municipales. Estos, sin embargo, constituyen el órgano principal de petición y defensa de los derechos de los vecinos; adquieren particular ascendiente en algunas poblaciones distantes de los focos centrales del gobierno real; y, en la forma de cabildo abierto llegan a desempeñar funciones populares.

Una vez iniciado el movimiento de independencia de 1810, se formuló el marco jurídico de la nueva organización política mexicana.¹¹⁴ A su vez, la Constitución de Cádiz provocó cambios significativos dentro de la colonia y fundó principios característicos del municipio mexicano.¹¹⁵ Esta constitución fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en su título VI, capítulo I, artículo 309, indica que para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o de alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre estos si hubiere dos.¹¹⁶

Después de la Constitución de la República Federal en 1824,¹¹⁷ se fue definiendo el número de integrantes y las funciones del ayuntamiento. La década que va de

¹¹³Zavala, S., *"El mundo americano en la época colonial"*, México, 1967, tomo I, p.126.

¹¹⁴Al finalizar los tres siglos de colonia, se obtuvo como saldo la fusión de dos culturas diferentes: la indígena y la hispana, dando lugar a la institución municipal, cuyo base fue la vida comunitaria de los pueblos indígenas. El proceso de organización que se inicia con la vida independiente de la nación, trajo para las administraciones municipales una relación de dependencia respecto de los gobiernos estatales y las autoridades intermedias -prefectos, subprefectos y jefes políticos-.

¹¹⁵En plena decadencia del dominio español en la Nueva España, la Constitución gaditana de 1812 dedica todo el primer capítulo de su título VI al tema de los ayuntamientos, como forma de gobierno de los pueblos, y aún cuando no hace mención expresa del municipio, si hace referencia a los empleos y a las ordenanzas municipales en sus artículos 319 y 32, respectivamente.

¹¹⁶Véase a Martínez Sospedra, M., *"El rey en la Constitución de Cádiz: una monarquía presidencialista"*, Revista Estudios del Departamento de Historia Moderna de la Facultad de Filosofía, 1975, pp. 225-252

¹¹⁷ La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 fue la primera Constitución de México. Entró en vigor el 4 de octubre de 1824, después del derrocamiento del Primer Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide. En la nueva Constitución, la república tomaba el nombre de Estados Unidos Mexicanos, y era definida como una república federal representativa, con el catolicismo como religión oficial. El Congreso Legislativo era bicameral, parecido al de Estados Unidos, con una cámara alta -de Senadores, con dos senadores por estado- y una Cámara baja, con un Diputado por cada 80 mil

1836 a 1846 se distinguió por un esfuerzo de reestructuración político-administrativa que buscaba concretar la centralización política y administrativa de la naciente República. Este proceso alcanzó a la vida municipal, de tal suerte que sus efectos prevalecieron hasta ya muy avanzado el siglo XX: dependencia en sus finanzas públicas del estado y la Federación; sujeción a la red de autoridades locales, y prescripción limitante a las obligaciones y funciones del ayuntamiento.

En esa época, las relaciones del municipio con los estados y el centro, violentadas y sujetas a los intereses de este último, fueron parte de las condiciones que impulsaron la lucha por el cambio que llevaría al fin del régimen del general Díaz. Finalmente, al concluir el movimiento armado de la Revolución Mexicana, el Constituyente de 1917 dio nueva forma a las relaciones del municipio con las entidades federativas y la Federación, en el artículo 115 constitucional, con el fundamento de la tesis del municipio libre. Varias décadas después su promulgación de este artículo constitucional y después de algunas modificaciones, el municipio continúa en la búsqueda de su autonomía efectiva y la consolidación de su desarrollo en lo económico y lo político.¹¹⁸

3.3.5. Naturaleza Jurídica.

3.3.5.1 Constitución Federal.

El origen de la facultad reglamentaria se remonta a la adición de la fracción IV al artículo 115 de la Constitución, según decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de febrero de

habitantes. El poder ejecutivo federal recaía en un Presidente y un Vicepresidente, electos por cuatro años. El poder judicial estaba en manos de los once integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

¹¹⁸Información tomada de un ensayo sobre el municipio en México realizado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Existen numerosos estudios que describen la evolución histórica del Municipio, véase: Acosta Romero, M. "Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas". En "Los municipios en México". México. 1978. pp. 1-18.; Gamas Torruco, J. "El marco jurídico del municipio mexicano" En: "Los municipios en México". México, 1978. p.25.; Rondinelli, D. "Los municipios en México". México. 1982. p. 323; Centro Nacional de Estudios Municipales. "Marco Jurídico del Municipio". Secretaría de Gobernación. México. 1985. p. 98.; Olivares Vionet, R. "El municipio. Antecedentes prehispánicos. Fundación del municipio de la Villa Rica de la Veracruz. Evolución municipal en la colonia. Participación de los municipios en la revolución de independencia". México. 2000, pp. 1-45, Martins, D. "El municipio contemporáneo". Uruguay. 1978. p. 25. CAMARA DE DIPUTADOS. "Bases para una reforma constitucional en materia municipal". México. 2004. pp. 5-23.; Crossman, R.H. "Biografía del Estado Moderno", México. 1992. p. 20.

1976. En ese momento se facultó a estados y municipios para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas cuyo objeto fuese el cumplimiento de los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución. Con ello se inició la regulación de los asentamientos humanos y el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques.

Lo destacable en este apartado es que los ayuntamientos fueron dotados por vez primera de facultades constitucionales para emitir normas de observancia general dentro de su jurisdicción, sin importar que tal facultad se refiriera a la regulación de los asentamientos humanos, esto es, que se tratara en realidad de una facultad limitada a ese tema que cerraba la posibilidad de emitir otros reglamentos.¹¹⁹ Siete años después, culminó el proceso legislativo que reformaba por octava ocasión el artículo 115 constitucional,¹²⁰ este decreto contenía la primera gran reforma al marco constitucional de los municipios.

Entre otras cosas, la fracción II fue adicionada con un segundo párrafo que literalmente consignó:

“...los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

Con esa adición, los municipios incrementaron sus atribuciones materialmente legislativas, extendiendo la facultad de expedir reglamentos en materia de

¹¹⁹Departamento de Documentación Legislativa de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/pdfsrcs/115.pdf> (2006, 4 de marzo).

¹²⁰Una publicación que presenta comentarios, observaciones y críticas de la reforma constitucional al artículo 115, desde el punto de vista de académicos, funcionarios estatales y municipales, así como profesionales ligados a la actividad municipal es: Guerrero Amparán, J.P. y Guillén López, T., (coords.). *“Reflexiones a la reforma municipal del artículo 115 municipal”*. En los temas: “Hacia la reforma del artículo 115”, “comentarios finales sobre la reforma aprobada por el Congreso Federal en junio de 1999”, *“La representación política y social en el municipio, la gobernabilidad democrática y las reformas al artículo 115 constitucional”* y *“La reforma 115 constitucional. El gobierno municipal, federalismo y relaciones intergubernamentales”*. México. 2000. pp. 203-245.

regulación de asentamientos humanos -como se ordenaba en 1976- a las materias que no estuviesen reguladas por el Congreso del estado correspondiente, y que, naturalmente, tuvieren vinculación con el quehacer municipal. Debe entenderse así la necesaria existencia de bases normativas emitidas por la legislatura, para que los ayuntamientos estén en posición jurídica de expedir las disposiciones de observancia general, de acuerdo a esas bases normativas.

Como consecuencia de la reforma en comento, el artículo 115 establece la libertad municipal, como base del sistema democrático mexicano,¹²¹ en este sentido, aparece el municipio libre como baluarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia. Por lo antes planteado y sin respetar secuencia alguna de las fracciones del precepto se explora la autonomía municipal, como facultad jurídica de autorregular la vida de las municipalidades en la esfera jurisdiccional de su competencia, distribuyendo el análisis en tres apartados, mismos que estructuran el artículo 115 de la constitución:

- ✓ Autonomía política,
- ✓ Autonomía administrativa y
- ✓ Autonomía financiera.

Autonomía política.

La premisa del municipio como base de la organización territorial, política y administrativa de México, tiene sustento en el artículo 115 de la CPEUM, al

¹²¹A partir de la reforma realizada en 1999 al artículo 115 constitucional, se intentó delinear como un tercer orden de gobierno al municipio; situación que no se logró, por las limitaciones que presenta el tratar de reglamentar, en detalle, en un solo artículo la totalidad de potestades. Adicionalmente, no se puede conferir al Municipio, la naturaleza jurídica y política, que sólo podría tener, bajo la premisa de una nueva estructura constitucional según: Rendón Huerta, T., "La diversidad Municipal en el contexto de un nuevo artículo 115 Constitucional. Hacia una Ley reglamentaria del artículo 115, bases para una reforma Constitucional en materia Municipal", presentado en *IV Congreso, Retos de Modernización del Municipio Mexicano*, 24, 25 y 26 de noviembre, IGLOM, Guanajuato, 2005.

señalar, en su primer párrafo, que los estados¹²² adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre. En la fracción primera del precepto se fundamenta la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento¹²³ titular de la administración pública municipal. Destaca también esta fracción que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.

En nexa a lo anterior las funciones del ayuntamiento son: formular, aprobar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos. Designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos municipales, -todo ello asociado a la noción de gobernanza-.¹²⁴ Organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal, analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del municipio. Vigilar que se recauden oportuna y correctamente los ingresos municipales.

Asimismo, el ordenamiento le señala obligaciones como: presentar oportunamente al congreso local las cuentas y comprobantes de recaudación y gastos de los

¹²² En los términos del título segundo de la Constitución General de la República, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo -artículo 39-, cuya voluntad es la de constituirse en una república representativa, democrática, Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación -artículo 40- cuyas partes integrantes son los propios Estados y el Distrito Federal -artículo 43-, merced a un pacto Federal que establece un Supremo Poder de la Federación, dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial -artículo 49-.

¹²³ Es el órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio. El ayuntamiento se elige por elección directa, en los términos establecidos en la Ley Orgánica Municipal y dura en su cargo tres años. El Ayuntamiento se integra por: el Presidente Municipal, el Síndico o Síndicos, los Regidores.

¹²⁴ De acuerdo con Pierre, J., el término gobernanza posee una dualidad conceptual. La más tradicional equivale al procedimiento de gobierno en sí, utilizándose más bien en el sentido de conducción o dirección política (*steering*). La otra categoría sobre gobernanza es la "que sirve para definir un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y otros actores al interior de redes decisionales mixtas". Por otra parte, para R.A.W. Rhodes el término *gobernanza* significa reconocer la interdependencia de los sectores público, privado y social para alcanzar una mayor eficiencia de los servicios públicos. Pierre, J., "Introduction: Understanding Governance", en Jon Pierre, *Debating Governance*, Oxford University Press, Inglaterra, 2000, pp. 3-5; Rhodes, R.A.W. "Governance and Public Administration", en Pierre, J., "Debating Governance", *op. cit.*, pp. 54-62.

fondos públicos; fomentar las actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas. La fracción primera establece también, el principio de la no reelección relativa de las autoridades municipales de acuerdo con ello, quienes estén ocupando esos cargos no podrán hacerlo en el periodo inmediato siguiente, otra facultad que se encuentra en la fracción primera del citado artículo, es la que dice; que las legislaturas locales podrán suspender ayuntamientos,¹²⁵ declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.¹²⁶

Autonomía administrativa.

Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, establece las bases, normativas para apreciar el aspecto de la autonomía municipal. La fracción segunda establece que el municipio cuente con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley, se precisa en la misma fracción segunda, que los ayuntamientos¹²⁷ tienen facultades para expedir bandas de policía y buen

¹²⁵ En el caso de la constitución del estado de Jalisco, establece al respecto que: Artículo 76.- El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar que los ayuntamientos se han desintegrado y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por cualesquiera de las causas graves que las leyes prevengan, previo el derecho de audiencia y defensa correspondiente.

Cuando la desintegración de un ayuntamiento ocurra durante el primer año de ejercicio, el Instituto Electoral del Estado, en un término que no excederá de dos meses, convocará a elecciones extraordinarias para elegir al presidente, regidores y síndicos que habrán de concluir el período y el Congreso del Estado elegirá un Concejo Municipal que estará en funciones en tanto ocupen el cargo quienes sean electos popularmente. De igual forma se procederá en caso de nulidad de elecciones.

Si no procediere que se celebren nuevas elecciones, el Congreso designará entre los vecinos del municipio a los integrantes de los concejos municipales que concluirán los períodos respectivos, quienes deberán reunir los mismos requisitos que se establecen para la elección de presidentes municipales. Los concejos municipales y sus integrantes tendrán las mismas facultades y obligaciones que esta Constitución y las leyes establecen para los ayuntamientos.

¹²⁶ En otras épocas era práctica viciada que los estados y los titulares del ejecutivo de esas entidades con gran facilidad, suspendiera ayuntamientos, los declarara desaparecidos o suspendiera el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno.

¹²⁷ En la generalidad de las entidades federativas, el ayuntamiento está integrado por el presidente municipal que lo representa y tiene a su cargo la acción ejecutiva; el síndico, que tiene su representación para todos los asuntos y actos jurídicos y lleva el control de la hacienda pública municipal; los regidores, que reciben una o varias comisiones para vigilar, en nombre de la población, la ejecución de las acciones relacionadas con el bienestar y desarrollo integral del municipio. Forman parte del ayuntamiento también, los funcionarios y personal técnico y administrativo que le auxilian en el cumplimiento de sus funciones. Cuando los miembros del ayuntamiento se reúnen en sesión de trabajo, se constituyen en el cabildo, que es el cuerpo colegiado que toma las decisiones del gobierno municipal.

Por disposición constitucional, el ayuntamiento es el órgano de gobierno que administra y gobierna al municipio; es designado por voto popular directo; entre él y el gobierno del estado no debe haber ninguna autoridad intermedia. Esto último debe interpretarse en el sentido de que entre los miembros que integran los tres poderes del estado: legislativo, ejecutivo y judicial, y el ayuntamiento, no debe haber ninguna autoridad intermedia. Como parte del Estado mexicano y por

gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los estados.

Por su parte la fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida, las fracciones quinta y sexta del artículo otorgan a los municipios amplias facultades para que, dentro del marco de la leyes federales y estatales, aprueben y administren zonificaciones y planes de desarrollo urbano, así como para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales.

Es menester que para complementar una apreciación integral del 115, se debe correlacionar su texto con otros artículos de la propia constitución. Para tal efecto se analizan: el artículo 3º, en su párrafo inicial, así como la fracción novena del precepto, involucra al municipio en la actividad educativa del estado mexicano; el artículo 5º párrafo cuarto, señala como obligatorio el desempeño de los cargos concejiles; el artículo 27, fracción sexta, determina para los municipios plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para servicios públicos; el artículo 31, fracciones segunda y cuarta, indican como obligaciones de los mexicanos, entre otras, asistir en los días y horas asignados por el ayuntamiento del lugar en que residen para recibir instrucción cívica y militar.

El artículo 36, fracción primera, determina como obligaciones del ciudadano de la República, inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tenga, profesión o trabajo del que subsista; el artículo 41 último párrafo establece la capacidad de los partidos políticos nacionales para que, con esa calidad, puedan participar en las elecciones estatales y municipales. También

ser la institución pública más importante del municipio, el ayuntamiento es el principal responsable de planear, conducir, coordinar y orientar sus acciones e inversiones y de regular y fomentar las actividades que demande el interés público, con el fin de obtener una mejoría permanente en la calidad de vida de la población que gobierna y un desarrollo integral y equilibrado que se traduzca en bienestar, convivencia y armonía entre los habitantes del municipio.

en el 108, en su párrafo último, establece que las constituciones de los estados de la República precisarán el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleos, cargos o comisiones en los estados y en los municipios, para el efecto de sus responsabilidades.

Por último, el artículo 117 en su fracción octava, determina que los estados y los municipios no pueden contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, y el 130, indica que en las cuestiones correspondientes a la relación con las asociaciones religiosas y el culto público, los municipios tendrán las facultades que la ley específica señale.

Autonomía financiera.

Sin duda, la autonomía financiera es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal: el político y el administrativo y es el aspecto más polémico, de la redacción del texto original del artículo 115 constitucional, porque no reglamenta adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, propiciando la penuria económica de la mayor parte de las haciendas locales en México. Como ejemplo de las limitaciones presupuestales que hacen que los municipios acudan al poder judicial de la federación, se presenta el caso del municipio de San Luís Río Colorado del Estado de Sonora, que promueve controversia constitucional en contra de la inconstitucionalidad de la "LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO de EGRESOS, para el ejercicio fiscal de 2002" del ESTADO DE SONORA.

"HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA SE ENCUENTRAN TUTELADAS BAJO EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA, POR LO QUE ESOS RECURSOS PERTENECEN EXCLUSIVAMENTE A LOS MUNICIPIOS Y NO AL GOBIERNO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1o., FRACCIÓN I, DE LA "LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002" DEL ESTADO DE SONORA). El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece la forma en que se integra la hacienda municipal, señalando que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; por su parte, los incisos a), b) y c), de la fracción IV mencionada, se refieren a los

conceptos que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria. El indicado inciso a), dispone que, en todo caso, los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, luego, esos recursos, forman parte de la hacienda municipal y están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, lo que hace patente que dichos recursos pertenecen a los Municipios de forma exclusiva y no al Gobierno del Estado; por lo tanto, si en la Ley de Ingresos Estatal se establece que el Gobierno del Estado percibirá los ingresos provenientes del "impuesto predial ejidal", ello vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal. Como consecuencia de lo anterior, la Legislatura Local, tampoco puede establecer disposición alguna que indique a los Municipios el destino de esos recursos, ya que se encuentran bajo el régimen de libre administración hacendaria y en libertad de ocuparlos de acuerdo con sus necesidades, siempre que se apliquen al gasto público".

Clave: P. /J., Núm.: 53/2002

Controversia constitucional 25/2002. Municipio de San Luís Río Colorado, Estado de Sonora. 5 de diciembre de 2002. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de diciembre en curso, aprobó, con el número 53/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de diciembre de dos mil dos.

Materias: Constitucional - Administrativa

Tipo: Controversia Constitucional

Por lo anterior, y ante el legítimo reclamo de los municipios, se modificó la fracción segunda del artículo en cuestión, quedando: como fracción cuarta, que en síntesis dice lo siguiente: los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor, así con las participaciones federales que corresponden al municipio; así como por los ingresos propios.

Como ya se ha señalado, los municipios no cuentan con potestad tributaria, por lo que habrán de conformarse con ejercer solo la competencia tributaria es decir, con aplicar las leyes de Ingresos que le aprueben los congresos locales para proveerse de recursos públicos. Aún cuando de los impuestos contemplados en las leyes antes mencionadas, el único con auténtico potencial recaudatorio es el impuesto predial, siempre y cuando es correctamente administrado.

En relación con la fracción IV del artículo 115 Constitucional existen tesis jurisprudenciales del tipo; Controversia Constitucional en materia constitucional-administrativa que por su relación con el tema del párrafo anterior se transcribe:

“PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo”.

Clave: P. /J., Núm.: 122/2004

Controversia constitucional 14/2004. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 16 de noviembre de 2004. Unanimidad de once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta de noviembre en curso, aprobó, con el número 122/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil cuatro.

Materias: Constitucional - Administrativa

Tipo: Controversia Constitucional

No obstante, que la propia constitución reconoce la autonomía de los municipios, no se puede hablar aún -en los hecho- que realmente lo sean, por carecer de los elementos de una institución con estas características, por ejemplo tienen una gran dependencia financiera, de los gobiernos estatal y federal. La relativa autonomía municipal -en derecho- que se comenta en la primera parte del párrafo, genera frecuentemente la facultad de este orden de gobierno, para acudir al auxilio del poder judicial federal, como promoventes de controversias constitucionales, -como la ya comentada en la página 190- que a la postre se convierten en tesis jurisprudenciales, como la que a continuación se transcribe:

“HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a las Legislaturas Estatales a establecer tasas idénticas para el cálculo de impuestos constitucionalmente reservados a la hacienda municipal, cuando aprueben las leyes de ingresos para cada uno de los Municipios de las entidades federativas; sin embargo, éstos no están constitucionalmente indefensos ante las arbitrariedades que aquellos órganos legislativos pudieran cometer al fijar diferenciadamente dichas tasas, en tanto que si deciden establecer tasas diferenciadas y apartarse de la propuesta municipal respectiva, tienen la carga de demostrar que lo hacen sobre una base objetiva y razonable, pues la integridad de los recursos económicos municipales se vería fuertemente comprometida si tales legislaturas pudieran reducirlos arbitrariamente. Es por ello que aunque la Constitución Federal no beneficie a los Municipios con una garantía de equidad tributaria idéntica a la que confiere a los ciudadanos a través del artículo 31, fracción IV, sí les otorga garantías contra acciones legislativas arbitrarias, como la de recibir impuestos constitucionalmente asegurados en una cantidad menor a la que reciben otros Municipios”.

Clave: P. /J., Núm.: 124/2004

Controversia constitucional 14/2004. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 16 de noviembre de 2004. Unanimidad de once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta de noviembre en curso, aprobó, con el número 124/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil cuatro.

Materias: Constitucional - Administrativa

Tipo: Controversia Constitucional

El principio de libre administración de la hacienda municipal consignado en la fracción en comento, cuyo contenido y alcance ha sido precisado por la SCJN en

varias tesis jurisprudenciales¹²⁸ (véase, por ejemplo, las tesis plenaria 5/2000, de rubro “HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL)”), es *el principio de libre administración de la hacienda municipal*, que asegura a los municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos de que disponen para satisfacer sus necesidades públicas, sin que tengan que sufrir la injerencia de intereses ajenos en ese respecto.¹²⁹

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.¹³⁰ Sólo estarán exentos los bienes de dominio público

¹²⁸Otro principio, al que le ha dado fuerza la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 5/2004 y plasmado en la tesis jurisprudencial plenaria número 46/2004 (de rubro: “RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONOMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORANEA GENERA INTERESES”), es el de *integridad de los recursos económicos municipales*, que asegura a los municipios la percepción efectiva y puntual de los recursos a que constitucionalmente tienen derecho –con independencia de que sólo algunos de ellos caigan bajo el régimen de libre administración municipal- y que obliga a los estados a pagar los intereses correspondientes cuando retarden la entrega de recursos federales a los municipios. GONZÁLEZ MACÍAS, A. en: *Las Garantías Económico Financieras de la Hacienda Municipal*. México. 2007. Revista Hacienda Municipal No. 90, INDETEC, México. 2007.

¹²⁹El principio de libre administración de la hacienda municipal se proyecta sobre parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.

¹³⁰Resulta evidente que el municipio no está facultado para otorgar exención o subsidio alguno, situación comprensible si aplicamos el criterio de: FONROUGE, Carlos M. GIULIANI. Que en su obra *Derecho Financiero*. Ed. Depalma, Buenos

*de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.*¹³¹

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

3.3.6. Potestad y competencia tributaria municipal.

En nexa al epígrafe anterior, -autonomía financiera- se debe reconocer que la potestad tributaria¹³², es un concepto inseparable del concepto soberanía, se dice que soberanía es un poder que no admite un poder superior, los Estados son quienes detentan el poder soberano, el cual les fue concedido por el pueblo en quien por principio radica, al haberlo éste depositado en el la constitución.¹³³ Es

Aires, 1977, Volumen I, pp.286 y 319. Afirma: "una consecuencia inevitable del poder *gravar* es la potestad de *desgravar* o *eximir* la carga tributaria".

¹³¹Para González Macías, A. (2007) en: *La Exención del Pago de Contribuciones Inmobiliarias en Bienes del Dominio Público* Revista Hacienda Municipal No. 92 pág. 76. INDETEC, México. Este principio es acogido ampliamente por la Ley General de Bienes Nacionales, en donde el criterio clasificador de los bienes propiedad de la Federación depende primordialmente del destino a que se encuentre afecto el bien en específico, esto es, su afectación a alguno de los fines componentes del dominio público, así resulta claro de la lectura de los artículos 6 y 7 del anterior cuerpo normativo, que fue publicado el 22 de mayo de 2004. Así, aún cuando resulta claro que el artículo 115 de la Constitución Federal no prevé una exención por la naturaleza del bien raíz, sino que también considera su utilización para fines públicos.

¹³² Sobre esta expresión, no existe uniformidad de criterios doctrinales para definirla, -algunos juristas- la identifican como poder impositivo, otros la llaman poder tributario, también se le conoce como supremacía tributaria, soberanía fiscal o potestad tributaria, lo cierto es que, en todos los casos o enfoques conduce a un solo punto, definir la forma en que el Estado la utiliza para obtener recursos tributarios que le permitan solventar el gasto público, en uso de la soberanía que la Constitución le otorga, mediante el establecimiento de leyes tributarias. Ver a: Quintana Valtierra, J. y Rojas Yañez, J. "Derecho Tributario Mexicano, México. 1997. p.69; De La Garza, S.F. "Derecho Financiero..." op.cit. p.87; Giuliani Fonrouge, C.M. "Derecho Financiero". Argentina. 1976, p.96; Martín, J.M. y Rodríguez Use, G.F. "Derecho Tributario General, de Finanzas y Derecho Tributario". Argentina. 1995, p.185.

¹³³Santana Loza, S., "Ejercicio de potestades tributarias por los ayuntamientos en materia de ingresos por servicios públicos". México, 1999, p. 4

pues, la potestad tributaria un ejercicio de soberanía, que tiene el Estado, de establecer contribuciones y exigir su pago, recursos que utilizará para solventar las demandas ciudadanas, mediante la correcta aplicación del gasto público.

Como ya se ha comentado durante el desarrollo del tema, la Constitución no contempla en su texto, competencias y potestades expresas para cada orden de gobierno, siendo el artículo 124 el que señala reglas generales cuando establece que; *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados* -principio de reserva-. Como se puede observar, no siempre son específicas las atribuciones otorgadas a los funcionarios federales, ya que muchas de ellas se deducen de prohibiciones y limitaciones a las entidades federativas.

Esto ha ocasionado, la presencia de concurrencia de potestades en términos genéricos que obligan a los gobiernos, federal y estatales a concertar en materia de atribuciones. La materia hacendaria no sólo tiene limitaciones *en el principio de reserva*, ya que el artículo 73-VII Constitucional señala: *El Congreso tiene facultad: Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto*. Y el mismo artículo en su fracción XXIX, señala: la exclusividad al Gobierno de la República para establecer gravámenes sobre ciertas materias.¹³⁴ Por otro lado, existen prohibiciones absolutas y relativas a las entidades federativas para el establecimiento de gravámenes sobre ciertas materias, lo cual automáticamente los convierte en exclusivos del Gobierno Federal.

De lo anterior se desprende, que los espacios tributarios son concurrentes, con

¹³⁴“*Para establecer contribuciones: 1o. Sobre el comercio exterior; 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27; 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5o. Especiales sobre: a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; y f) Explotación forestal. g) Producción y consumo de cerveza.*”

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica”.

excepción de los señalados como exclusivos del gobierno federal, pudiendo en consecuencia los municipios recurrir a ellos para el establecimiento de gravámenes. Sin embargo, es del conocimiento público que los municipios no cuentan con capacidad legislativa, que les permita establecer sus propios tributos, teniendo que recurrir a las legislaturas locales, para que sean éstas quienes determinen cuáles y cuantos serán, -previamente aprobados por los respectivos ayuntamientos- las contribuciones que podrán percibir durante el ejercicio fiscal, quedando plasmados en sus correspondientes leyes de ingresos.

Es pertinente reiterar que bajo ninguna circunstancia, el municipio puede crear directamente para sí impuesto alguno, por carecer de poder tributario, tanto originario,¹³⁵ como derivado,¹³⁶ tomando en cuenta que éste no tiene un poder legislativo en sentido estricto, dado que el ayuntamiento como órgano materialmente legislador, se circunscribe a la expedición de disposiciones reglamentarias, por corresponder esta facultad constitucionalmente, a la Entidad Federativa que pertenezca.¹³⁷ Esta teoría queda confirmada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a través de la jurisprudencia 963, foja 1564, Vol. II, Apéndice 1917-1988, que en lo conducente señala:

“IMPUESTOS MUNICIPALES. Los decretados por los Ayuntamientos y no por las legislaturas no tienen el carácter de leyes, y hacerlos efectivos importa una violación constitucional”

Las legislaturas locales por su parte al aprobar las contribuciones municipales, deberán tomar en cuenta los compromisos adquiridos, al firmar el convenio de

¹³⁵Se dice que el poder tributario es *originario* cuando surge de la Constitución y por tanto no se recibe de ninguna otra entidad. Tal es el caso de la Federación y de las Entidades Federativas en México donde ambas tienen poder tributario de origen por así disponerlo la Constitución Federal.

¹³⁶Poder tributario *derivado* es el que la entidad política posee, porque le ha sido transmitido por otra que tiene poder originario, situación no común en México.

¹³⁷El Congreso del Estado del que forma parte, es el facultado para establecer los ingresos fiscales que el municipio deberá recaudar. El municipio tiene autonomía política y administrativa, pero carece de facultad para establecer contribuciones, por lo que no puede determinar las que formarán su hacienda. De acuerdo con los ordenamientos mencionados con anterioridad, los municipios la administrarán libremente; pero son las legislaturas de cada Estado las que aprueban sus leyes de ingresos -los presupuestos de egresos los autorizan los respectivos ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles- y revisan sus cuentas públicas.

adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal,¹³⁸ en el cual se señalan múltiples prohibiciones que reducen en forma considerable, las posibilidades de captación de *ingresos propios* de los municipios. Resulta entonces, que los municipios tienen como principal fuente de ingresos las llamadas *participaciones federales* cuyo peso relativo en sus ingresos totales en algunos casos alcanzan niveles superiores al 80%.

Con la creación de los fondos de aportaciones federales,¹³⁹ contemplados por la Ley de Coordinación Fiscal Federal, la proporción anterior aumentará si se consideran dichos recursos como fuente adicional de ingresos. Esto ha provocado, que parte importante de los municipios del país, descuiden sus fuentes propias de ingresos. Aunque es de reconocerse, que existen casos -normalmente de municipios que conforman las zonas metropolitanas- en que la tendencia ha sido mejorar de la administración tributaria, ayudando en forma importante, a incrementar los ingresos propios provenientes de la recaudación, mayoritariamente, del Impuesto Predial y los servicios agua.

3.3.6.1 Juicios de gestión hacendaria municipal.

¹³⁸ LCF. Artículo 10.- *Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.*

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de la Entidad de que se trate, ordenarán la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual la Entidad se adhiera; del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura de la Entidad por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.

Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

¹³⁹ Estos fondos están regulados por el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal que señala en su, Artículo 25.- *Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes: I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; V. Fondo de Aportaciones Múltiples. VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.*

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo.

Las deficiencias administrativas en el ámbito local -particularmente la municipal-, disminuyen notablemente la capacidad de sus gobiernos para dar solución a las necesidades que en forma cada vez más apremiante plantean los ciudadanos de sus respectivas jurisdicciones, por tener una recaudación por debajo del rendimiento potencial de sus fuentes de ingresos.¹⁴⁰ Los gravámenes, como el impuesto predial pueden producir una buena recaudación eficientemente administrada; pero es común, que por evitar asumir el costo político, que genera el uso los medios de apremio para su recaudación, los municipios particularmente los más alejados de las capitales, de las entidades federativas, tienen una baja o nula captación de recursos propios.¹⁴¹

En México, la resistencia al pago es mayor tratándose de gravámenes municipales,¹⁴² ya sea porque los impuestos federales y estatales están mejor administrados o porque existe por parte de la ciudadanía, mayor conciencia tributaria respecto a su cumplimiento. Otro problema del proceso presupuestario, son las disposiciones legales que lo norman, cuyas debilidades pueden agruparse en tres tipos: fragmentación del proceso, fragmentación del marco jurídico, y ausencia de normas y principios de responsabilidad y disciplina fiscales.¹⁴³

El origen del problema por consecuencia, está con frecuencia en los procesos de planeación gubernamental. Para dar respuesta a la problemática, de las finanzas públicas municipales, relacionada con la planeación, programación, ejercicio y

¹⁴⁰Santana Loza, S. "El bajo rendimiento de los ingresos propios municipales ¿problema sin solución?", Trimestre Fiscal, No. 65, Guadalajara, 1999, pp. 243- 247.

¹⁴¹ Para Santana Loza, S. en "Ejercicio de potestades.... óp. cit., p.1. Los municipios del país han sido pobres en forma ancestral, debido principalmente a que las fuentes a que pueden acudir en forma directa, tienen muchas restricciones; algunas derivadas de normas jurídicas, y otras de compromisos que las entidades federativas han adquirido, principalmente en materia de coordinación fiscal; sin embargo, a pesar de las escasas fuentes tributarias a que pueden recurrir, se percibe en ocasiones poca voluntad por parte de muchos funcionarios municipales para hacer efectivas las aportaciones que por estas fuentes pudieran obtener; independientemente de otras fuentes no tributarias que también explotan de manera deficiente. Son principalmente tres los campos en que la Constitución General de la República en su artículo 115 consagra espacios de ingresos propios para los municipios, señala que percibirán ingresos derivados de: Los bienes que les pertenezcan; Las contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor; y La prestación de los servicios públicos a su cargo.

¹⁴²Chapoy bonifaz, D. B., "La deuda pública, opción de financiamiento a nivel local", Boletín mexicano de derecho comparado, Revista jurídica, No. 101 p. 1,

¹⁴³ El proceso presupuestario en México -particularmente el local- está fragmentado; es decir, las etapas no siguen un patrón homogéneo ni sistemático de esfuerzos que permitan retroalimentar, lo que se planea hacer con lo que se logra obtener.

control de los presupuestos, se hace necesaria la implementación en los procesos, de normas y principios de gestión. Es común que en el ámbito municipal, los responsables del manejo financiero de la entidad, sean poco cuidadosos de los procedimientos que deben seguir los presupuestos, en cuanto a su origen y aplicación.

Para combatir el problema anterior por ejemplo, la administración pública federal cuenta con un instrumento jurídico, que regula el manejo responsable de las finanzas. Fue con la promulgación de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), publicada el 30 de marzo de 2006 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), y que entró en vigor el 1° de abril del mismo año, que la federación quedó dotada de un instrumento que sanciona el ejercicio presupuestal. Por su parte las entidades federativas, cuentan con Leyes de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, pero insuficientes aún, en materia de regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, por la incorrecta aplicación de criterios en materia de:

- ✓ Gasto
- ✓ disciplina fiscal
- ✓ equilibrio presupuestario
- ✓ aplicación de ingresos excedentes
- ✓ ingresos menores a los presupuestados
- ✓ deuda pública municipal.

El gasto público Municipal, es el medio fundamental para la estrategia de desarrollo regional de cualquier país, porque su orientación funcional, estructura económica y ritmo de aplicación, contribuyen al impulso del crecimiento económico, y al financiamiento de los programas públicos. Por lo tanto, su aplicación debe sustentarse en la disciplina presupuestaria; eficiencia de los servicios públicos; e incremento del bienestar de la población. El ejercicio

responsable del gasto se debe caracterizar, por su orientación hacia la atención de las necesidades básicas del desarrollo social y productivo de la región.

Es recomendable que los municipios recurran para su financiamiento en primer lugar a sus fuentes ordinarias de ingresos: impuestos, derechos, productos o aprovechamientos recaudados por sus propias tesorerías o percibidos como participaciones de impuestos cobrados por la federación y/o estado; así como a las transferencias de otros órdenes de gobierno consistentes en programas de apoyo federal para el desarrollo de los gobiernos subnacionales; o los otorgados por los estados para el desarrollo de sus municipios. Si estos recursos resultan insuficientes para financiar los programas previstos en sus planes de trabajo, pueden entonces acudir a los ingresos extraordinarios provenientes del crédito.¹⁴⁴

Para promover el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, se deben adicionalmente, aplicar disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria en las dependencias y entidades del sector público, a través de programas de ahorro para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas establecidas en el presupuesto pero con un instrumento jurídico que sancione su incumplimiento. Teniendo como antecedente de la LFPRH, tanto el estado como el municipio, a través de sus congresos locales deben crear instrumentos jurídicos que permitan sancionar el manejo responsable de sus haciendas, con disciplina fiscal, equilibrio presupuestario y consolidación jurídica de su patrimonio.

La Disciplina Fiscal.

Entendiendo por disciplina fiscal el cumplimiento de los lineamientos de política de ingreso, gasto y endeudamiento publico. Obligando a los responsables del gasto a ejercerlo, con pleno apego a la norma, en los montos y plazos previstos en su

¹⁴⁴Uribe Gómez, J.C. "*La deuda pública como alternativa de financiamiento de los servicios públicos*", INDETEC, Guadalajara, No. 90, 31 de octubre de 1994, pp. 73, 74.

programación y presupuestación, de las asignaciones establecidas. Cumpliendo además con los objetivos y metas planteados, a fin de evitar el desvío o despilfarro; ampliaciones de gasto no programadas; conductas ilícitas, manteniendo a la vez el equilibrio presupuestario impulsando el desarrollo económico regional.

En México existen analistas, a quienes preocupa que los problemas locales se trasladen e impacte la economía nacional, situación que los ha llevado a proponer salvaguardas y condiciones desde el orden federal para asegurar la disciplina fiscal local. Según Inman,¹⁴⁵ es común que las transferencias, avales, fianzas y repago de deudas estatales o municipales, se presenten para los gobiernos locales como la gran oportunidad para comportarse irresponsablemente y trasladar a otros órdenes de gobierno o generaciones sus desequilibrios presupuestales.¹⁴⁶

El Equilibrio Presupuestario:

En relación con el equilibrio presupuestario, debe existir la obligación para estados y municipios, de que el gasto neto total que se proponga y que aprueben los congresos locales, sea el que se ejerza, permitiendo la existencia de déficit fiscal exclusivamente en circunstancias económicas y sociales plenamente justificadas, especificando el monto de financiamiento necesario para cubrirlo, determinando el plazo y forma de pago, e informando del avance de las acciones que permitirán recuperar el equilibrio.

¹⁴⁵Inman, R. P., "Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism" in Rodden, J., Eskeland, G., and Inman, J., Rubinfeld, D., "Fiscal Federalism in Europe: Lessons from the United States Experience" NBER, Working Paper Series, December 1991pp.17,18,19

¹⁴⁶ Estos analistas proponen reglas mínimas y necesarias para imponer disciplina fiscal y promover la eficiencia de los gobiernos locales partiendo de tres premisas: Primero, los gobiernos locales son irresponsables porque tienen incentivos para ello; los incentivos los crean las instituciones legales y la forma como reacciona el gobierno central ante un problema fiscal local; Segundo, los gobiernos locales y el gobierno central son elegidos por voto popular; Tercero, los gobiernos locales y el central pueden generar sus propios ingresos y financiar los servicios públicos que prestan.

Siguiendo los criterios que en el ámbito federal regula la LFPRH debe establecerse que a toda propuesta de aumento o creación de gasto en el proyecto de Presupuesto de Egresos, debe agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso y que a partir de las iniciativas de ley o decreto que se presenten, se realizará la evaluación presupuestaria de su impacto. También es recomendable, que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se formulen con base en objetivos, parámetros cuantificables de política económica e indicadores del desempeño, para que sean congruentes con el Plan de Desarrollo correspondiente y los programas que de él deriven.

Asimismo, se deben definir los criterios generales de política económica, en donde se expliquen las medidas fiscales que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. En ellos se expondrán también, los costos fiscales futuros en las iniciativas de ley o decreto relacionadas con las citadas líneas generales de política, acompañado de propuestas para enfrentarlos explicando los riesgos relevantes para las finanzas públicas, y las propuestas de acción para enfrentarlos.

Los Ingresos excedentes.

Igualmente importante es, el tratamiento que debe darse a los recursos en exceso que resulten en un ejercicio fiscal respecto a los ingresos programados en las correspondientes leyes de ingresos autorizadas por las legislaturas locales, producto del incremento de ingresos propios de las entidades municipales. En el municipio, una de las causas más comunes económicas, es el deficiente manejo de los servicios de agua y limitaciones del impuesto predial, ya sea por el rezago en su recaudación o por la apatía en el cumplimiento de los contribuyentes. En México, los impuestos a la propiedad raíz son la fuente principal de los ingresos

propios de los municipios; y una aceptable fuente de recursos cuando son correctamente administrados.¹⁴⁷

En contraste, cuando se eficiente su recaudación, se convierten en un importante impulsor de ingresos superiores, a los establecidos en las leyes y presupuestos correspondientes. La presencia de ingresos fiscales superiores a los presupuestados en un ejercicio fiscal, en la jurisdicción municipal de que se trate deben ser sujetos de vigilancia especial. Por otra parte, los excedentes de ingresos con destino específico, por disposición expresa de leyes fiscales y los ingresos propios de los municipios, deben tener un destino claro en su aplicación.

Ingresos menores a los presupuestados.

La captación de ingresos, menor a la presupuestada, es un fenómeno muy frecuente en las finanzas públicas municipales. Los ajustes presupuestales correspondientes que deben realizarse con prudencia y orden jurídico, su reconocimiento legal debe empezar por la creación de un fondo de estabilización y de no existir o ser éste insuficiente, los ajustes en el gasto deben efectuarse principalmente en rubros no prioritarios para evitar que afecte la atención a programas sociales.

Para lograr los objetivos antes planteados, es menester incorporar los principios de responsabilidad hacendaria -en este momento, sólo establecidos por la federación- tanto a las entidades federativas como a los municipios como parte de la agenda legislativa. Con ello se otorga mayor certidumbre sobre la política fiscal y sus resultados y da mayor garantía a los ciudadanos del buen uso de sus contribuciones, hecho que crea adicionalmente conciencia tributaria.

Deuda pública municipal.¹⁴⁸

¹⁴⁷ INDETEC, "*Deuda pública local*", Finanzas Públicas Locales, Guadalajara, 1994, p. 128.

¹⁴⁸ La deuda pública municipal es el conjunto de obligaciones contraídas por las subdivisiones políticas de las entidades federativas, cada una de las cuales es el resultado de una operación de crédito. La deuda pública local permite ampliar los

Sólo existe un desfase en la relación ingreso-egreso, y después de haber agotado toda posibilidad de obtener recursos, deben buscarse ingresos adicionales, recurriendo a la deuda pública, sea mediante empréstitos, o bien a través de la emisión y colocación de bonos y obligaciones.¹⁴⁹ Las entidades Federativas, previa autorización de sus Congresos, podrán contratar deuda directa en los términos, de sus respectivas leyes, por ejemplo, hasta por el monto neto del 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos, autorizados por el ejercicio fiscal en el que se contrate el crédito, sin considerar los recursos obtenidos de los mismos.¹⁵⁰

Los Congresos del Estados pueden autorizar al Ejecutivo para contratar deuda directa con montos superiores a los señalados en el párrafo anterior, cuando tengan capacidad financiera para pagarlos considerando su naturaleza, objeto y destino del empréstito. Los municipios por su parte, pueden contratar deuda directa en los términos establecidos en los párrafos anteriores, cuando así lo autorice el Ayuntamiento por mayoría simple de sus miembros, o con el acuerdo de las dos terceras partes cuando el empréstito trascienda el periodo de la administración municipal.

No obstante, financieramente es recomendable que cuando las inversiones no sean estrictamente indispensables, con el fin de equilibrar la relación ingreso-egreso se reconsidere el gasto que da origen al déficit. Cuando sean imprescindibles los préstamos deben contratarse, planeándolos con todo cuidado,

ingresos presentes para hacer frente en forma inmediata a las exigencias de la comunidad; pero debe contraerse de modo que sea una deuda activa, destinada a la inversión en obras públicas productivas y al mejoramiento en la prestación de los servicios públicos. En cumplimiento a lo establecido por los artículos 115, fracción II, tercer párrafo, inciso b) y 117, fracción VIII, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas tienen la obligación de promulgar leyes que tengan por objeto, fijar las bases para regular las operaciones del financiamiento que constituyan deuda pública, que realicen el estado, los municipios y sus respectivas entidades públicas, así como el registro y control de dichas operaciones. En el Estado de Jalisco este ordenamiento fue aprobado el 17 de diciembre de 1996, publicado el 16 de enero de 1997 y entró en vigor el 17 de enero de 1997, con el nombre de Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

¹⁴⁹Uribe Gómez, J. C., "Aspectos generales de la deuda pública municipal y sus inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios", Hacienda Municipal, Guadalajara, No. 47, junio de 1994, pp. 48-52.

¹⁵⁰Esto, en el caso del estado de Jalisco por así establecerlo el artículo 5 de su Ley de Deuda Pública.

porque el endeudamiento es una forma de financiamiento a la que sólo debe acudir con prudencia, porque así como ayuda a fomentar el desarrollo y a aumentar la prosperidad económica y social, fuera de control produce consecuencias lesivas a la economía de la entidad endeudada.

Patrimonio municipal.

Con respecto a la administración del patrimonio municipal es común que sea deficiente la reglamentación y normatividad para el uso, aprovechamiento, control y resguardo de bienes que lo componen. Inexistencia en los municipios, de reglamentos que regulen los sistemas de administración de bienes y cuando estos existen frecuentemente son “letra muerta”, por apatía o desconocimiento de los funcionarios que en teoría deberían hacerlos cumplir.¹⁵¹ Nula identificación de buena parte de los bienes inmuebles propiedad de los ayuntamientos, aunado a la falta de regularización de su situación jurídica y falta de coordinación entre las áreas que tienen funciones relacionadas con el registro y control de bienes municipales es una constante en México.

Aún cuando, la actual reglamentación y normatividad, son ordenamientos públicos que tienen por objeto; definir el patrimonio municipal y el de sus organismos descentralizados; controlar empresas de participación y fideicomisos públicos municipales; determinar su régimen jurídico; regular la celebración de cualquier acto o contrato relacionado con éstos; y reglamentar su administración, control, registro y actualización. Las normas carecen de fuerza jurídica que permita obligar, a quienes tienen la responsabilidad de su manejo, a que cumplan los

¹⁵¹ Es importante aclarar que en el caso del Estado de Jalisco, buena parte de los 125 municipios cuentan con un reglamento sobre la materia, ya que la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco en sus artículos, 40 fracción II y 75 a 93 lo establecen como obligación. Dichos reglamentos, se expiden además, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 77 fracción II de la Constitución Política del Estado de Jalisco. Pero aún, cuando las disposiciones contenidas en el citado reglamento norman el actuar de los servidores públicos de los municipios, en todo lo referente al manejo del patrimonio municipal, lo considero insuficiente.

ordenamientos que los rigen o en su defecto reciban sanciones con el carácter de “crédito fiscal”.

3.4. Reflexiones y propuestas sobre el capítulo

Reflexiones:

El debate en torno a las relaciones intergubernamentales en América Latina es permanente, se asegura que el papel que desempeñan estas, en el desarrollo económico de la región es determinante, y la discusión sobre el nivel de descentralización, su intensidad, su formalización y flexibilidad, continúa siendo un proceso en construcción. Los sistemas intergubernamentales de transferencias en América Latina, generalmente han sido evaluados como no óptimos desde el punto de vista económico y político, debido a la rigidez en su diseño y ausencia de adecuados incentivos.

Por su parte, en México las relaciones intergubernamentales, a partir de la recomposición de la geografía política del país fueron más debatidas, centrando su análisis y discusión en, si la existencia de órdenes de gobierno subnacionales con administraciones financieramente sólidas, constituye una amenaza para la integración nacional, al incentivar las dinámicas centrífugas, o bien facilitan la cohesión de los distintos órdenes de gobierno en el país, distribuyendo el poder y dando mayor juego a las divisiones políticas existentes.

Propuestas:

En América Latina, los procesos de reestructuración de las relaciones intergubernamentales, tendientes a fortalecer los órdenes de gobierno subnacionales se deben intensificar, ya que independientemente de la estructura del Estado que las promueva, ayudarán a evitar dinámicas de fragmentación y favorecer la cohesión nacional coadyuvando a la consolidación democrática de la región. Así mismo, deben existir espacios en las políticas públicas de la región, en que la acción coordinada de dos o más niveles de gobiernos, pueda rendir

mejores resultados que la acción independiente, sobre todo en países como México.

En el mismo sentido, México debe consolidar sus métodos y niveles de transferencias intergubernamentales, pues sólo a través de la asignación de tareas, que definan claramente las responsabilidades de cada orden de gobierno, se pueden eficientar los procesos de gestión pública. Es necesario por consecuencia, que la descentralización no se limite al ejercicio del gasto y de algunas funciones públicas, adicionalmente se deben restituir potestades recaudatorias y de gestión a los gobiernos subnacionales.

Reflexiones:

En materia de relaciones intergubernamentales, la parte más complicada del debate, se presenta en la distribución de algunas competencias, cuando existe concurrencia entre federación, estados y municipios. Las materias de mayor debate son: educación, salud pública, vías generales de comunicación, medioambiente, combate a la pobreza, seguridad pública, y por supuesto las potestades recaudatorias. Con estas reglas -no muy claras-, las municipalidades de la región y particularmente México, tiene que afrontar en los próximos años el desafío de lograr una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos que presta.

Históricamente, en este conjunto de competencias concurrentes, -en particular la relacionada con mayor capacidad recaudatoria-, la federación y los estados han jugado el papel más importante. No obstante, existen también, competencias concurrentes entre federación, estados y municipios, en las cuales este último juega el papel más importante, aún con limitaciones en su capacidad financiera. Estas competencias se relacionan con la planeación, regulación y control de los asentamientos humanos, la administración del desarrollo regional y la tenencia de la tierra, entre las más importantes.

Propuestas:

Otorgar mayores recursos fiscales -o potestades para que los obtengan- a los estados y municipios para que puedan dar cumplimiento a las nuevas responsabilidades, adquiridas como consecuencia de las políticas públicas implementadas en materia de descentralización. El rediseño de transferencias de potestades debe ser con nuevos criterios que tomen en cuenta tanto factores de distribución del ingreso, como de costo de los servicios, corresponsabilidad fiscal local y eficiencia administrativa.

Se requiere dotar al modelo mexicano, de un marco jurídico que permita regular las relaciones intergubernamentales de los tres órdenes de gobierno con mayor precisión, eliminando los actuales escenarios de ambigüedad, insuficiencia y obsolescencia en que se encuentran leyes y reglamentos. Particularmente, el relacionado con los municipios, ya que buena parte de ellos, no cuentan con una normatividad administrativa de base ni con reglamentos de planeación, además, su marco normativo depende de los congresos, federal y estatales por lo que no pueden solucionar esas ambigüedades jurídicas, por sí solos.

Reflexión:

Una de las formas de gestión pública intergubernamental, más novedosas y con mayor sentido, recientemente incorporada por diversos países de la región, es la asociación intermunicipal y se ha convertido en una opción viable para determinadas acciones de gobierno. La intermunicipalidad constituye la facultad que tienen los municipios, para establecer un proceso de integración entre dos o más de ellos para el desarrollo de tareas comunes. La asociación de municipios, es una relación horizontal y se establece mediante un proceso de gestión independiente, en el que los actores definen los mecanismos de acción administrativa conjunta, que permite proporcionar un servicio público o resolver algún problema que compartan sus jurisdicciones.

Propuesta:

En México, se debe aprovechar cada vez más, como opción en la gestión pública local, a la intermunicipalidad. La asociación de municipios como contrato, es una opción que surge como un derecho propio de la autonomía que la constitución federal le reconoce al municipio. Es la asociación intermunicipal una figura legal, utilizada con frecuencia, sólo por los gobiernos de las zonas metropolitanas, por lo que se recomienda generalizar su uso. Incorporar como política pública, un número cada vez mayor de programas de gobierno, que condicionen la asignación de recursos, a que estos se ejerzan a través de asociaciones de municipios, en problemas como la preservación del medio ambiente, con el fin de eficientar su inversión.

Reflexiones:

Es pertinente precisar, que las reformas tendientes a fortalecer el municipio, como opción para lograr la sustentabilidad del desarrollo en México, es un proceso que no se agota en los contenidos de la constitución federal del país y sus leyes reglamentarias. La reforma municipal en México, requiere adicionalmente fundamentar propuestas en sus necesidades contemporáneas, como su consolidación democrática, el reconocimiento de lo local como nuevo eje del desarrollo nacional sustentable y, una perspectiva más amplia del papel que debe jugar en la reforma del Estado.

La incorporación de la sociedad civil en la toma de decisiones, es otro aspecto determinante en el proceso. En este sentido, la consulta ciudadana se ha convertido en el mejor instrumento, para involucrar y corresponsabilizar de las políticas públicas a los habitantes de las regiones que impactan. Como se puede apreciar, es complejo y amplio el escenario, que presenta el aún incipiente avance del municipio como institución y orden de gobierno, por su heterogeneidad y limitada capacidad financiera.

Propuestas:

La sesión de nuevas potestades y responsabilidad, de parte de la federación y entidades federativas, hacia el municipio es un requerimiento, que permitirá precisar y consolidar su presencia como auténtico orden de gobierno. Bajo la premisa anterior, debe considerarse al municipio como una buena opción, para la implantación de tributos como instrumento para la preservación del medio ambiente, al ser este orden de gobierno, el que mayor contacto tiene con el ciudadano y el que menos resistencia encontraría a la medida. Esto último es lo que da origen a la hipótesis, que se comprueba con el estudio de opinión que presento como capítulo IV.

Otra propuesta viable -pero de carácter temporal- para el municipio, aún con las actuales limitaciones jurídicas, es la implantación de una sobretasa al impuesto predial. No obstante que, desde el punto de vista de la teoría microeconómica, y el de la política ambiental, la sobretasa no opera dentro de la lógica de los impuestos ambientales, puesto que no buscan alterar el comportamiento de los agentes contaminadores, ni afectan directamente el nivel de contaminación, porque su base gravable -el valor catastral de los predios- no tiene una relación directa con la contaminación. La ventaja - eminentemente recaudatoria- sería su aplicación inmediata, y sólo en tanto se le otorguen al ayuntamiento mayores potestades tributario-ambientales.

No obstante he de reconocer que existen argumentos de inconstitucionalidad, suficientes para no implantarlos, entre otros los que señala Ortega Maldonado¹⁵² *“nosotros sostenemos el criterio de que la proporcionalidad de las contribuciones no sólo debe analizarse conforme a las características de cada una de ellas, sino también respecto de la incidencia que sobre el contribuyente realiza todo el sistema fiscal en su conjunto. En este sentido, podría ser considerado como*

¹⁵² Ortega Maldonado, J.M. "Primer curso...". óp. cit. p. 229.

inequitativo o desproporcionado un tercer impuesto que se creara en adición al predial y al de adquisición de bienes inmuebles que ya pesan sobre esta misma fuente impositiva”

En adición a la anterior, otra opción jurídicamente más viable, sería la implantación de una sobrecuota al servicio de agua potable, que en el caso de Jalisco, se proporciona a través de un organismo descentralizado de carácter intermunicipal denominado Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), en el que participan los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tonalá y Tlaquepaque. El organismo se constituye a partir de la disposición establecida en el artículo 115 constitucional, fracción III, inciso i, tercer párrafo que a la letra señala: *“Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.....”*

Si se optara por la sobrecuota propuesta, previa autorización de los ayuntamientos y del congreso del estado, los recursos recaudados podrían destinarse al saneamiento de las aguas del Río Santiago,¹⁵³ que es otro de los problemas más apremiantes de la propia zona metropolitana, por el grado de contaminación de sus aguas, consideradas entre las más contaminadas del mundo.¹⁵⁴ Otro aspecto a considerar, es el manejo honesto y transparente de los recursos ya que es una condicionante que la sociedad exige, para tal efecto sería recomendable la creación de un fideicomiso, sin descuidar en el proceso la presencia de la sociedad civil.

¹⁵³ El Río Santiago nace en el lago de Chapala y corre por los Estados de Jalisco y Nayarit, en el Estado de Jalisco pasa por los municipios de Ocotlán, Guadalajara, Juanacatlán, el Salto y Tequila. En sus aguas se ha comprobado la presencia de metales pesados como plomo, zinc, mercurio y altos niveles de amoníaco y fosfatos que son un peligro para la salud humana.

¹⁵⁴ El nada honroso reconocimiento, surge a partir del escándalo que a nivel mundial, provocó la noticia del 14 de febrero de 2008 de la muerte de un niño, que al caer accidentalmente ingirió agua del río y murió por los altos contenidos de metales pesados y arsénico.

CAPITULO 4.

La Actitud del Ciudadano ante las contribuciones ambientales.

Estudio de caso.

4.1. Introducción.

En los capítulos previos, se ha realizado un análisis multidisciplinario de los tributos ambientales, el estudio ha contemplado sus orígenes, evolución y situación actual, bajo criterios económicos, jurídicos y particularmente administrativos. La investigación parte de la exploración, de experiencias empíricas en países vanguardistas, en el uso de este tipo de instrumentos económicos, así como las rutas y estrategias emprendidas, por países que han implementado políticas públicas con criterios ambientalistas, mediante auténticas reformas tributarias.

Atención especial se dio, al análisis de países que como parte de las reformas, renegociaron su pacto federal, reconociendo al ámbito local como la mejor instancia de gobierno, para dar respuesta a las demandas sociales en materia ambiental. A la exploración anterior se le agregó un recurso de investigación, que por su relevancia en los modelos de tributación ambiental en el mundo, consideré pertinente proponer, dando origen a la investigación de campo que se presenta como último capítulo. El estudio de caso, fue realizado en la Zona Metropolitana de Guadalajara, en un barrio con alta incidencia de problemas ambientales, conocido como "Miravalle". En él se evalúa, tanto el nivel de conciencia sobre la problemática ambiental, como la actitud del ciudadano ante la hipotética implantación de tributos o ecotasas.

Los resultados de la investigación de campo, procuraron aportar elementos suficientes que sirvieran de evidencia: para confirmar la hipótesis inicialmente planteada; corroborar la factibilidad de la implantación de tributos ambientales en los municipios que comparten el problema; como un medio para sentar precedente en Jalisco, de que la solución a los cada vez más graves problemas

de contaminación¹ que sufren sus habitantes, es viable y que la sociedad civil debe involucrarse en el proceso.

4.2. Planteamiento del Problema. (Del estudio de caso).

Las contingencias ambientales, de la Zona Metropolitana de Guadalajara, originadas por altas concentraciones de contaminantes atmosféricos, han provocado serios problemas de salud en los habitantes del sector sur denominado Miravalle, principalmente en niños y adultos mayores, la mala calidad del aire se asemeja y en ocasiones ha sido superior, a la que se tiene en las grandes urbes, debido a la crítica situación en los últimos años, se han tenido que activar la primera y segunda fase de contingencia ambiental² para disminuir los daños a la salud pública³.

Ante la magnitud del problema y después de año y medio de trabajo, mediante declaratoria publicada en el periódico oficial del Estado de Jalisco, el 23 de enero del 2007 para entrar en vigor el día 24, Miravalle es declarada, zona de **“alta fragilidad ambiental”**, con la intención de reducir la contaminación ambiental, a través de mecanismos de efecto inmediato, que establece la política y legislación ambiental del Estado, en la que se considera la zona más contaminada de la ciudad.

¹ *“Tiene ocho meses de nacido y se talla los ojos con sus pequeñas manitas. Aún no habla, no puede comunicar su dolor. La irritación en los ojos es notable. El color rojo de sus pupilas y las lágrimas denotan que está enfermo. Se llama Otzmar Ramón Hernández Arias. Vive en Miravalle y padece de las vías respiratorias por las fuertes concentraciones de contaminantes en la zona donde vive con sus padres, además de infección en los ojitos. A su corta edad, el infante sufre de las consecuencias de vivir en una de las regiones más contaminadas de la Zona conurbada de Guadalajara”.* Artículo: Contaminación el reto a vencer. Periódico el Informador. Publicado el 16 de enero del 2007.

² Se consideran medidas del Plan de contingencia fases I y II las siguientes: recomendaciones a la población como cerrar puertas, ventanas y celosías de sus vivienda o centro de trabajo, respirar a través de un pañuelo húmedo sobre nariz y boca, colocar toallas o lienzos húmedos en aberturas de puertas y ventanas; notificar al sector educativo sobre la suspensión de actividades al aire libre, las autoridades municipales suspenden actividades de bacheo, reducen los sistemas de incineración entre otras, hasta que los índices de contaminación disminuyen.

³ Miravalle llegó en los meses de abril y mayo de 2005 a cifras récord de contaminación del aire por partículas, lo que se consideró como una catástrofe, esto dio lugar a un estudio en dónde se trató de correlacionar la existencia del aumento de las enfermedades y los índices de contaminación, dicho estudio realizado por investigadores de la Universidad de Guadalajara, indican que donde hay más contaminación, se incrementan las muertes por enfermedades respiratorias y que los habitantes de la zona Miravalle presentan una mayor incidencia en muertes por enfermedades respiratorias; además éstos se han visto afectados por la contaminación lo que era palpable en ausencias laborales y escolares. Ante estos señalamientos las autoridades del sector salud del Estado de Jalisco contradicen lo señalado manifestando que las cifras presentadas por mortandad debido a padecimientos respiratorios en Miravalle no son reales, que si existen casos pero son aislados.

El polígono que delimita el área⁴ de Alta Fragilidad Atmosférica en la zona Miravalle cubre la protección a 26,456 hectáreas, comprendidas en los Municipios de Guadalajara con 1,429.20 hectáreas, Tlaquepaque con 6,142.77 hectáreas, El Salto con 1,026.22 hectáreas y Tlajomulco de Zúñiga con 17,858.03 hectáreas. Los doce criterios que establece la Declaratoria son:

1. En la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano y en la definición de los usos de suelo las autoridades municipales deberán tomar en cuenta los altos y recurrentes niveles de contaminación atmosférica; privilegiando la autorización de emplazamientos urbanos, comerciales de servicios, o en su caso, industriales de bajo o nulo efecto contaminante.
2. No deberá autorizarse el establecimiento o desarrollo de nuevas industrias, actividades productivas o de servicio que aumenten los niveles de contaminación atmosférica, especialmente de aquellas que propicien la generación de partículas suspendidas en el aire, a excepción de las que autorice la Secretaría del Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable.
3. Las actividades industriales y de servicio que actualmente se desarrollan y que son fuentes de emisión contaminante a la atmósfera, deberán ser sometidas a *una regulación ambiental más estricta*.
4. La pavimentación o empedrado de calles deberá considerarse como una acción prioritaria.
5. Se deberán eficientar los sistemas de recolección y transporte de residuos sólidos municipales, especial atención tendrán la regulación y control de incendios y el saneamiento permanente de lotes baldíos.

⁴Tomando como base la información generada durante diez años de un análisis sobre el comportamiento de vientos dominantes que son registrados cuando se activa una contingencia ambiental, se establecieron las áreas que quedarían dentro del polígono de protección.

6. Competerá a la Secretaría de Vialidad y Transporte, reforzar la vigilancia en la zona para garantizar la fluidez vehicular en el área de protección, así como revisar la sincronización de los semáforos, eliminar los topes innecesarios, distanciar las paradas de autobuses del transporte colectivo e implementar rutas alternas a la zona.
7. Se realizará de manera permanente acciones de reforestación y revegetación de las áreas públicas orientadas a aumentar la cobertura vegetal.
8. Se procurará que el nivel de la calidad del aire siempre sea “satisfactorio”; los límites máximos permisibles de emisiones contaminantes generadas por fuentes fijas de competencia estatal y municipal deberán sujetarse a normatividad de acuerdo a las condiciones particulares de la zona de fragilidad.
9. La reglamentación municipal aplicable, así como los planes y programas de desarrollo urbano, deberán considerar los criterios y prohibiciones para todas aquellas conductas productivas, de servicio o de esparcimiento para su realización, sometan a combustión materiales altamente impactantes (llantas) y propicien alteraciones negativas en la calidad del aire.
10. Los predios destinados a la agricultura deberán contar con cortinas rompevientos.
11. Es necesario conservar y proteger la permanencia y productividad de predios agropecuarios esto dado al beneficio ambiental que ofrecen.
12. Deberán suspenderse las prácticas de quemas agrícolas innecesarias, sólo deberán autorizarse las que sean productivas

al campo, indicando a los particulares que éstas se realizaran en horarios donde los niveles de la calidad del aire no presenten riesgo que ocasionen una contingencia atmosférica.

Con la evidencia social y formal de la intensidad de los problemas ambientales de la zona; es que se considera pertinente este trabajo de investigación, para que los sujetos a quienes se debe focalizar el estudio de caso; sean los habitantes de la zona de alta fragilidad ambiental, es decir, “Miravalle” en la parte correspondiente al municipio de Tlaquepaque y la que comparte territorialmente con Guadalajara. Pese a, que como se ha comentado durante el desarrollo de la investigación, existen limitaciones en materia de potestades recaudatorias, por no formar parte de la gestión ambiental municipal.

4.3 Objetivos de la investigación de campo:

- ✓ Identificar el nivel de conocimiento y sensibilización, que los ciudadanos tienen en relación con los problemas ambientales.
- ✓ Conocer la actitud del ciudadano respecto a la problemática ambiental y alternativas de solución.
- ✓ Descubrir el grado de disponibilidad de los ciudadanos, a sufragar los costos que representan la solución a los problemas de contaminación.
- ✓ Fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones con respecto a su problemática ambiental.
- ✓ Justificar la implantación de un impuesto ambiental local o sobre tasa en el Impuesto Predial o sobre cuota al servicio de agua potable.

4.4. Premisas:

Existen dos premisas en el estudio de caso:

Primera: Existe conciencia ciudadana, entre los habitantes de la zona considerada como de “fragilidad ambiental”, La sociedad civil está consciente,

de lo importante que resulta la participación y corresponsabilidad social, en la solución del problema ambiental de su entorno, sólo requiere saber ¿Cómo hacerlo? Los habitantes de la zona están dispuestos a contribuir económicamente, siempre y cuando conozcan el destino específico de sus aportaciones.

Segunda: Como orden de gobierno, el Municipio no cuenta con la inversión suficiente en infraestructura y programas de rescate y preservación de los recursos naturales; los municipios involucrados en el problema de la zona, carecen de recursos presupuestarios y potestades recaudatorias para obtenerlos; razón por la que se debe dotar a los municipios de instrumentos jurídicos, que le permitan la creación de tributos ambientales, y/o en una primera aproximación, el establecimiento de una sobretasa en el Impuesto Predial. **Con las reservas del caso, ya comentadas en la última de las propuestas del capítulo 3, páginas 208-209**, o una sobrecuota a los servicios de agua potable y alcantarillado.

4.5. Las preguntas de investigación:

- ✓ ¿Los habitantes de la zona “Miravalle” están conscientes de la problemática ambiental en la que viven?
- ✓ ¿Los habitantes de la zona con “fragilidad ambiental”, permitirían la aplicación de gravámenes o políticas de protección al medio ambiente?
- ✓ ¿Qué orden de importancia merecen los problemas ambientales municipales que se tienen que resolver?
- ✓ ¿En qué forma se les facilitaría contribuir para lograr generar las condiciones apropiadas para su cabal cumplimiento?

- ✓ ¿Desde el punto de vista del ciudadano afectado, la aportación económica, es una tarea pendiente que debe ser compartida con los entes económicos y autoridades responsables de la política ambiental?

- ✓ ¿Podrá el sistema tributario municipal en este caso los Municipios de la Zona Metropolitana, adoptar medidas tales como: el establecimiento de un impuesto ambiental local, que generen ingresos fiscales que puedan invertirse en la restauración de los recursos naturales?

4.6. Marco Teórico.

4.6.1. Situación geográfica del municipio de Tlaquepaque.

Después de Identificar el problema, se realizó el diagnóstico que sobre la temática ambiental tiene la zona, con el objeto de analizar los principales problemas, detectados por la entidad local y si se cuenta con instrumentos que regulen el medioambiente. El municipio de Tlaquepaque⁵ se localiza en la subregión centro conurbada. A una altura de 1,600 metros sobre el nivel del mar. La cabecera municipal se encuentra enclavada a una altura de 1,580 metros. Limita al norte con los municipios de Tonalá, Zapopan y Guadalajara, al sur con Tlajomulco de Zúñiga y el Salto; al este, Tonalá y al oeste Tlajomulco de Zúñiga,⁶ cuenta con 563,006⁷ habitantes, representa el .34% de la superficie total del Estado de Jalisco.

Para el estudio de caso, se tomó la decisión de realizarlo en la zona denominada de alta fragilidad ambiental, conocida como “Miravalle”, parte

⁵Según el “Glosario de la Administración Pública Municipal”, dentro de las cuatro grandes categorías a Tlaquepaque le correspondería la categoría de Municipio Metropolitano, ya que se encuentra conurbado con los grandes municipios urbanos de las megaciudades y por su vecindad con la capital del Estado. Por la misma razón refiere, comparte con ellos problemas necesidades e intereses, esto lo obliga a diseñar mecanismos de cooperación para responder con eficiencia a los retos que la impone esa cercanía territorial. Asimismo debido a su importancia como asentamientos industriales, comerciales y de servicios de alcance regional, cuenta con una compleja y variada infraestructura de desarrollo, aunque no quedan ajenos a la fuerte problemática que rodea a los municipios urbanos. *“El Municipio Mexicano”*. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. p. 49.

⁶Fuente: Los Municipios de Jalisco. Enciclopedia los Municipios de México. Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de Jalisco. 1988.

⁷Fuente: INEGI. II conteo de población y vivienda 2005.

ficha informativa que el ayuntamiento de Tlaquepaque, maneja como diagnóstico ambiental Municipal. Entre otros datos, se encuentran los principales problemas que el municipio enfrenta en lo relativo a: agua, aire, suelo y señala los instrumentos de política ambiental con los que cuenta. En el documento se podrá observar que en su política ambiental, los instrumentos económicos no forman parte de sus fuentes de ingresos.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL.⁸

Planeación Ambiental:	Sí
Instrumentos económicos:	No
Ordenamiento ecológico	No
Criterios ambientales en la promoción del Desarrollo Municipal:	Sí, Reglamento Municipal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos:	No
Evaluación del Impacto Ambiental:	Sí
Normatividad ambiental:	Sí
Medidas de protección de áreas naturales:	No
Investigación y Educación ambiental:	Sí, Programas de aprovechamiento, revalorización y reuso de residuos sólidos urbanos, Educación ambiental.
Información y vigilancia:	Sí, Centro de Información Ambiental.
Autorregulación y Auditorías ambientales:	No.

⁸ Fuente: página Web semades.jalisco.gob.mx/site/da/fichas/12tlaquepaque/htm.

AGUA

Fuentes de Abastecimiento:	Bordo, estanque comunitario, ojo de agua, pozos, presas, arroyo y tanques.
Tipo de agua:	Comercial (comercio, restaurantes), Industrial, Agrícola, Ganadero, Granjas (avícolas, porcinas), Huertos frutícolas, Turístico y Urbano.
Descargas de Aguas residuales en:	Drenaje y arroyo
Cuenta con planta de tratamiento:	No
Contaminación de aguas superficiales por:	Descargas de aguas residuales sin tratamiento, industria.
Contaminación de acuíferos por:	Descargas industriales clandestinas
Sobreexplotación de acuíferos por:	Incremento en la demanda residencial

CONTAMINACIÓN ATMOSFERICA

Humos por:	Ladrilleras y talleres artesanales
Polvos por:	Procesos industriales y tránsito vehicular
Gases por:	Tránsito vehicular

SUELO

Contaminación por:	Inadecuada disposición de residuos industriales
Erosión hídrica y/o eólica por:	Asentamientos urbanos mal planificados
Compactación por:	No proporciona información
Inundaciones por:	Urbanización en zonas inadecuadas, lluvias y problemas en el drenaje

VEGETACIÓN

Pérdida de diversidad por:	No
Impactos a especies amenazadas o en peligro de extinción por:	No
Impacto a la regeneración natural por:	No proporciona información
Impacto a la cubierta vegetal por:	Crecimiento urbano y aprovechamiento inadecuado de material geológico

CONDICIONES DE LA FAUNA

Pérdida de diversidad por:	No
Impactos a especies amenazadas o en peligro de extinción por:	No
Pérdida de hábitat de especies silvestres por:	Crecimiento Urbano
Impacto a corredores de fauna por:	Crecimiento urbano
Impactos a puntos de paso o rutas de especies migratorias por:	No

IMPACTO AL SOSIEGO DE LA POBLACIÓN

Ruido por:	Actividades industriales
Luminosidad por:	Comercios y servicios (anuncios luminosos)
Olores por:	Actividades industriales y vertido de aguas residuales urbanas a cielo abierto (falta de drenaje)
Vibraciones por:	No
Medio perceptual (cuenca visual, paisaje) por:	Crecimiento urbano, actividad comercial e industrial, agricultura y ganadería

BASURA

Cuenta con vertedero controlado:	No
Tiene sistema de limpieza en zonas públicas:	Si, en todo el municipio
Tiene contenedores o depósitos urbanos para basura:	Si, en el centro histórico, en plazas de las delegaciones, escuelas y centros deportivos.
Existen programas de reciclado y reuso:	Si, en 28 colonias del Municipio
Cuenta con centros de acopio:	Sí, en Colonia Canal 58
Realiza control de fauna indeseable:	No proporcionó información
Realiza limpieza de cuerpos de agua (ríos, lagos, presas, ojos de agua, etc.):	Sí

El diagnóstico ambiental para el Municipio de Tlaquepaque, permite detectar adicionalmente, una serie de contingencias ambientales que se reflejan en los siguientes problemas y en el orden de importancia que la ficha establece:

- ✓ Contaminación de aguas superficiales, inundaciones, erosión hídrica, contaminación de la atmósfera por generación de humos, polvos, gases, generación de ruido y olores, contaminación del suelo.
- ✓ Sobreexplotación de acuífero.
- ✓ Contaminación de acuíferos
- ✓ Impacto a la cubierta vegetal
- ✓ Luminosidad
- ✓ Erosión hídrica
- ✓ Impacto al medio perceptual (cuenta visual, paisaje).

Ahora bien, con los datos encontrados se procedió a dar seguimiento a la problemática detectada para elaborar la metodología que se requiere para el estudio de caso, para ello se tomaron los factores susceptibles de ser estudiados que se ajusten a las particularidades de la zona afectada objeto del presente estudio.

4.7. Metodología.

Es a través del trabajo de campo, que se pretenden comprobar las hipótesis formuladas y dar respuesta a las interrogantes planteadas, analizando el grado de conciencia que existe sobre el problema ambiental y la actitud que adopta el ciudadano, cuando se le plantea la necesidad de su participación activa en la solución, por ejemplo, mediante el pago de tributos ambientales. Para este efecto, la investigación de campo se realiza respetando los modelos metodológicos recomendados en estudios de opinión, partiendo de:

Diagnóstico

Delimitación

Instrumento de recolección de datos

Estrategia operativa

Análisis de datos

- ✓ Factor ambiental. En este se incluyen los aspectos medioambientales que se tienen detectados con problemática dentro del entorno de la zona como: paisaje, transporte, agua, ruido y calidad del aire.

- ✓ Factor socioeconómico. El análisis que sobre este factor se realizó, proporcionó información muy valiosa para medir, indicadores tales como: la edad de los habitantes, el género, la escolaridad y la ocupación.

Delimitación

Como se señala en el epígrafe correspondiente al marco teórico del estudio de caso, como una primera fase, se efectuó una extensa revisión documental para conocer las percepciones y necesidades respecto al medio ambiente de la zona, soportando estadísticamente la representatividad de la muestra en una zona considerada en “crisis ambiental”.

El diseño muestral elaborado, corresponde a un diseño de submuestreo aleatorio estratificado, constó de dos etapas de selección y una partición del universo. Al diseñar la muestra se consideraron los siguientes elementos:

- ✓ El Universo de estudio es la población mayor de 18 años que vive en la Zona Miravalle.
- ✓ Representatividad de la opinión de la población mayor de 18 años que vive en la Zona Miravalle.
- ✓ Las unidades de muestreo son las viviendas.

Se utilizó como marco de muestreo el listado de secciones electorales del IFE de las pasadas elecciones federales (2006), la partición del universo corresponde a la estratificación de la población mayor de 18 años que habita en la zona Miravalle, después de tener los casos por estrato, se seleccionó la manzana de manera aleatoria y una vez seleccionada la manzana, se seleccionó la vivienda también aleatoriamente y posterior a ella el individuo con igual probabilidad de ser seleccionado, marcando con esto el inicio del trabajo de campo.

Instrumento de recolección de datos

A la segunda fase, correspondió la elaboración y diseño del instrumento que sirvió como herramienta técnica de recolección de datos, optando por la encuesta en ella se invita a los ciudadanos previamente seleccionados, -mediante entrevista puerta a puerta- a contestar las preguntas contenidas en

un cuestionario, en el cual se captó la información requerida a los ciudadanos de la zona “Miravalle”. Los reactivos se depuraron mediante análisis y múltiples ajustes, con la finalidad de garantizar que los resultados fueran confiables cuidando la imparcialidad, claridad de la información y evitando manipulación en las respuestas.

El cuestionario contenía seis vertientes:

- ✓ La Evaluación del medio ambiente,
- ✓ Sus principales problemas,
- ✓ Medidas de Solución,
- ✓ Acciones a favor del medio ambiente,
- ✓ Postura ante las contribuciones
- ✓ Formas de contribuir al mejoramiento ambiental y
- ✓ responsables en la contribución.

Estrategia de operación:

Establecido el instrumento de investigación, la encuesta se aplicó a 200 habitantes de la zona en conflicto “Miravalle”, que comprende a los Municipios de Guadalajara y Tlaquepaque; se llevó a cabo los días 2 y 3 de Diciembre de 2006, garantizando en todo momento el anonimato a los entrevistados.

El trabajo consistió en organizar grupos con funciones específicas que a continuación se describen:

Estudiantes en campo.- Fueron los responsables de realizar las entrevistas, previamente seleccionados y capacitados con la finalidad de que la aplicación de la entrevista “cara a cara”, fuera realizada de la manera más responsable posible. Se les instruyó en aspectos tales como; la actitud a tomar ante la persona seleccionada; la forma de expresarse mediante palabras claras y lenguaje comprensible y directo; plantear los objetivos de la entrevista y el carácter voluntario de la misma, solicitando amablemente su colaboración.

Se recomendó a los entrevistadores ponderar, que se trataba de una investigación de carácter académico y no político, encaminada a fomentar la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones a los problemas medioambientales que presenta su comunidad. Se les capacitó para explicar detalladamente los términos por si la persona entrevistada los desconocía, cuidando que con ello no se indujera a la respuesta.

Coordinadores.- Por cada grupo de encuestadores, se seleccionó un coordinador con el encargo de supervisar, coordinar el trabajo de campo antes, durante y después del levantamiento. Soporte medular de la investigación.

Director.- La Responsabilidad de la investigación la asumí en su totalidad, mediante la supervisión permanente de cada una de las etapas y de todos los participantes tanto coordinadores como encuestadores.

Análisis de datos:

Una vez formulado el cuestionario, y establecida la estrategia operativa se procedió a su aplicación y con los resultados obtenidos de la encuesta, se procedió a su validación, interpretación y análisis. Aún cuando existen otros métodos como el estadístico y/o de regresión estándar. Para este caso, no fue posible aplicarlos porque la información que se genera en este tipo de encuestas no lo permite concebir variables cualitativas y no cuantitativas.

El estudio estima un 95% de confianza y un +/-5% de error muestral, el diseño de la muestra garantiza que en las estimaciones 95/100 el error no pasa de +/- 3.1% en estudios de opinión pública, además del error muestral, se debe considerar que pueden existir otros errores ocasionados por las incidencias en el trabajo de campo.

Todo lo anterior se concentra en el siguiente esquema:

Fecha de levantamiento:	2 y 3 de Diciembre de 2006
Universo de estudio:	Población mayor de 18 años que vive en la Zona Miravalle
Tamaño de la muestra:	200 casos
Técnica de muestreo:	Submuestreo aleatorio estratificado
Técnica de levantamiento de campo:	Entrevistas vía domiciliaria, asegurando el anonimato de los entrevistados
Confiabilidad estadística:	95%
Grado de error estadístico:	+ / - 5 %

4.8. Participación ciudadana.

La participación ciudadana⁹, en los procesos de decisión han sido históricamente de mejora y legitimación de las actuaciones públicas, independiente de cual sea el ámbito al que afectan, hoy en el mundo, no es la excepción, la participación ciudadana constituye el principal indicador en las políticas públicas¹⁰.

⁹ Es importante reconocer la existencia de dos modelos de participación ciudadana, el corporativista y el consensual, en el primero es excluyente, selectiva y clientelística, mientras que en segundo es plural, voluntaria y autónoma. Para ampliar sobre el tema ver: Schmitter, P., "Cinco Reflexiones sobre la Cuarta Onda de Democratizaciones". En: Barba, Barros y Hurtado (coords.). "Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina". México. (1991). UdeG Ed., Porrúa/FLACSO

¹⁰ Para Prieto Pérez, J. En: "Sociedad civil, rendición de cuentas y transparencia. Un punto de encuentro". México, 2008, p.42. "debemos reconocer que en México la sociedad civil ha estado dejando de ser una sociedad débil y subordinada frente al Estado. Esto es evidente en los movimientos urbanos, étnicos y grupos minoritarios donde, hasta hace poco, el patrimonialismo, el caciquismo y el corporativismo habían sido los patrones comunes de comportamiento. En la actualidad, este tipo de modelos tienden a extinguirse y los gobiernos van perdiendo el control y el monopolio de la representación de los movimientos urbanos populares"

Los mecanismos de participación¹¹ tienen una particular importancia en los procesos colectivos de toma de decisiones, la problemática ambiental constituye un gran reto social que requiere un amplio debate público y una voluntad clara de iniciar soluciones innovadoras en el marco del consenso. La idea de involucrar en este estudio de caso a la ciudadanía, es porque constituyen el soporte social necesario para definir y desarrollar las políticas ambientales municipales.

La participación social en la formulación de políticas ambientales, puede darse individualmente o en grupos organizados; para solicitar, exigir, reclamar y ejercer sus responsabilidades en busca de una mejor calidad de vida. El tipo de información que se genera por este medio servirá para promover propuestas que impulsen iniciativas de contribuciones de carácter medioambiental de las que hasta hoy se adolecen y confirma la hipótesis de este trabajo; lo que exprese la opinión pública no debe reducirse a simple señalamientos sino constituirse en una pieza fundamental que permita crear escenarios futuros de políticas públicas a largo, mediano y corto plazo.

El Estado de Jalisco incorpora a su legislación en marzo de 1998 la “Ley de Participación Ciudadana” la cual reconoce al referéndum¹², el plebiscito y la iniciativa popular como figuras mediante las cuales la ciudadanía puede proponer nuevas leyes o modificar las ya existentes, así como crear conciencia entre los ciudadanos de que tienen que involucrarse en las decisiones públicas

¹¹ Graizbord, B. en su artículo “Planeación urbana, participación ciudadana y cambio social”, señala que para que sea efectiva la participación ciudadana debe atender cuatro dimensiones: 1. La escala. Considera señalar las diferencias tratándose de ciudad, zona, barrio o los espacios de uso común vecinales. 2. El tiempo. Señala que no es lo mismo intervenir ex post que ex ante en el proceso de planeación, lo primero implica la continua evaluación de resultados que constituirán los insumos para la formulación de políticas o identificación de problemas. 3. El contexto. Refiere que debe distinguirse entre una situación de rutina y una de crisis. La primera está referida procedimientos operativos establecidos, normales, estandarizados. Una situación de crisis, implica grandes cambios de política o modificación del espacio político en el que se tiene que tomar decisiones y responder a cambios abruptos en el ambiente institucional y 4. Los motivos de los actores. Esto es, existe diferencia cuando se trata de intereses utilitarios, pecuniarios y materiales, que cuando se tienen motivaciones simbólicas, o cuando lo que se busca es un fin político de uno profesional, o cuando la intervención puede tener un alcance o motivación inmediatos o alienten expectativas de largo plazo.

¹² Referéndum. Del latín *referendum*, de *referre*: referir. Es una manifestación de la democracia constitucional, en la cual mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del Pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso del poder, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por el referéndum y el plebiscito. “Diccionario Jurídico Mexicano”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ed. Porrúa. p. 2718.

Plebiscito. Tiene un parentesco histórico con el Referéndum, la diferencia esencial consiste en que éste no afecta a actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno. *Ibidem*.

Iniciativa Popular. Es un procedimiento de la democracia semidirecta, este procedimiento permite a los ciudadanos participar en la tarea gubernamental de manera más inmediata a través de la elección de sus representantes. La iniciativa popular tiende a provocar una decisión de los gobernantes. *Ibid.* p. 1724.

con voz y voto. A su vez el Reglamento de Participación Ciudadana y Vecinal del Municipio de Tlaquepaque en su artículo 10 señala: *“Son requisitos para que el ayuntamiento reconozca el carácter de asociación vecinal: Que su objeto social se refiera a la organización, representación y participación de los vecinos para colaborar con el ayuntamiento en.... el mejoramiento del ambiente y, en general, el desarrollo de las mejores condiciones de vida de sus miembros”*.

4.9. Resultados.

Como preámbulo a describir los resultados de la encuesta, es necesario dar a conocer los resultados con respecto a el factor socioeconómico de la zona encuestada, es decir, qué edades tienen los encuestados, cuál es su sexo, el grado de escolaridad y su ocupación, además de diferenciar en porcentajes el universo total de la población tomada como muestra de la zona donde se llevó a cabo el levantamiento, como se ha citado anteriormente la zona elegida “Miravalle” comprende una parte del municipio de Guadalajara y otra de Tlaquepaque.

Los encuestados fueron ciudadanos mayores de 18 años, los resultados obtenidos con respecto a la edad el 34.8 por ciento de la población encuestada dijo tener 45 años o más, el 22.9 por ciento manifestó tener 35 a 44 años, el 24.9 por ciento reveló estar entre los 25 a 34 años y el 17.4 por ciento de 18 a 24 años.

Por lo que corresponde al sexo de los encuestados al femenino se le atribuye el más alto porcentaje con el 52.2 por ciento y la representatividad masculina fue del 47.8% por ciento.

Sobre la escolaridad el 31.3 por ciento indicó que realizó estudios hasta el nivel de Secundaria, mientras que el 27.9 por ciento tiene un adiestramiento técnico o bachillerato, el 25.4 por ciento señaló que recibió instrucción primaria, también indicaron que sólo el 10.9 por ciento cuenta con Licenciatura, a los que manifestaron contar con estudios de posgrados les correspondió el

menor porcentaje con el .5 por ciento y el 4 por ciento no cuenta con ningún tipo de estudio.

Con lo que respecta al oficio que desempeñan las personas encuestadas el 32.8 por ciento dijeron ser amas de casa, el 24.4 por ciento empleados en el sector privado, el 15.4 por ciento manifestaron ser empleados públicos, el 8 por ciento se dedican a estudiar, el 6.5 por ciento trabajan de forma independiente, el 6 por ciento son comerciantes, el 3.5 realizan otra actividad, el .5% son trabajadores del campo y el 3 por ciento manifestaron ser desempleados.

Es importante destacar que del total de habitantes encuestados de la zona "Miravalle" el 52.2 por ciento pertenece al municipio de Tlaquepaque y el 47.8 por ciento al municipio de Guadalajara.

Una vez hechas estas apreciaciones, que más adelante se analizarán conjuntamente con los resultados que enseguida se describen y los instrumentos de investigación arrojaron los siguientes resultados:

4.9.1. Evaluación del Medio Ambiente.

En lo que corresponde al primer apartado denominado la evaluación del medio ambiente; las respuestas al primer reactivo revelan que el 49.8 por ciento de los habitantes de la zona de Miravalle se considera muy consciente respecto del estado del medio ambiente; el 32.8 por ciento sólo algo conscientes, el 13.9 por ciento manifestaron estar poco conscientes y el 3.5 por ciento dijeron no ser nada conscientes del estado que guarda el medio ambiente en la zona que habitan.

El reactivo número dos se encaminó a recoger la calificación que otorgan los ciudadanos encuestados a los elementos que conforman el medio ambiente de la zona en la cual viven, se les cuestionó sobre:

- Calidad del agua
- Servicio y recolección de basura
- Áreas verdes
- Calidad del aire
- Estado del transporte público
- Contaminación visual y
- Contaminación auditiva

En lo relativo a la calidad del agua el 62.2 por ciento le da una calificación buena, el 25.4 por ciento la considera de mala calidad y el 3.5 por ciento se manifiesta por tener agua de excelente calidad y el 2 por ciento la califica como pésima.

En cuanto al servicio de recolección de basura el 70.1 por ciento dice que es buena, el 21.9 por ciento la califica como mala, a excelente le correspondió un 6 por ciento y un 2 por ciento como pésima.

Las áreas verdes son consideradas malas en un 60.2 por ciento, el 22.9 por ciento indica que son buenas y el 16.4 por ciento señalaron como pésima lo relativo a áreas verdes y sólo el .5% manifestaron que son excelentes.

La calidad del aire les mereció las siguientes calificaciones: el 64.7 por ciento califica como pésimo la calidad del aire de su zona habitacional, el 30.3 por ciento mala, el 5 por ciento buena y a la calificación de excelente le correspondió el 0 por ciento.

Al estado que guarda el transporte público le otorgan una calificación del 67.7 por ciento como buena, el 25.4 por ciento opinó que es malo, el 4 por ciento lo califica como pésimo y el 3 por ciento dice que es excelente.

Sobre la contaminación visual el 46.8 por ciento la califica como buena, al 43.3 por ciento le parece mala el 6 por ciento opina por una contaminación visual pésima y el 3.5 por ciento excelente.

Al referirse a la contaminación auditiva los habitantes de Miravalle se pronunciaron en un 47.3 por ciento que es buena, el 40.3 por ciento la califican como mala el 9.5 por ciento pésima y el 2.5 por ciento excelente.

4.9.2. Sus principales problemas.

El tercer reactivo se elaboró con la finalidad de que los ciudadanos respondieran en tres ocasiones y enumeraran los tres principales problemas que visualizan en su comunidad, tomando como base los mismos elementos del reactivo anterior y adicionando otras tres alternativas: otro, ninguno o no sé.

En la primera mención los principales problemas detectados en una primera por la ciudadanía en la zona de Miravalle de acuerdo instrumento de investigación son: el 62.2 por ciento visualiza como principal problema la calidad del aire. El 8 por ciento las áreas verdes. A la contaminación visual le correspondió un 5 por ciento. A la calidad del agua un 4.5 por ciento seguido de un 3.5 por ciento del servicio y recolección de basura, un 2 por ciento considera al estado del transporte público un problema y el 1.5 por ciento contestó que la contaminación auditiva el mismo porcentaje manifestó desconocer los problemas.

En una segunda mención le correspondió a las áreas verdes el 24.4 por ciento, el 15.9 por ciento a la contaminación auditiva, el 14.4 por ciento a la calidad del aire, el 7 por ciento de los encuestados dijeron que el servicio y recolección de basura, el 6.5 por ciento se manifestó en igualdad de circunstancias a la calidad del agua, la contaminación visual y la auditiva, el 5 por ciento por ninguno y el 6 por ciento contestó que otro, sólo el 1 por ciento en esta segunda mención dijo no saber de la existencia de problemas ambientales.

En la tercera mención el 21.4 por ciento de los encuestados no contestó, el 14.9 por ciento ve a las áreas verdes como principal problema, el 10 por ciento a la contaminación auditiva, el 9 por ciento dice que ninguno, el 7.5 por ciento correspondió a la calidad del aire, el 7 por ciento manifiesta que es un problema el servicio y recolección de basura y el 4.5 por ciento no sabe.

4.9.3. Medidas de solución.

Los resultados a las alternativas de solución al problema de la contaminación fueron los siguientes: el 44.3 por ciento se pronuncia por otorgar sanciones a industrias contaminadoras, el 28.4 por ciento considera que una medida favorable serían las relacionadas a las campañas de conscientización que favorezcan el medio ambiente, el 10 por ciento contestó que la medida sería realizar campañas de afinación, el 5 por ciento por realizar un cambio en legislación ambiental, el 2 por ciento por reglamentar las fiestas y/o música a altas horas de la noche, el 1.5 por ciento señala que es conveniente hacer difusión a la legislación ambiental el .5 por ciento por regular el exceso de espectaculares publicitarios en la calle, el 6.5 por ciento contestó por otro diferente a las alternativas presentadas y el 1 por ciento no contestó.

4.9.4. Acciones a favor del medio ambiente.

Al cuestionar a los ciudadanos sobre las acciones que ejecuta normalmente a favor del medio ambiente sus respuestas fueron: en lo concerniente a comprar agua y otras bebidas en envases retornables el 85.5 por ciento contestó que sí lo hace y el 14.4 por ciento no, al respecto de conscientizar a la familia sobre la importancia de cuidar el medio ambiente el 82.1 por ciento si lo hace y el 17.9 por ciento no, el 77.6 por ciento si se desplaza siempre que le es posible a pie el 22.4 por ciento no.

En lo relativo a mantenerse informado sobre contingencias ambientales municipales el 66.7 por ciento contestó afirmativamente y el 33.3 por ciento dijo no, el 40.8 por ciento utiliza papel reciclado y el 58.7 no lo hace, los que contestaron que sí clasifican la basura representan el 18.9 por ciento mientras que el 81.1 por ciento no lo hace, el 82.1 por ciento no participa en programas para la defensa y conservación del medio ambiente y el 17.9 por ciento si participa y por último el 96 por ciento no realiza ninguna otra acción a favor del medio ambiente y el 4 por ciento dijeron que sí.

4.9.5. Postura ante las contribuciones.

A la pregunta sobre la responsabilidad que creen tener en la protección al medio ambiente, la respuesta del 56.2 por ciento de los encuestados fue que mucha, el 35.3 por ciento poca y el 8.5 no reconoce responsabilidad alguna.

Al cuestionar a los encuestados que si deberían contribuir económicamente, de manera que se erradique el problema de la contaminación, el 64.2 por ciento manifestó que sí y el 35.8 por ciento contestó no.

La respuesta por parte de los ciudadanos de Miravalle sobre si están conscientes de que para preservar y rescatar el medio ambiente se necesita contribuir económicamente el 70.1 por ciento contestó afirmativamente y el 29.4 por ciento dijo no.

4.9.6. Formas de contribuir al mejoramiento ambiental.

Al ofrecer diferentes alternativas para facilitar el contribuir en el aspecto ambiental los resultados señalados fueron: al 35.8 por ciento se le facilitaría pagar como una cuota, el 27.9 por ciento dijo que lo harían conjuntamente con el pago de otros servicios el 14.4 por ciento se pronuncia por un impuesto, el 20.4 por ciento dijo que ninguna alternativa de las mencionadas y sólo el 1.5 por ciento de los encuestados no contestó.

4.9.7. Responsables de la contribución.

Para que los ciudadanos respondieran la pregunta de a quién consideran que debe aportar la contribución entre el Gobierno Federal, el Estatal, el Municipal, las Industrias, los ciudadanos, todos proporcionalmente, la respuesta a las opciones que se les ofrecieron fueron: el 41.8 por ciento dijo que todos deben aportar proporcionalmente, el 20.9 por ciento contestó que es responsabilidad del Gobierno Federal, el 12.5 por ciento manifestó que las industrias, el 10 por

ciento que le corresponde al gobierno municipal, el 8.5 por ciento al gobierno estatal, el 3.5 por ciento a los ciudadanos, el uno por ciento dijo que otro y el dos por ciento contestó no saber.

Por último en este mismo contexto, se les cuestionó tres veces sobre: si tuviera que distribuir la contribución entre el gobierno la ciudadanía y las empresas; ¿cuál considera que sería el porcentaje de la mejor distribución y la más justa? La parte que corresponde al gobierno arrojó un 31.3 por ciento, la ciudadanía en un 25.4 por ciento y a las empresas el porcentaje más alto quedó en 15.4 por ciento.

4.9.8. Cruces entre Variables.

En este punto y en primer término se muestran los resultados obtenidos de cruces entre las variables de edad, sexo, escolaridad, ocupación y población con respecto a los que contestaron **sí y no** a la interrogante sobre si creen necesario contribuir económicamente con la finalidad de erradicar el problema de la contaminación, los resultados de los del grupo que dijeron sí y la primer variable que corresponde a la edad son: Los habitantes de la zona Miravalle cuyas edades fluctúan entre los 18 y los 24 años representan el 71.4 por ciento, los que tienen entre 25 y 34 años el 62 por ciento, los de 35 a 44 años en un 63 por ciento y los de 45 años o más en un 62.9 por ciento.

El 64.8 por ciento de las personas encuestadas del sexo femenino dijo que sí, los del sexo masculino respondieron positivamente en un 63.5 por ciento.

En lo relativo a la escolaridad, los que no tienen ningún estudio dividieron opiniones el 50 por ciento por el sí y el otro 50 por ciento por no. Los que tienen estudio de primaria se pronunciaron por el sí en un 70.6 por ciento, los que tienen algún adiestramiento técnico o nivel bachillerato el 62.5 por ciento dijo sí y el 37.5 por ciento no. A nivel licenciatura el resultado señaló un 54.5 por ciento para sí y un 45.5 por ciento por no. Los que tienen nivel posgrado se pronunciaron en un 100% por contribuir.

El cruce por ocupación arrojó los siguientes datos: de las amas de casa entrevistadas dijeron sí un 66.7 por ciento, los estudiantes en un 68.8 por ciento, los empleados privados en un 65.3 por ciento, los empleados públicos en un 54.8 por ciento, los que trabajan por su cuenta dieron el sí en un 53.8 por ciento, los comerciantes en un 58.3 por ciento, trabajador del campo en un 100 por ciento y otro en un 100 por ciento.

Los habitantes encuestados que pertenecen al municipio de Guadalajara se pronunciaron por un sí en un 65.6 por ciento y los que habitan en la zona Miravalle pertenecientes al municipio de Tlaquepaque respondieron sí en un 64.2 por ciento.

Las cifras resultantes del cruce de la interrogante sobre qué forma se les facilitarían contribuir con respecto a las variables de edad, sexo, escolaridad, ocupación son: el 40 por ciento de los que dijeron tener entre 18 y 24 años prefieren hacerlo a través de cuotas, un 31.4 por ciento conjuntamente con el pago de otros servicios y un 14.3 por ciento como impuestos. Los de 25 a 34 años manifiestan en un 48 por ciento como cuota, un 22 por ciento conjuntamente con otros servicios y el 10 por ciento como un impuesto.

En ese mismo tenor, los de 35 a 44 años que se manifestaron por la cuota representan un 28.3 por ciento, un porcentaje mayor el 34.8 por ciento prefiere hacerlo conjuntamente con otros servicios y el 15.2 por ciento como impuestos, el último grupo de 45 o más años preferiría aportar como cuota representando el 30 por ciento, el 4.3 por ciento no contestó, el 25.7 por ciento conjuntamente con otros servicios y el 17.1 por ciento como un impuesto.

Con referencia al sexo el 35.2 por ciento del femenino prefiere aportar conjuntamente con otros impuestos, el 33.3 por ciento como cuota y el 10.5 por ciento como impuestos. El sexo masculino prefiere la cuota con un 38.5 por ciento, conjuntamente con el pago de otros servicios con el 19.8 por ciento y el 18.8 por ciento como un impuesto.

Dependiendo del grado de escolaridad que posean los resultados obtenidos fueron los que no tienen ningún tipo de instrucción se inclinan en un 62.5 por ciento a contribuir a través de cuotas no lo harían como impuesto y el 12.5 por ciento lo haría a través de otros servicios.

Los que tienen primaria en un 35.3 por ciento como cuota, 25.5 por ciento con otros servicios y el 17.6 por ciento como impuesto. Los que tienen nivel de escolaridad técnica o bachillerato prefieren igualmente las cuotas con un 39.3 por ciento, con otros servicios el 23.2 por ciento y como impuestos el 7.1 por ciento. Los de posgrado sólo contribuirían a través de cuota.

El 34.8 por ciento de las amas de casa prefieren contribuir con cuotas, el 30.3 por ciento con otros servicios y el 13.6 por ciento como un impuesto, el estudiante se inclina en un 37.5 por ciento con otros servicios, el 25 por ciento como cuota y sólo un 6.3 por ciento como impuesto. El empleado privado aportaría como cuota en un 42.9 por ciento, el 26.5 por ciento con otros servicios y el 10.2 por ciento como impuestos, el 32.3 por ciento de los empleados públicos lo haría a través de cuotas, y el 15.4 por ciento preferiría hacerlo con otros servicios y como un impuesto.

El que trabaja por su cuenta aportaría con otros servicios y como impuestos en un 15.4 por ciento y el 38.5 por ciento como cuota; el comerciante en un 25 por ciento como impuesto y cuota y en un 16.7 por ciento con otros servicios. El desempleado opina que en un 33.3 por ciento aportaría como impuesto y con otros servicios y en un 16.7 por ciento como cuota.

Las cifras resultantes del municipio de Guadalajara son un 34.4 por ciento como cuota, el 28.1 por ciento con otros servicios y el 17.7 por ciento como un impuesto. Los de Tlaquepaque se manifiestan en un 37.1% como cuota, en un 27.6 por ciento con otros servicios y un 11.4 por ciento como un impuesto.

Continuando con el resultado de los cruces los que tienen 18 a 24 años consideran en un 45.7 por ciento que la contribución debe ser proporcional, que el 17.1 por ciento corresponde al gobierno federal el 8.6 por ciento al estatal y

el 5.7 por ciento al local, a las industrias según su percepción les correspondería un 8.6 por ciento. Los de 25 a 34 refieren en un 36 por ciento proporcional, el 24 por ciento al gobierno municipal el 16 por ciento al federal, a las industrias un 14 por ciento y desde su percepción los ciudadanos y gobierno estatal no consideran que deban aportar.

Los de 35 a 44 en un 52.2 por ciento manifiestan que proporcionalmente, en un 26.1 por ciento manifiestan correspondería al gobierno federal, el 8.7 por ciento al estatal y un 6.5 al municipal, con respecto a las industrias un 4.3 por ciento y a los ciudadanos un 2.2 por ciento. Los de 45 o más se pronuncian por un 22.9 por ciento al gobierno federal un 14.3 por ciento al estatal un 4.3 por ciento al municipal, un 15.7 por ciento a las industrias y a los ciudadanos un 4.3 por ciento.

El sexo femenino opina que al Gobierno Federal le corresponde aportar un 15.2 por ciento, al estatal un 9.5 por ciento, al municipal un 10.5 por ciento a la industria un 12.4 por ciento y a los ciudadanos un 5.7 por ciento y proporcionalmente un 42.9 por ciento. El sexo masculino manifiesta que el gobierno federal debe aportar el 27.1 por ciento, el estatal 7.3 por ciento el municipal el 9.4 por ciento las industrias el 12.5 por ciento, los ciudadanos uno por ciento y todos proporcionalmente un 40.6 por ciento.

La aplicación del cuestionario arroja que la ciudadanía que no cuenta con ninguna instrucción escolar establece igualdad de aportación al gobierno estatal, municipal, ciudadanos y todos proporcionalmente en un 12.5 por ciento, desde su óptica el gobierno federal deberá aportar un 27.5 por ciento.

Los que tienen estudios de secundaria se manifestaron porque el gobierno federal aporte el 15.9 por ciento el estatal el 4.8 por ciento, el municipal el 12.7 por ciento, las industrias el mismo porcentaje, los ciudadanos el 4.8 por ciento y todos proporcionalmente el 44.4 por ciento. Los que cuentan con adiestramiento técnico o bachillerato consideran que el 21.4 por ciento le corresponde aportar al gobierno federal, al estatal un 7.1 por ciento, al

municipal un 10.7 por ciento en igual porcentaje a las industrias y ciudadanos en un 1.8 por ciento, un 46.4 por ciento estima que todos proporcionalmente.

Un 13.6 por ciento de los habitantes encuestados que cuentan con estudios de licenciatura indican que corresponde al Gobierno Federal, al estatal un 9.1 por ciento al municipal un 13.6 por ciento, a las industrias un 22.7 por ciento a los ciudadanos un 4.5 por ciento y a todos proporcionalmente un 36.4 por ciento. Los que tienen posgrado responden en un 100 por ciento que la aportación la deben hacer todos en forma proporcional.

El ama de casa considera que el 19.7 por ciento le corresponde aportar al gobierno federal el 13.6 por ciento al estatal el 6.1 por ciento al municipal el 7.6 por ciento a las industrias, el 1.5 por ciento a los ciudadanos y el 45.5 por ciento a todos proporcionalmente.

Desde la perspectiva del estudiante el 31.3 por ciento le corresponde al gobierno federal, el 6.3 al municipal, el 12.5 a las industrias el 6.3 por ciento a los ciudadanos y el 43.8 por ciento a todos por igual. El empleado privado manifiesta que el gobierno federal debe aportar el 18.4 por ciento, el estatal el 8.2 por ciento al igual que el municipal a las industrias les correspondería un 14.3 por ciento, a los ciudadanos un 2 por ciento y un 43.8 por ciento a todos proporcionalmente.

El 18.4 por ciento de los empleados privados respondieron que corresponde al gobierno federal aportar, ellos opinan que tanto el gobierno municipal y estatal deben aportar el 8.2 por ciento, a las industrias corresponde un 15.4 por ciento a los ciudadanos un 2 por ciento y todos proporcionalmente un 49 por ciento.

Desde la visión del empleado público el 22.6 por ciento corresponde aportar al gobierno federal, al municipal lo mencionan en segundo término con un 19.4 por ciento y por último al estatal en un 6.5 por ciento, a la industria la califican en igualdad de porcentajes con el gobierno municipal, a los ciudadanos deben aportar un 6.5 por ciento y el porcentaje manejado para todos proporcionalmente correspondió un 25.8 por ciento.

El empleado que trabaja por su cuenta distribuye la aportación a partes iguales entre el gobierno estatal y el municipal en un 15.4 por ciento; para los ciudadanos y gobierno estatal también opina que deben aportar en igualdad de circunstancias con un 7.7 por ciento, proporcionalmente a todos les correspondería un 46.2 por ciento, desde su punto de vista a la industria no le correspondería aportar.

Para los comerciantes el 25 por ciento de la aportación la tendría que hacer el gobierno federal, el 8.3 por ciento tanto a gobierno estatal como a las industrias el gobierno municipal aportaría un 16.7 por ciento y todos proporcionalmente en un 33.3 por ciento, desde su perspectiva al ciudadano no le corresponde aportar.

El enfoque de los desempleados es que el gobierno municipal y las industrias les corresponden un 16.7 por ciento, se inclinan en un 33.3 por ciento al gobierno federal y con el mismo porcentaje a todos proporcionalmente.

En cuanto a población se refiere, para los del Municipio de Guadalajara opinan que al gobierno federal le corresponde un 18.8 por ciento de aportación, para los gobiernos estatal y municipal ambos califican en su aportación con un 10.4 por ciento, las industrias un 8.3 por ciento, los ciudadanos en un 4.2 por ciento y todos proporcionalmente en un 46.9 por ciento.

Para los habitantes del municipio de Tlaquepaque al gobierno federal le correspondería un 22.9 por ciento, al gobierno estatal un 6.7 por ciento al municipal un 9.5 por ciento, las industrias contribuirían con un 16.2 por ciento, los ciudadanos con un 2.9 por ciento y todos proporcionalmente en un 37.1 por ciento.

4.10. Análisis de los Resultados.

Los resultados del estudio de caso muestran que los ciudadanos de la zona declarada como fragilidad ambiental están muy concientes del estado que guarda el medio ambiente de donde viven, que de acuerdo a los elementos que conforman el medio ambiente manifiestan tener una buena calidad del agua, así como el servicio de recolección de basura. Pero por otro lado reprueban las áreas verdes calificándolas como malas y se señala que la calidad del aire es pésima.

La investigación muestra que los principales problemas detectados por la ciudadanía son en un primer término la calidad del aire, seguido por las áreas verdes y como tercero en importancia refieren a la contaminación visual.

Los ciudadanos encuestados consideran que se debe sancionar a las industrias contaminadoras para solucionar el problema de la contaminación, en ese mismo contexto y como segundo término discurren que es adecuada la realización de campañas de concientización, para finalmente señalar una buena disposición a las campañas de verificación vehicular.

La investigación también resalta que, para los habitantes de la zona Miravalle, la utilización de envases y bebidas retornables es una de las acciones que habitualmente llevan a favor del medio ambiente, como un segundo término visualizan como una acción positiva el acercamiento con la familia en relación a inculcarle la importancia de cuidar el medio ambiente y como tercera acción amigable al medio ambiente señalan el desplazarse a pie siempre y cuando les sea posible.

Cabe hacer notar que se mantienen informados sobre contingencias ambientales labor que el propio ayuntamiento realiza así como los principales medios de comunicación.

Del análisis del estudio se desprende que los ciudadanos no sólo reconocen la problemática ambiental que les aqueja sino que están concientes de la

responsabilidad que tienen de ayudar a proteger, restaurar y preservar el medio ambiente, contribuyendo económicamente, mediante cuotas como primera opción o conjuntamente con el pago de otros servicios como segunda y como última alternativa lo harían como un impuesto.

También de la investigación se deduce que los entrevistados manifiestan que corresponde contribuir económicamente de manera proporcional a los tres niveles de Gobierno –federal, estatal y municipal- a las industrias y ciudadanos, pero desde su percepción le transfieren mayor grado de responsabilidad al gobierno federal sobre el propio gobierno local.

Se realizó un análisis cruzando las interrogantes planteadas a los ciudadanos de los dos últimos apartados sobre las formas de contribuir y los responsables de dicha contribución con relación a las variables de edad, sexo, escolaridad, ocupación y población, del análisis realizado y con respecto a los entrevistados que contestaron **sí** a la contribución económica los del grupo que en el momento de la encuesta sus edades oscilan entre los 18 y los 24 años los más jóvenes de los entrevistados, el porcentaje que contestó afirmativamente es bastante considerable lo que podría considerarse elemento clave, ya que inician o están por iniciar su etapa productiva y tienen un futuro bastante halagüeño en materia contributiva.

Tomando en cuenta las respuestas de los que pertenecen al grupo de 25 a 34 y 35 a 44 - que pueden considerarse en plena edad productiva-contributiva – la valoración se considera favorable debido a que la respuesta afirmativa rebasó el cincuenta por ciento incluyendo a los de 45 o más. La realidad es que el **sí** a la contribución resultó satisfactorio en cualquier edad.

El sexo de estas personas que se dicen dispuestas a contribuir no influye en la determinación a contribuir económicamente ambos se muestran solidarios a hacerlo, el sexo femenino con un punto porcentual arriba del masculino.

La disponibilidad a la contribución con respecto a la escolaridad de los entrevistados tampoco repercute con la actitud mostrada a aportar

económicamente, se muestran algunas diferencias, es decir, entre los habitantes de la zona Miravalle que no cuentan con escolaridad, la mitad manifestaron su deseo de ayudar económicamente, en contraparte la totalidad de los que tienen estudio de posgrado se dicen estar dispuestos, para los ciudadanos que cuentan con estudios de nivel básico, medio superior y superior la disponibilidad es superior media.

En lo relativo a la ocupación de los encuestados que mostró disposición a la aportación económica, es relevante acotar que ello fue independientemente de su ocupación: trabajadores del campo, estudiantes, amas de casa y empleados privados, empleados públicos, comerciantes, trabajadores independientes todos están de acuerdo en ello. Lo interesante en este cruce es conocer que el porcentaje más bajo lo dieron los desempleados, sólo la mitad de ellos dijo sí a la contribución y los trabajadores que trabajan en forma independiente que manifestaron su aprobación están en el orden de cuatro puntos arriba de la media. Quizás sea por la propia condición de su actividad.

Finalmente con respecto a este cruce la mayoría de los encuestados que dijeron **no** a la contribución tienen las siguientes características: son desempleados, sus edades oscilan entre los 25 y 34 años, carecen de estudio y trabajan por su cuenta.

Con respecto al segundo cruce entre las variables y la interrogante de cómo se les facilitaría contribuir el análisis es el siguiente:

Quedó evidenciado que tres de los cuatro grupos prefieren aportar mediante cuotas, excepto los de 35 a 44 años a quienes se les facilitaría conjuntamente con el pago de otros servicios, la respuesta a contribuir a través de impuestos no es del todo aceptada.

Tomando en consideración el sexo de los entrevistados las mujeres prefieren pagar conjuntamente con el pago de otros servicios y los hombres lo harían como una cuota.

En la escolaridad se notan ciertas tendencias muy interesantes entre sí: los que tienen estudios de posgrado y los que carecen de ellos no aportarían mediante impuestos se inclinan por las cuotas, los del nivel licenciatura prefieren conjuntamente con el pago de otros servicios, los que cuentan con estudios de primaria y secundaria su preferencia son las cuotas, sin embargo, el pago conjunto con otros servicios y como impuestos no les es indiferente. Por último los de nivel bachillerato además de la cuota, su segunda opción sería el pago conjunto y en un porcentaje pequeño los impuestos.

La postura de acuerdo a la actividad de los encuestados refiere que a los estudiantes y empleados públicos se les facilitaría aportar conjuntamente con el pago de otros servicios, al trabajador independiente prefiere hacerlo como cuota y si no es así, lo haría indistintamente como impuesto o conjuntamente con el pago de otros servicios.

Para el desempleado le da igual aportar conjuntamente con el pago de otros servicios o como un impuesto, para ellos la tercera opción sería la cuota. Para el empleado privado y el ama de casa la mejor manera de aportar sería la cuota o en forma conjunta. El comerciante prefiere hacer su contribución indistintamente como impuesto y cuota, el trabajador del campo sólo se pronuncia por la cuota.

Las características de la mayoría de quienes no pagarían de ninguna de las alternativas presentadas son: hombres de 45 años o más la escolaridad está referida a bachillerato o instrucción técnica y son comerciantes.

De lo anterior se desprende que quienes están acostumbrados a contribuir al gasto público a través de terceros muestran preferencia por la forma de pago conjunta con otros servicios. Aquéllos que por su propia actividad están familiarizados con el pago de contribuciones sin que medie una retención con ayuda o sin ayuda de un profesional indistintamente aportarían como impuesto o cuota.

Sobre los cruces de la responsabilidad en la contribución y las variables se llegó a lo siguiente:

De acuerdo a las edades, todos coinciden que la carga de mayor responsabilidad de la aportación recaería en todos los actores, en cuanto a la responsabilidad de los entes gubernamentales, a excepción de los del segundo grupo de 25 a 34 años que se manifiestan por el gobierno local, los demás coinciden en que la responsabilidad mayor deber estar a cargo del gobierno federal.

Después corresponsabilizan a las industrias y con respecto a la ciudadanía sólo los más jóvenes se pronuncian porque aporten en un porcentaje mayor a lo que indicaron los demás grupos.

Tanto mujeres como hombres señalan que la responsabilidad deber ser proporcionalmente compartida, ambos consideran que la responsabilidad de la aportación correspondería al federal al municipal y estatal en ese orden, también señalan similitud en sus respuestas con respecto a las industrias, sin embargo, los mujeres manifiestan que los ciudadanos deben ser responsables en cuatro puntos porcentuales arriba de los señalado por los varones.

El análisis relativo a la escolaridad de los participantes en el instrumento de investigación la tendencia a que todos compartan la responsabilidad se dio en todos los casos, excepto los que no tienen estudios que se inclinan porque el gobierno federal sea el que mayor responsabilidad tenga en la aportación. El análisis en cuanto a la responsabilidad de los tres niveles de gobierno tienen variantes: Los que cuentan con posgrado consideran que no tienen responsabilidad; los de licenciatura valoran responsabilidad compartida al federal y municipal y con menor responsabilidad al estatal.

Los que carecen de estudios consideran que el gobierno federal como se mencionó con anterioridad tiene la mayor responsabilidad, pero tanto el estatal como el municipal deben a partes iguales compartirla, para los de secundaria,

bachillerato o instrucción técnica la responsabilidad deberá recaer en el gobierno federal, municipal y estatal en ese orden.

Todos están conscientes de que los ciudadanos deben contribuir en la aportación pero los que señalaron una responsabilidad más alta fueron los que carecen de estudios.

Independientemente de su actividad, la disyuntiva es que todos consideran que la responsabilidad de aportar debe ser proporcional; la responsabilidad de los gobiernos la midieron así: el comerciante y el empleado público consideran que el orden es gobierno federal, municipal y estatal; para el ama de casa en el siguiente orden federal, estatal y municipal, para el estudiante el gobierno local no debe tener responsabilidad el federal tiene más con respecto al estatal,

Para el empleado privado deben compartirla el estatal y local pero la federal lleva la batuta, para el que trabaja por su cuenta en igualdad de circunstancias la federal y municipal y después la estatal. Para los desempleados el estatal no se considera y el federal está por encima en cuanto a responsabilidad del municipal y por último el trabajador del campo responsabiliza únicamente a los ciudadanos.

También este cruce de variables muestra que para los que trabajan de manera independiente y para el trabajador del campo las industrias no tendrían responsabilidad de aportar y los comerciantes y desempleados consideran que tampoco los ciudadanos deben tener responsabilidad en la aportación.

Finalmente los que respondieron no saber a quién responsabilizar en la aportación económica se encuentran en mayor porcentaje los que tienen entre 25 a 34 años, son hombres, sin estudios y comerciantes.

4.11. ANEXOS.

4.11.1. ANEXO 1. Instrumento de la Investigación.

Cuestionario

1. ¿Usted que tan consciente se considera, respecto al estado que guarda el medio ambiente en la zona que habita?

- 1) Muy consciente_____
- 2) Poco consciente_____
- 3) Algo consciente_____
- 4) Nada consciente_____

2. ¿Usted cómo califica el medio ambiente de la zona en la que habita respecto a.....?

	Excelente	Buena	Mala	Pésima
1. Calidad del agua				
2, Servicio y Recolección de basura				
3.- Áreas verdes				
4.- Calidad del aire				
5.- Estado del Transporte Público.				
6.- Contaminación visual. (anuncios)				
7.- Contaminación auditiva.				

3. ¿Cuáles son los tres principales problemas que usted visualiza en la zona en la que habita?

1a. mención. 2ª. Mención. 3ª. Mención.

1. Calidad del agua
2. Servicio y Recolección de basura
3. Áreas verdes
4. Calidad del aire
5. Estado del Transporte Público
6. Contaminación visual (anuncios)
7. Contaminación auditiva
8. Otro ¿Cuál?
9. Ninguno
10. No sé.

4. ¿Usted cuál considera que sea la mejor medida para solucionar el problema de la contaminación?

1. Campañas de conscientización que favorezcan el medio ambiente_____
2. Regular el exceso de espectaculares publicitarios en las calles_____
3. Reglamentar las fiestas / música a altas horas de la noche._____
4. Realizar campañas de afinación._____
5. Otorgar sanciones a industrias contaminadoras_____
6. Realizar un cambio de legislación ambiental_____
7. Hacer difusión a la legislación ambiental_____
8. Otro ¿cuál?_____
9. No sé_____

5. ¿Cuál de las siguientes acciones a favor del medio ambiente hace normalmente?

	Sí	No
1. Comprar agua y otras bebidas en envases retornables.		
2. Desplazarse, siempre que sea posible, a pie		
3. Clasificar la basura en orgánica e inorgánica		
4. Mantenerse informado sobre contingencias ambientales municipales.		
5. Utilizar papel reciclado		
6. Participar en programas para la defensa y conservación del medio ambiente.		
7. Concienciar a la familia sobre la importancia de cuidar el medio ambiente.		
8. Otra, ¿cuál?		

6.- En lo personal, ¿cuánta responsabilidad cree usted que tiene en la protección del medio ambiente?

Mucha _____ Poca _____ Nada _____

7.- En las condiciones ambientales en las que se encuentra su zona habitacional ¿cree que se deba contribuir económicamente, de manera que se erradique el problema de la contaminación?

Sí _____ No. _____

8.- ¿A usted cómo se le facilitaría contribuir en este aspecto medioambiental?

1. Conjuntamente con el pago de otros servicios_____
2. Como un impuesto_____
3. Como una cuota _____
4. Otro ¿cuál? _____.

9.- ¿Usted está consciente de que para preservar y rescatar el medio ambiente se necesita una contribución económica?

Sí_____ No_____

10. ¿Quién considera Usted que deba aportar esta contribución?

1. El Gobierno Federal_____
2. El Gobierno Estatal_____
3. El Gobierno Municipal_____
4. Las Industrias_____
5. Los ciudadanos_____
6. Todos proporcionalmente_____
7. Otro ¿cuál?_____
8. No sé_____

11. Si usted tuviera que distribuir la contribución entre el Gobierno, la ciudadanía y las empresas ¿cuál considera que sería el porcentaje de la mejor distribución y la más justa entre estos?

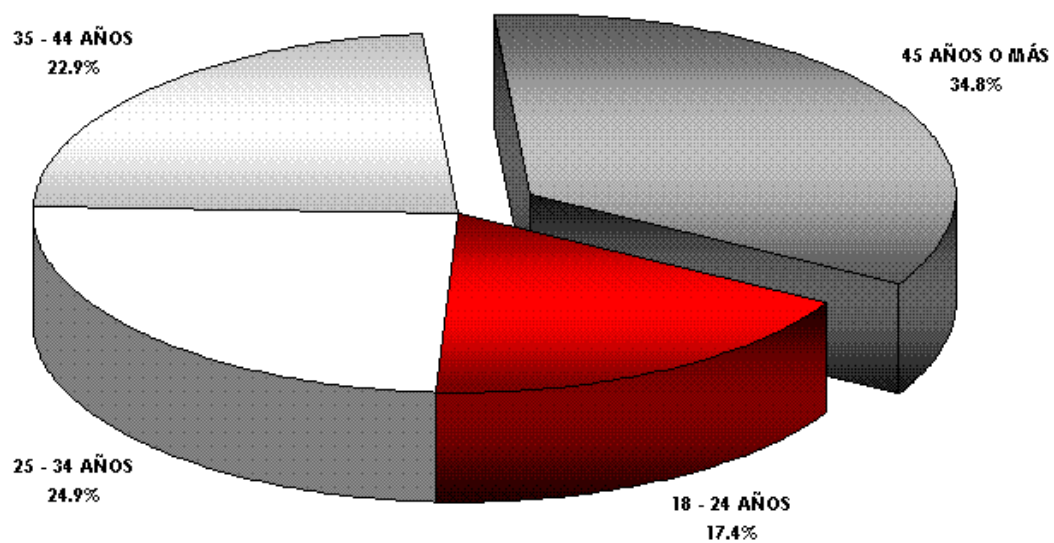
1. Gobierno_____
2. Ciudadanía_____
3. Empresas_____

4.11.2. ANEXO 2. GRÁFICAS.

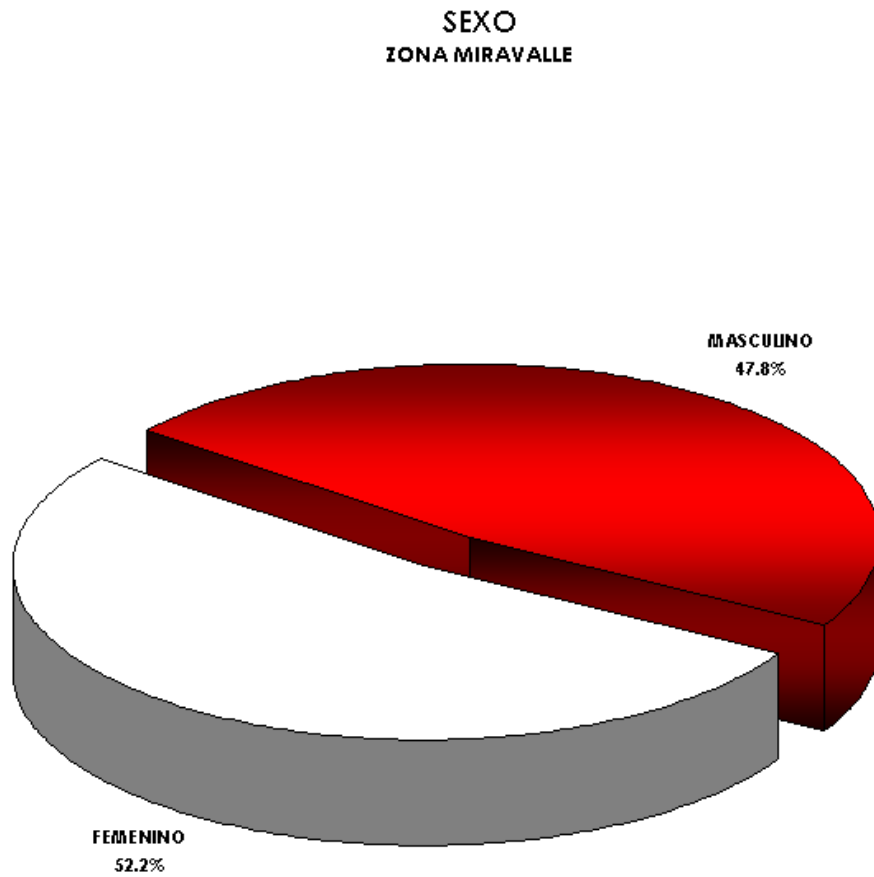
Las gráficas que a continuación se presentan contienen los resultados ya expuestos: las que conciernen a la demografía; los del instrumento de investigación; concluyendo con los esquemas que contienen los resultados de la información entre las cruces de variables.

GRÁFICA 1. Demográficos. Edad de los habitantes entrevistados.

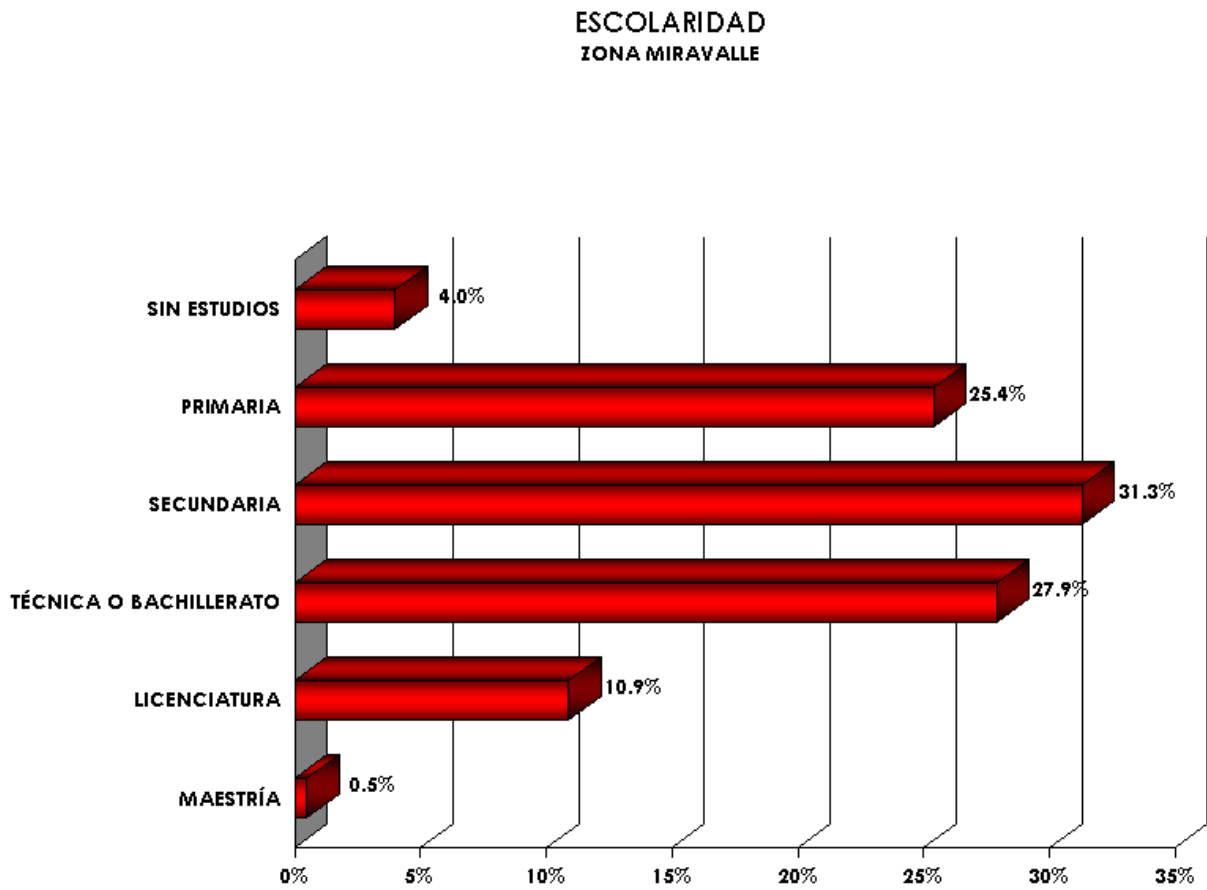
EDAD
ZONA MIRAVALLE



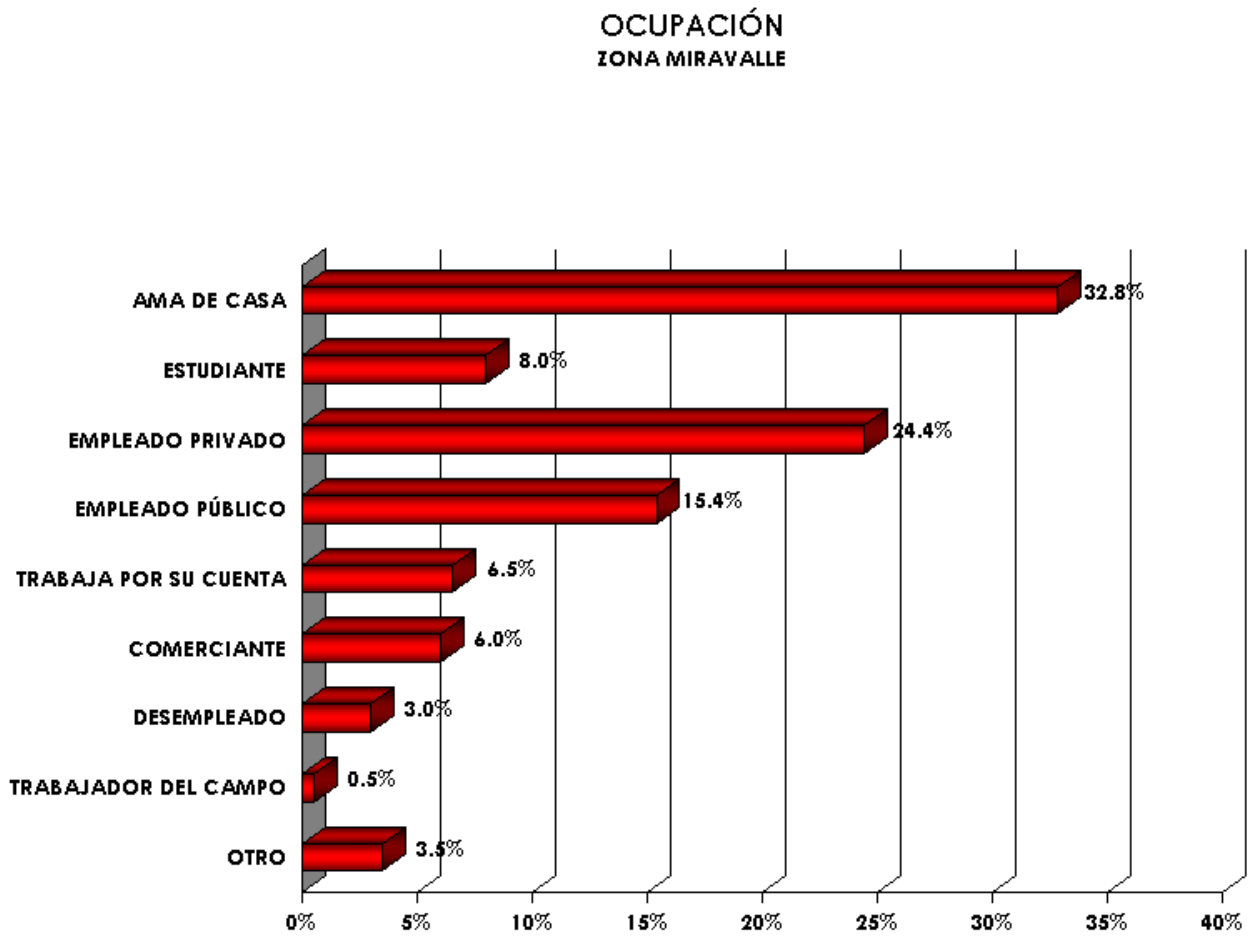
GRÁFICA 2. Demográficos. Sexo de los entrevistados.



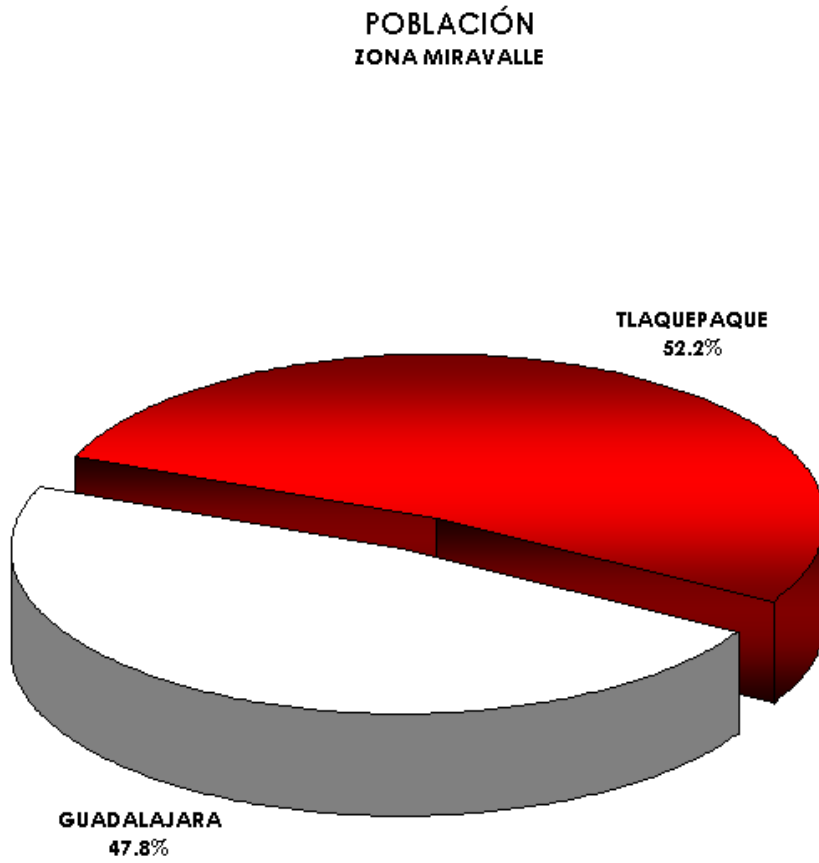
Gráfica 3. Demográficos. Escolaridad de los entrevistados.



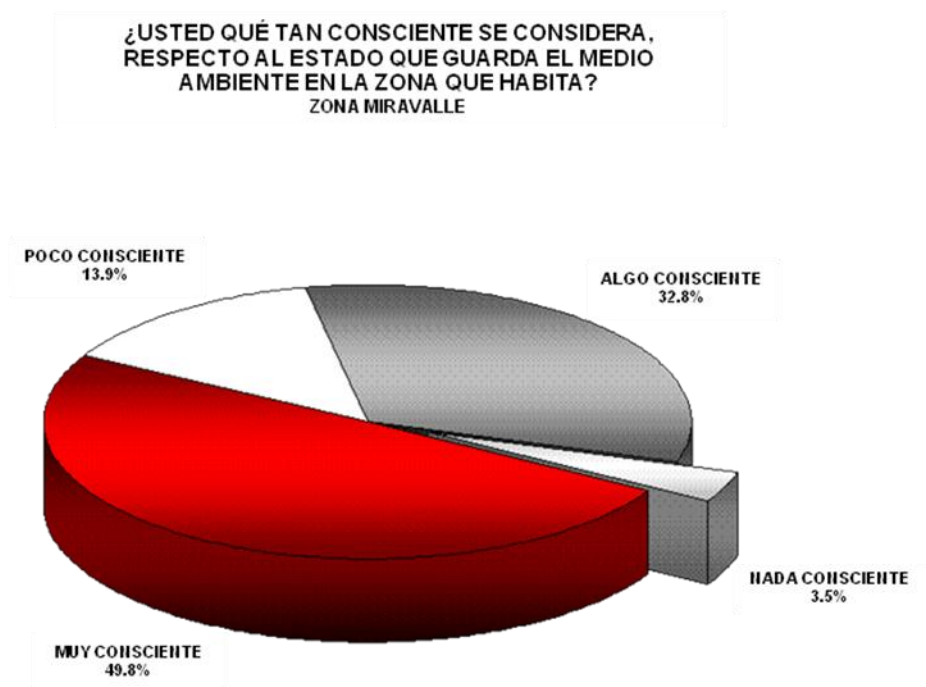
Gráfica 4. Demográficos. Ocupación de los entrevistados.



Gráfica 5. Demográficos. Población a la que pertenecen los entrevistados.



Gráfica 6. Instrumento de Investigación. Evaluación del Medio Ambiente.



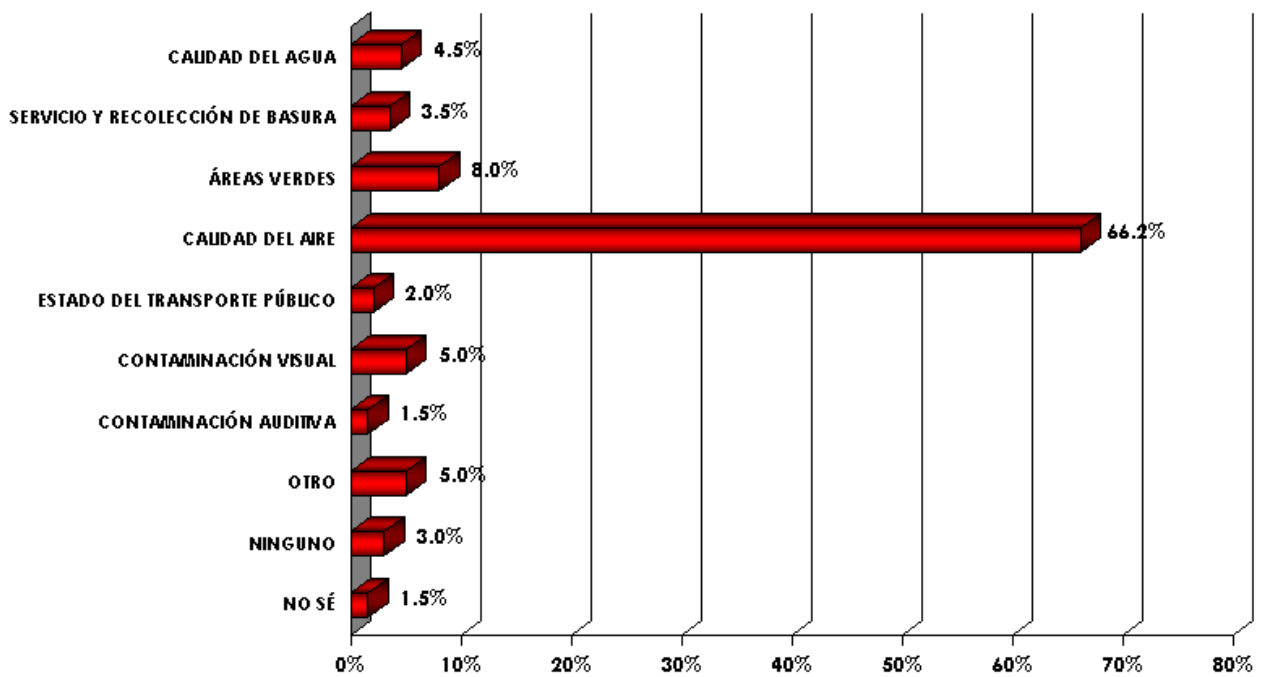
Gráfica 7. Instrumento de Investigación. Evaluación del Medio Ambiente.

¿USTED CÓMO CALIFICA EL MEDIO AMBIENTE
DE LA ZONA EN LA QUE HABITA RESPECTO A...?
ZONA MIRAVALLE

	NO CONTESTÓ	EXCELENTE	BUENA	MALA	PÉSIMA	TOTAL
CAUIDAD DEL AGUA	.0%	3.5%	69.2%	25.4%	2.0%	100.0%
SERVICIO Y RECOLECCIÓN DE BASURA	.0%	6.0%	70.1%	21.9%	2.0%	100.0%
ÁREAS VERDES	.0%	.5%	22.9%	60.2%	16.4%	100.0%
CAUIDAD DEL AIRE	.0%	.0%	5.0%	30.3%	64.7%	100.0%
ESTADO DEL TRANSPORTE PÚBLICO	.0%	3.0%	67.7%	25.4%	4.0%	100.0%
CONTAMINACIÓN VISUAL	.5%	3.5%	46.8%	43.3%	6.0%	100.0%
CONTAMINACIÓN AUDITIVA	.5%	2.5%	47.3%	40.3%	9.5%	100.0%

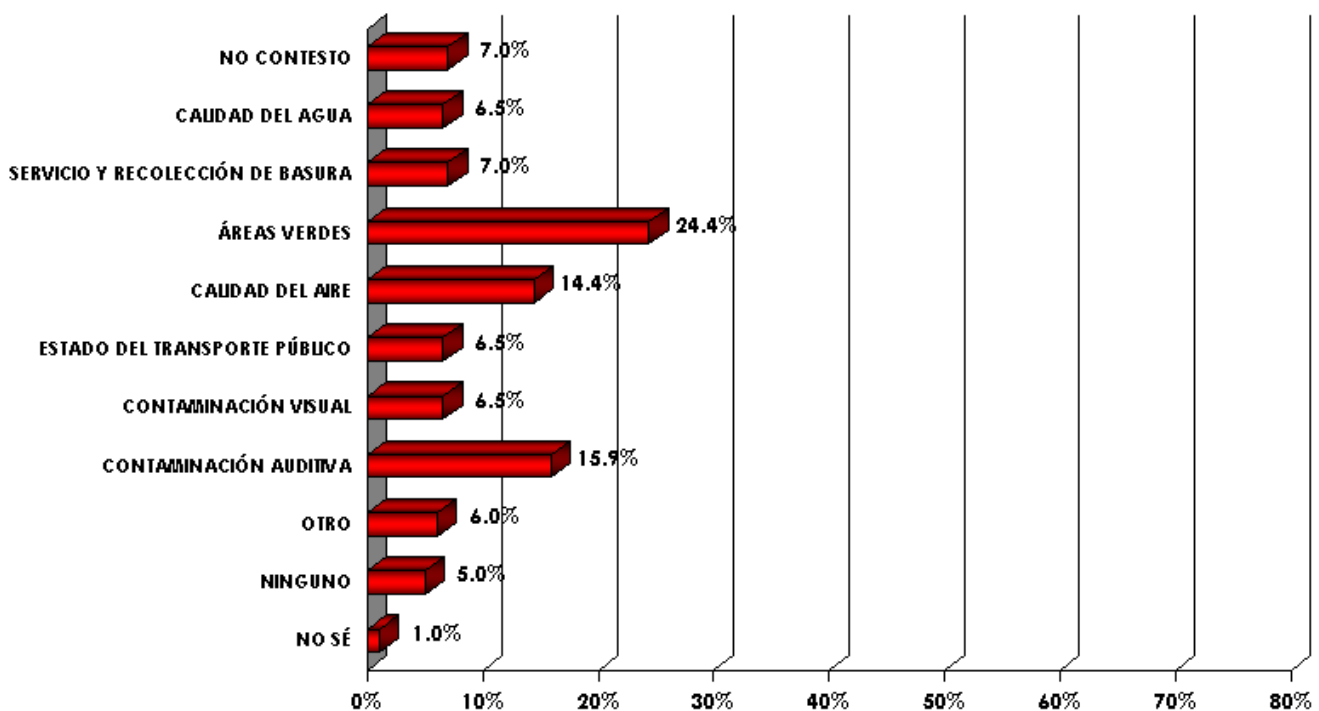
Gráfica 8. Instrumento de Investigación. Principales Problemas.

¿CUÁLES SON LOS TRES PRINCIPALES PROBLEMAS
QUE USTED VISUALIZA EN LA ZONA EN LA QUE HABITA?
PRIMERA MENCIÓN
ZONA MIRAVALLE



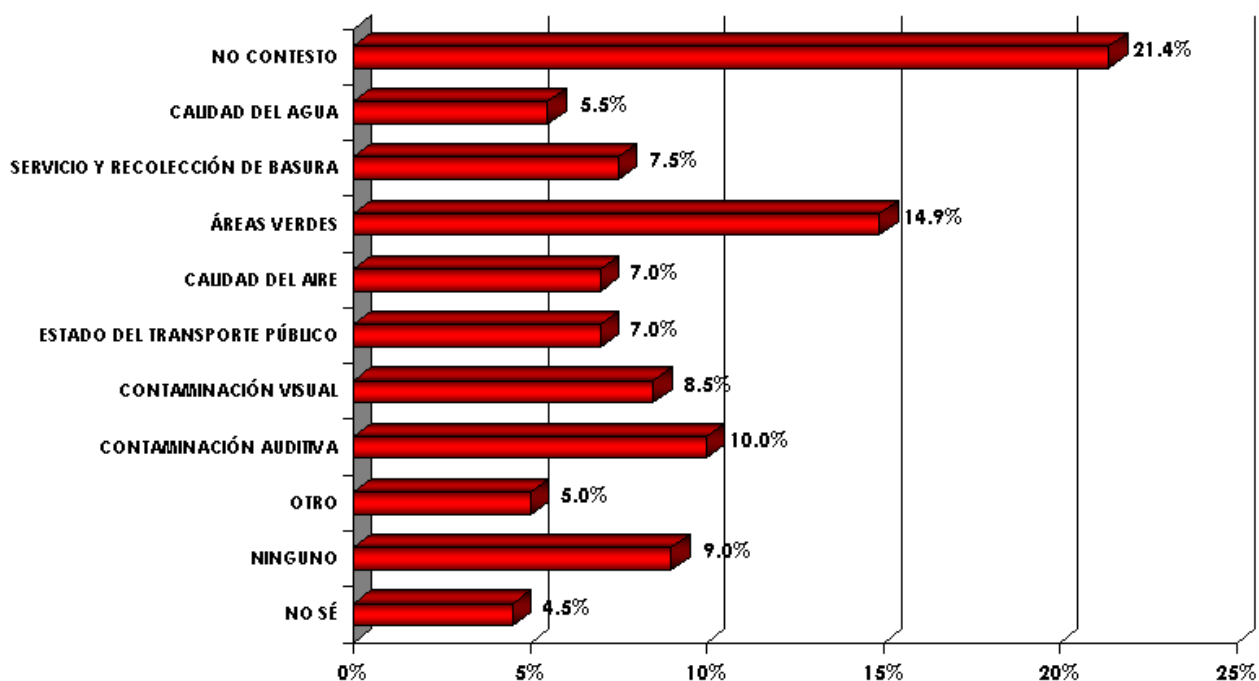
Gráfica 9. Instrumento de investigación. Principales problemas.

**¿CUÁLES SON LOS TRES PRINCIPALES PROBLEMAS
QUE USTED VISUALIZA EN LA ZONA EN LA QUE HABITA?
SEGUNDA MENCIÓN
ZONA MIRAVALLE**



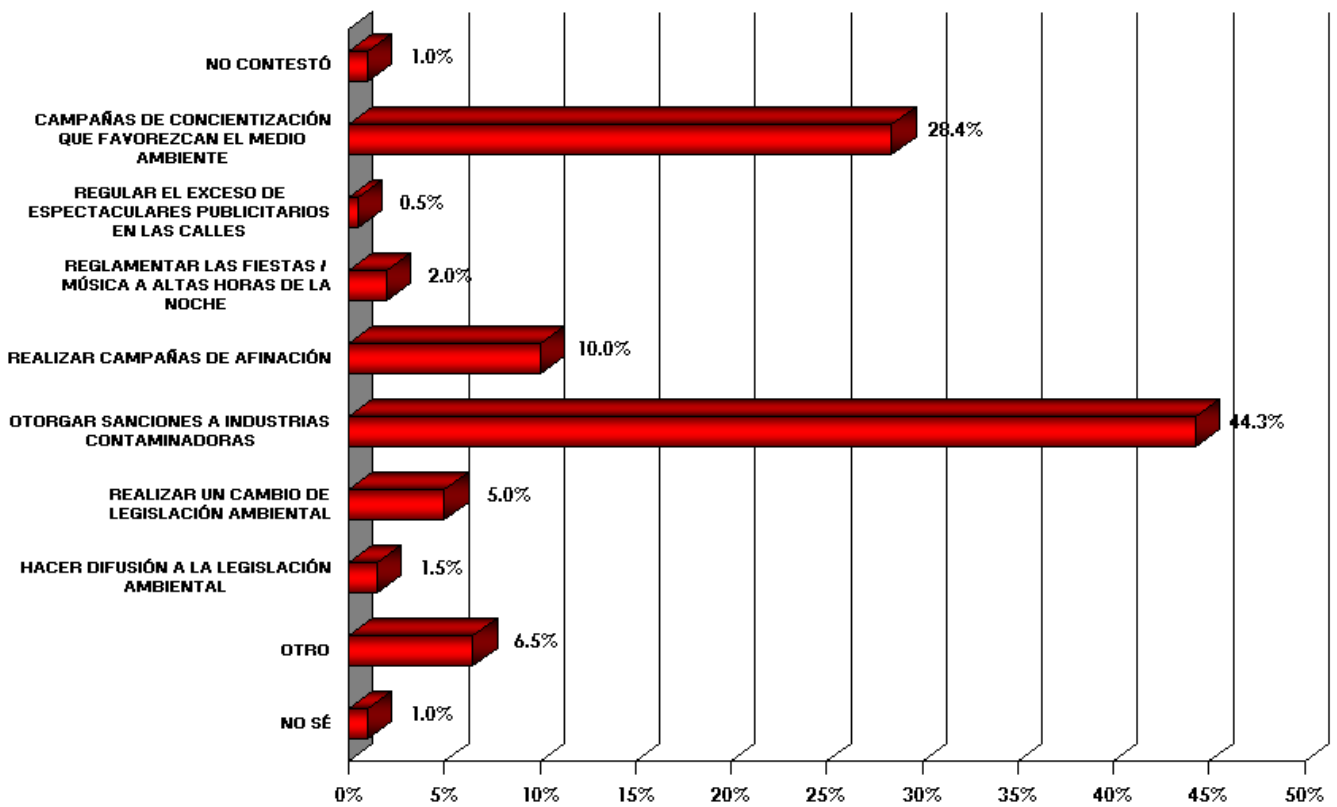
Gráfica 10. Instrumento de investigación. Principales problemas.

¿CUÁLES SON LOS TRES PRINCIPALES PROBLEMAS
QUE USTED VISUALIZA EN LA ZONA EN LA QUE HABITA?
TERCERA MENCIÓN
ZONA MIRAVALLE



Gráfica 11. Instrumento de Investigación. Medidas de Solución.

¿USTED CUÁL CONSIDERA QUE SEA LA MEJOR
MEDIDA PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE CONTAMINACIÓN?
ZONA MIRAVALLE



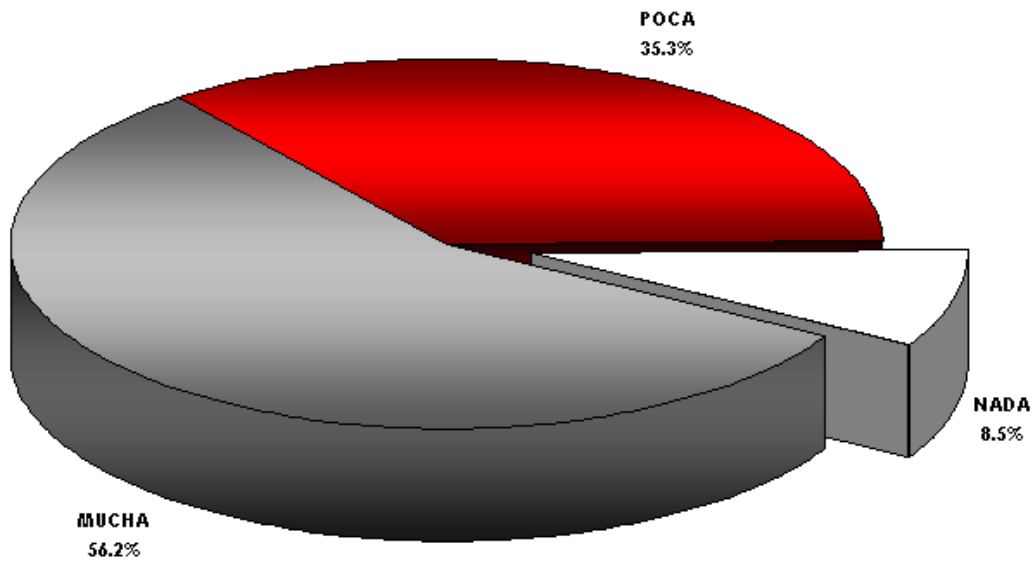
Gráfica 12. Instrumento de investigación. Acciones a favor del Medio Ambiente.

**¿CUÁL DE LAS SIGUIENTES ACCIONES A FAVOR DEL MEDIO AMBIENTE HACE NORMALMENTE?
ZONA MIRAVALLE**

	NO CONTESTÓ	SI	NO	TOTAL
COMPRAR AGUA Y OTRAS BEBIDAS EN ENVASES RETORNABLES	0.0%	85.60%	14.40%	100%
CONSCIENTIZAR A LA FAMILIA SOBRE LA IMPORTANCIA DE CUIDAR EL MEDIO AMBIENTE	0.0%	82.10%	17.90%	100%
DESPLAZARSE, SIEMPRE QUE SEA POSIBLE, A PIE	0.0%	77.60%	22.40%	100%
MANTENERSE INFORMADO SOBRE CONTINGENCIAS AMBIENTALES MUNICIPALES	0.0%	66.70%	33.30%	100%
UTILIZAR PAPEL RECICLADO	0.50%	40.80%	58.70%	100%
CLASIFICAR LA BASURA EN ÓRGANICA E INORGÁNICA	0.0%	18.90%	81.10%	100%
PARTICIPAR EN PROGRAMAS PARA LA DEFENSA Y CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	0.0%	17.90%	82.10%	100%
OTRA	0.0%	4%	96%	100%

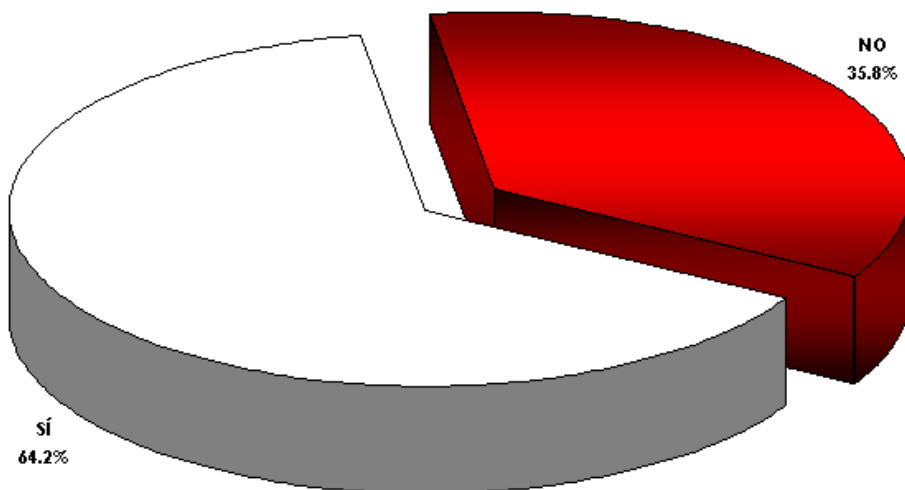
Gráfica 13. Instrumento de investigación. Postura ante la contribución.

**EN LO PERSONAL, ¿CUÁNTA RESPONSABILIDAD CREE
USTED QUE TIENE EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE?
ZONA MIRAVALLE**

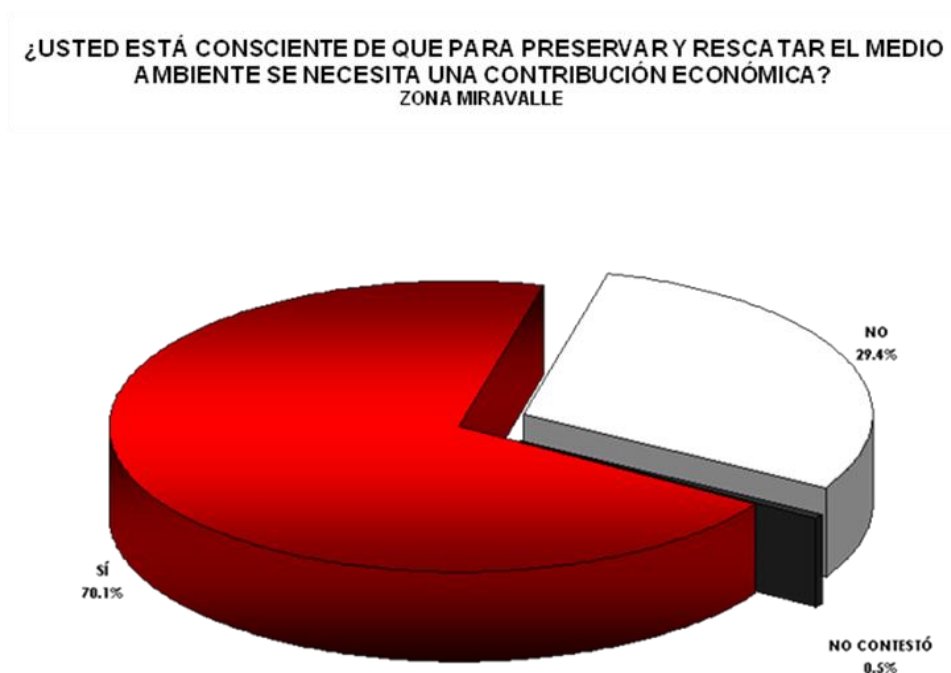


Gráfica 14. Instrumento de investigación. Postura ante la contribución.

EN LAS CONDICIONES AMBIENTALES EN LAS QUE SE ENCUENTRA SU ZONA HABITACIONAL, ¿CREE QUE SE DEBA CONTRIBUIR ECONÓMICAMENTE, DE MANERA QUE SE ERRADIQUE EL PROBLEMA DE LA CONTAMINACIÓN?
ZONA MIRAVALLE

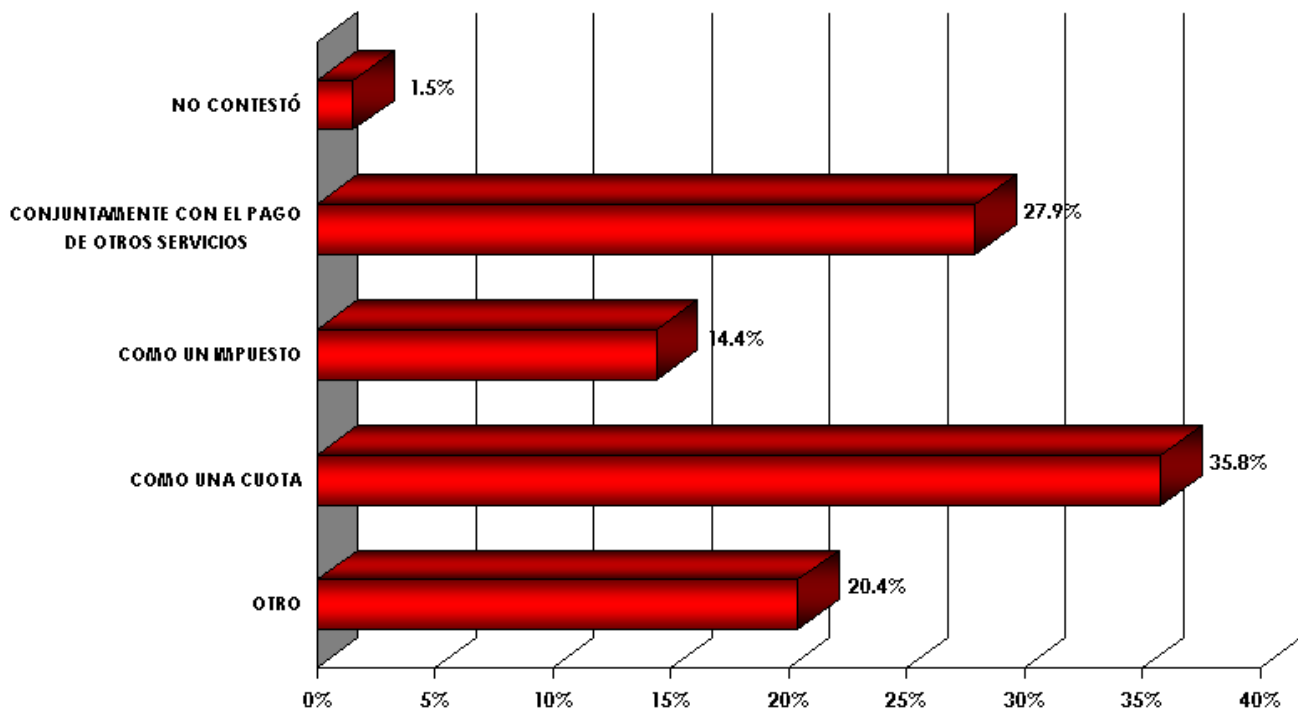


Gráfica 15. Instrumento de investigación. Postura ante la contribución.



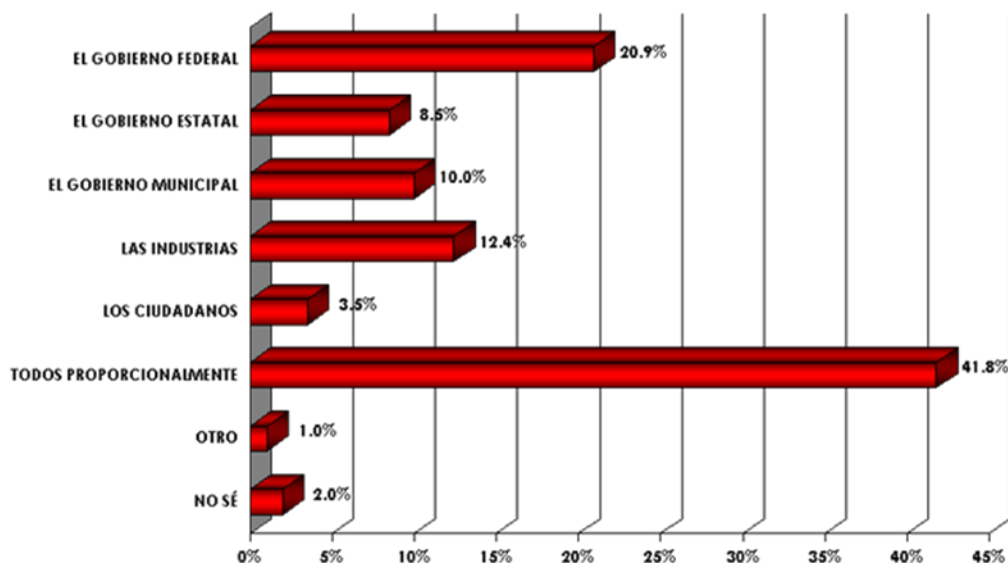
Gráfica 16. Instrumento de investigación. Formas de Contribuir al mejoramiento ambiental.

**¿A USTED CÓMO SE LE FACILITARÍA
CONTRIBUIR EN ESTE ASPECTO MEDIOAMBIENTAL?
ZONA MIRAVALLE**



Gráfica 17. Instrumento de investigación. Responsables en la contribución.

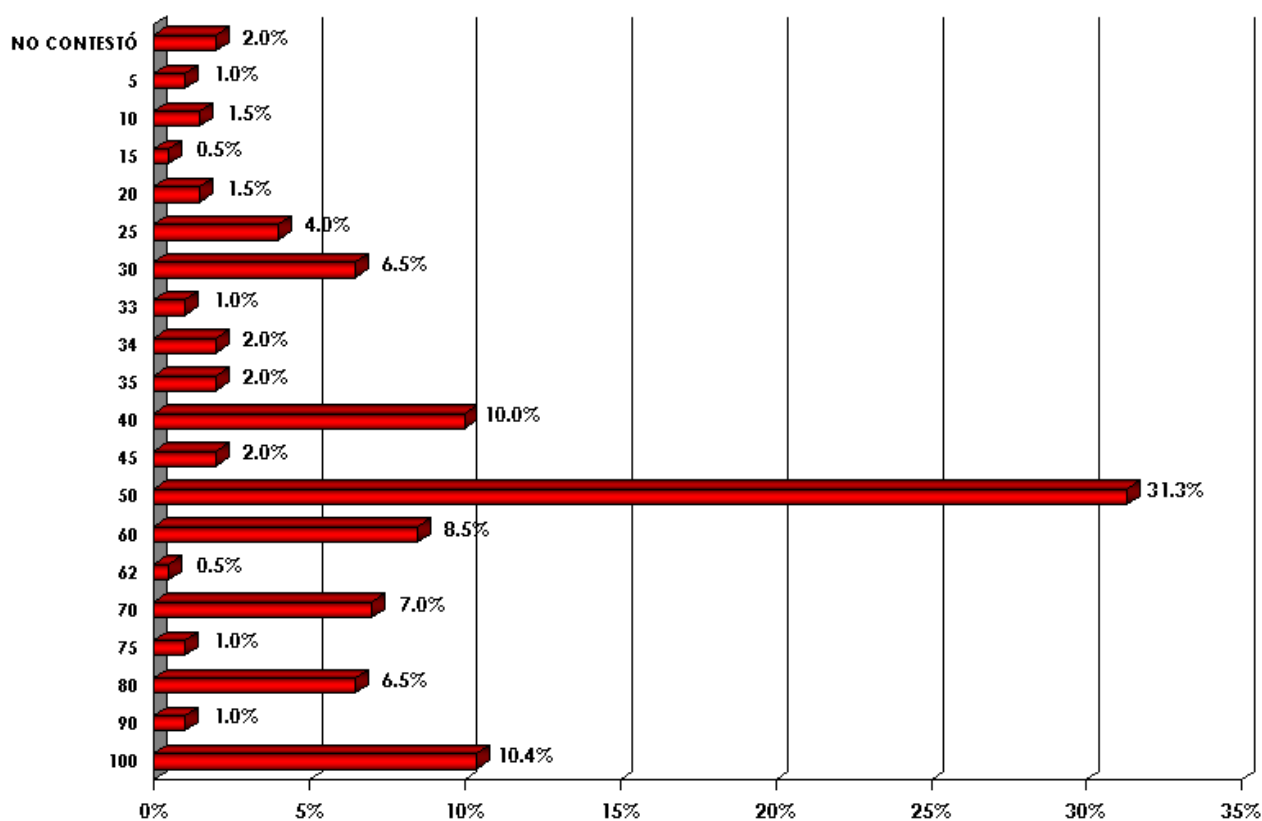
**¿QUIÉN CONSIDERA USTED QUE DEBA APORTAR ESTA CONTRIBUCIÓN?
ZONA MIRAVALLE**



Gráfica 18. Instrumento de investigación. Responsables en la contribución.

SI USTED TUVIERA QUE DISTRIBUIR LA CONTRIBUCIÓN ENTRE EL GOBIERNO, LA CIUDADANÍA Y LAS EMPRESAS; ¿CUÁL CONSIDERA QUE SERÍA EL PORCENTAJE DE LA MEJOR DISTRIBUCIÓN Y LA MÁS JUSTA ENTRE ESTOS?

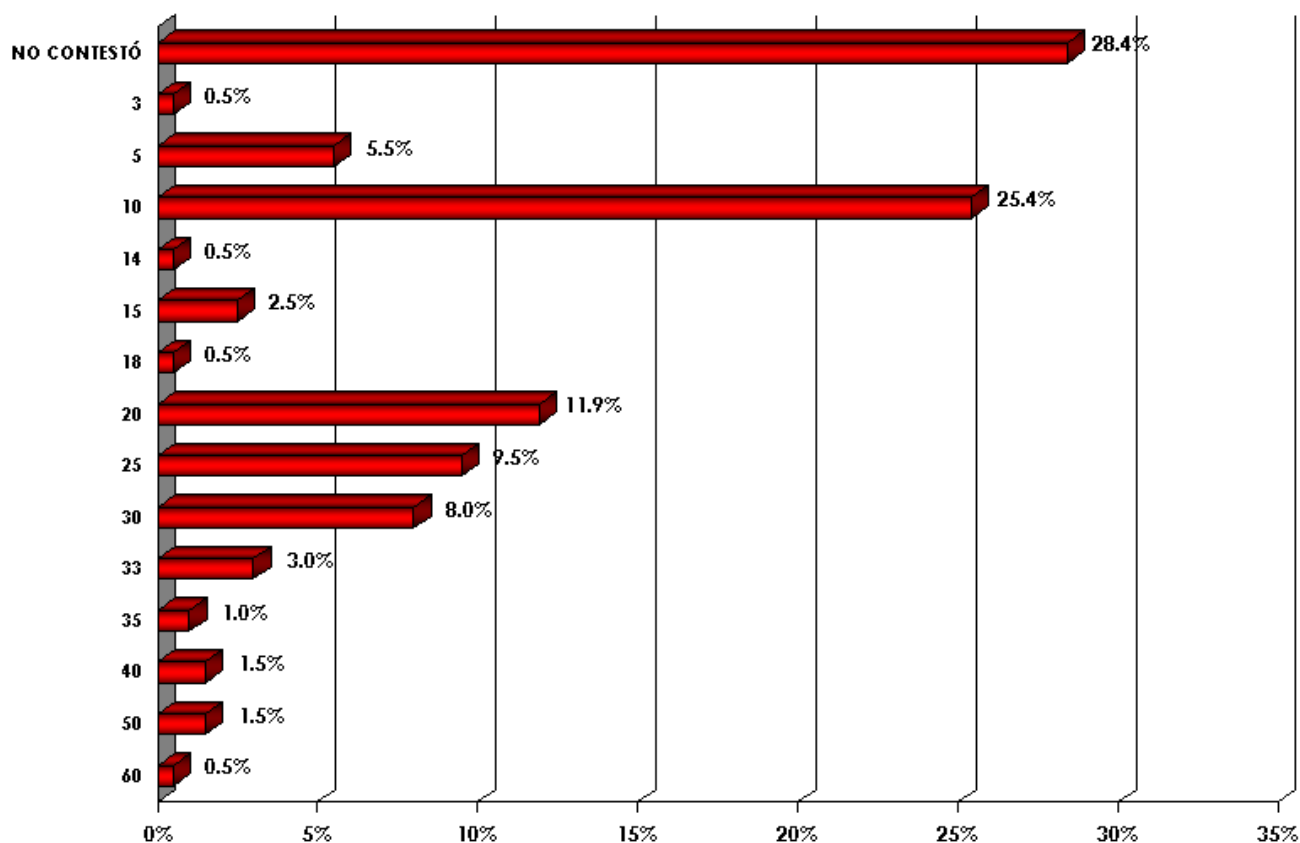
GOBIERNO
ZONA MIRAVALLE



Gráfica 19. Instrumento de investigación. Responsables en la contribución.

SI USTED TUVIERA QUE DISTRIBUIR LA CONTRIBUCIÓN ENTRE EL GOBIERNO, LA CIUDADANÍA Y LAS EMPRESAS; ¿CUÁL CONSIDERA QUE SERÍA EL PORCENTAJE DE LA MEJOR DISTRIBUCIÓN Y LA MÁS JUSTA ENTRE ESTOS?

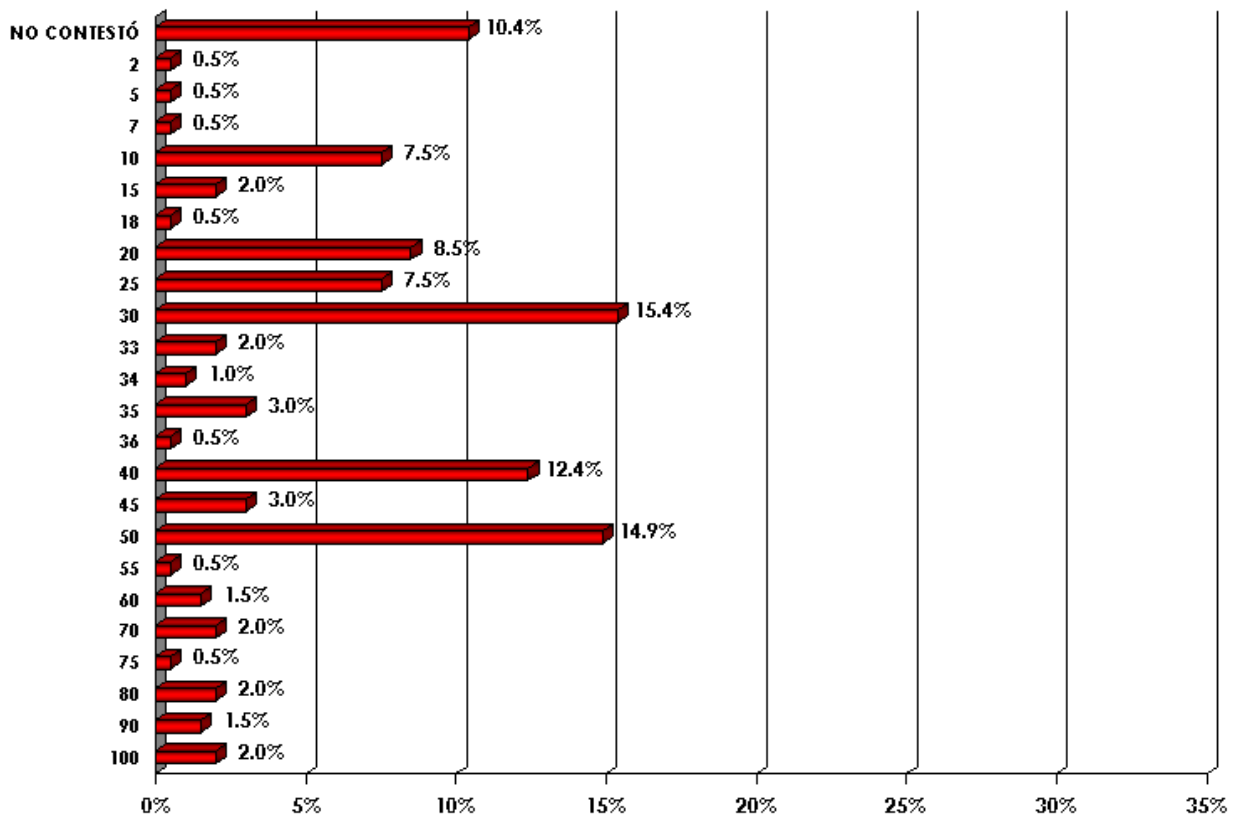
CIUDADANÍA
ZONA MIRAVALLE



Gráfica 20. Instrumento de investigación. Responsables en la contribución.

SI USTED TUVIERA QUE DISTRIBUIR LA CONTRIBUCIÓN ENTRE EL GOBIERNO, LA CIUDADANÍA Y LAS EMPRESAS; ¿CUÁL CONSIDERA QUE SERÍA EL PORCENTAJE DE LA MEJOR DISTRIBUCIÓN Y LA MÁS JUSTA ENTRE ESTOS?

EMPRESAS
ZONA MIRAVALLE



1.11.3. Anexo 3. Esquemas de cruces entre variables.

		EN LAS CONDICIONES AMBIENTALES EN LAS QUE SE ENCUENTRA SU ZONA HABITACIONAL ¿CREE QUE SE DEBA CONTRIBUIR ECONÓMICAMENTE, DE MANERA QUE SE ERRADIQUE EL PROBLEMA DE LA CONTAMINACIÓN?		TOTAL
		SI	NO	
EDAD	18-24 AÑOS	71.4%	28.6%	100.0%
	25-34 AÑOS	62.0%	38.0%	100.0%
	35-44 AÑOS	63.0%	37.0%	100.0%
	45 O MÁS AÑOS	62.9%	37.1%	100.0%
SEXO	FEMENINO	64.8%	35.2%	100.0%
	MASCULINO	63.5%	36.5%	100.0%
ESCOLARIDAD	SIN ESTUDIOS	50.0%	50.0%	100.0%
	PRIMARIA	70.6%	29.4%	100.0%
	SECUNDARIA	65.1%	34.9%	100.0%
	TÉCNICA O BACHILLERATO	62.5%	37.5%	100.0%
	LICENCIATURA	54.5%	45.5%	100.0%
	MAESTRÍA	100.0%	0.0%	100.0%
OCUPACIÓN	AMA DE CASA	66.7%	33.3%	100.0%
	ESTUDIANTE	68.8%	31.2%	100.0%
	EMPLEADO PRIVADO	65.3%	34.7%	100.0%
	EMPLEADO PÚBLICO	54.8%	45.2%	100.0%
	TRABAJA POR SU CUENTA	53.8%	46.2%	100.0%
	COMERCIANTE	58.3%	41.7%	100.0%
	DESEMPLEADO	50.0%	50.0%	100.0%
	TRABAJADOR DEL CAMPO	100.0%	0.0%	100.0%
	OTRO	100.0%	0.0%	100.0%
POBLACIÓN	GUADALAJARA	65.6%	34.4%	100.0%
	TLAQUEPAQUE	62.9%	37.1%	100.0%
TOTAL		64.2%	35.8%	100.0%

Anexo 3. Esquemas de cruces entre variables.

		¿A USTED CÓMO SE LE FACILITARÍA CONTRIBUIR EN ESTE ASPECTO MEDIOAMBIENTAL?					TOTAL
		NO CONTESTO	CONJUNTAMENTE CON EL PAGO DE OTROS SERVICIOS	COMO UN IMPUESTO	COMO UNA CUOTA	NINGUNO	
EDAD	18-24 AÑOS	0.0%	31.4%	14.3%	40.0%	14.3%	100.0%
	25-34 AÑOS	0.0%	22.0%	10.0%	48.0%	20.0%	100.0%
	35-44 AÑOS	0.0%	34.8%	15.2%	28.3%	21.7%	100.0%
	45 O MÁS AÑOS	4.3%	25.7%	17.1%	30.0%	22.9%	100.0%
SEXO	FEMENINO	1.9%	35.2%	10.5%	33.4%	19.0%	100.0%
	MASCULINO	1.0%	19.8%	18.8%	38.5%	21.9%	100.0%
ESCOLARIDAD	SIN ESTUDIOS	12.5%	12.5%	0.0%	62.5%	12.5%	100.0%
	PRIMARIA	0.0%	25.5%	17.6%	35.3%	21.6%	100.0%
	SECUNDARIA	0.0%	31.7%	20.6%	31.8%	15.9%	100.0%
	TÉCNICA O BACHILLERATO	1.8%	23.2%	7.1%	39.3%	28.6%	100.0%
	LICENCIATURA	4.5%	40.9%	13.6%	27.4%	13.6%	100.0%
	MAESTRÍA	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
OCUPACIÓN	AMA DE CASA	3.0%	30.3%	13.6%	34.8%	18.3%	100.0%
	ESTUDIANTE	0.0%	37.5%	6.2%	25.0%	31.3%	100.0%
	EMPLEADO PRIVADO	0.0%	26.5%	10.2%	42.9%	20.4%	100.0%
	EMPLEADO PÚBLICO	3.2%	35.5%	16.1%	32.3%	12.9%	100.0%
	TRABAJA POR SU CUENTA	0.0%	15.4%	15.4%	38.5%	30.7%	100.0%
	COMERCIANTE	0.0%	16.7%	25.0%	25.0%	33.3%	100.0%
	DESEMPLEADO	0.0%	33.3%	33.3%	16.7%	16.7%	100.0%
	TRABAJADOR DEL CAMPO	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
	OTRO	0.0%	0.0%	28.6%	57.1%	14.3%	100.0%
POBLACIÓN	GUADALAJARA	0.0%	28.1%	17.7%	34.4%	19.8%	100.0%
	TLAQUEPAQUE	2.9%	27.6%	11.4%	37.1%	21.0%	100.0%
TOTAL		1.5%	27.9%	14.4%	35.8%	20.4%	100.0%

Anexo 3. Esquemas de cruces entre variables.

		¿USTED ESTÁ CONSCIENTE DE QUE PARA PRESERVAR Y RESCATAR EL MEDIO AMBIENTE SE NECESITA UNA CONTRIBUCIÓN ECONÓMICA?			TOTAL
		NO CONTESTO	SI	NO	
EDAD	18-24 AÑOS	0.0%	82.9%	17.1%	100.0%
	25-34 AÑOS	0.0%	64.0%	36.0%	100.0%
	35-44 AÑOS	0.0%	69.6%	30.4%	100.0%
	45 O MÁS AÑOS	1.4%	68.6%	30.0%	100.0%
SEXO	FEMENINO	1.0%	72.4%	26.6%	100.0%
	MASCULINO	0.0%	67.7%	32.3%	100.0%
ESCOLARIDAD	SIN ESTUDIOS	0.0%	50.0%	50.0%	100.0%
	PRIMARIA	0.0%	64.7%	35.3%	100.0%
	SECUNDARIA	1.6%	73.0%	25.4%	100.0%
	TÉCNICA O BACHILLERATO	0.0%	75.0%	25.0%	100.0%
	LICENCIATURA	0.0%	68.2%	31.8%	100.0%
	MAESTRÍA	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
OCUPACIÓN	AMA DE CASA	0.0%	69.7%	30.3%	100.0%
	ESTUDIANTE	0.0%	75.0%	25.0%	100.0%
	EMPLEADO PRIVADO	0.0%	75.5%	24.5%	100.0%
	EMPLEADO PÚBLICO	0.0%	61.3%	38.7%	100.0%
	TRABAJA POR SU CUENTA	0.0%	69.2%	30.8%	100.0%
	COMERCIANTE	8.3%	58.4%	33.3%	100.0%
	DESEMPLEADO	0.0%	83.3%	16.7%	100.0%
	TRABAJADOR DEL CAMPO	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
	OTRO	0.0%	71.4%	28.6%	100.0%
POBLACIÓN	GUADALAJARA	0.0%	67.7%	32.3%	100.0%
	TLAQUEPAQUE	1.0%	72.4%	26.6%	100.0%
TOTAL		0.5%	70.1%	29.4%	100.0%

Anexo 3. Esquemas de cruces entre variables.

LA ACTITUD DEL CIUDADANO...

		¿QUIÉN CONSIDERA QUE DEBE APORTAR ESTA CONTRIBUCIÓN								TOTAL
		EL GOBIERNO FEDERAL	EL GOBIERNO ESTATAL	EL GOBIERNO MUNICIPAL	LAS INDUSTRIAS	LOS CIUDADANOS	TODOS PROPORCIONALMENTE	OTRO	NO SÉ	
EDAD	18-24 AÑOS	17.1%	8.6%	5.7%	14.3%	8.6%	45.7%	0.0%	0.0%	100.0%
	25-34 AÑOS	16.0%	0.0%	24.0%	14.0%	0.0%	36.0%	4.0%	6.0%	100.0%
	35-44 AÑOS	26.1%	8.7%	6.5%	4.3%	2.2%	52.2%	0.0%	0.0%	100.0%
	45 O MÁS AÑOS	22.9%	14.3%	4.3%	15.7%	4.3%	37.1%	0.0%	1.4%	100.0%
SEXO	FEMENINO	15.2%	9.5%	10.5%	12.4%	5.7%	42.9%	1.9%	1.9%	100.0%
	MASCULINO	27.1%	7.3%	9.4%	12.5%	1.0%	40.6%	0.0%	2.1%	100.0%
ESCOLARIDAD	SIN ESTUDIOS	37.5%	12.5%	12.5%	0.0%	12.5%	12.5%	0.0%	12.5%	100.0%
	PRIMARIA	27.5%	13.7%	3.9%	11.8%	2.0%	39.1%	0.0%	2.0%	100.0%
	SECUNDARIA	15.9%	4.8%	12.7%	12.7%	4.8%	44.3%	3.2%	1.6%	100.0%
	TÉCNICA BACHILLERATO O	21.4%	7.1%	10.7%	10.7%	1.8%	46.5%	0.0%	1.8%	100.0%
	LICENCIATURA	13.6%	9.1%	13.6%	22.7%	4.5%	36.5%	0.0%	0.0%	100.0%
	MAESTRÍA	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
OCUPACIÓN	AMA DE CASA	19.7%	13.6%	6.1%	7.6%	1.5%	45.5%	3.0%	3.0%	100.0%
	ESTUDIANTE	31.3%	0.0%	6.3%	12.5%	6.3%	43.6%	0.0%	0.0%	100.0%
	EMPLEADO PRIVADO	18.4%	8.2%	8.2%	14.2%	2.0%	49.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	EMPLEADO PÚBLICO	22.6%	6.5%	19.4%	19.4%	6.5%	25.6%	0.0%	0.0%	100.0%
	TRABAJA POR SU CUENTA	15.4%	7.7%	15.4%	0.0%	7.7%	46.1%	0.0%	7.7%	100.0%
	COMERCIANTE	25.0%	8.3%	16.7%	8.3%	0.0%	33.4%	0.0%	8.3%	100.0%
	DESEMPLEADO	33.3%	0.0%	16.7%	16.7%	0.0%	33.3%	0.0%	0.0%	100.0%
	TRABAJADOR DEL CAMPO	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	OTRO	14.3%	0.0%	0.0%	42.9%	0.0%	42.8%	0.0%	0.0%	100.0%
POBLACIÓN	GUADALAJARA	18.8%	10.4%	10.4%	8.3%	4.2%	46.9%	0.0%	1.0%	100.0%
	TLAQUEPAQUE	22.9%	6.7%	9.5%	16.2%	2.9%	37.0%	1.9%	2.9%	100.0%
TOTAL		20.9%	8.5%	10.0%	12.4%	3.5%	41.7%	1.0%	2.0%	100.0%

Anexo 3. Esquemas de cruces entre variables.

		¿A USTED CÒMO SE LE FACILITARÍA CONTRIBUIR CON ESTE ASPECTO MEDIO AMBIENTAL?					TOTAL
		NO CONTESTÓ	CONJUNTAMENTE CON EL PAGO DE OTROS SERVICIOS	COMO UN IMPUESTO	COMO UNA CUOTA	NINGUNO	
EN LAS CONDICIONES AMBIENTALES EN LAS QUE SE ENCUENTRA SU ZONA HABITACIONAL ¿CREE QUE SE DEBE CONTRIBUIR ECONÓMICAMENTE, DE MANERA QUE SE ERRADIQUE EL PROBLEMA DE LA CONTAMINACIÓN?	Sí (Del 64.2% de los ciudadanos que sí contribuirían)	0.0%	31.7%	16.3%	45.0%	7.0%	100.0%
	No (Del 35.8% de los ciudadanos que no contribuirían)	4.2%	20.8%	11.2%	19.4%	44.4%	100.0%
TOTAL		1.5%	27.9%	14.4%	35.8%	20.4%	100.0%

Anexo 3. Esquemas de cruces entre variables.

		¿QUIÉN CONSIDERA USTED QUE DEBA APORTAR ESTA CONTRIBUCIÓN?						TOTAL		
		EL GOBIERNO FEDERAL	EL GOBIERNO ESTATAL	EL GOBIERNO MUNICIPAL	LAS INDUSTRIAS	LOS CIUDADANOS	TODOS PROPORCIONALMENTE	OTRO	NO SÉ	
¿USTED ESTÁ CONSCIENTE DE QUE PARA PRESERVAR Y RESCATAR EL MEDIOAMBIENTE SE NECESITA UNA CONTRIBUCIÓN ECONÓMICA?	NO CONTESTO	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	Sí (Del 70.1% de los ciudadanos que están concientes)	17.0%	8.5%	9.2%	12.1%	5.0%	48.2%	0.0%	0.0%	100.0%
	No (Del 29.4% de los ciudadanos que no están concientes)	30.5%	8.5%	11.9%	11.8%	0.0%	27.1%	3.4%	6.8%	100.0%
TOTAL		20.9%	8.5%	10.0%	12.4%	3.5%	41.7%	1.0%	2.0%	100.0%

Reflexiones sobre el estudio de caso.

La construcción de una agenda impositiva ambiental, debe ser producto del consenso social, proveniente de la opinión pública captada a través de estudios de opinión, aplicados al ciudadano común, es decir, quien tiene ante sí la problemática y espera una resolución real e inmediata a sus demandas, el éxito o el fracaso de las políticas públicas sobre la materia, depende de las decisiones que se tomen en los tres niveles de gobierno, de manera coordinada en la realización de proyectos estratégicos, a corto, mediano y largo plazo.

El estudio de caso ha puesto de manifiesto, por una parte, que los habitantes de la zona objeto de estudio, están conscientes de su realidad ambiental y por otra tienen una visión clara que les permite jerarquizar los problemas que enfrentan; pero han señalado también, que carecen de información gubernamental confiable y oportuna, sobre los niveles de contaminación que afecta a su zona, lo que les ha impedido anticiparse a tomar medidas pertinentes, ello ha contribuido a que los daños por la contaminación atmosférica mermen su salud, en particular la de niños y ancianos.

La información generada por la encuesta, permitirá a la entidad local conocer las necesidades e intereses de la población, para promover programas en los que los ciudadanos sean quienes colaboren en la definición de prioridades locales y que sean sus opiniones las que enriquezcan los dichos programas incorporándolos en la gestión ambiental local; mantener informada a la población proporciona una mayor sensibilización y corresponsabilidad de los ciudadanos ante la problemática ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. (2005). *“Manual de Derecho Tributario”*. QUERALT, M., TEJERIZO LÓPEZ, J. M. y CAYÓN GALLARDO, A. (coords.). Navarra: Thomson-Arazadi.
- ACEVES AVILA, C. (2003). *“Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano”*. México: Porrúa.
- ACOSTA ROMERO, M. (1978). *“Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas”*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales.
- _____, (1981). *“Teoría General del Derecho Administrativo”*. México: Porrúa.
- ACQUATELLA, J. (2001). *“Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes”*. Chile: CEPAL y PNUD.
- ACUÑA, G., (2002). *“Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990”*. Chile: CEPAL.
- ADAME MARTÍNEZ, F. D. (1996). *“Tributos propios de las Comunidades Autónomas”*. Granada: Comares.
- AGRANOFF, R. (2004). *“Collaborative Public Management. New strategies for Local Governments”*. Georgetow: University Press.
- AGUILAR DÍAS, J. D. (1957). *“Tratado de la responsabilidad civil”*. México: José M. Cajica, Jr. Tomo II.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996). *“El federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”*. En: HERNÁNDEZ CHÁVEZ, A. (coord.). *¿Hacia un nuevo federalismo?* México: El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica.
- AGUILERA KLINK, F. y ALCANTARA F. (comps.). (1994). *“De la economía ambiental a la economía ecológica”*. Barcelona: Icaria-Fuhem.
- AHRENS, E. (1876). *“Curso de Derecho Natural”*. Traducido por RODRIGUEZ HORTELANO P. y DE ASENSI, M.R. París: Bourete, hijo.
- ALBI, F. (1995). *“Derecho municipal comparado del mundo hispánico”*. España: Aguilar.

- ALDANA TORRES, P., (1993). *“Problemática ambiental en el Estado de México”*. En: *Temas municipales*. México: Gobierno del Estado de México.
- ALONSO GONZÁLEZ, L.M. (1995) *“Los impuestos autonómicos de carácter extrafiscal”*, Madrid: Marcial Pons.
- _____, (1996) *“Los impuestos especiales como tributos medioambientales”*. En: *Derecho del medio ambiente y administración local*. Diputación de Barcelona-Cívitas.
- ALVARADO ESQUIVEL, M. de J. (coord.). (2005). *“Manual de Derecho Tributario”* México: Porrúa.
- ALVEAR ARAGÓN, N.M. (2004). En: BUÑUEL GONZALEZ M. y HERRERA MOLINA, M. *“Modelo de código tributario ambiental para América Latina”*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- AMATUCCI, A.: (1990). *“L’ordenamento Giuridico Finanziario”*, Napoli: Jovene editori.
- AMÉZQUITA DÍAZ, D. (2003). *“Los tributos y la protección ambiental”*. México: INE.
- AMORES TERÁN, O. (1991). *“Derecho ecológico ecuatoriano”*. Quito: Corporación Editora Nacional, Serie estudios jurídicos.
- ANDRADE GARCIA, M.D., RAMÍREZ SÁNCHEZ, H.U. y GONZÁLEZ CASTAÑEDA, E. (2002). *“Los contaminantes atmosféricos y su correlación con los casos por infecciones agudas de las vías respiratorias superiores en niños menores de cinco años del área urbana de Guadalajara, Jalisco, del 2000 al 2002”*. México: UdeG., Instituto de Astronomía y Meteorología. Departamento de Geografía y Ordenación Territorial.
- ANDREOZZI, M. (1951). *“Derecho tributario Argentino”*. Buenos Aires: Ed. Argentina.
- ANGEIRAS FERREIRA, L. (2004). *“Modelo de Código Tributário ambiental para Brasil”*. En: *“Modelo de Código Tributario para América Latina”*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas
- ARAGÓN SALCIDO, M. I. (1995). *“El Municipio en México. ¿bases normativas o reglamentos autónomos?”*. México: ISAP
- ARELLANO CADENA R. (1996a). *“Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México”*. En: *México, hacia un nuevo federalismo fiscal*. México: FCE.

-
- _____, (1996b). *“Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México”*. En: *¿Hacia un nuevo federalismo?* México: FCE.
- ARISTÓTELES. (1988). *“La política”*. Madrid: Gredos.
- ARRENS, E. (1876). *“Curso de Derecho Natural”*. Traducido por: RODRÍGUEZ HORTELANO P. y ASENSI, M. París: A. Bourte, hijo.
- ARRIOJA VIZCAINO, A. (1985). *“Derecho Fiscal”*. México: Porrúa.
- AVALOS AGUILAR, R. (1996). *“La gestión intermunicipal y la facultad asociativa de los municipios: un análisis a través de enfoques de las relaciones intergubernamentales”*. En: *“El municipio en México”*. México: Secretaría de Gobernación.
- AZQUETA, D. (2002). *“Introducción a la economía ambiental”*. Madrid: Mc Graw-Hill.
- AZUELA GUITRÓN, M. (1986). *“Hacienda municipal: la reforma municipal en la Constitución”*. México: Porrúa.
- BAHL, R. (1999). *“Las transferencias intergubernamentales en los países en desarrollo y transición: principios y prácticas”*. Venezuela: Banco Mundial.
- BALLESTEROS, J. y PÉREZ A, (Ed.). (1997). *“Sociedad y medio ambiente”*, Madrid: Trotta.
- BARDE, J.P. (1994). *“Reformas Fiscales Ambientales: Una revisión de la experiencia de los países de la OCDE”*. París.
- _____, (2005). *“Reformas tributarias ambientales en países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos”*. Chile: OCDE.
- BAUMOL, W., y OATES, W.: (1982). *“La teoría de la política económica del medio ambiente”*. Barcelona: Bosch.
- BELMONTE, A. (2005). *“Diagnóstico técnico del Municipio de Ibi”*. España.
- BELTRAME, P., y MEHL, L. (1984). *“Techniques, politiques et institutions fiscales coimparées”*, 2da. Ed. París: Presses Universitaires de France.
- BIELSA, R. (1936). *“Principios de Régimen Municipal”*. Buenos Aires: Depalma
- BOADWAY, R. y SHAH, A. (1995). *“Fundamentos económicos de los acuerdos fiscales intergubernamentales”*. En: *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal*. España: Junta de Castilla y León. Universidad de Valladolid.

- BOBOKO MOICHE, S.: (2000). *“Gravámenes e incentivos fiscales ambientales”*. Madrid: Cívitas,
- BOISSON DE CHAZOUNRES, L. (2002). *“The Precautionary Principle”*. En: *From Rio to Johannesburg. Proceeding of a Geneva Environment Network Roundtable*. Suiza: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- BORJA SORIANO, M. (1991). *“Teoría general de las obligaciones”*. México: Porrúa.
- BORRERO MORO, C. J. (1998). *“El impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio de Extremadura: un tributo con algunos síntomas de inconstitucionalidad”*. Impuestos.
- _____, (1999). *“La tributación ambiental en España”*. Madrid: Cívitas.
- BORRERO NAVIA, J.M. (1990). *“Protección penal de los derechos ambientales”* Cali: Fundación para la investigación y protección del medio ambiente.
- BRAATHEN, N.A. (2002). *“Diseño y eficacia de los impuestos ambientales: lecciones de países de la OCDE”*. En: *Impuestos ambientales. Lecciones en países de la OCDE Y experiencias en México*. México: INE-SERMARNAT.
- BRAMHALL, D.M. y MILLS, E.S. (1996). *“A note on the asymmetry between fees and bribes”*, Water Resources Research. Vol. 2.
- BRANDAO CAVALCANTI, T. (1967). *“Principios Generales de Derecho Administrativo”*. Brasil. Freitas Bastos.
- BRAÑES, R. (1987). *“Derecho Ambiental Mexicano”*, México: Fundación Universo Veintiuno, Colección Medio Ambiente, Núm. 1.
- _____, (2000). *“Manual de Derecho ambiental Mexicano”*, México: Fondo de Cultura Económica.
- BRAVO ARTEAGA, J.R. (1999). *“Nociones fundamentales de derecho tributario”*, tercera edición. Bogotá: Legis.
- BUCHANAN, E., FUENTES QUINTAN, et. al. (comps.). (1979). *“El sector público en las economías de mercado, ensayos sobre el intervencionismo”*. Madrid: Espasa-Calpe.
- BUÑUEL GONZÁLEZ, M. (1997). *“Requisitos para la implantación de tributos ambientales y propuesta para España”*. Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional del Medio Ambiente. España: Valencia.

-
- _____, (1999). *“El uso de instrumentos económicos en la política del medio ambiente”*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- _____, (2004). *“Tributación medioambiental: teoría, práctica y propuestas”*. Madrid. Cívitas.
- BUÑUEL GONZÁLEZ, M., HERRERA MOLINA, P. y GONZÁLEZ GARCÍA, G. (coord.). (2004). *“Modelo de código tributario ambiental para América Latina”*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- BURGOA ORIHUELA, I. (1990). *“Derecho Constitucional Mexicano”*. México. Porrúa.
- BUÑUEL GONZÁLEZ, M. y CASADO RAIGÓN, J.M. (1997). *“Justificación económica de los tributos ambientales: la reforma fiscal ecológica”*. Valencia: Asociación Nacional de Derecho Ambiental Español.
- CABANILLAS SÁNCHEZ, A. (1996). *“La reparación de los daños al medio ambiente”*. Pamplona: Aranzandi.
- CABRERA ACEVEDO, L. (1981). *“El derecho de protección al ambiente”*. México: UNAM, Colección serie de estudios doctrinales. Núm. 51.
- CABRERO MENDOZA, E., (coord.). (1995). *“La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales”*. México: CIDE-Porrúa.
- _____, (1996). *“Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México”*. México: Porrúa-CIDE.
- _____, (1998). *“Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional: análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales (1983-1993)”*. En: *“Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos”*. México: Porrúa-CIDE.
- _____, (2000). *“Hacia una agenda de reformas administrativas en municipios mexicanos”*. Documento de Agenda para la reforma municipal. México: CIDE.
- _____, (coord.). (2002). *“Innovación en Gobiernos Locales: Un panorama de experiencias municipales en México”*. Primera Edición. Premio Gobierno y Gestión Local. México: CIDE y Fundación Ford.
- _____, (2003). *“Los municipios y sus haciendas locales: un escenario de carencias y oportunidades”*. México: CIDE.

- CABRERO MENDOZA, E., y NAVA CAMPOS, G., (coord.). (2000). *“Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso”*. México: Porrúa.
- CALVO CHAPARRO, M., (1999). *“Sanciones medioambientales”*. Madrid: Cívitas.
- CALVO NICOLAU, E. (1995). *“Tratado del Impuesto sobre la renta”*. México: Themis.
- CAMPOS DÍAZ BARRIGA, M., (2000). *“La responsabilidad civil por daños al medio ambiente: el caso del agua en México”*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- CANASI, J. (2000). *“Derecho Administrativo”*. Buenos Aires: Depalma.
- CANO, G. (1978). *“Derecho, política y administración ambientales”*. Buenos Aires: Depalma.
- CARABIAS, J. y PROVENCIO, E. (1993). *“El enfoque del desarrollo sustentable.”* En: *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*. México: UNAM. Coordinación de Humanidades.
- CARBAJO VASCO, D. (1994). *“Instrumentos económicos para la protección del medio ambiente”*. Valencia.
- CARBAJO VASCO, D. y HERRERA MOLINA, P. (2004). *“Marco general jurídico de la tributación medioambiental: concepto, marco constitucional y comunitario”*. En: *Tributación medioambiental: teoría, práctica y propuestas*. Madrid: Thomson-Civitas.
- CARCABA FERNÁNDEZ, M. (1991). *“El código civil español ante las agresiones al medio ambiente”* en: *Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente*. Asturias.
- CARMONA LARA, M. del C. (1981). *“Aspectos jurídicos de los problemas ambientales en México”*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- _____, (1991). *“Derecho Ecológico”*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- _____, (1995). *“Comercio y medio ambiente: la perspectiva mexicana”*. En: *“Comercio y medio ambiente. Derecho, economía y política”*. México. INE.
- _____, (1998a). *“Notas para el análisis de la responsabilidad ambiental y el principio de “quién contamina paga”, a la luz del derecho mexicano”*. En: *La responsabilidad jurídica en el daño*

- ambiental*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: UNAM-PEMEX.
- _____, (1998b). “*La responsabilidad jurídica del daño ambiental*”. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. UNAM-PEMEX.
- _____, (2002). “*Derechos en relación con el medio ambiente*” México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CARPIZO, J. (1991). “*Derecho constitucional*”. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CARRASCO IRIARTE, H. (1999). “*Derecho fiscal constitucional*”. México: Oxford.
- CASADO OLLERO, G. (1991). “*Los fines no fiscales de los tributos*”. En: *Comentarios a la Ley general Tributaria y líneas para su reforma*. (Libro homenaje al Prof. Dr. D. Fernando Sainz de Bujanda), Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid: IEF.
- CASTÁN TOBEÑAS, J. (1988). “*Derecho civil español, común y foral*”. Madrid: Reus. 14ª. Ed. Tomo II.
- CASO, A. (1969). “*Sociología*”. 15ª. Edición. México: Limusa Wiley.
- CASTILLO LÓPEZ, J.M. (1999). “*La Reforma Fiscal ecológica*”. Granada: Ecorama.
- CASTRO, J. (1991). “*Lecciones de Garantía y Amparo*”. México: Porrúa.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. (1985). “*El Municipio mexicano*”. México: Secretaría de Gobernación.
- _____, (1985b). “*Historia del municipio en México*”. México: Adriana.
- _____, (1985c). “*Marco jurídico del Municipio*”. México: Secretaría de Gobernación.
- CEPAL. (2001). “*Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina*”. Chile: Naciones Unidas.
- _____, (2005). “*Libros de la Política Fiscal y medio ambiente, basés para una agenda en común*”. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CHÁVEZ, M. y FLORES DE LA PEÑA, H. (1961). “*Finanzas Públicas e ingreso nacional*”. México: Fondo de Cultura Económica.

- CIDE. (2000) *“Cuadernos de debate de la agenda para la reforma municipal en México”*. México.
- CINGOLANI, M. (1997). *“La cooperación intermunicipal en la Provincia de Córdoba”*. En: *“Hacia un modelo de gestión local-municipio y sociedad civil en Argentina”*. Argentina: Universidad de Buenos Aires y Universidad Católica de Córdoba.
- COASE RONALD, H. (1996). *“La naturaleza de la empresa”*. En: *La naturaleza de la empresa: orígenes, evolución y desarrollo*. México: FCE.
- COMISIÓN EUROPEA. (2002). *“Por un futuro más verde. La Unión Europea y el Medio Ambiente”*. Luxemburgo. Oficina de publicaciones oficiales de las comunidades europeas.
- CORONA RENTERÍA, A. (2000) *“Economía ecológica. Una metodología para la sustentabilidad”*. México: UNAM.
- CORTINA, S. (2006). *“Algunas contribuciones a la legislación mexicana: el diseño de instrumentos fiscales en México”*. En: *Impuestos ambientales. Lecciones en Países de la OCDE y experiencias en México*. México: INE-SEMARNAT.
- COSTA, M., DURÁN, J.M., ESPASA, M., ESTELLER, A. y MORA ANTONI. (2003). *“Teoría básica de los impuestos: un enfoque económico”*. Madrid: Cívitas.
- CROSSMAN, R. H. (1992). *“Biografía del Estado Moderno”*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CRUZ, R. DE LA. (1998). *“La revolución federal de las finanzas públicas”*. En: *“Descentralización en perspectiva”*. Caracas: IESA.
- DELGADILLO MACÍAS, J. (coord.). (2001). *“Los terrenos de la política ambiental en México”*. México: Porrúa.
- DE LA GARZA, S. (1990). *“Derecho Financiero Mexicano”*. México: Porrúa. 16ª. Edición.
- DE SADELEER, N. (2003). *“Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules”*. Reino Unido: Oxford University Press.
- DEUBEL, R. y NOEL, A. (2002). *“Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Cómo elaborar las políticas públicas, quién decide, como realizarlas, quién gana o pierde”*. Bogotá Colombia.
- DEWEES, D. (1992). *“Reducing the burden of environmental regulation”*. Toronto: Informe al Economic Council of Canada.

- DÍAZ, A. y GÓMEZ R. (2002). *“La protección del medio ambiente urbano. La contaminación por el ruido en las ciudades y la sostenibilidad”*. México: Instituto Jalisciense de Investigaciones Jurídicas. México. Ediciones de la Noche.
- DÍAZ DEL CASTILLO, B. (1943). *“Historia verdadera de la conquista de la Nueva España”*. México: Porrúa.
- DÍAZ, L.M. (1996). *“Responsabilidad del Estado y contaminación”*. Aspectos jurídicos. México: Porrúa.
- DÍAZ VARGAS, A. (1991). *“El principio de quién contamina paga”*. En: *Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente*. Asturias: Principado de Asturias, Comisión de las Comunidades Europeas.
- DÍAZ y DÍAZ, M. (1996). *“México en la Vía del Federalismo Cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”*. Estudios en homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando. México: Themis.
- DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M. (2003). *“Instituciones de derecho internacional público”*. Madrid: Tecnos.
- DIEZ, M. M. (1968). *“Derecho Administrativo”*. Buenos Aires.
- DIEZ PICASO, L., y GUILLÓN, A. (1998). *“Instituciones de Derecho Civil”*. Madrid: Cívitas.
- DI PIETRO, A. (1993). *“Voce “Tributi Comunali”* en: *Enciclopedia Giuridica Treccani*. Vol. XXXI.
- DURÁN CABRÉ, J.M. Y GISPERT BROSÀ, C. (2001). *“Fiscalidad ambiental sobre la energía: propuestas para España”*. Barcelona: Instituto de Economía de Barcelona.
- ESQUIVEL OBREGÓN, T. (1948). *“Apuntes para la historia del derecho en México”*. México: Polis.
- ESTEVE PARDO, J. (2005). *“Derecho del Medio Ambiente”*. Madrid: Marcial Pons.
- ESTEVILL, L.P. (1995). *“Derecho de Daños”*. Barcelona: Bosch, S.A.
- FAYA VIESCA, J. (1998). *“El federalismo Mexicano”*. México: Porrúa.
- FERNÁNDEZ, M.C. y SÁNCHEZ, L.J. (2004). *“Otros instrumentos correctores del deterioro ambiental en el sector energético”*. En: *Energía, fiscalidad y medio ambiente en España*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

- FERREIRA ANGEIRAS, L. (2004). En: BUÑUEL GONZALES M. y HERRERA MOLINA P. *“Modelo de código tributario ambiental para América Latina”*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- FICHERA, E. (1973). *“Imposizione ed extrafiscalità nel sistema costituzionale”*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- FIGUEROA NERI, A. (2000). *“Fiscalidad y Medio ambiente en México”*. México: Porrúa.
- _____, (2003). *“Los instrumentos económico-fiscales para la protección ambiental: virtudes y vicios”*. En: *“Temas especiales de derecho Económico”*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. Corporación Editora Nacional.
- _____, (coord.) (2004). *“Tópicos fiscales contemporáneos”*. México: Pandora.
- FLORES ZAVALA, E. (1993). *“Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas”*. México: Porrúa.
- _____, (1995). *“Finanzas públicas mexicanas”*. Impuestos. México: 29ª. Edición. Porrúa.
- FOLLARI, R. *“La interdisciplinariedad”*. México: UAM Xochimilco.
- FORTOUL FRIAS, L.A. (2003). *“Políticas ambientales y marcos legales. Casos de estudio: Comunidad Europea, Argentina, España y Venezuela”*. España.
- FRAGA, G. (1990). *“Derecho Administrativo”*. México: Porrúa.
- FRANCO SALA, L. (1993). *“Política económica del medio ambiente”*. Barcelona. CEDECS.
- GAGO RODRÍGUEZ, A. y LABANDEIRA VILLOT, X. (1999). *“La reforma fiscal verde: Teoría y práctica de los impuestos ambientales”*. Madrid, Barcelona y México: Ediciones Mundi-Prensa.
- _____, (2004). *“Evidencia empírica internacional sobre los dividendos de la imposición ambiental”*. En: *Fiscalidad ambiental*. Madrid. Cívitas.
- GALLEGO GREDILLA, J. A. (1979). *“Medio ambiente y ecología”*. En: BUCHANAN, E., y FUENTES QUINTANA, et. Al. (comp.). *“El sector público en las economías de mercado, ensayos sobre el intervencionismo”*. Madrid.
- GAMAS TORRUCO, J. (1996). *“El estado federal: orígenes, realidades y perspectivas”*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México: INAP.

- GARCÍA BELSUNCE, H. (1985). *“Derecho tributario Penal”*. Buenos: Depalma.
- GARCÍA BUENO, M.C. (2005). *“Principios tributarios constitucionalizados. El principio de capacidad contributiva”*. En: *Manual de Derecho Tributario*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GARCÍA DEL CASTILLO, R. (1996). *“Gestión y política de los servicios municipales en México: reflexiones sobre sus perspectivas”*. En: *“Política pública y gobierno local”*. México: CIDE.
- _____, (1999). *“Los municipios en México: los retos ante el futuro”*. México CIDE:
- _____, (2003). *“La política de servicios municipales en México: casos y tendencias recientes”*. En: *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México: Porrúa-CIDE.
- _____, (2006). *“La profesionalización en México: El caso de los gobiernos locales”*. En: *La gestión profesional de los municipios en México*. México: CIDE.
- GARRIDO VÁZQUEZ, R.J. (2003). *“Estudio de caso: Cuba. Aplicación de instrumentos económicos en la política y la gestión ambiental”*. Boletín-Serie: Medio ambiente y Desarrollo. Cuba. CEPAL.
- GELPI FERRO, G. (1864). *“Estudio sobre América, Conquista, Colonización Gobiernos coloniales”*. La Habana: El Iris.
- GERELLI, E. y TREMONTI, G. (Coord.). (1995). *“Tassazione consumo ambiente”*. Milano: Camera di comercio, industria, artigianato e agricoltura di Pavia.
- GERLOFF, W., (1967). *“Los impuestos. Doctrina general de los impuestos”*. En: *“Tratado de Finanzas”*. Argentina.
- GERLOFF, W., y NEUMARK, F. (1967). *“Tratado de Finanzas”*. Argentina.
- GIANNINI, D. (1945). *“Istituzioni di diritto tributario”*. Italia. Ed. Milano.
- GIL VALDIVIA, G. y CHAPOY BONIFAZ, B. (1981). *“Introducción al Derecho Mexicano”*. México: UNAM.
- GILPIN, A. (2003). *“Economía ambiental. Un análisis crítico.”* México: Alfa Omega.
- GIULIANI FONROUGE, C.M. (1976). *“Derecho Financiero”* Argentina: Depalma. Tomo I.
- GLAVE TESINO, M. (2005). *“Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú”*. Perú: CEPAL.

- GODINEZ ENCISO, J.A. (2005). *“Desarrollo económico y deterioro ambiental: una visión de conjunto y aproximaciones al caso mexicano”*. México: Gestión y Estrategia. Departamento de Administración.
- GÓMEZ POMAR, F. (1995). *“La responsabilidad por daño ecológico: ventajas, costes y alternativas”*. Madrid: Fundación para el análisis de estudios sociales.
- GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. (2003). *“Curso de Derecho Internacional Público”*. 3a. Ed. Madrid: Thomson-Civitas.
- GONZÁLEZ LUNA, E. (1974). *“El municipio mexicano y otros ensayos”*. México: JUS.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ. J.J. (2002). *“La responsabilidad por el daño ambiental en México: el paradigma de la reparación”*. Universidad Autónoma Metropolitana. México: Porrúa.
- _____, (2003). *“La responsabilidad por el daño ambiental en América Latina”*. Serie de Documentos sobre Derecho Ambiental. Núm. 12. México: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- GONZÁLEZ URIBE, H. (1989). *“Teoría política”* México: Porrúa.
- GRECA, A. (1937). *“Derecho y ciencia de la administración municipal”*. Santa fe: Imprenta de la Universidad.
- GRIZIOTTI, B. (1958). *“Principios de política, derecho y ciencia de la hacienda”*. Madrid: Instituto Editorial Reus.
- GUERVÓS MAÍLLO, M.A. (2000). *“El impuesto balear sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente”*. Madrid: Marcial Pons.
- GUEVARA SANGINÉS, A. (2003). *“La descentralización de la gestión ambiental: fundamentos, estrategias y prácticas en México”*. En: *“La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental”*. México: INE-SEMARNAT.
- GUERRERO AMPARÁN, J.P. y GUILLÉN LOPEZ. T. (coords.). (2000). *“Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 municipal”*. México: Porrúa.
- _____, (2006). *“De las condiciones para el mejoramiento de la hacienda municipal”*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. ITESO.

- GUILLÉN LÓPEZ, T. (2006). *“Servicio profesional de carrera y municipios en México: dilemas de empatía y exclusión”*. En: La gestión profesional de los municipios en México. México.
- GUTIÉRREZ NÁJERA, R. (1998). *“Introducción al estudio del derecho ambiental”*. México: Porrúa.
- GUSTAPANE, A. (1991). *“La tutela globale dell’ambiente”*. Milán: Giuffrè.
- GUZMÁN LEAL, R. (1971). *“Sociología”*. México: Porrúa.
- HANAN F, y HOLLIS, M. (1986). *“Filosofía y Teoría Económica”*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HERNÁNDEZ, A.M. (2000). *“Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios”*. Argentina: Paidós.
- _____, (2003). *“Derecho Municipal”*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- HERNÁNDEZ IBAÑEZ, C. (1981). *“Responsabilidad civil y medio ambiente”*. En: *Derecho y medio ambiente*. Madrid: Centro de estudios de orientación del territorio y medio ambiente.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, M. del P. (1997). *“Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos”*. México: UNAM.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R. et. Al. (2002). *“Metodología de la Investigación”*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- HERRERA MOLINA, P.M. (1990). *“Las contribuciones especiales por construcción de carreteras como tributo autonómico”*. Vol. II. España: Impuestos.
- _____, (1997a). *“Marco conceptual y constitucional de la protección fiscal del medio ambiente”*. Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional del Medio Ambiente. Valencia: ADAME
- _____, (1997b) *“Marco comunitario de la fiscalidad ambiental”*. Valencia: ADAME.
- _____, (2000a). *“Derecho tributario ambiental. La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario”*. España: Marcial Pons/Ministerio del Medio Ambiente.
- _____, (2000b). *“La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario”*. Madrid: M. Pons.
- IBARROLA, A. (1977). *“De cosas y sucesiones”*. 4a. Ed. México: Porrúa.

- IGLOM. (2004). *"Bases para una reforma constitucional en materia municipal"*. México: H. Cámara de Diputados.
- ILSEN. (2001). *"El municipio mexicano"*. México: Senado de la República LVIII Legislatura.
- _____, (2003). *"Modelos de Recaudación Fiscal"*. México: Senado de la República.
- ILZUKA, M. y CHANTAL, N. (2000). *"Conciencia ciudadana y contaminación atmosférica: estado de situación en la ciudad de Santiago de Chile"*. Chile: CEPAL.
- INDETEC. (1989). *"La administración hacendaria municipal"*. México: INDETEC.
- _____, (1993). *"Implementación en el ámbito estatal de una contribución especial para la preservación ecológica"*. México: INDETEC.
- _____, (1994). *"Deuda pública local"*. México: INDETEC.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. (1996). *"Diccionario jurídico mexicano"*. Novena Edición. 4 Tomos. México: UNAM-Porrúa.
- INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA. (2003). *"Memorias del Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental"*. México: INE-SEMARNAT.
- ISAIA, H., SPINDLER, J. y MARTÍN, G.J. (1984). *"Rapport introductif: Essai d'approche interdisciplinaire"*. En: *Année de l'environnement Acte du Colloque "Fiscalité-Environnement"*. Paris: Presses Universitaires de Francia.
- JACOBS, M. (1991). *"La Economía Verde: Medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro"*. Barcelona: Icaria.
- JAQUENOD DE ZSOGÓN, S. (1991). *"El derecho ambiental y sus principios rectores"*. Madrid: MOPU.
- _____, (1997). *"Derecho ambiental: información, investigación"*. Madrid: Dykinson.
- _____, (2004). *"Derecho Ambiental"*. Madrid. Dykinson.
- JARACH, D. (1971). *"El hecho imponible. Teoría general del Derecho Tributario Sustantivo"*. Segunda Edición. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- JAULA, J.A. (2002). *"Algunos problemas sociales de la protección del medio ambiente frente al desarrollo sostenible"*. Argentina: Hermanos Saíz Montes de Oca.

- JIMÉNEZ GONZÁLEZ, A. (1991). *“Lecciones de Derecho Tributario”*. México: ECASA.
- JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, J. (1998a). *“El tributo como instrumento de protección ambiental”*. Granada: Comares.
- _____, (1998b). *“Hecho imponible o finalidad, ¿qué califica a un tributo como ecológico?”*. En: YABAR STERLING, A. (coord.). *Fiscalidad ambiental*. Barcelona: CEDECS.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. (1996). *“Desarrollo sostenible y economía ecológica”*. Madrid: Síntesis.
- JORDANO FRAGA, J. (1995). *“La protección del derecho a un medio ambiente adecuado”*. Barcelona: J.M. Bosch.
- JUNCEDA MORENO, J. (2005a). *“Comentarios a la Ley 1/2005, de 9 de Marzo, de Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero”*. Madrid. Civitas.
- _____, (2005b). *“Normativa complementaria de aplicación del Protocolo de Kyoto”*. Madrid: Thomson-Civitas.
- KELSEN, H. (1963). *“Teoría Pura del Derecho”*. Argentina: Eudeba.
- _____, (1987). *“Problemas capitales de la teoría jurídica del Estado”*. México: Porrúa.
- LAGO MONTERO, J.M. (2000). *“El poder tributario de las comunidades autónomas”*. Pamplona: Arizmendi.
- _____, (2007). *“De la litigiosidad y la justicia tributaria”*. España: Dykinson.
- LAHERA PARADA, E. (2002). *“Introducción a las políticas públicas”*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- LANZ CÁRDENAS, F. (1996). *“Proporcionalidad y equidad de los impuestos”*. En: *“Diccionario Jurídico Mexicano”*. México: UNAM.
- LÁZARO CALVO, T. (2005). *“Derecho internacional del medio ambiente”*. Barcelona: Atelier.
- LEJEUNE VALCÁRCEL, E. (2001). *“El principio de igualdad”*. En: *“Tratado de derecho tributario”*. Bogotá. Temis.
- LERDA, J.C., ACQUATELLA, J. y GÓMEZ, J.J. (2004). *“Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-”*

- ambiental*". II Taller sobre Política fiscal y medio ambiente. Santiago de Chile: CEPAL.
- LIBSTER, M. (2000). *"Delitos Ecológicos"*. Buenos Aires: De Palma.
- LOMELÍ CEREZO, M. (1996). *"Derecho fiscal represivo"*. México: Porrúa.
- LÓPEZ-GUZMAN GUZMÁN, T.J. (2002). *"Fiscalidad ambiental: análisis y efectos distributivos"*. España: Comares.
- LÓPEZ MERINO, F. (1992). *"Marco legal de las relaciones intermunicipales en España"*. España: Cívitas.
- LÓPEZ NIETO, F. (1989). *"La administración pública en España"*. Barcelona: Ariel.
- LÓPEZ SELA, P.L. y FERRO NEGRETE, A. (2006). *"Derecho Ambiental"*. México: IURE Editores.
- LOZANO, J.M. (1980). *"Estudio del Derecho Constitucional Patrio"*. México: Porrúa. 3ª. Edición.
- LOZANO IRUESTE, J.M. (1983). *"Introducción a la teoría del presupuesto"*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- MANRIQUE CAMPOS, I. (2005). *"La política tributaria en la reforma fiscal: propuestas y contradicciones"*. En: *"Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina"*. México: Porrúa.
- MANRIQUE CAMPOS, I. y PLASCENCIA DE LA TORRE, G.M. (2007). *"El Municipio: parte esencial del Estado Federal Mexicano"*. En: *"Gobiernos Subnacionales: presupuesto público y gasto social"*. México: Ediciones de la Noche.
- MARTÍN GRANADOS, M.A. (2008). *"Los incentivos tributarios para Investigación y Desarrollo Tecnológico. (caso México)"*. En: *"La influencia de las tecnologías en el Derecho Tributario"*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- MARTÍN, J.M. y RODRÍGUEZ USÉ, G.F. (1995). *"Derecho Tributario General de Finanzas y Derecho Tributario"*. Argentina: De Palma.
- MARTÍN MATEO, R. (1983). *"Análisis y crítica de un impuesto de ordenamiento moral"*. Madrid: Civitas.
- MATEOS RODRÍGUEZ-ARÍAS, A. (1992). *"Derecho penal y protección al medio ambiente"*. Madrid: Colex.

- MATTOS, C.A. (1989). *“La descentralización. ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?”* En: LAURELLI, E. y ROFMAN, A. (comp.). *“Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis”*. Buenos Aires: CEDER.
- MARGAIN MANAUTOU, E. (1997). *“Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano”*. México: Porrúa. 13ª. Edición.
- MARINEHOFF, M. (1984). *“Tratado de Derecho Administrativo”*. Tomo I. Argentina: Depalma.
- MARQUIARO, E. J. (2000). *“Derecho Municipal. Nuevas relaciones intermunicipales”*. Argentina: EDIAR.
- MARTÍN MATEO, R. (1991). *“Tratado de Derecho Ambiental”*. Vols. I y II. Madrid: Trivium.
- _____, (1994). *“Nuevos instrumentos para la tutela ambiental”*. Madrid: Trivium.
- _____, (1995). *“La obligación ambiental del sector público: en España, en la Europa comunitaria: balance de diez años”*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- _____, (1994). *“Las finanzas del sistema federal mexicano”*. México: INAP.
- MARTÍN RETORTILLO, L. (1996). *“Administración local y medio ambiente”*. En: *Derecho del medio ambiente y administración local*. Madrid: Cívitas.
- MARTÍNEZ ALIER, J. y ROCA JUSMENT, J. (2000). *“Economía ecológica y política ambiental”*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MARTÍNEZ ALMAZÁN, R. (1980). *“Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México”*. México: Instituto Nacional de Desarrollo Municipal.
- MARTINS, D. H. (1978). *“El Municipio contemporáneo”*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- MEJÍA LIRA, J., (1994). *“La participación ciudadana en el contexto de la nueva relación Estado-sociedad”*. México: El Colegio Mexiquense-UAEM.
- MEJÍA ROSALES, R. (2007). *“Formas de participación ciudadana en el sistema electoral municipal”*. México: IGLOM.
- MÉNDEZ AGUILAR, E. (2007). *“Eficiencia recaudatoria y gasto social focalizado”*. En: *“Gobiernos Subnacionales: Presupuesto público y gasto social”* México: Ediciones de la Noche.

- MÉNDEZ, J.L. (1997). *“Estudio introductorio”*. En: *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: FCE.
- MENDOZA BERRUETO, E. (Coord.). (1996). *“Federalismo ecología y administración municipal”*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- MERCADO GARCÍA, A. (Coord.). (1999). *“Instrumentos económicos para un comportamiento empresarial favorable al ambiente en México”*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MERCÉ, C. et. Al. (2006). *“Teoría básica de los impuestos: un enfoque económico”*. 2a. Ed. España: Cívitas.
- MERINO HUERTA, M. (2004). *“Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional”*. México: CIDE.
- _____, (2006). *“La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos”*. México: CIDE.
- MEYER, L. (1978). *“El municipio mexicano al final del siglo XX, historia, obstáculos y posibilidades”*. México: Porrúa.
- MICHEL, J. (1996). *“La economía verde: medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro”*. Barcelona.
- MONASTERIO, C. y SUÁREZ, J. (1998). *“Manual de hacienda autonómica y local”*. Barcelona: Ariel.
- MONTAÑO GALARZA, C. (2004). *“La obligación de contribuir y los principios de la tributación en las constituciones de los estados miembros de la comunidad Andina”*. México: Pandora.
- MORENO, G., MENDOZA, P., y AVILA, S. (2002). *“La responsabilidad por el daño ambiental en México”*. México: Porrúa.
- _____, (coords.). (2006). *“Impuestos ambientales. Lecciones en países de la OCDE y experiencias en México”*. México: INE-SEMARNAT.
- MORENO PADILLA, J. (1992). *“El principio de igualdad en el derecho tributario”*. En: *“Principios tributarios constitucionales”*. México: Universidad Autónoma de Yucatán.
- MORENO TRUJILLO, E. (1991). *“La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro”*. Barcelona: J.M. Bosch.
- MOTTA, R. (2000). *“Cambio climático global. Informe Original”*. Colección: Temas de nuestro tiempo. Uruguay: Espacios continuos del Río Uruguay, S.A.

- MUGICA ALVAREZ, V. y FIGUEROA LARA, J. (1996). *“Contaminación ambiental, causas y control”*. México: UAM
- MUSGRAVE RICHARD, A. (1975). *“Gasto Público”*. Madrid: Enciclopedia de Ciencias Sociales.
- NEUMARK, F. (1974). *“Principios de la Imposición”*. Madrid: IEF.
- NIETO NÚÑEZ, S., (1993). *“La ley del Solar Común”*. Madrid: Colex.
- OCDE. (1994). *“La fiscalidad y el medio ambiente: Políticas complementarias”*. Madrid: OCDE.
- _____, (2003). *“Evaluación del desempeño ambiental en México”*. México: OCDE.
- O’CONNOR, D. (1991). *“Policy and Entrepreneurial Response to the Montreal Protocol: Some Evidence from the Dynamic Asian Economies”*. Paris: Centro de Desarrollo. OCDE. Technical Paper 51.
- _____, (1999). *“La aplicación de instrumentos económicos en países en vía de desarrollo: de la teoría a la implementación”*. En: MERCADO GARCIA, A., (coord.). *“Instrumentos económicos para un comportamiento empresarial favorable al medio ambiente en México”*. México. Fondo de Cultura Económica.
- OCHOA CAMPOS, M. (1981). *“El municipio su evolución institucional”*. México: Banobras.
- _____, (1985). *“La reforma municipal”*. México: INAP-CONACYT
- OJEDA MESTRE, R. (1998). *“Políticas y Legislación ambiental”*. En: *Seminario internacional de política y legislación ambiental. Las políticas ambientales y la legislación ambiental básica*. Buenos Aires, Argentina: Presidencia de la Nación-Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.
- OLIVARES VIONET, R. (2005). *“El municipio. Antecedentes prehispánicos. Fundación del municipio de la Villa Rica de la Veracruz. Evolución municipal en la colonia. Participación de los municipios en la revolución de independencia”*. En: *“El Municipio en México y el Mundo”* México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- OPSCHOOR, J. y VOS. (1989). *“Economic instruments for environmental protection”*.
- OROZCO ENRÍQUEZ, J. J. (1992). *“Principio de Legalidad”*. En: *“Diccionario Jurídico Mexicano”*. México: UNAMN.

- OROZCO SANTILLÁN, C.M. et. Al. (2005). *“Glosario de términos medioambientales”*. México: STAUdeG
- ORTEGA MALDONADO, J.M. (2004). *“Primer curso de Derecho Tributario Mexicano”*. México: Porrúa.
- ORTÍZ RUÍZ, M. (1998). *“Evolución del sistema de participaciones, 1980-1997”*. México: INDETEC.
- OSCOLATI, F. (1979). *“La tassazione Ambientale”*, Padova: Cedam.
- OSWALD SPRING, U. (coord.). (1994). *“Retos de la ecología en México”*. Memoria de la Primera reunión de delegados y procuradores del Ambiente. México: Jiménez Editores e Impresores, S.A. de C.V.
- PALAO MORENO, G. (1998), *“La responsabilidad civil por daños al medio ambiente”*. Valencia: Universidad de Valencia.
- PALOMAR DE MIGUEL, J. (1981). *“Diccionario para Juristas”*. México: Mayo.
- PALOMO SOBERANIS, L.B. (2004). *“Justicia Ambiental en México y España”*. México: INE.
- PALOS SOSA, M.E. (2006). *“La tributación medioambiental en el ámbito municipal como instrumento de control en la búsqueda del desarrollo sustentable”*. En: *Problemas y perspectivas de la Contaduría Pública. Armonización y globalización*. México: Ediciones de la Noche.
- _____, (2007) *“La capacidad de gestión; política social y económica de los gobiernos locales”*. En: *Gobiernos Subnacionales: Presupuesto público y gasto social*. México: Ediciones de la Noche.
- PALOS SOSA, M.E., DÁVALOS ABAD, J.M. y DUEÑAS RODRÍGUEZ, J. (2006). *“Diccionario ecológico básico para la investigación”*. México: Ediciones de la Noche.
- PALOS SOSA, M.E., OROZCO SANTILLÁN, C.M. y MÉNDEZ AGUILAR, E. (2005). *“Glosario de términos medioambientales”*. México: STAUdeG.
- PARDO, M. del C. (2003). *“La experiencia descentralizadora en México”*. En: RODRÍGUEZ SOLORZANO, C. (comp.) *“La descentralización en México”*. México: El Colegio de México.
- PARLAMENTO DE ANDALUCÍA. (2001). *“Dictamen sobre la fiscalidad ambiental: la ecotasa”*. España: Grupo Parlamentario de Andalucía.
- PARRA LUCÁN, M. de los A. (1992). *“La protección al medio ambiente”*. Madrid: Tecnos, S.A.

- PASCUAL ESTEVILL, L. (1995). *“Derecho de daños”*. Barcelona: Bosch. Tomo II.
- PEARCE, D. y KERRY TURNER, R. (1995). *“Economía de los recursos naturales y del medio ambiente”*. Madrid: Celeste Ediciones.
- PEÑA DÍAZ, M. (1996). *“El derecho a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia”*. Granada: Comares.
- PERALES CARLOS, M. (1997). *“La responsabilidad civil por daños al medio ambiente”*. Madrid. Cívitas.
- PERALTA BURELO, F. (1988). *“La nueva reforma electoral de la constitución”*. México: Porrúa.
- PÉREZ ABREU, J. (1996). *“Los municipios en México”*. México: Secretaría de Gobernación.
- PÉREZ DE AYALA, J. L. (1998). *“La doble imposición en los impuestos medioambientales”*. En: *Fiscalidad ambiental*. Barcelona: CEDECS.
- PÉREZ DE AYALA, J. L. y GONZÁLEZ GARCÍA, E. *“Curso de derecho tributario”*, Madrid: Edersa.
- PETRELLA, R. (1996). *“Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global”*. Argentina: Sudamericana.
- PICHARDO PAGAZA, I. (1984). *“Introducción a la Administración Pública de México”*. México: INAP.
- PIGOU, A.C. (1946). *“Economía del Bienestar”*. Londres: Mac Millán.
- PINEDA GODOY, M. (2006). *“Los retos de la reforma municipal”*. México: Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación.
- PLASCENCIA RODRÍGUEZ, J. F. (1995). *“Imposición ecológica y evaluación del deterioro ambiental”*. México: INDETEC.
- _____, (1999). *“El ISR: un análisis de sus elementos”*. México: Talleres gráficos de Fototecnia.
- PONS, M. (1995). *“Los tributos y la protección al medio ambiente”*. México: Ediciones Jurídicas.
- PORTER, M. y VAN DER LINDE, C. (1995). *“Toward a new conception of the environment –competitiveness relationship”*. Journal of Economic Perspectives. Vol. 9.

- PRIETO PÉREZ, J. (2007). *“Sociedad civil, rendición de cuentas y transparencia. Un punto de encuentro”*. En: *Gobiernos Subnacionales: presupuesto público y gasto social*. México: Ediciones de la Noche.
- PRIEUR, M. (1991). *“Droit de l’environnement”* 2ª. Edición. París: Précis Dalloz.
- PRUST, J. (2003). *“Impuestos ambientales en los países en desarrollo”*. Ponencia presentada en el Taller Regional de Política Fiscal y Medio Ambiente, Chile: CEPAL.
- QUADRI DE LA TORRE, G. (1994). *“Economía, sustentabilidad y política ambiental”*. En: *Medio ambiente: problemas y soluciones*. México.
- _____, (1995). *“Ecología y libre comercio. Consideraciones sobre el Tratado de Libre Comercio”*. En: *Comercio y medio ambiente. Derecho, economía y política*. México: INE.
- QUINTANA ROLDAN, C. (1999). *“Derecho Municipal”*. México: Porrúa.
- QUINTANA VALTIERRA, J. (2002). *“Derecho Ambiental Mexicano: lineamientos generales”*. México: Segunda Edición. Porrúa.
- QUINTANA VALTIERRA, J. y ROJAS YAÑEZ, J. (1997). *“Derecho Tributario Mexicano”*. México: Trillas.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (2000). *“Diccionario de la Lengua Española”*. Madrid. Vigésima primera edición.
- REALE, M. (1989). *“Introducción al Derecho”*. Madrid: Pirámide.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, T. (2005a). *“Derecho Municipal”*. México: Porrúa.
- _____, (2005b). *“La diversidad municipal en el contexto de un nuevo artículo 115 Constitucional. Hacia una Ley reglamentaria del artículo 115, bases para una reforma Constitucional en materia municipal”*. Presentado en el IV Congreso, Retos de modernización del Municipio Mexicano. México: IGLOM.
- REY CARO, E. (1998). *“Introducción al Derecho Internacional Ambiental”*. En: *Derecho Internacional Ambiental. Nuevas Tendencias*. Córdoba, República, Argentina: Marcos Lerner.
- REYES VELÁZQUEZ, A. (2000). *“Facultades específicas y facultades compartidas de los tres ámbitos de gobierno”*. En: CABRERO MENDOZA, E. (coord.). *“Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional”*. México: CIDE.
- RÍOS GRANADOS, G., (coord.). (2002a). *“Conceptos de Reforma Fiscal”*, México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- _____, (2002b). *“Recaudación de tributos como base de una reforma fiscal”*. En: *Conceptos de Reforma Fiscal*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- _____, (2005). *“Los tributos”*. En: *Manual de Derecho Tributario*. México: Porrúa.
- _____, (2005b). *“Federalismo Tributario”*. En: *El Municipio en México y en el Mundo*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- _____, (2007) *“Tributación ambiental: contribución por gasto”*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- _____, (2008) *“Incentivos fiscales para el uso de energías renovables: caso de desalación de agua de mar y agua salobre”*. México: UNAM, Instituto de Ingeniería.
- RÍOS GRANADOS, G. y DOMÍNGUEZ CRESPO, C.A. (2005). *“Modelo de código tributario ambiental para México”*. En: *Modelo de código tributario ambiental para América Latina*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ROBLES MARTÍNEZ, R. (2002). *“El Municipio”*. México: Porrúa.
- RODRÍGUEZ A, y VELÁZQUEZ, F. (1994). *“El municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina”*. Santiago de Chile: Edición Sur.
- RODRÍGUEZ BERMEJO, A. *“Introducción al estudio del derecho financiero”*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, K. (2000). *“Las relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM”*. México: CIDE.
- RODRÍGUEZ RAMOS, L. (1981). *“Presente y futuro de la protección penal del medio ambiente en España”*. En: *Derecho y medio ambiente*. Madrid: Centro de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente.
- RODRÍGUEZ SOLORZANO, C. (comp.). (2003). *“La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental”*. México: INE-SEMARNAT.
- RODRÍGUEZ VICTORIA, E. (1999). *“La descentralización en México: de la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo”*. México: FCE.
- ROMERO, C. (1997). *“Economía de los recursos ambientales y naturales*. Madrid: Alianza economía.

- ROMERO, M., BERMEJO, P. et. Al. *“Contaminación atmosférica, asma bronquial e infecciones respiratorias agudas en menores de edad de la Habana”*. México: Salud Pública.
- RONDINELLI, D. (1982). *“Los municipios en México”*. México.
- ROSA MORENO, J. (1993). *“Régimen jurídico de la evaluación del impacto ambiental”*. Madrid: Trivium. S.A.
- ROSEMBUJ, T. (1995). *“Los tributos y la protección del medio ambiente”*. Madrid: Marcial Pons.
- ROSO GUTIÉRREZ, C. (2003). *“Las funciones extrafiscales del tributo, a propósito de la tributación medioambiental en el ordenamiento jurídico Colombiano”*. Ecuador: Diikaion.
- ROWLAND, A. (2006). *“La descentralización y las relaciones intergubernamentales”*. Apuntes para las dependencias federales”. México: INE.
- RUFFOLO, G. (1992). *“Tasaciones, consumo, ambiente”*. Milan.
- RUIZ BRAVO, G., y VILLAMIL, A. (1987). *“Estrategias reguladoras de política ambiental: controles directos vs. Impuestos”*. Alicante.
- SAINZ DE BUJANDA, F. (1962). *“Impuestos directos e indirectos. Análisis jurídico de una vieja distinción”*. En: *Hacienda y Derecho*. Vol. II. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- _____, (1966). *“Concepto y naturaleza del hecho imponible”*. En: *Hacienda y Derecho*. Vol. IV. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- _____, (1985). *“Sistema de Derecho Financiero”*. Madrid: FDUC.
- SALDÍVAR VALDÉS, A., (2007). *“Las aguas de la ira: Economía y cultura del agua en México. ¿sustentabilidad o gratuidad?”*. México: UNAM.
- SALINAS ARRAMBIDE, P., (2005). *“Elementos constitucionales del tributo”*. En: *Manual de Derecho Tributario*. México: Porrúa.
- SÁNCHEZ-FRIERA GONZÁLEZ, M. del C. (1994). *“La responsabilidad civil del empresario por deterioro del medio ambiente”*. Barcelona: Bosch.
- SÁNCHEZ REVENGA, J. (1994). *“Presupuestos Generales del Estado y aspectos básicos del presupuesto de las comunidades europeas”*. Barcelona: Ariel-Economía.

- SANTA BARBARA RUPEREZ, J. ((2001). *“La no discriminación fiscal”*. Madrid: Reus.
- SANTANA LOZA, S. (1993). *“Análisis jurídico sobre la posibilidad de establecer contribuciones para la preservación ecológica”*. México: INDETEC.
- _____, (1999). *“Ejercicio de potestades tributarias por los ayuntamientos en materia de ingresos por servicios públicos”*. México: INDETEC.
- SARTORI, G. y MAZZOLENI, G. (2003). *“La tierra explota: superpoblación y desarrollo”*. México: Santillana.
- SCHIMLL ORDOÑEZ, U. (1977). *“El sistema de la constitución mexicana”*. México: Porrúa.
- SEGOB. (2006). *“Aspectos básicos de la descentralización en México”*. México: Secretaría de Gobernación-INAFED.
- _____, (2007). *“Manual de transferencias federales para municipios”*. México: Secretaría de Gobernación-INAFED.
- SEROA DA MOTA, R. (2001). *“Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina: aspectos conceptuales y el caso de Brasil”*. Boletín Serie: Macroeconomía del desarrollo. Chile: CEPAL.
- SERRANO ANTÓN. F. (1996). *“Medidas tributarias medioambientales la ecotasa de la Unión Europea”*. En: *Derecho del medio ambiente y administración local*. Barcelona: Cívitas.
- SERRANO MORENO, J. L. (1992). *“Ecología y Derecho: Principios de Derecho ambiental y Ecología jurídica”*. Granada: Comares.
- SCHMITTER, P. (1991) *“Cinco reflexiones sobre la Cuarta Onda de Democratizaciones”*. En: *Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina*. México: Udeg-Porrúa-FLACSO
- SIMIONI, D. (2003). *“Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana”*. Chile: CEPAL.
- SMITH, A. (1982). *“Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SOLER MANUEL, M.A. (1997). *“Manual de gestión del medio ambiente”*. Barcelona: Ariel.
- SOHM, R. (1975). *“Fundamentos Históricos”*. Reed. Darmstadt

- SWANSON, T. (1991). "*Environmental economics and regulations*". En: OWEN, L. (ed.). *Frontiers of environmental law*. Londres: Chancery Law Publishing.
- TENA RAMÍREZ, F., (1997). "*Leyes Fundamentales de México*". México: Porrúa.
- TAMAYO, R. (1974). "*Anuario Jurídico*". México: Porrúa.
- TERÁN, J.M. y GONZÁLEZ, R.S. (1994). "*Régimen fiscal en relación con las obligaciones en materia ambiental*". En la obra colectiva: *Derecho Ambiental*. México: U.A.M.
- TOCQUEVILLE, A. (1998). "*El antiguo régimen y la Revolución*". México: Fondo de Cultura Económica.
- TONDINI, B.M. (2006). "*La tributación internacional y su relación con el medio ambiente (una posible solución al tema de las papeleras)*". Programa de Derecho Internacional. Argentina: Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- TORRES, A. (1991). "*Instrumentos de política destinados a la mejora del medio ambiente*". En: *Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del ambiente*. Asturias: Principado de Asturias, Comisión de las Comunidades.
- TORRUCO SALCEDO, S., (2005). "*Los principios constitucionales tributarios*". En: *Manual de Derecho Tributario*. México: Porrúa.
- UGALDE, L. C. (2002). "*Democracia y Rendición de cuentas: el caso México*". México: Instituto Federal Electoral.
- UNAM. (1996). "*Diccionario Jurídico Mexicano*". 9a. Edición. México: Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- URESTI ROBLEDO H. (2002). "*Los Impuestos en México*". México: Tax Editores Unidos, S.A. de C.v.
- URIBE GÓMEZ, J.C. (1994a). "*Aspectos generales de la deuda pública municipal y su inscripción en el registro de obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipios*". México: INDETEC.
- _____, (1994b). "*La deuda pública como alternativa de financiamiento de los servicios públicos*". México: INDETEC.
- URQUIDI, V. L., (1995). "*Instrumentos económicos para la política ambiental*". Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Instrumentos económicos para un comportamiento empresarial en los países en vía de desarrollo, con referencia a México. México: El Colegio de México.

- _____, (1996a). "Economía política ambiental y desarrollo sustentable". México: LVI Legislatura. Grupo de Diputados Ciudadanos.
- _____, (1996b). "*El medio ambiente en México*". Serie de Cuadernos. Núm. 21. Culiacán, Sin.: El Colegio de Sinaloa.
- VAQUERA GARCÍA, A. (1999). "*Fiscalidad y medio ambiente*". Valladolid: Lex Nova, S.A.
- VALENZUELA, R. (1996). "*Responsabilidad civil por daño ambiental: Régimen vigente en Chile*." En: *Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente. Oficina regional para América Latina y el Caribe. La responsabilidad por el daño ambiental*. México: PNUMA-ORPALC.
- VALLARTA PLATA, J.G. (1994). "*Redefinición del sistema federal mexicano*". Guadalajara: Instituto Jalisciense de Investigaciones Sociales.
- VALLEJO, J. (1999). "*El estado federal de los municipios en México*". México: Centro Nacional de Desarrollo Municipal
- VALLS M. (1999). "*Derecho ambiental. Los grandes problemas ambientales que enfrenta la Argentina a fin de siglo*". *Legislación y propuesta de solución*. Buenos Aires: Ciencia y Cultura.
- VARGAS HERNÁNDEZ, J.M. "*La legislación mexicana en materia ambiental*". En: *Memorias del primer encuentro internacional de Derecho Ambiental*. México: Jiménez Editores Impresores, S.A.
- VARGAS DELGADO, I. en BUÑUEL GONZALES M., y HERRERA MOLINA, P. (coord.) "*Modelo de código tributario ambiental para América Latina*". México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- VARIAN, H.R. (1986). "*La justicia distributiva, la economía del bienestar y la teoría de la equidad*". En: *Filosofía y teoría económica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- VÁZQUEZ GARCÍA, A. (2003). "*El federalismo en materia ambiental*". En: *Memorias del primer encuentro internacional de derecho ambiental*. México: Jiménez Editores e Impresores, S.A. de C.V.
- VELÁZQUEZ GUADARRAMA, C. (2003). "*Federalismo fiscal y transferencias gubernamentales*". En: *La descentralización en México*. México: Jiménez Editores.
- VELIZ, C. (1984). "*La tradición centralista de América Latina*". Barcelona: Ariel.
- VERDUZCO CHÁVEZ B. y GARCÍA BÁTIZ, M. L. (2001). "*Agenda municipal de política ambiental: Una propuesta para Jalisco*". México: Pandora.

- VICTORY MOLNE, C. (2000) *“Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica”*. España: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.
- VILLALOBOS ORTÍZ, M.C. (1992). *“Principios de legalidad en materia tributaria a la luz del derecho constitucional mexicano”*. En: *Principios constitucionales*. Co-edición: México: Tribunal Fiscal de la Federación y Instituto Cultural Domeq. España: Universidad de Salamanca.
- VILLEGAS, H. (1980). *“Curso de finanzas, derecho financiero y tributario”*. Argentina.
- YABAR STERLING, A. (1998a). (Ed.). *“Fiscalidad ambiental”*. Barcelona: CEDECS.
- _____, (1998b) *“La necesidad de una reforma fiscal orientada al fomento del crecimiento sostenible”*. En: *Fiscalidad ambiental*. Barcelona: CEDECS.
- YÚNEZ-NAUDE, A. (comp.) (1994). *“Medio ambiente: problemas y soluciones”*. México: Colegio de México.
- ZAMUDIO, H. (1964). *“El juicio de amparo”*. México: El Colegio Nacional.
- ZAVALA, S. (1967). *“El mundo americano en la época colonial”*. México: Porrúa.

HEMEROGRAFÍA

- ACEVES, W. (2007, Septiembre 05). *“Investigación de la UdeG comprueba que la contaminación sí afecta la salud”*. En: Gaceta Universitaria. UdeG. México.
- ADAME MARTÍNEZ, F.D. (1993a). *“Los tributos ecológicos de las Comunidades Autónomas”*. En: Revista de estudios regionales. No. 37. España.
- _____, (1993b). *“El impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de la Comunidad Autónoma de Baleares”*. En: REDF. No. 79. España.
- AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE. (2000). *“Impuestos Medioambientales, evolución reciente”*. París.
- AGHON, G. (2000). *“Los retos pendientes de la Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe”*. Material presentado para la conferencia introductoria del seminario internacional: *“Avances y dificultades de la Descentralización Fiscal en el Salvador, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana”*. Organizado por el Proyecto FODES/gtz de Nicaragua con el apoyo de los proyectos GTZ de los países involucrados.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., (1981). *“Los impuestos de ordenamiento económico”*. En: HPE, No. 71. España.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C. y VILLAR EZCURRA, M. (1999). *“Los impuestos ecológicos ante el ordenamiento constitucional español”*. Revista: De contabilidad y tributación. No. 197-198. España.
- ALTAVA LAVALL, M.G. (2002). *“Las sanciones administrativas en defensa del medio ambiente”*. Revista: Galega de Administración Pública. No. 31. España.
- ALTAMIRANO, A.C. (2001). *“El Derecho Constitucional a un Ambiente Sano, Derechos Humanos y su vinculación con el Derecho Tributario”*. En: Derechos Humanos y Tributación Revista Jurídica. Argentina.
- ALTAMIRANO JÁCOME, L. (1968). *“La evasión legal de los impuestos”*. Boletín de la DGI. No. 175, Julio. Argentina.
- ANAYA CORONA, M. (2002). *“Los parques urbanos y su panorama en la zona metropolitana de Guadalajara”*. Revista: Vinculación y Ciencia. No. 9. UdeG. México.

- ARZALUZ SOLANO, S. (2005). *“La utilización del estudio de caso en el análisis local”*. Revista: Región y sociedad, enero-abril. No. 032. Colegio de Sonora. México.
- ASTUDILLO MOYA, M. (2002). *“Algunas consideraciones sobre la nueva hacienda pública ¿distributiva?”*. Revista: Momento económico. No. 119. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. México.
- BAENA AGUILAR, A.: (1995). *“Protección impositiva del medio natural”*. En: Noticias de la UE, No. 122. España.
- _____, (1996). *“Nuevos impuestos ambientales”*. En: Revista de derecho financiero y hacienda pública. No. 241. España.
- _____, (1999). *“Impuestos indirectos”*. En: Ecotax, Revista de la Economía Social de la Empresa. Publicación trimestral. Barcelona.
- BARNES, J. (1994). *“Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho Comparado y Comunitario”*, En: RAP, No. 135. España.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, J. *“Impulso al nuevo federalismo mexicano”*. Revista: Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España”. México.
- BAYONA DE PEROGORDO, J. y SOLER ROCH, M. *“Gasto público y medio ambiente”*. En: Noticias de la Unión Europea. No. 122. España.
- BID. (2006). *“Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias”*. De: La serie de políticas y estrategias sectoriales de la División de Medio Ambiente. Washington, D.C.: Departamento de Desarrollo Sostenible.
- BONELL COLMENERO, R. (2007). *“El protocolo de Kyoto y la tributación ambiental”*. Anuario Jurídico y Económico Escurialense.
- BORRERO MORO, C.J. (1996). *“El impuesto gallego sobre la contaminación atmosférica”*. Revista: Derecho Financiero y Hacienda Pública. No. 248. España.
- _____, (1999). *“La proyección del principio de capacidad económica en el marco de los tributos ambientales”*. RDFHP. No. 102. España.
- BREWER, A. (2006). *“Consideraciones sobre la descentralización administrativa”*. Conferencia dictada en el congreso *“El derecho administrativo como instrumento para mejorar la calidad de vida”*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- BUTTI, L.: *“L’ordinamento italiano ed il principio “quin quina paga”*, en: Rivista giuridica dell’ambiente. Guiffrè editore, No. 3. Milano.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. (2004). *“Bases para una reforma constitucional en materia municipal”*. México. Departamento de Educación Legislativa.
- CARBAJO VASCO, D. (1993). *“La imposición ecológica en España. El caso de la fiscalidad de las aguas”*. En: Impuestos. No. 21. España.
- _____, (1995). *“Instrumentos económicos para la protección del medio ambiente: Tipología, fiscalidad y parafiscalidad”*. En: RDFHP, No. 238. España.
- CARNELUTTI, F. (1955). *“Teoría General del Derecho”*. Revista de Derecho Privado. Madrid.
- CARPIZO, J. (1985). *“Evolución y perspectivas del Régimen Municipal en México”*. En: Revista del Centro de Estudios Municipales. México. Secretaría de Gobernación.
- CARRERA, A. (2004). *“Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)”*. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD. Madrid.
- CASTELLANO REAL, F. (1972). *“La economía del medio ambiente”*. Nuevos Impuestos. España.
- COASE RONALD, H. (1960). *“The problema of social cost”*. Journal of Law and economics.
- COLECTIVO ECOLOGISTA JALISCO, A.C. (2005). *“Situación de acceso a la información, la participación social y la justicia ambiental en Jalisco”*. México.
- CONNOR, S. (2006, Abril 20). *“Pronostican extinción de miles de especies por calentamiento global.”* En: La Jornada-The Independent.-UNAM.
- CONYERS, D., (1983). *“¿The latest fashion in development administration?”*. En: Public Administration and Development, No. 2.
- CORELLA AZNÁREZ, I. (1980). *“Análisis de los problemas que plantea la energía”*. En: HPE. No. 62. España.

- CORS MEYA, F.X. (1993). *“Calificación de los cánones sobre el agua”*. En: Revista de Hacienda Autonómica y Local. No. 67. España.
- CORTES, J. (2006). *“Aproximación a un sistema tributario ambiental en Colombia”*. En: Observatorio de la Economía Latinoamericana. No. 63. Bogotá.
- CHAPOY BONIFAZ, D.B. (2001). *“La deuda pública, opción de financiamiento a nivel local”*. Boletín de Derecho Comparado. Revista Jurídica. No. 101. México.
- CHECA GONZÁLEZ, C. (1983). *“Los impuestos con fines no fiscales: Notas sobre las causas que los justifican y sobre su admisibilidad constitucional”* en: REDF. Núm. 40. España.
- CROOK R. y MANOR, J. (2000). *“Democratic Decentralization”*. Documento de Trabajo Departamento de Evaluación de Operaciones. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- CURIEL BALLESTEROS, A: (2006). *“Las muertes irresponsables de Miravalle”*. Gaceta Universitaria. UdeG. México.
- DE JACOBO, A. (2001). *“El medio ambiente como propiedad: los permisos transables”*. En: Revista Momento Económico. No. 116. UNAM. México.
- DEL CASTILLO, A. y PALOMERA, R. (2007, Junio 5). *“La Semades lanza hoy el programa mejor atmósfera”*. En: Milenio.
- DELEUZE y GUATTARI, O. (1992). *“¿Qué é a filosofia?”*. Brasil.
- DÍAZ PINEDA, F. (2001). *“Conciencia de crisis”*. En: Revista del Ministerio del Medio Ambiente. Madrid.
- DOPAZO FRAGUÍO, P. (2001). *“Los tributos de carácter parafiscal: la nueva ecotasa balear”*. Revista de derecho y Medio Ambiente. No. 15. España.
- DORANTES DÍAZ, F. J. (1997). *“Instrumentos Jurídicos. Su fundamentación jurídica”*. México: El Colegio de México.
- DURÁN, M.C., J. M. y GISPET, B. (2001). *“Fiscalidad medioambiental sobre la energía”* Documento Electrónico.
- ENCISO, A. (2006, Noviembre 28). *“Fox deja a México con uno de los mayores índices de degradación ambiental del mundo”*. En: La Jornada-UNAM.
- ESPARRAGUERA MARTÍNEZ, J.L. (1978). *“La política energética de la Unión Europea”*. En: HPE. No. 53. España.

FÉRNANDEZ LÓPEZ, R.I. (1996). *“La fiscalidad autonómica en materia medioambiental: su aplicación en Galicia”*. CT. No. 80. España.

FIGUEROA NERI, A. (2007). *“Tributos ambientales en México. Una revisión de su evolución y problemas”*. UNAM: Boletín Mexicano de Derecho Comparado. México.

FORTES MARTÍN, A. (2004). *“Reflexiones a propósito del futuro régimen europeo de intercambio de Derechos de emisión de gases de efecto invernadero”*. En: Revista Aranzadi de Derecho Ambiental. No. 5. España.

GAGO RODRÍGUEZ, A. y LABANDEIRA VILLOT, X. (1994). *“Instrumentos tributarios para las políticas del medio ambiente”*. En: RVHP. No. 19. España.

_____, (1996). *“La imposición ambiental en España”*. En: RVHP. No. 26. España.

_____, (1997a). *“La imposición ambiental: fundamentos, tipología comparada y experiencias en la OCDE y España”*. En: Revista Hacienda Pública Española. No. 141. España.

_____, (1997b). *“La imposición ambiental en España”*. En: Revista Valenciana de Hacienda Pública. No. 26. España.

_____, (2000) *“La fiscalidad del siglo XXI”*. En: Revista Hacienda Pública Española. España.

_____, (2002). *“Imposición ambiental y reforma fiscal verde: Tendencias recientes y análisis de propuestas”*. España: Departamento de Economías Aplicada. Universidad de Vigo.

GALÁN, J. (2007, Enero 11). *“Penoso, que en México no se actué contra efectos del cambio climático”*. En: La Jornada-UNAM.

GARCÍA NOVOA, C. (1996). *“El canon de saneamiento de la Comunidad Autónoma gallega”*. En: RDFHP. No. 241. España.

GEHRIN, M.W. y CORDONIER SEGGER, M. (2002). *“Precaution in World Trade Law: The Precautionary Principle and its implications for the Worl Trade Organization”*. Informe de Investigación. Canadá: Center for International Sustainable Develpmente Law.

- GENTILE, G. y SCARPITTI, P. (1989). "*Ambiente ed energía: una convivenza difficile*". *Giuris prudentia Costituzionale*. Núm. 2.
- GIL VALDIVIA, G. (1977). "*El establecimiento del Impuesto al Valor Agregado en México*". *Boletín de Derecho Comparado*. No. 30. México: UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GIMÉNEZ MONTERO, A. (1991). "*Modelos básicos de financiación autonómica*". En: PALAU 14. *Revista Valenciana de Hacienda Pública*. No. 13, enero-abril. Valencia.
- _____, (2002). "*Recursos tributarios para un sistema autonómico*". En: *Revista Provincia*. No. 8, enero-junio. España.
- GODÍNEZ ENCISO, J. "*Desarrollo económico y deterioro ambiental*". Documento Versión Electrónica.
- GÓMEZ CABRERA, C. (1996). "*Impuestos propios de las comunidades autónomas: a propósito del impuesto balear sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente*". *Revista Impuestos*. España.
- GÓMEZ MENA, C. (2006, Febrero 10). "*El calentamiento global, elevará 889 cm. El nivel del mar en 2010 y 3 grados*". En: *La Jornada-UNAM*.
- GÓMEZ PUERTO, A.B. (1993). "*Las energías alternativas en España y en la Unión Europea*". En: *NUE*. No. 141. España.
- GÓMEZ VERDESOTO, M. y MARTÍNEZ LAGO, M.A. (1995). "*Las tasas de gestión de residuos. Su precedente en la normativa comunitaria y su reflejo en la Ley Reguladora de Residuos de Cataluña*". En: *NUE*. No. 122. España.
- GONZÁLEZ AMADOR, R. (2006, Abril 24). "*México, principal fuente de emisión de gases de invernadero en AL y 14 en el mundo: BM*". En: *La Jornada-UNAM*.
- GONZÁLEZ FAJARDO, F. (1987). "*Estrategias reguladoras de política ambiental: controles directos versus impuestos*". En: *HPE*, No. 104. España.
- GONZÁLEZ MACÍAS, A. (2007). "*Las garantías económico-financieras de la Hacienda Municipal*". En: *Revista Municipal* No. 90. INDETEC. México.
- GONZÁLEZ MÉNDEZ, A. (1999). "*La configuración y determinación de la base imponible de los impuestos sobre las emisiones atmosféricas contaminantes y la medida del daño ambiental*". En: *Revista Impuestos*. España.

- GONZÁLEZ OROPEZA, M. (1986). *“La autonomía municipal”*. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México.
- GRAIZBORD, B. (1999). *“Planeación urbana, participación ciudadana y cambio social”*. Revista: Economía, Sociedad y Territorio. No. 5. México. El Colegio de México.
- HANS KLIJN, E. (1998). *“Policy Networks: An Overview”*. En: KICKERT, W. y KOPPENJAN, J. *“Managing Complex Networks”*. Londres: Sage.
- HERNÁNDEZ, E, GIL, M. ABIZA, A., y JIMÉNEZ D. (1999). *“Influencia de la contaminación atmosférica en las urgencias respiratorias pediátricas”*. Revista. Alergol Inmunol. No. 5. México.
- HERRERA MOLINA, P.M. (1997). *“El principio de capacidad económica en Alemania y su relevancia para el Derecho español”*. En: Noticias de la Unión Europea. No. 150. España.
- _____, (1996). *“Desgravaciones tributarias y protección del medio ambiente. Análisis a la luz de los principios constitucionales y del derecho europeo”*. Revista: Impuestos. No. 15. España.
- _____, (1997). *“La deducción por inversión en bienes ambientales”*. En: Quincenal Fiscal. No. 11/97. España.
- HERRERA MOLINA, P., y SERRANO ANTÓN, F. (1994a). *“La protección fiscal del medio ambiente en la Comunidad Europea a la luz de la Constitución”*. En: Noticias de la Unión Europea. No. 119. España.
- _____, (1994b) *“El tributo ecológico balear”: ¿Un impuesto sobre el volumen de ventas?* En: Noticias de la Unión Europea. No. 119. España.
- _____, (1995). *“El principio “quién contamina paga” desde la perspectiva jurídica”*. En: Noticias de la Unión Europea. No. 122. España.
- HUBER, R., RUITENBEEK, J. y SEROA DA MOTTA, R. (1998). *“Instrumentos de Mercado para la Política ambiental en América Latina y el Caribe: Lecciones de Once Países”*. World Bank Discussion. Paper. No. 381.
- IBARRA, R. (2006). *“El aire corrupto que respiramos”*. Gaceta Universitaria-UdeG. México.
- IGLESIAS SUÁREZ, A. Y GÓMEZ DÍAZ, D. (2002). *“La tributación medioambiental de las comunidades autónomas: una alternativa de futuro”*. España. IX Encuentro de Economía Pública: Hacienda Pública y Medio Ambiente.

- INMAN, R. (1991). *“Transfer and bailouts: Institutions for enforcing local fiscal discipline”*. In: RODDEN, J., ESKELAND, G., and INMAN, J., RUBINFELD, D., *“Fiscal Federalism in Europe: Lessons from the United States Experience”* Stanford: Working Paper Series.
- JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, J. (1996). *“El tributo ecológico y su carácter extrafiscal. Un estudio de las figuras autonómicas”*. En: Impuestos. Nueva época. No. 1. España.
- KISS, A. (1993). *“Le Detroit international à Rio de Janeiro et à cote de Río de Janeiro”*. En: *Revue juridique de l’environnement*.
- LEÓN ZARAGOZA, G. (2006, Junio 24). *“El colapso ambiental, riesgo cercano”*. En: La Jornada-UNAM.
- LIZARRÁGA, P. (2006, Abril 7). *“Juanacatlán y el Salto, con altos índices de enfermedades”*. En: Ocho columnas.
- LOPERENA ROTA, D. (1996). *“El derecho al medio ambiente adecuado”*. Madrid. Cívitas.
- LÓPEZ-GUZMÁN GUZMÁN, T.J. y LARA DE VICENTE, F. (2005). *“Efectos distributivos de los tributos ecológicos. Apuntes metodológicos”*. Revista Economía, Sociedad y Territorio. No. 19. España.
- LÓPEZ, J.M. (2005). *“Las contribuciones”*. Revista: Nuevo Consultorio Fiscal. No. 378. México.
- LÓPEZ LABORDA, J. y RUÍZ-HUERTA, C.J. (1998). *“Descentralización y administración tributaria. Experiencias comparadas”*. En: Hacienda Pública Española. No. 146. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1997). *“Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente”*. Revista: REDA. No. 95. España.
- MAGADÁN DÍAZ, M. y RIVAS GARCÍA, J.I. (1997). *“Los tributos medioambientales en el marco de la financiación autonómica”*. Impuestos. No. 19. España.
- MARTÍN DELGADO, J.M. (1979). *“Los principios de capacidad económica e igualdad en la Constitución Española de 1978”*. En: HPE. No. 60. España.
- MARTÍNEZ LAGO, M.A. (1990). *“Los fines no fiscales de la imposición y la prohibición de confiscatoriedad”*. En: Gaceta Fiscal. Núm. 81.

- MARTÍNEZ LAGO, M.A. y GÓMEZ VERDESOTO, M. “*Acerca del impuesto balear sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente*” En: Noticias de la UE. No. 134.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (1975). “*El rey en la Constitución de Cádiz: una monarquía presidencialista*”. En: Revista de Estudios del Departamento de Historia Moderna de la Facultad de Filosofía. Zaragoza.
- MERINO HUERTA, M. (2004). “*Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional*”. Documentos de trabajo. No. 145. México. CIDE.
- NADAL, A. (2006, Noviembre 11). “*El hijo de kyoto*”. En: La Jornada-UNAM.
- NÁVEIRA DE CASANOVA, G. (1994). “*Las políticas comunitarias de medio ambiente y para la protección de los consumidores: Su incidencia en el derecho comunitario Europeo*”. En: RDFHP. No. 233.
- NEBRERA, M. (1995). “*Propiedad y medio ambiente: unas notas sobre el concepto constitucional de función social*”. RESE. No. 21.
- NOLLKAEMPER, A. (1991). “*The Precautionary Principle in international law. Marine Pollution*”. Bulletin No. 22.
- OCDE, (2006). “*Recomendation OF the Council on Guiding Principles Concerning Internaciona Economic Aspects of Environmental Policies*”.
- ORTEGA Y GASSET, J. (1973). “*La Redención de las Provincias*”. Madrid: Revista de Occidente.
- PADILLA E., y ROCA JUSMET, J., (2006). “*Efectos distributivos interterritoriales de las políticas ambientales: el caso de las propuestas de impuestos europeo sobre la energía y el CO2*”. Revista del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona. España.
- PALAO MORENO, G. (1995). “*Los principios de capacidad económica e igualdad en la jurisprudencia del tribunal Constitucional Español*”. En: REDF. No. 88. España.
- PANIAGUA SOTO, F.J. (2001). “*La fiscalidad como instrumento económico para la protección del medio ambiente*”. En: Papeles de la Economía Española. No. 87. España.
- PARTIDA, J.C. (2007, Septiembre 5). “*Niños menores de un año y adultos mayores, los más afectados por la contaminación*”. En. La Jornada Jalisco.
- PASELL, P. (1993, Abril 8). “*Selling pollution rights isn't popular; neither are alternatives*”. En: The New York Times.

- PERALTA BURELO, F. (1985). *“Orígenes del municipio en México”*. Estudios municipales. Revista Bimestral. México.
- PÉREZ ARRAIZ, J. (1996). *“La propuesta de Directiva de la Comisión Europea para un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y sobre la energía”*. En: Impuestos. No. 15.
- PÉREZ DE AYALA, J. L. (1967). *“Introducción a una teoría económica del coste social como fundamento de responsabilidades jurídico-privadas y de obligaciones tributarias”*. En: RDFHP. No. 72.
- _____, (1995). *“La traslación jurídica de la cuota en los impuestos ambientales”*. NUE.
- PIERRE, J. (2000). *“Introduction: Understanding Governance”*. Inglaterra: Oxford University Press.
- PINEDA PABLOS, N. (1996). *“El papel de los gobiernos locales en América Latina”*. En: Revista: Gestión y política pública. No. 2. México.
- _____, (1999). *“Tres conceptos de ciudadanía para el desarrollo de México”*. Revista el País. México.
- PINTAUDI, S.M. (2005). *“Participación ciudadana en la gestión pública: los desafíos políticos”*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. No. 124.
- PINESCHI, L. (1994). *“Tutela dell’ambiente e assistenza allo sviluppo: Della conferenza di Stoccolma 1972 alla conferenza di Rio 1992”*. Italia: Revista giuridica dell’ambiente.
- POY SOLANO, L. (2006, Febrero 02). *“El cambio de gasolinas, insuficiente para acabar con la contaminación: Molina”*. En: La Jornada-UNAM.
- PRIETO JANO, M.J. (2000). *“La modernización de la gestión tributaria. Propuesta de un modelo para la elaboración de indicadores en la gestión del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas”*. HPE. No. 152-I.
- PROVENCIO, E. (2003). *“Ambiente y reforma fiscal: la próxima oportunidad”*. Revista: Desarrollo Económico. México.
- RAMÍREZ, J.M. (2006, Abril 7). *“Tonalá también lucha contra la contaminación”*. En: Ocho columnas.

- REZK, E. (2005). *"Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino"*. Boletín: Serie: medio ambiente y desarrollo. No. 115. Chile. CEPAL.
- RIOS GRANADOS, G. y GARCIA BUENO, M.C. (2007), *"Alcance de los principios materiales de justicia tributaria en el sistema tributario mexicano: la capacidad contributiva, la igualdad y la proporcionalidad tributaria"*. Revista de Derecho Fiscal. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ROBON, CH. (2005). *"Empleo y sostenibilidad"*. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.
- ROCA JUSMENT, J. (2001). *"Fiscalidad Ecológica"*. Barcelona. Revista el Ecologista.
- ROSEMBUJ, T., (1994). *"El tributo ambiental. Primeras reflexiones en torno a los principios comentarios y constitucionales"*. En: Impuestos. España.
- _____, (1999). *"Fiscalidad ambiental"*. En ECOTAX. Revista de la economía social de la empresa. Barcelona. Publicación Trimestral. Número 31-32. España.
- ROSS BRAVO, J., (1999). *"Derecho tributario sustantivo"*. Revista Tributación 2, Volumen I, Secretaría de Estado de Finanzas. República Dominicana.
- ROWLAND, A. (2000). *"Los municipios y la coordinación intergubernamental"*. Cuaderno No. 2. Agenda de la Reforma Municipal. México: CIDE.
- ROZAS VALDÉS, J.A. (1995). *"La implantación de un impuesto ecológico en la Unión Europea"*. En: Noticias de la Unión Europea. No. 122.
- _____, (1997). *"El impuesto gallego sobre contaminación atmosférica"*. En: RDFHP. No. 246.
- SAGASTI, F. y BEZANSON, K. (2001). *"Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects"*. Institute of Development Studies, Sussex, United Kingdom-Ministry for Foreign Affairs of Sweden, Stockholm.
- SANZ RUBIALES, I. (2005). *"Una aproximación al nuevo mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero"*. En: Revista Española de Derecho Administrativo. No. 125.
- SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D. (1993). *"Normativa ambiental relativa al sector energético"*. En: NCEE. No. 101.

- SANTANA LOZA, (1999). *“El bajo rendimiento de los ingresos propios municipales. ¿problema sin solución?”* Revista: Trimestre fiscal. No. 65. México: INDETEC.
- SCOTTISH NATURAL HERITAGE. (2001). *“Applying the Precautionary Principle to Decisions on the Natural Heritage”*. Reino Unido: Scottish Natural Heritage.
- SEPULVEDA, C. (1994). *“Corrientes contemporáneas del Derecho Internacional”*. Revista: Mexicana de Política Exterior. No. 43. México: Nueva Época.
- SEROA DA MOTA, R. (1999). *“Instrumentos econômicos de política ambiental”*. Brasil.
- SERRANO ANTÓN, F. (1995). *“Medidas jurídicas de protección del medio ambiente”*. En: Cuadernos Jurídicos. No. 27.
- SERRANO MORENO, J.L. (1987). *“Alguna hipótesis sobre los principios rectores de la política social y económica”*. En: Revista de Estudios Políticos. No. 56.
- SEVILLA TURCIOS, R. (2006, Marzo 25). *“En Miravalle, reconoce la Secretaria de Salud Jalisco: genera contaminación males respiratorios”*. El Occidental.
- SIMÓN ACOSTA, E. (1975). *“Reflexiones sobre las tasas de las Haciendas Locales”*. En: HPE. No. 35.
- (1981). *“Consideraciones acerca del canon sobre producción de energía eléctrica”*. En: REDF. No. 32.
- SMETS, H. (1993). *“Le principe polluer-payeur”*. En: principe économique èrigè en principe de droit del’environnement. Reveu Gènerale de Droit International Public.
- SOUR, L. (2004). *“El sistema de transferencias federales en México: ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?”*. Revista: Gestión y Política Pública. No. 3. México.
- STERN, N. (2006). *“Stern Review on the Economics of Climate Change”*. Cambridge University Press
- TERRAZAS PÉREZ, A. (2006). *“Ecología Fiscal”*. Revista offixfiscal.
- TIPKE, K. (1977). *“La ordenanza tributaria alemana de 1977”*. En: REDF. No. 14.
- UCKMAR, V. (1998). *“Consideraciones sobre globalización económica”*. Documento de Trabajo No. 92. Brasil. CIAT.

URQUIDI, V. L. (1972). *“Incentivos contra la contaminación”*. La Gaceta. No. 18. México: Fondo de Cultura Económica.

VAQUERA GARCÍA, A. (1998). *“La tributación con fines ecológicos: el reciente gravamen francés para la protección del ambiente atmosférico”*. Revista de información Fiscal. No. 14.

WILLIS, E., y HAGGARD, E. (1999). *“The politics of decentralization in Latin America”*, En: *Latin American Research Review*. Vol. 34.

ZAMARRONI MARTÍNEZ, U. (2007, Enero 13). *“Contaminación en Guadalajara supera a la registrada en DF”*. En: El Universal.

ZURIBI, I. (1984). *“Justicia distributiva: enfoques nuevos a un problema antiguo”*. HPE. No. 21.

NORMATIVIDAD CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Leyes Reglamentarias:

Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Fiscalización Superior

Ley de Ingresos de la Federación

Ley de Presupuesto Contabilidad y Gastos Público

Ley de Participación ciudadana en el Estado de Jalisco

Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco

Ley del Impuesto al Valor Agregado

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Ley del Impuesto Sobre la Renta

Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Ley Federal de Derechos

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco

Códigos:

Código Fiscal de la Federación

Reglamentos:

Reglamento de Código Fiscal de la Federación

Reglamento de la Ley al Impuesto al Valor Agregado

Reglamento de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al
Ambiente en materia de Auditoria Ambiental

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al
Ambiente en materia de Residuos Peligrosos

Reglamento Interior de la Auditoria Superior de la Federación.

Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo
Sustentable

Reglamentos Municipales de Ecología del Estado de Jalisco

Acuerdos:

Acuerdo de Kyoto Japón. (1997).

Agenda de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo
Sustentable. (2003).

Acuerdo de Criterios Ambientales para la Protección de la Atmósfera en
Miravalle. (2007).

Acuerdo de Cooperación ambiental de América del norte. Entre: El gobierno de Canadá, el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. (1993).

Acuerdo de Evaluación del Impacto Ambiental transfronterizo de América del Norte.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Agenda 21. Río de Janeiro. 1992.

Declaratoria a la Nación y acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria. (2004).

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. (1972).

El Protocolo de Cartagena sobre bioseguridad. Canadá (2000).

México y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2006).

Propuesta de Programa Latinoamericano y del Caribe de Educación Ambiental en el Marco de Desarrollo Sustentable.

Propuesta de Reglamento tipo de ecología de aplicación municipal en el Estado de Jalisco. SEMARNAT.

Proyecto de Ley de Impuestos Ambientales

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

www.azcuam/publicaciones/gestion

www.minhac.es/iet/seminarios/Economia Publica/PDF

www.pc.b.u.es/ieb

www.Ec.europa.eu/publications

ANEXOS

ANEXO 1. Documentos internacionales firmados por México en materia de medio ambiente

Convenio	Fecha de firma	Estatus	Países u organizaciones que lo establecen	Fecha de publicación en el D.O.	Sinopsis
Convención para la Protección de Aves Migratorias y de Mamíferos Cinegéticos.	07/02/1936		México Estados Unidos	15/05/1937	Proteger las aves llamadas migratorias cualquiera que sea su origen y convienen en dictar leyes, reglamentos y disposiciones conducentes, se establece un listado de las aves que gozarán de esa protección.
Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América.	12/10/1940	Vigente	Organización de Estados Americanos	29/05/1942	Se definen las áreas protegidas y se conviene su creación. Se adoptan medidas de protección para la fauna y flora, la apertura al público, la investigación científica de ciertos espacios protegidos y la emisión de instrumentos legislativos en la materia.
Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en casos de Accidentes que causen una Contaminación por Hidrocarburos.	29/11/1969	Vigente	Organización Marítima Internacional	25/05/1976	Las partes podrán tomar en alta mar las medidas necesarias para prevenir, mitigar o eliminar todo peligro grave contra su litoral o intereses, debido a contaminación o amenaza de contaminación por hidrocarburos resultado de un accidente marítimo. Se señalan las acciones y medidas a cargo de las partes y disposiciones sobre solución de controversias.
Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas "Convención de Ramsar".	02/02/1971	Vigente	UNESCO	29/08/1986	Se establecen acciones y medidas a cargo de los Estados para conservar los humedales, flora y fauna que cada uno designe y las actividades en la materia de la Oficina Permanente que se crea al efecto, cuyas funciones quedan aseguradas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales.

Convenio	Fecha de firma	Estatus	Países u organizaciones que lo establecen	Fecha de publicación en el D.O.	Sinopsis
Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daño Causado por la Contaminación de Hidrocarburos.	18/12/1971	Vigente	Organización Marítima Internacional	09/08/1994	Se constituye un fondo internacional de indemnización por daños causados por la contaminación de hidrocarburos, para indemnizar a víctimas, exonerar a los propietarios de obligaciones financieras suplementarias.
Acuerdo que modifica el artículo 4 de la Convención para la Protección de Aves Migratorias y de Mamíferos Cinegéticos del 7 de febrero de 1936.	10/03/1972	Vigente	México Estados Unidos	n/p	Se adiciona un catálogo de aves migratorias y mamíferos cinegéticos para su protección.
Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.	16/11/1972	Vigente	UNESCO	02/05/1984	Se reconoce la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en el territorio de cada una. Se señalan las medidas y acciones correspondientes y se crea el Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural en la UNESCO.
Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias.	29/12/1972	Vigente	México Reino Unido Estados Unidos URSS- Federación de Rusia	16/07/1975	Se establecen medidas generales para prevenir el vertimiento de desechos u otras materias nocivas, desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar. Se anexan listados de materias peligrosas que requieren especial atención o criterios aplicables para conceder permisos para vertimiento.
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora	03/03/1973	Vigente	México Suiza	06/03/1992	Establece la protección de ciertas especies de flora y fauna contra su explotación excesiva mediante el comercio internacional. Se señala la reglamentación del comercio de especímenes de especies incluidas en los

Convenio	Fecha de firma	Estatus	Países u organizaciones que lo establecen	Fecha de publicación en el D.O.	Sinopsis
Silvestres.					apéndices de la Convención y las medidas nacionales e internacionales para este efecto.
Protocolo relativo a la Intervención en Alta Mar en casos de Contaminación por Sustancias distintas de los Hidrocarburos, 1973.	02/11/1973	Vigente	Organización Marítima Internacional	19/05/1980	Se reconoce el derecho de intervención de los Estados para adoptar las medidas que estimen necesarias, en alta mar, para prevenir o mitigar el peligro grave o inminente por contaminación por sustancias distintas a hidrocarburos resultante de un siniestro marítimo.
Anexo V del Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973 y las Enmiendas de 1989, 1990, y 1991 a dicho Anexo, así como las Enmiendas de 1994.	17/02/1978	Vigente	Organización Marítima Internacional	29/10/1998	Se agrega una nueva regla sobre supervisión de las prescripciones operacionales por el Estado Rector del puerto y se enmiendan la regla 5 (eliminación de basuras en las zonas especiales).
Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación de los Buques, 1973 Protocolo Marpol.	17/02/1978	Vigente	Organización Marítima Internacional	07/07/1992	Se pospone por un periodo de tres años la aplicación del Anexo II del Convenio y se modifica el texto del artículo 11.
Acuerdo sobre Planificación de Aprovechamiento y Utilización de Áreas Forestales Tropicales.	17/08/1978	Vigente	México Alemania	n/p	Las partes se comprometen a colaborar mutuamente en un proyecto de aprovechamiento y utilización de áreas forestales tropicales y se fijan los términos del acuerdo.
Acuerdo de Cooperación sobre la Contaminación del Medio Marino por Derrames de Hidrocarburos y Otras Sustancias	24/07/1980	Vigente	México Estados Unidos	18/05/1981 y 5/08/1981 Err.	Se conviene establecer un plan conjunto de contingencia entre ambos países sobre contaminación del medio marino por derrames de hidrocarburos u otras sustancias.

Convenio	Fecha de firma	Estatus	Países u organizaciones que lo establecen	Fecha de publicación en el D.O.	Sinopsis
Nocivas.					
Acuerdo de Cooperación sobre la Contaminación del Medio Marino por Derrames de Hidrocarburos y Otras Sustancias Nocivas.	17/10/1980	Vigente	México Estados Unidos	18/11/1980	Se conviene establecer un plan de contingencia sobre contaminación del medio marino por derrames de hidrocarburos u otras sustancias nocivas.
Protocolo que Modifica la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.	03/12/1982	Vigente	UNESCO	29/08/1986	Se precisan aspectos sobre modificación de la Convención por las partes.
Acuerdo por el que se prorroga y modifica el Acuerdo sobre Planificación y Aprovechamiento y Utilización de Áreas Forestales Tropicales, del 17 de agosto de 1978.	02/12/1982	Vigente	México Alemania	11/03/1983	Se establece proseguir la cooperación en el proyecto de planificación de aprovechamiento y utilización de áreas forestales tropicales.
Convenio para la protección del Medio Marino de la Región del Gran Caribe y el Protocolo de Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe.	24/03/1983	Vigente	México Colombia	02/08/1985 y 25/04/1988 Err.	Se conviene en concertar acuerdos bilaterales o multilaterales para la protección del medio marino del Golfo de México, mar Caribe y zonas adyacentes del Océano Atlántico.
Convenio sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio ambiente en la Zona Fronteriza "Convenio de La Paz".	14/08/1983	Vigente	México Estados Unidos	n/p	Se acuerda cooperar en el campo de la protección ambiental en la región fronteriza de ambos países.
Enmiendas al	07/09/1984	Vigente	Organizaci	26/10/1993	Se enmienda el Anexo para

Convenio	Fecha de firma	Estatus	Países u organizaciones que lo establecen	Fecha de publicación en el D.O.	Sinopsis
Anexo del Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973.			ón Marítima Internacional		precisar diversos aspectos previstos en las Reglas 1, 9, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 21, y 25.
Convenio para la Protección de la Capa de Ozono.	22/03/1985	Vigente	Organización de las Naciones Unidas	22/12/1987 y 17/03/1988 Err.	Tomar las medidas apropiadas para proteger la salud y el medio ambiente contra efectos que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono, tales como investigaciones, medidas legislativas o administrativas, y cooperación con los organismos internacionales.
Acuerdo de Cooperación para la Solución de los Problemas de Saneamiento en San Diego California/Tijuana, Baja California –Anexo I del Convenio sobre cooperación para la protección y mejoramiento del Medio Ambiente en la zona fronteriza de 14 de agosto de 1983–	18/07/1985	Vigente	México Estados Unidos	n/p	Establece que ambos países realizarán consultas bilaterales en relación con el tratamiento de aguas residuales.
Acuerdo de Cooperación sobre Contaminación del Ambiente a lo largo de la Frontera Terrestre Internacional por Descarga de Sustancias Peligrosas – Anexo II del Convenio sobre cooperación para la protección y mejoramiento	18/07/1985	Vigente	México Estados Unidos	n/p	Se acuerda preservar el medio ambiente a lo largo de la frontera internacional terrestre.

Convenio	Fecha de firma	Estatus	Países u organizaciones que lo establecen	Fecha de publicación en el D.O.	Sinopsis
del Medio Ambiente en la zona fronteriza de 14 de agosto de 1983–					
Enmiendas al Anexo del Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973, Referentes al Anexo II del Convenio Internacional por los Buques en su forma modificada por el correspondiente Protocolo de 1978.	05/12/1985	Vigente	Organización Marítima Internacional	26/10/1993	Se enmiendan las siguientes reglas contenidas en el Anexo II: 1,2,3,5,5 ^a ,7,8,9,10,11,12,12 ^a ,13 y 14. Se agregan apéndices con lista de sustancias líquidas y modelos de diversos documentos contemplados en la reglamentación.
Acuerdo de Cooperación sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y Sustancias peligrosas – Anexo III del Convenio 12/11/1986 sobre cooperación para la protección y mejoramiento del Medio Ambiente en la zona fronteriza de 14 de agosto de 1983–	12/11/1986	Vigente	México Estados Unidos	n/p	Se establecen lineamientos para asegurar que las actividades relacionadas con los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos se efectúen en un marco que reduzca o prevenga de riesgos a la salud pública.
Acuerdo por el que se proroga y modifica el Acuerdo sobre Planificación de Aprovechamiento y Utilización de Áreas Forestales Tropicales, del 17 de agosto de 1978.	11/12/1986	Vigente	México Alemania	n/p	El gobierno alemán cooperará con el gobierno mexicano en un proyecto de planificación de áreas forestales tropicales para llegar a una solución de los problemas inherentes a la utilización económica de bosques tropicales húmedos y su transformación en áreas de sector

Convenio	Fecha de firma	Estatus	Países u organizaciones que lo establecen	Fecha de publicación en el D.O.	Sinopsis
					agropecuario.
Acuerdo de Cooperación sobre Contaminación Transfronteriza del Aire Causado por las Fundidoras de Cobre a lo largo de su Frontera Común –Anexo III del Convenio 12/11/1986 sobre cooperación para la protección y mejoramiento del Medio Ambiente en la zona fronteriza de 14 de agosto de 1983–	29/01/1987	Vigente	México Estados Unidos	n/p	Se acuerdan medidas para la reducción de emisiones de dióxido de azufre provenientes de la fundidora de cobre.
Convenio sobre la Protección y Mejoramiento del Ambiente en la Zona Fronteriza.	10/04/1987	Vigente	México Guatemala	30/05/1988	Ambos países acuerdan cooperar entre sí en las tareas de protección y mejoramiento ambiental, conservación de los recursos naturales en la zona fronteriza.
Enmienda a los Artículos 6 y 7 de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.	28/05/1987	Vigente	Organización de las Naciones Unidas	28/01/1993	Se enmiendan los artículos 6, sobre competencia de las partes contratantes, su operación y deberes, y 7, sobre inclusión de expertos en las representaciones de las partes; voto en la asamblea y adopción de resoluciones y decisiones por mayoría simple.
Protocolo de Montreal relativo a las Substancias Agotadoras de la Capa de Ozono.	16/09/1987	Vigente	Organización de las Naciones Unidas	12/02/1990	Se establece un sistema internacional de monitoreo de sustancias nocivas para la capa de ozono, consistente en acciones a cargo de los Estados. Se establecen disposiciones sobre medidas de control; cálculo de los niveles de control; situación de los países en desarrollo; evaluación y examen de las medidas de control; presentación de datos e incumplimiento.

Convenio	Fecha de firma	Estatus	Países u organizaciones que lo establecen	Fecha de publicación en el D.O.	Sinopsis
Acuerdo por el que se proroga y modifica el Acuerdo sobre Planificación de Aprovechamiento y utilización de Áreas Forestales Tropicales, del 17 de agosto de 1978.	06/12/1988	Vigente	México Alemania	n/p	Se establece desarrollar y experimentar formas adecuadas de aprovechamiento de los recursos naturales de la región del trópico húmedo de México.
Acuerdo por el que se modifica el Acuerdo sobre la Contaminación del Medio Marino por Derrames de Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas, del 24 de julio de 1980.	06/12/1988	Vigente	México Estados Unidos	25/01/1991	Se acuerda que la coordinación de esas tareas compete a la Guardia Costera y al Equipo Nacional de Respuesta en el caso de Estados Unidos y a la Secretaría de Marina en el caso de México.
Convenio de Basilea sobre el control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación.	22/03/1989	Vigente	Organización de las Naciones Unidas	09/08/1991	Se conviene en no permitir la importación o la exportación de los desechos peligrosos para su eliminación enumerados en los anexos I y II o definidos como peligrosos por la legislación de las partes, previa comunicación de la prohibición correspondiente.
Acuerdo de Cooperación para el financiamiento de las Obras Necesarias para la Solución del Problema Fronterizo de Saneamiento en el Río Bravo en el área de Nuevo Laredo/Laredo en un acta de la Comisión Internacional de Límites y Aguas.	07/08/1989	Vigente	México Estados Unidos	n/p	Se establece formalizar el financiamiento para ejecutar el proyecto referido, mediante un Acta que deberá ser emitida por la Comisión Internacional de Límites y Aguas.
Compromiso para la Construcción de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en la	03/10/1989	Vigente	México Estados Unidos	n/p	Se establece la construcción de una planta de tratamiento internacional en territorio estadounidense.

Convenio	Fecha de firma	Estatus	Países u organizaciones que lo establecen	Fecha de publicación en el D.O.	Sinopsis
Ciudad de Tijuana.					
Acuerdo sobre Cooperación para la protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.	03/10/1989	Vigente	México Estados Unidos	25/01/1991	Ambos países convienen cooperar para la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.
Acuerdo de Cooperación Ambiental.	16/03/1990	Vigente	México Canadá	28/01/1991	Las partes mantendrán y ampliarán la cooperación bilateral en el campo de los asuntos ambientales sobre la base de igualdad y el beneficio mutuo.
Acuerdo sobre la Creación de un Fondo para Estudios y Expertos destinados a la Protección del Medio Ambiente –Fondo Medio Ambiente–	05/06/1990	Vigente	México Alemania	n/p	Cooperar al desarrollo de la identificación y preparación de proyectos para la cooperación técnica internacional entre ambos países.
Enmiendas al Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono del 16 de Septiembre de 1987.	26/06/1990	Vigente	Organización de Naciones Unidas	27/12/1991	Se enmiendan diversos artículos del Protocolo de Montreal para precisar sus disposiciones y se agregan Anexos sobre sustancias controladas y de transición.
Acuerdo sobre una Solución Conjunta de Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales en la Ciudad de Tijuana.	08/08/1990	Vigente	México Estados Unidos	n/p	Se establece un plan conceptual para la solución permanente y definida del problema del saneamiento de aguas residuales que ambos países presentan en su frontera.
Acuerdo de Cooperación en Materia de Medio Ambiente.	10/10/1990	Vigente	México Brasil	01/08/1995	Ambos países mantendrán y ampliarán la cooperación bilateral en asuntos ambientales sobre la base de igualdad y el beneficio mutuo, tomando en cuenta sus políticas ambientales.

Convenio	Fecha de firma	Estatus	Países u organizaciones que lo establecen	Fecha de publicación en el D.O.	Sinopsis
Aprobación de enmiendas al Anexo del Protocolo de 1978 relativo a Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973.	16/11/1990	Vigente	Organización Marítima Internacional	26/10/1993	Se enmienda la Regla 10 – métodos para prevenir la contaminación por hidrocarburos desde buques que operen en zonas especiales– para incluir la zona del Atlántico.
Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, 1990.	30/11/1990	Vigente	Organización Marítima Internacional	06/02/1995	Se establece que cada parte exigirá que todos los buques que tengan derecho a enarbolar su pabellón lleven a bordo un plan de emergencia en caso de contaminación por hidrocarburos conforme a las disposiciones aprobadas por la Organización a tal efecto.
Acuerdo para el “Fondo para estudios y expertos destinado a la protección del medio ambiente”.	01/02/1991	Vigente	México Alemania	n/p	El fondo tiene como propósito cooperar al desarrollo de la identificación y preparación de proyectos para la preparación técnica internacional entre ambos países.
Acuerdo para la Continuación del Proyecto sobre Planificación y Aprovechamiento y Utilización de Áreas Forestales Tropicales del 17 de agosto de 1978.	06/05/1991	Vigente	México Alemania	n/p	Se acuerda que ambos gobiernos celebrarán consultas bilaterales sobre política exterior, alternando en uno y otro país.
Enmiendas al Anexo de Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los buques, 1973.	04/07/1991	Vigente	Organización Marítima Internacional	26/10/1993	Se enmiendan diversas disposiciones para precisar aspectos preventivos y documentales previstos – nueva Regla 26 (plan de emergencia a bordo en caso de contaminación por hidrocarburos).
Convenio sobre la Protección y Mejoramiento del Ambiente y Conservación de	20/09/1991	Vigente	México Belice	28/01/1992	Ambos países acuerdan cooperar entre sí, en las tareas de protección y mejoramiento ambiental y en la de conservación de los

Convenio	Fecha de firma	Estatus	Países u organizaciones que lo establecen	Fecha de publicación en el D.O.	Sinopsis
los Recursos Naturales en la Zona Fronteriza.					recursos naturales de la zona fronteriza.
Acuerdo sobre el Proyecto "Fondo para Estudios y expertos destinado a la protección del Medio Ambiente, Fondo Medio ambiente"	17/12/1991	Vigente	México Alemania	04/02/1992	Ambos países acuerdan ampliar el monto del fondo de \$8,900,000 a \$12,900,000 dólares estadounidenses.
Enmiendas al Anexo del Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973.	06/03/1992	Vigente	Organización Marítima Internacional	26/10/1993	Se enmienda para introducir precisiones a los criterios de descarga –Reglas 9,10,16 y 21–
Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.	09/05/1992	Vigente	Organización de las Naciones Unidas	07/05/1993	Lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, a un nivel que impida interferencias peligrosas en el sistema climático.
Acuerdo para la Creación del Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global.	13/05/1992	Vigente	Organización de Estados Americanos	06/07/1993	Se crea el Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global como un organismo científico de investigación interdisciplinaria y cooperación en materia de cambio climático.
Convenio sobre la Diversidad Biológica.	05/06/1992	Vigente	Organización de Naciones Unidas	07/05/1993	Se señala como objetivo la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.
Modificaciones al Protocolo de Montreal Relativo a las sustancias que afectan la capa de ozono, 1992.	25/11/1992	Vigente	Organización de Naciones Unidas	24/10/1994	Se modifican los artículos 2 ^a y 2 ^b del Protocolo relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, respecto de ajustes y reducciones de la producción y el consumo de las sustancias controladas que figuran en el Anexo A

Convenio	Fecha de firma	Estatus	Países u organizaciones que lo establecen	Fecha de publicación en el D.O.	Sinopsis
					del Protocolo.
Protocolo de 1992 que Enmienda el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos, 1969.	27/11/1992	Vigente	Organización Marítima Internacional	06/02/1995	Se enmienda en su totalidad el convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos.
Protocolo de 1992 que Enmienda el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos, 1971.	27/11/1992	Vigente	Organización Marítima Internacional	06/02/1995	Se amplía el ámbito de aplicación y aumenta la indemnización que establece. Se contemplan las modificaciones establecidas por el Protocolo de 1984, que no había entrado en vigor al suscribirse el de 1992.
Acuerdo sobre el proyecto Fondo para Estudios y Expertos destinado a la Protección del Medio Ambiente.	17/09/1993	Vigente	México Alemania	n/p	Se amplía el monto del fondo de \$12,900,000 a \$13,900,000 dólares estadounidenses.
Acuerdo de Cooperación Forestal.	14/10/1993	Vigente	México Chile	n/p	Se acuerda establecer y desarrollar programas, proyectos de cooperación técnica, científica en materia forestal y promover otras acciones en áreas de interés mutuo.
Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte	16 y 18/11/1993	Vigente	México Estados Unidos	27/12/1993	Se establecen la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte, para apoyar la conservación y mejoramiento de la ecología en la zona fronteriza y para el desarrollo de las comunidades y de la inversión en apoyo de los propósitos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Convenio	Fecha de firma	Estatus	Países u organizaciones que lo establecen	Fecha de publicación en el D.O.	Sinopsis
Convenio de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África.	17/06/1994	Vigente	Organización de las Naciones Unidas	01/06/1995	Se establece como objetivo la lucha contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía grave en los países afectados, en particular África, mediante la adopción de medidas eficaces apoyadas por acuerdos de cooperación y asociación internacionales, para contribuir al logro del desarrollo sostenible en zonas afectadas.
Acuerdo de Entendimiento para el "Proyecto de Manejo Forestal en Quintana Roo".	02 y 23/02/1995	Vigente	México Reino Unido de la Gran Bretaña Irlanda del Norte	n/p	El Reino Unido pone a disposición de México una suma que no exceda de 1,236,500 libras esterlinas, para efectuar la cooperación técnica y aplicarla al "Proyecto de Manejo Forestal en Quintana Roo"
Acuerdo para Ampliar el "Fondo para Estudios y Expertos Destinados a la Protección del Medio Ambiente".	08/05/1995 y 26/07/1995	Vigente	México Alemania	n/p	Ambos países acuerdan ampliar la suma del fondo de 13,900,000 marcos alemanes a 15,961,106 marcos alemanes.
Carta de Entendimiento para el Proyecto Campesino de Desarrollo en la Conservación de la Reserva Ecológica y Rural en Chimalapas.	01/06/1995	Vigente	México Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte	n/p	Gran Bretaña e Irlanda del Norte ponen a disposición del gobierno mexicano una suma de 2,204,215 libras esterlinas, provenientes de fondos de cooperación técnica.
Carta de Entendimiento para el Proyecto de Conservación y Desarrollo Rural para los Bosques de Niebla en Chiapas.	01/06/1995	Vigente	México Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte	n/p	Gran Bretaña e Irlanda del Norte ponen a disposición del gobierno mexicano una suma de 1,453,889 libras esterlinas, provenientes de fondos de cooperación técnica para aplicarse al proyecto.
Acuerdo que Prorroga el acuerdo sobre Planificación de Aprovechamiento y utilización de Áreas Forestales	31/08/1995	Vigente	México Alemania	n/p	Ambos países colaborarán por otros doce meses a partir del 1 de enero de 1995, en el desarrollo y experimentación de formas adecuadas de aprovechamiento del suelo

Convenio	Fecha de firma	Estatus	Países u organizaciones que lo establecen	Fecha de publicación en el D.O.	Sinopsis
Tropicales del 17 de agosto de 1978.					forestal en zonas de bosques del trópico húmedo.
Acuerdo sobre el Proyecto "Fomento de Utilización de Tecnologías Eco Compatibles y Socialmente Adecuadas en el Ámbito de la Pequeña Industria".	27/10/1995	Vigente	México Alemania	n/p	Ambos países cooperarán con el objeto de respaldar a pequeñas empresas industriales de sectores seleccionados, asentadas en la Ciudad de México, respecto de la adopción de iniciativas destinadas a mejorar su ecocompatibilidad y la adecuación social de su producción.
Acuerdo sobre el Proyecto denominado "Eliminación de Residuos Especiales en México, D.F.".	27/10/1995 y 17/11/1995	Vigente	México Alemania	n/p	Ambos países cooperarán en la elaboración de un programa integral para evitar, aprovechar, manejar y eliminar los residuos especiales que se generen en el Valle de México.
Acuerdo sobre el Proyecto denominado "Identificación de residuos Industriales Peligrosos".	27/10/1995 y 17/11/1995	Vigente	México Alemania	n/p	Las partes fomentarán conjuntamente este proyecto con el objeto de mejorar las condiciones para la eliminación de residuos industriales especiales.
Acuerdo a través del cual se sustituyen los Apéndices del Anexo V del Convenio sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza.	07/05/1996	Vigente	México Estados Unidos	n/p	Se establece un programa denominado Frontera XXI, el cual tiene como propósito hacer efectiva la participación de las comunidades fronterizas y las autoridades locales en el establecimiento de prioridades y en las decisiones ambientales que son propias de su entorno geográfico.
Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas.	01/12/1996	Vigente	México Venezuela	29/11/2000	Se establece como objetivo promover la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y del hábitat del cual dependen, basándose en los datos científicos disponibles y considerando las características ambientales, socioeconómicas y culturales de las partes.
Acuerdo sobre el	03/12/1996	Vigente	México	n/p	Ambos países colaborarán

Convenio	Fecha de firma	Estatus	Países u organizaciones que lo establecen	Fecha de publicación en el D.O.	Sinopsis
Proyecto "descentralización de la gestión de Residuos en el Estado de México".	y 18/04/1997		Alemania		en el asesoramiento de la Secretaría de Ecología del Estado de México con el propósito de iniciar un proceso de mejora para una gestión descentralizada e integrada de residuos en la entidad y sus municipios y difundir a nivel nacional las experiencias obtenidas.
Acuerdo sobre el Proyecto "Mejoramiento de la Calidad del Aire en la Ciudad de México".	04/12/1996 y 03/03/1997	Vigente	México Alemania	n/p	Ambos países colaborarán en el desarrollo de estrategias y programas destinados a reducir la contaminación atmosférica de la Ciudad de México.
Acuerdo que Prorroga el Proyecto "Planificación de Aprovechamiento y utilización de Áreas Forestales Tropicales".	30/04/1997 y 07/07/1997	Vigente	México Alemania	n/p	Se establece que las partes colaborarán a partir del 1 de enero de 1996 y por otros 36 meses en el desarrollo y experimentación de formas adecuadas de aprovechamiento del suelo forestal en zonas de bosques del trópico húmedo en México.
Protocolo por el que se modifica la Convención para la Protección de Aves Migratorias y de Mamíferos Cinegéticos.	05/05/1997	Vigente	México Estados Unidos	21/07/2000	Se establece una temporada de veda para patos silvestres del 10 de marzo al 1 de septiembre, excepto en Alaska, en donde los patos silvestres y sus huevos podrán ser capturados por habitantes indígenas del lugar, siempre que las temporadas y otras reglamentaciones para el no-desperdicio sean consistentes con los usos habituales y tradicionales de los habitantes indígenas y sean para su propia alimentación y otras necesidades esenciales.
Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.	11/12/1997	Vigente	Organización de Naciones Unidas	24/11/2000	Se precisan las acciones, políticas y medidas a cargo de las partes para aplicar la Convención, incluso la reducción de emisiones de los gases de efecto invernadero a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990, en un periodo comprendido entre los años 2008 y 2012. Se agregan los Anexos A con listado de

Convenio	Fecha de firma	Estatus	Países u organizaciones que lo establecen	Fecha de publicación en el D.O.	Sinopsis
					gases de efecto invernadero y B, con porcentajes respecto del compromiso cuantificado de limitación o reducción de las emisiones.
Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de Delfines.	21/05/1998	Vigente	México Estados Unidos	17/05/1999	Se establecen como objetivos el reducir progresivamente la mortalidad incidental de delfines en la pesca de atún con red de cerco en el Área del Acuerdo a niveles cercanos a cero, a través del establecimiento de límites anuales; buscar métodos ambientalmente adecuados para capturar atunes aleta amarilla; y asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las poblaciones de atún en el área del acuerdo, así como los recursos marinos vivos relacionados con esta pesquería.
Acuerdo sobre el Proyecto de Protección del Medio Ambiente y la Competitividad Industrial.	23/11/1998 y 08/06/1999	Vigente	México Alemania	n/p	Ambos países fomentarán el proyecto para contribuir a la reducción del deterioro del medio ambiente nocivo para la salud y al fomento de los ingresos y el empleo en la pequeña y mediana industria.
Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.	29/01/2000	Vigente	Organización de las Naciones Unidas	28/10/2003	Se establecen medidas y acciones en materia de transferencia, manipulación y utilización de organismos vivos modificados por biotecnología, y los procedimientos respectivos, información, movimientos transfronterizos, financiamiento y aspectos operativos de la Convención. Se acompañan tres anexos sobre información requerida en ciertas notificaciones previstas en relación con organismos vivos destinados a consumo humano o animal, y sobre evaluación del riesgo.

Nota: Los documentos que aparecen en la tabla incluyen tratados internacionales y acuerdos interinstitucionales entre dependencias de los países firmantes.

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores

ANEXO 2

El tema de medio ambiente en los congresos de las entidades federativas

Entidad federativa	Nombre de la comisión	Leyes
Aguascalientes	Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes
Baja California	Comisión de Desarrollo Sostenible	Ley de Protección al Ambiente del Estado de Baja California.
Baja California Sur	Comisión de Ecología	Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur
Campeche	Comisión de Salud, Preservación del Medio Ambiente y Recursos Naturales	Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Campeche
Chiapas	Comisión de Ecología	Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Chiapas Ley de Protección para la Fauna del Estado de Chiapas Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Chiapas
Chihuahua	Comisión de Ecología y Medio Ambiente	Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Chihuahua
Coahuila	Comisión de Ecología y Medio Ambiente	Ley para la Conservación Ecológica y Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza
Colima	Comisión de Protección y Mejoramiento Ambiental	Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estados de Colima
Distrito Federal	Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica	Ley Ambiental del Distrito Federal
Durango	Comisión de Ecología	Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Durango
Guanajuato	Comisión de Medio Ambiente	Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato Ley de Desarrollo Forestal Sustentable para el Estado de Guanajuato

Guerrero	Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable	Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Guerrero
Hidalgo	Comisión de Medio Ambiente, Ecología y Desarrollo Urbano	Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Hidalgo
Jalisco	Comisión de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Recursos Hidráulicos	Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Jalisco
Estado de México	Comisión de Protección Ambiental	Código Administrativo del Estado de México
Michoacán	Comisión de Recursos Naturales y Medio Ambiente	Ley de Protección al Ambiente del Estado de Michoacán Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo
Morelos	Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos
Nayarit	Comisión de Ecología y Protección al Medio Ambiente	Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Nayarit
Nuevo León	Comisión de Desarrollo Sustentable	Ley Ambiental del Estado de Nuevo León
Oaxaca	Comisión de Ecología	Ley del Equilibrio Ecológico del Estado de Oaxaca
Puebla	Comisión de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente	Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla
Querétaro	Comisión de Desarrollo Sustentable	Ley Estatal del equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente
Quintana Roo	Comisión de Ecología, Asuntos Agropecuarios, Forestales y Pesqueros	Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo
San Luis Potosí	Comisión de Ecología y Medio Ambiente	Ley Ambiental del Estado de San Luis Potosí Ley de Fomento para el Desarrollo Forestal Sustentable del Estado
Sinaloa	Comisión de Ecología	Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Sinaloa
Sonora	Comisión del Medio Ambiente	Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Sonora Ley de Fomento al Desarrollo

		Forestal Sustentable
Tabasco	Comisión de Ecología	Ley de la Responsabilidad Civil por daño y deterioro ambiental del Estado de Tabasco Ley de Ordenamiento Sustentable del Estado de Tabasco Ley de Protección Ambiental del Estado de Tabasco Ley Forestal del Estado de Tabasco
Tamaulipas		Reglamento del Equilibrio Ecológico del Municipio de Reynosa
Tlaxcala	Comisión de Obras Públicas, Desarrollo urbano y Ecología	Ley de Ecología y de Protección al Ambiente del Estado de Tlaxcala
Veracruz	Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Aguas	Ley Estatal de Protección Ambiental Ley sobre Protección Ambiental y Conservación de Lugares Típicos y de Belleza Natural Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial para el Estado de Veracruz Ley contra el Ruido en el Estado de Veracruz
Yucatán	Comisión de Salud Pública, Ecología, Vivienda, Protección y Mejoramiento del Ambiente	Ley de Protección al ambiente del Estado de Yucatán
Zacatecas	Comisión de Ecología y Medio Ambiente	Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Zacatecas

Fuente: páginas electrónicas de los congresos de las entidades federativas.