



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS
FONDOS AMBIENTALES EN EL DISTRITO
FEDERAL**

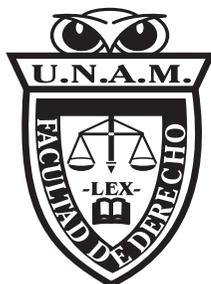
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

PAULINA RAQUEL GARIBAY PÉREZ



DIRECTOR DE TESIS:

MTRO. JOSÉ MANUEL SALAZAR URIBE

CIUDAD UNIVERSITARIA

2015



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO AMBIENTAL
OFICIO FD/SDA/ 044/ 2015

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E

La pasante de la Licenciatura en Derecho **Paulina Raquel Garibay Pérez**, alumna de esta Facultad de Derecho con número de cuenta **410089305**, solicitó la inscripción en este Seminario y registró el Tema intitulado:

“Estructura y Funcionamiento de los Fondos Ambientales en el Distrito Federal”, la cual fue realizada bajo mi dirección y asesoría.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo y después de revisarlo, considerando que reúne con los requisitos reglamentarios y metodológicos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales de esta Máxima Casa de Estudios.

Apoyado en mi revisión y otro Dictamen, firmado por la Profesora Revisora Mtra. Alejandra Macías Estrella, en mi carácter de Director de Seminario, solicito a usted tenga a bien autorizar los trámites necesarios para la realización de dicho Examen Profesional.

Sin otro particular, agradezco a usted la atención que se sirva dar a la presente, haciendo propicia la ocasión para enviarle un fraternal saludo.

ATENTAMENTE
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, D.F. a 25 de mayo de 2015.

AQUILINO VÁZQUEZ GARCÍA
DIRECTOR DEL SEMINARIO



Nota: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día aquello en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducara la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad.

MI MÁS SINCERO AGRADECIMIENTO A:

LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

Por ser mi casa de estudio estos años.

EN ESPECIAL A LA FACULTAD DE DERECHO.

Por haberme brindado la oportunidad de estudiar en sus aulas, con tan honorables maestros, por esas grandes experiencias, aprendizajes y amigos que me ha dejado para toda la vida.

A MI ASESOR

Maestro. José Manuel Salazar Uribe

Por sus enseñanzas y el tiempo dedicado a este trabajo. Gracias Maestro por todos esos consejos, por la dedicación impartida en la realización de este sueño, por enseñarme más allá de lo académico que la vida son momentos y nunca debemos dejar de soñar. Por todo su apoyo y por la amistad que como ser humano me brindó gracias totales.

UN AGRADECIMIENTO ESPECIAL:

Al Maestro Aquilino Vázquez García, Director del Seminario de Derecho Ambiental.

Y al sínodo que me fue otorgado, por su tiempo y dedicación al presente trabajo.

Gracias.

A DIOS... mi todo.

A MI ÁNGEL...

Ignacio Pérez Guadarrama

Mi abuelo, que solo se adelantó un poco y hoy se encuentra en un profundo sueño cuidando de los suyos, más que un abuelo un padre. Te amo no importa donde estés esto es para ti. Yo sé que siempre estás conmigo.

A MI MADRE...

Flora Margarita Pérez Oropeza

Mi cómplice, esa guerrera incansable que medio la vida, mi mayor ejemplo a seguir y a quien debo lo que ahora soy. Te amo mamá, gracias por tu esfuerzo y sacrificio de estos años, eres lo más importante de mi vida agradezco tu apoyo, tu cariño y tu confianza, te entrego este pequeño fruto que no sería posible sin ti; no existen palabras para agradecerte tanto. Te amo y vamos por más.

A mi abuela Trinidad Oropeza.

Por sus cuidados.

A mis tíos y tías, en especial Víctor Carrillo y María de los Ángeles Pérez.

Por su apoyo incondicional.

A Diego e Idanea Carrillo, por ser más que primos como hermanos, a mi ahijada Andrea Álvarez por ser esa chispa de alegría entre nosotros. Los amo.

A mi padre, Sergio Garibay Chávez.

*Por regresar para quedarse, por su cariño y apoyo para impulsarme al éxito.
Te amo papá.*

*A los que estuvieron, pero sobre todo a los que están, a mi presente, y a la vida
que una vez más me ha demostrado a través de nuevas y maravillosas
experiencias que “Los tiempos de Dios son perfectos”.*

A quienes confiaron en mí y me estiman.

Índice	
Introducción	I
Capítulo Primero	
EL FIDEICOMISO EN MÉXICO	1
1.1. Antecedentes	2
1.2. Naturaleza jurídica del fideicomiso	6
1.3. Sujetos activos al fideicomiso derechos y obligaciones	7
1.3.1. El fideicomitente	8
1.3.2. La fiduciaria	11
1.3.3. El fideicomisario	13
1.4. Patrimonio fideicomitado	15
Capítulo Segundo	
FIDEICOMISO PÚBLICO	16
2.1. Concepto	
2.2. Sujetos que intervienen en el fideicomiso público	17
2.2.1. El fideicomitente	18
2.2.2. La fiduciaria	18
2.2.3. El fideicomisario	19
2.3. Patrimonio fideicomitado	19
2.4. Tipos de fideicomisos públicos	21
2.4.1. Fideicomisos paraestatales	21
2.4.2. Fideicomisos no paraestatales	22
2.4.3. Fideicomisos mixtos	23

Capítulo tercero

EL FIDEICOMISO COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL	24
3.1. La protección al ambiente en México	24
3.2. La Política Ambiental	31
3.2.1. Vía legislativa	32
3.2.2. Vía administrativa	33
3.2.3. Vía de planeación	34
3.3. Fondos ambientales y Políticas Públicas	35
3.4. Principios de la política ambiental	41
3.4.1. El principio de soberanía	42
3.4.2. El principio de prevención o de acción preventiva	44
3.4.3. El principio de cooperación internacional	45
3.4.4. El principio de derecho sustentable o derecho sostenible	48
3.4.5. El principio precautorio o de precaución	50
3.4.6. El principio del que contamina paga	54
3.4.7. Principio de responsabilidad común pero diferenciada	56
3.5. Instrumentos económicos de la política ambiental	58

Capítulo Cuarto

ANTECEDENTES DE LOS FONDOS AMBIENTALES	67
4.1. Derecho a un medio ambiente sano	68
4.1.1. Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales	71
4.1.2. Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales	72
4.1.3. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano	73
4.1.4. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo	74

4.1.5. Derechos Humanos Emergentes	76
4.2. Fondos ambientales privados	79
4.2.1. Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza	80
4.3. Fondos ambientales Internacionales	85
4.3.1. Red de Fondos Ambientales de América Latina y el Caribe	86
4.3.2. Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte	91
4.3.3. Fondo Mundial para la Naturaleza	93
4.3.4. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza	96
4.3.5. Alianza para el Financiamiento de la Conservación	97
4.4. Fondo para el Medio Ambiente Mundial	98
4.5. Fondos Estatales	102
4.5.1. Fondo Verde	110
Capítulo Quinto	
FONDOS AMBIENTALES EN MÉXICO	112
5.1. Fundamento Legal para el Fondo Ambiental Público del Distrito Federal	112
5.1.1. Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal	117
5.1.2. Ley de Responsabilidad Ambiental	121
5.2. Fondo Ambiental Público del Distrito Federal	129
5.2.1. Programa de Acción Climática de la Ciudad de México	143
CONCLUSIONES	147
BIBLIOGRAFÍA	153

Introducción.

Los problemas ambientales se han ido incrementando con el paso de los años, la sociedad y los seres humanos en lo individual, debemos tomar conciencia y debemos implementar las medidas necesarias para evitar continuar con el deterioro ambiental.

Como observaremos a lo largo del presente trabajo, los fondos ambientales son un instrumento de gran ayuda pues a través ellos se colabora en gran medida a la conservación y el cuidado de la naturaleza, por ello es de vital importancia su estudio y manejo porque a través de él se pueden lograr grandes cambios en favor de nuestro ecosistema, o bien prevenir cualquier daño que se pudiera ocasionar al ambiente.

Para una mejor comprensión el presente trabajo se estructura siguiendo una línea que va de lo general a lo particular, comenzando por los antecedentes del fideicomiso y concluyendo con el análisis, estructura, y funcionamiento del Fondo Ambiental del Distrito Federal, regulado en nuestra actual Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal.

Como se irá desarrollando a lo largo del trabajo, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, hoy en día, es un derecho humano reconocido en todas las personas sin distinción.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que corresponde al Estado garantizar el respeto a este derecho, no obstante, la humanidad debe concientizar sobre este problema, pues como bien sabemos, los seres humanos dependemos del medio ambiente en el que vivimos.

El Derecho Ambiental Internacional se ha preocupado por crear e innovar mecanismos eficaces que ayudan a la prevención y el control de la contaminación, y a su vez ha ido elaborando estrategias y creando instrumentos que los Estados han venido incorporando en su legislación como derecho interno, lo que permite lograr los objetivos del Derecho Ambiental y así prevenir el daño que se podamos ocasionar al ambiente.

A raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, surgen los Fondos Ambientales como mecanismos financieros innovadores que sin importar su modalidad, buscan participar en el desarrollo de estrategias y proyectos que promueven la conservación de la naturaleza.

Por lo antes expuesto se concluye señalando que el presente trabajo tiene como finalidad el estudio de la estructura de los Fondos Ambientales, haciendo especial énfasis en el Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, el cual nos permite entender el funcionamiento, integración y estructura de los Fondos Ambientales que hoy día son de gran ayuda en el financiamiento de programas, proyectos y desarrollos que ayudan a restaurar o prevenir el daño al ambiente.

Capítulo Primero

EL FIDEICOMISO EN MÉXICO

1.1 Antecedentes.

Algunos autores refieren en sus obras como antecedentes históricos del Fideicomiso en México al *fideicomissum* del derecho romano, esto se debe a que México pertenece al denominado “sistema romanista”¹. No obstante, el antecedente inmediato del fideicomiso Mexicano es el *trust* del derecho anglosajón.

Para estudiar los antecedentes del fideicomiso en México, es importante entender su evolución legislativa, es por ello que referiremos de manera cronológica los antecedentes que datan a partir del año 1905.

En el año de 1905, José Yve Limantour, secretario de Hacienda y Crédito Público en esa época, presentó ante el Congreso de la Unión, una iniciativa de ley que tenía como finalidad crear en México instituciones comerciales denominadas "agentes fideicomisarios". Este primer proyecto constaba de ocho artículos, y finalmente no fue aprobado por el Congreso de la Unión, aun así constituye el primer antecedente legislativo del fideicomiso en México.

El 2 de febrero de 1924, diecinueve años después del primer proyecto presentado ante el Congreso de la Unión, se llevó a cabo en la Ciudad de México la Primer Convención Bancaria, en donde fue presentado un segundo proyecto por Enrique C. Creel sobre Compañías Bancarias de Fideicomiso y Ahorro, basados en los

¹ México pertenece al denominado “sistema romanista”, sobre todo hablando de materia de derechos reales, obligaciones y sucesiones, sin olvidar la gran influencia que tuvo el código civil francés en nuestro código civil, sin embargo, por lo que hace al fideicomiso, es necesario señalar que los juristas franceses en su proyecto de código eliminaron toda referencia a las distintas formas fiduciarias que en él se registraron, por lo que en México los legisladores para el estudio del fideicomiso tomaron en cuenta los antecedentes anglosajones.

Trust and Saving Banks de Norteamérica y aunque tampoco fue aprobado por el Congreso de la Unión, los trabajos de dicha convención, dieron como resultado que el 16 de enero de 1925 se publicara en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.

Posteriormente, y como complemento a lo dispuesto por la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, fue promulgada el 30 de junio de 1926, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de junio de ese mismo año, la Ley de Bancos del Fideicomiso, la cual estaba compuesta por 86 artículos divididos en cuatro capítulos. Esta ley, en su exposición de motivos, señalaba que la institución del fideicomiso era nueva en México, que en esa ley se legalizaba una institución jurídica moderna que ya no permitiría que existieran obstáculos en las operaciones financieras y comerciales.

Esa legislación tenía como objeto principal las operaciones por cuenta ajena y en favor de terceros que fueran realizadas de buena fe. Determinaba que los Bancos del Fideicomiso, sólo se podían establecer en la República Mexicana mediante una concesión otorgada previamente por el Ejecutivo Federal y sujetándose a lo establecido por la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926. Finalmente prohibía a los bancos o compañías establecidas en el extranjero a tener en la República Mexicana agencias o sucursales encargadas de practicar operaciones de fideicomiso.

Esta ley definió por primera vez la naturaleza jurídica del fideicomiso estableciendo en el artículo sexto lo siguiente:

Artículo 6. El fideicomiso, propiamente dicho es un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al Banco, con el carácter de fiduciario determinados bienes para que disponga de ellos o de sus frutos, según la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero, llamado fideicomisario o beneficiario.

También disponía que el fideicomiso solamente podía constituirse con un fin lícito, y prohibía los fideicomisos secretos, a no ser que tuvieran fines benéficos o culturales. Disponía la anulación del fideicomiso constituido a título gratuito, y que produjera sus efectos a la muerte del fideicomitente.

A pesar de que la Ley de Bancos de Fideicomiso fue abrogada por la Ley Bancaria publicada el 16 de noviembre de 1926, sirvió de gran utilidad para las leyes subsiguientes, y fue acogida con sus respectivas modificaciones por leyes posteriores, hasta llegar a la actual Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

El 31 de agosto de 1926, fue aprobada una tercera ley bancaria denominada Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1926, esta ley fue muy semejante a la ley del 30 de junio de 1926 y únicamente permaneció vigente durante un año diez meses.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de junio de 1932. En ella se establecía que el fideicomiso sería concebido como una afectación patrimonial a un fin cuyo logro se confía a las gestiones de un fiduciario, precisando así, la naturaleza y sus efectos; esta ley básicamente autorizaba la constitución del fideicomiso, cuando el fiduciario era una institución sujeta a la vigilancia del Estado, y distinguía toda confusión que hubiese entre el fideicomiso y los actos de administración.

Para los fines que precisa el presente trabajo, se referirá como último antecedente del fideicomiso en México, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, la cual derogó a la anterior Ley General de Instituciones de Crédito del 28 de junio de 1932, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941; este ordenamiento reguló las actividades

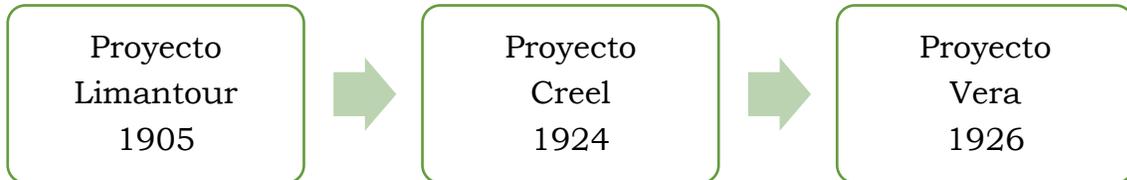
del fideicomiso hasta el 14 de enero de 1985, y su propósito fue complementar a la ley de 1932.

Cabe mencionar, que esta ley es el primer ordenamiento que incluye al Comité Técnico, que es un órgano colegiado dentro de las operaciones fiduciarias y persiste en la actualidad.

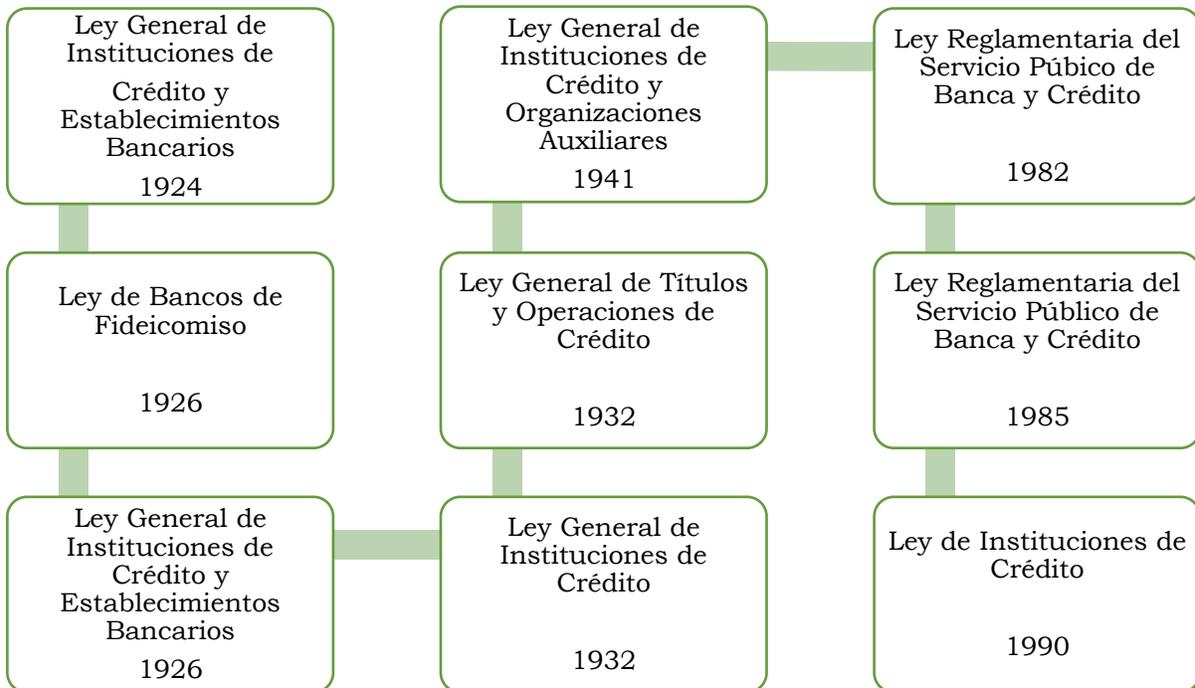
Como se puede observar, México adoptó el fideicomiso anglosajón a través de las leyes mercantiles, adecuándolo a su ordenamiento jurídico y a su realidad social con la finalidad de lograr un mejor desarrollo en el ámbito financiero y económico, no sólo entre particulares, pues también es una figura auxiliar del Poder Ejecutivo para el desarrollo de áreas estratégicas o en auxilio de algún sector de la población.

ANTECEDENTES DEL FIDEICOMISO EN MÉXICO

PROYECTOS LEGISLATIVOS



LEGISLACIONES



1.2. Naturaleza jurídica del fideicomiso.

La palabra fideicomiso proviene del latín *fides- fedei* “fe o confianza” y *commissus* “confiado o encargo”. Es el “encargo de fe” o “encargo de confianza”.²

La Enciclopedia Jurídica Mexicana establece que el fideicomiso es “el contrato mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una institución fiduciaria para que con ellos se realice un fin lícito, que la propia persona señala en el contrato respectivo”.³

El fideicomiso ha sido una figura con grandes cambios y de difícil adaptación en nuestras normas jurídicas mexicanas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, define la naturaleza jurídica del fideicomiso de la siguiente manera:

El fideicomiso es un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio fiduciario autónomo, cuya titularidad se concede a la institución fiduciaria, para la realización de un fin determinado; pero al expresarse que es un patrimonio fiduciario autónomo, con ello se señala particularmente que es diverso de los patrimonios propios de las partes que intervienen en el fideicomiso, o sea, es distinto a los patrimonios del fideicomitente, del fiduciario y del fideicomisario. Es un patrimonio autónomo, afectado a un cierto fin, bajo la titularidad y ejecución del fiduciario, quien se halla provisto de todos los derechos y acciones conducentes al cumplimiento del fideicomiso, naturalmente de acuerdo con sus reglas constitutivas y normativas. Los bienes entregados en fideicomiso, salen, por tanto, del patrimonio del fideicomitente, para quedar como patrimonio autónomo o separado de afectación, bajo la titularidad del fiduciario, en la medida necesaria para la cumplimentación de los fines de la susodicha afectación; fines de acuerdo con los cuales (y de conformidad con lo pactado), podrá presentarse

² Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, 19 a edición, Ed. Espasa- Calpe, Madrid, 1970, p. 616.

³ Voz “Fideicomiso”, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomo IV Ed. Porrúa, México, 2002, p.64.

dicho titular a juicio como actor, o demandado, así como vender, alquilar, ceder, etcétera.⁴

Derivado de lo anterior, observamos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el fideicomiso es un negocio jurídico, en ese sentido, la figura del fideicomiso es un acto jurídico propiamente lícito por medio del cual, el fideicomitente manifiesta un acto de voluntad al constituir un patrimonio fiduciario determinado para cierto fin en beneficio de un tercero o en beneficio propio.

Como segunda observación, la Suprema Corte de Justicia señala que el patrimonio destinado al fideicomiso es un patrimonio autónomo, independiente y que debe entenderse en todo momento diverso del patrimonio de cualquiera de las partes que intervienen en él.

El fideicomiso se encuentra únicamente bajo la titularidad del fiduciario, quien en todo momento debe velar por el cumplimiento del fin al que fue destinado, teniendo siempre en consideración sus reglas constitutivas y normativas.

Finalmente, concluimos haciendo énfasis en que la figura del fideicomiso, es una figura jurídica utilizada tanto en el sector público como en el sector privado, debido a su flexibilidad y versatilidad para poner en práctica proyectos encaminados a determinado fin.

1.3. Sujetos activos al fideicomiso derechos y obligaciones.

Por sujeto, entendemos aquella persona, ser humano, sin distinción de edad, nacionalidad, religión, preparación o sexo, susceptible de derechos y obligaciones. En consecuencia, podemos decir que el sujeto activo al fideicomiso, es aquella persona que interviene en el acto constitutivo del fideicomiso.

⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tercera Sala, Séptima Época. Seminario Judicial de la Federación, Volumen 121-126, Cuarta Parte, Pág. 43.

Sujetos activos que intervienen en el fideicomiso:

1.3.1. El fideicomitente,

1.3.2. La fiduciaria y

1.3.3. El fideicomisario.

1.3.1. El fideicomitente.

El fideicomitente es la persona que establece los fines del fideicomiso, así como el dueño de los bienes o derechos que serán destinados a la institución fiduciaria. Para ser fideicomisario se deben cumplir ciertos requisitos establecidos por la ley, de conformidad con el artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que a la letra establece:

Artículo 381.- En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.

El fideicomitente es la persona que transmite a una institución, la propiedad o titularidad de uno o más bienes para cumplir con el objeto del fideicomiso artículo 384 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito:

Artículo 384.- Sólo pueden ser fideicomitentes las personas con capacidad para transmitir la propiedad o la titularidad de los bienes o derechos objeto del fideicomiso, según sea el caso, así como las autoridades judiciales o administrativas competentes para ello.

De la lectura del artículo antes invocado se desprende, que no todas las personas pueden actuar como fideicomitentes. Para ser fideicomitente se requiere gozar de la capacidad de ejercicio, entendiéndose como uno de los atributos de la persona

que consiste en la aptitud de ser titular de derechos y obligaciones, y tener la propiedad o titularidad para transmitir los bienes destinados al fideicomiso. En este acto, el sujeto hará valer directamente sus derechos y de la misma manera se compromete a cumplir con las obligaciones que de ello derive.

- El fideicomitente persona física.

Persona física es aquella a la que se le confieren atributos propios tales como el nombre, domicilio, nacionalidad, patrimonio, y capacidad jurídica. El Código Civil Federal⁵ en su artículo 22, establece que la capacidad jurídica de las personas físicas, se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte. No podrán ser fideicomitentes aquellas personas físicas consideradas como incapaces por la legislación.

Artículo 22.- La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código.

- El fideicomitente persona moral.

Entendemos por persona moral, el grupo de personas físicas organizadas a las que la ley les reconoce personalidad y capacidad de gozar y ejercer derechos y obligaciones. El artículo 25 del Código Civil Federal establece que son personas morales: la Nación, los Estados los Municipios; las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley; las sociedades civiles o mercantiles; los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a las que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal; las sociedades cooperativas y mutualistas; las asociaciones distintas a las enumeradas que se

⁵ Código Civil Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928, última reforma de 24 de diciembre de 2013.

propongan fines políticos, científicos, artísticos de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueran desconocidos por la ley.

- Derechos y Obligaciones del Fideicomitente.

El fideicomitente tendrá derecho a designar al fiduciario, o en su caso a los fideicomisarios, así mismo tendrá derecho a revocar el fideicomiso, a recibir los bienes remanentes por la extinción del fideicomiso, a recibir la indemnización por mala fe o actuación en exceso de facultades por parte del fiduciario, lo anterior con sustento en lo establecido en los siguientes artículos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito:

El *Artículo 381*, cuyo contenido ya fue señalado en páginas anteriores.

Artículo 382.- Pueden ser fideicomisarios las personas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

El fideicomisario podrá ser designado por el fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso o en un acto posterior.

El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado, y conste la aceptación del encargo por parte del fiduciario.

...

Artículo 386.- Pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley, sean estrictamente personales de su titular. Los bienes que se den en fideicomiso se considerarán afectos al fin a que se destinan y, en consecuencia, sólo podrán ejercitarse respecto a ellos los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que para él deriven del fideicomiso mismo o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros. La institución fiduciaria deberá

registrar contablemente dichos bienes o derechos y mantenerlos en forma separada de sus activos de libre disponibilidad.

El fideicomiso constituido en fraude de terceros, podrá en todo tiempo ser atacado de nulidad por los interesados.

Artículo 392.- El fideicomiso se extingue:

VI. Por revocación hecha por el fideicomitente, cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso;

Dentro de las obligaciones del fideicomitente podemos señalar de manera enunciativa, el cumplir con el desempeño de sus funciones para alcanzar los fines objeto del fideicomiso, pagar los honorarios profesionales, los gastos, impuestos o derechos que se causen con motivo de la constitución, administración y ejecución del acto constitutivo del fideicomiso salvo que las partes hayan acordado de conformidad otra cosa.

1.3.2. La Fiduciaria.

Es la institución de crédito ya sea simple o de desarrollo, autorizada por el Gobierno Federal, encargada de llevar a cabo las operaciones que le son autorizadas en el acto constitutivo del fideicomiso.

Dentro del artículo 395 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito se encuentran aquellas instituciones que pueden actuar como fiduciarias en el acto constitutivo del fideicomiso:

Artículo 395.- Sólo podrán actuar como fiduciarias de los fideicomisos que tengan como fin garantizar al fideicomisario el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago, previstos en esta Sección Segunda, las instituciones y sociedades siguientes:

- I. *Instituciones de crédito;*
- II. *Instituciones de seguros;*
- III. *Instituciones de fianzas;*
- IV. *Casas de bolsa;*
- V. *Sociedades Financieras de Objeto Múltiple que cuenten con un registro vigente ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros;*
- VI. *Almacenes generales de depósito;*
- VII. *Uniones de crédito,*
- VIII. *Sociedades operadoras de fondos de inversión que cumplan con los requisitos previstos por la Ley de Fondos de Inversión.*

Autorizando para lo anterior a las instituciones fiduciarias para que conjunta o sucesivamente desempeñen el cargo de fiduciario, esto último, con base en el artículo siguiente de la Ley en comento:

Artículo 385.- Sólo pueden ser instituciones fiduciarias las expresamente autorizadas para ello conforme a la ley.

En el fideicomiso podrán intervenir varias instituciones fiduciarias para que conjunta o sucesivamente desempeñen el cargo de fiduciario, estableciendo el orden y las condiciones en que hayan de substituirse.

Salvo lo que se prevea en el fideicomiso, cuando por renuncia o remoción la institución fiduciaria concluya el desempeño de su cargo, deberá designarse a otra institución fiduciaria que la substituya. Si no fuere posible esta substitución, el fideicomiso se dará por extinguido.

- *Derechos y Obligaciones de la Fiduciaria.*

La fiduciaria tiene todos los derechos y acciones que se requieren para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las limitaciones que se establezcan en el acto constitutivo del mismo.

Dentro de las obligaciones que corresponden a la fiduciaria se encuentran las de obrar siempre como un buen padre de familia, pues es responsable de todas las pérdidas o menoscabos que sufra el fideicomiso; así mismo al encontrarse a cargo de la contabilidad debe entregar la rendición de cuentas tal como se establece en el artículo 391 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito:

Artículo 391.- La institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al efecto, al constituirse el mismo; estará obligada a cumplir dicho fideicomiso conforme al acto constitutivo; no podrá excusarse o renunciar su encargo sino por causas graves a juicio de un Juez de Primera Instancia del lugar de su domicilio, y deberá obrar siempre como buen padre de familia, siendo responsable de las pérdidas o menoscabos que los bienes sufran por su culpa.

El fiduciario es el dueño legal de los bienes y titular de todos los derechos que fueron transmitidos por el fideicomitente, y se encuentra encargado de administración y defensa del patrimonio fideicomitado, lo anterior, con base en lo que refiere en su parte conducente al artículo 391 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; “... *La institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al efecto...*”.

1.3.3. El fideicomisario.

Para ser fideicomisario se requiere contar con capacidad de goce, para recibir el provecho que el implica el fideicomiso, pues el fideicomisario es la persona física o moral que va a disfrutar del beneficio que conlleva el fideicomiso.

Por otra parte, la multicitada Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece en el artículo 390, que pueden ser fideicomisarios personas con

discapacidad e incluso no concebidos, siempre y cuando tengan personalidad jurídica, por ello está permitido constituir fideicomisos a favor de Instituciones de Asistencia Privada, Asociaciones Civiles, o del Estado a través del Ministerio Público o de un tutor según sea el caso.

Artículo 390.- El fideicomisario tendrá, además de los derechos que se le concedan por virtud del acto constitutivo del fideicomiso, el de exigir su cumplimiento a la institución fiduciaria; el de atacar la validez de los actos que ésta cometa en su perjuicio, de mala fe o en exceso de las facultades que por virtud del acto constitutivo o de la ley le corresponda, y cuando ello sea procedente, el de reivindicar los bienes que a consecuencia de esos actos hayan salido del patrimonio objeto del fideicomiso. Cuando no exista fideicomisario determinado o cuando éste sea incapaz, los derechos a que se refiere el párrafo anterior, corresponderán al que ejerza la patria potestad, al tutor o al Ministerio Público, según el caso.

El fideicomisario es el beneficiario de los rendimientos productos e intereses que el fideicomiso genere.

La ley permite que existan varios fideicomisarios en un mismo fideicomiso, y podrán recibir el provecho de manera simultánea o sucesiva.

Artículo 383.- El fideicomitente puede designar varios fideicomisarios para que reciban simultánea o sucesivamente el provecho del fideicomiso.

Salvo el caso de la fracción II del *Artículo 394.- Cuando sean dos o más fideicomisarios y deba consultarse su voluntad, en cuanto no esté previsto en el fideicomiso, las decisiones se tomarán por mayoría de votos computados por representaciones y no por personas. En caso de empate, decidirá el juez de primera instancia del lugar del domicilio del fiduciario.*

- Derechos y obligaciones del fideicomisario.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece que además de los derechos que le sean concedidos al fideicomitente a través del acto constitutivo del fideicomiso, éste tendrá como derecho exigir a la institución financiera la rendición de cuentas y la vigilancia del fideicomiso. El fideicomisario está facultado para exigirle al fiduciario la defensa y el cuidado de los bienes fideicomitados.

El fideicomisario debe cumplir con los términos y condiciones establecidos en el acto constitutivo del fideicomiso de conformidad con el *Artículo 390*, anteriormente citado.

1.4. Patrimonio fideicomitado.

Pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes o derechos que no sean considerados personalísimos, los bienes o derechos que son considerados por la legislación como intransferibles o inalienables.

La transmisión al fideicomiso de los bienes o derechos provoca que los mismos salgan de su patrimonio para formar parte del patrimonio del fideicomiso cuya titularidad o propiedad es ejercida por la fiduciaria con las limitaciones que fije el fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso. Lo anterior con sustento en el ya citado *Artículo 386* de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Capitulo Segundo

FIDEICOMISO PÚBLICO

2.1. Concepto.

Efrén Cervantes Altamirano⁶ define al fideicomiso como un negocio jurídico típico por virtud del cual la administración pública federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como único fideicomitente, constituye un patrimonio autónomo cuya titularidad se atribuye a una institución nacional de crédito como fiduciaria. Estos fideicomisos siempre deben ser autorizados por el C. Presidente de la República, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto se darán los objetivos y características generales de los mismos que deberán ser la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyan los planes de desarrollo económico y social prioritarios a juicio del propio Ejecutivo.

Por otra parte, Jesús de la Fuente Rodríguez⁷, define al fideicomiso como aquel contrato a través del cual el Gobierno Federal, actuando a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, entrega a un banco de desarrollo, los recursos que han de conformar el patrimonio mediante el cual se cumplan los fines para los que fueron proporcionados, constituyéndose así una entidad auxiliar del Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, contando para ello con una estructura administrativa propia y un comité técnico.

⁶ Cervantes Altamirano, Efrén, Los fideicomisos estatales, s.e; México, 1982, p. 40.

⁷ De La Fuente Rodríguez, Jesús, Tratado de derecho bancario y bursátil, 6ª. ed.; México, Porrúa 2010, p.612.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁸ establece en el artículo 47 que son fideicomisos públicos aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Así mismo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria⁹, establece en el artículo 9 que los fideicomisos públicos, son constituidos por el gobierno federal a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada, o las entidades, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo.

Con los elementos antes precisados se puede concluir señalando que el fideicomiso público es un acto constitutivo en virtud del cual el Gobierno Federal, a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, o una entidad paraestatal en su carácter de fideicomitente, destina la propiedad o titularidad de bienes o derechos públicos a una institución fiduciaria, con el propósito de ayudar al Ejecutivo Federal a impulsar áreas prioritarias y de desarrollo.

2.2. Sujetos que intervienen en el fideicomiso público.

Como se mencionó con anterioridad, el fideicomiso en general, puede ser constituido por personas que tengan la capacidad necesaria para transmitir la propiedad o titularidad de los bienes o derechos que serán destinados para la constitución del fideicomiso.

⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

⁹ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.

2.2.1. El fideicomitente.

Debido a sus características, y de acuerdo a lo establecido en la fracción I del artículo 25 del Código Civil Federal, las personas morales que están en posibilidades de constituir los denominados “fideicomisos públicos” son la nación, los estados y los municipios.

Artículo 25.- Son personas morales:

I. La Nación, los Estados y los Municipios...

Así mismo, tomando en consideración que los Órganos de la Federación rigen su funcionamiento en término de sus Leyes Orgánicas, y que en ellas se les confieren facultades de representación, el Estado Mexicano, como persona moral pública, puede intervenir como fideicomitente en la constitución de un fideicomiso a través de sus órganos, en el marco de su respectiva competencia.

Por lo que, en los Estados Unidos Mexicanos, los estados miembros de la federación, los municipios que de ésta son parte y las entidades de la Administración Pública Paraestatal de la Administración Pública Federal, están en facultades de crear fideicomisos públicos.

2.2.2. La fiduciaria.

La ley confiere a las instituciones que actúan como fiduciarias, la capacidad de desempeñar el cargo tanto para fideicomisos públicos como para fideicomisos privados.

Es por ello que, de conformidad con lo dispuesto en artículos 385 y 395 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, cualquier institución de crédito ya sea múltiple o de desarrollo, autorizada por el Gobierno Federal, puede actuar como fiduciaria en el acto constitutivo del fideicomiso.

2.2.3. El fideicomisario.

La ley no refiere prohibición de persona alguna para actuar como fideicomisario, es por ello que cualquier persona puede ser designada como fideicomisario en el acto constitutivo del fideicomiso. No obstante lo anterior, los fideicomisos públicos, son constituidos con la intervención de la Administración Pública Federal, con la finalidad de auxiliar al Ejecutivo Federal al impulso de áreas prioritarias, razón por la que en ocasiones el beneficio del fideicomiso es designado a una colectividad o a sujetos indeterminados, lo cual trae como consecuencia que en algunos actos constitutivos del fideicomiso, no haya designación de fideicomisarios.

2.3. Patrimonio fideicomitado.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en su artículo 386 establece que pueden ser objeto de fideicomiso toda clase de bienes y derechos, siempre y cuando estos no sean personales de su titular. Dicho artículo también refiere que los bienes que se den en fideicomiso están destinados a cumplir únicamente con el fin del mismo y faculta a la institución fiduciaria a registrar contablemente los bienes y derechos, manteniéndolos de forma separada de sus activos de libre disponibilidad.

Artículo 386.- Pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley, sean estrictamente personales de su titular.

Los bienes que se den en fideicomiso se considerarán afectos al fin a que se destinan y, en consecuencia, sólo podrán ejercitarse respecto a ellos los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que para él deriven del fideicomiso mismo o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros. La institución fiduciaria deberá registrar contablemente dichos bienes o derechos y mantenerlos en forma separada de sus activos de libre disponibilidad.

El fideicomiso constituido en fraude de terceros, podrá en todo tiempo ser atacado de nulidad por los interesados.

Los bienes de la federación, ya sean bienes muebles o inmuebles referidos en la Ley General de Bienes Nacionales¹⁰ como son la plataforma continental, los zócalos submarinos y minerales, yacimientos y sustancias que en ellos se encuentren; las aguas de mares, ríos, lagos y lagunas; la zona económica exclusiva delimitada en los mares circundantes al territorio nacional; fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás inmuebles destinados al servicio público o al uso común, entre otros, son bienes sujetos al régimen de dominio público y están bajo la jurisdicción de los poderes federales por lo que, los actos relativos a la adquisición, administración, control, uso, vigilancia, protección jurídica, valuación y enajenación están sujetos a lo dispuesto en la citada ley.

Así mismo, la Ley General de Bienes Nacionales permite que aquellos inmuebles que no sean de utilidad para destinarlos al servicio público, o que no sean de uso común, pueden ser objeto de aportación a los fondos de fideicomiso públicos en los que el Gobierno Federal sea fideicomitente o fideicomisario.

En resumen, tratándose de bienes inmuebles, los bienes de la administración pública federal centralizada y de los organismos descentralizados, pueden ser objeto de constitución de fideicomisos. Por otro lado, las entidades de la administración pública federal paraestatal están facultadas para constituir fideicomisos cuya materia sean bienes inmuebles y siguiendo los lineamientos que fijen sus respectivos órganos de gobierno.

Los recursos del numerario del Estado, también pueden ser objetos de un fideicomiso público, ya que el presupuesto del Estado, es utilizado para la satisfacción de las necesidades públicas, tal como lo establece la Constitución

¹⁰ Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2004.

Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 31, fracción IV *“Son obligaciones de los mexicanos VI. Contribuir para los gastos públicos... de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”* y artículo 73, fracción VII, *“El Congreso tiene la facultad... Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.”*

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, prevé en los artículos 9,10, y 11 la posibilidad de constituir fideicomisos con recursos en numerario asignados a los órganos del Estado Mexicano. Por lo que es posible señalar que los recursos en numerario, con base en las disposiciones de carácter presupuestal, pueden ser materia de fideicomisos públicos.

2.4. Tipos de fideicomisos públicos.

Los fideicomisos en los que intervenga el Estado Mexicano por conducto de los órganos federales pueden ser ubicados en tres categorías:

2.4.1. Fideicomisos paraestatales.

Son aquellos que cuentan con estructura orgánica, y forman parte de las entidades de la administración pública paraestatal, estos fideicomisos sirven como una herramienta jurídica financiera y auxilian al poder Ejecutivo Federal a satisfacer necesidades sociales e impulsar beneficios o desarrollos económicos en los diversos sectores de la población.

El marco legal del fideicomiso público tiene su contenido en normas de naturaleza administrativa, como lo es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 3 establece que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos, son auxiliares del Poder Ejecutivo de la Unión.

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en el artículo 47, que los fideicomisos paraestatales a los que se refiere el artículo citado con anterioridad, se caracterizan por:

- Tener como fideicomitente al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o bien algunas de las entidades de la administración paraestatal.
- Estar constituidos con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las áreas prioritarias.
- Contar con una estructura análoga.
- Tener un comité técnico.

Así mismo, la administración pública centralizada por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos paraestatales pueden intervenir en el establecimiento de un fideicomiso paraestatal.

2.4.2. Fideicomisos no paraestatales.

Se entiende por fideicomiso no paraestatal aquel que no forma parte de la administración pública, y que se encuentra previsto por la legislación en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria artículo 9 que a la letra dice: *“Los fideicomisos públicos no considerados entidades sólo podrán constituirse con la autorización de la Secretaría en los términos del reglamento...”*.

Derivado del párrafo anterior, se desprende que una de las características de los fideicomisos no paraestatales es que únicamente se requiere la intervención de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público para su autorización y creación, a

diferencia de los fideicomisos paraestatales en los que, es necesario que intervenga el Poder Ejecutivo Federal, o el Congreso de la Unión.

Otra manera de diferenciar los fideicomisos no paraestatales de los paraestatales es observando su estructura, pues los fideicomisos no paraestatales no cuentan con estructuras análogas a otras entidades paraestatales.

Por lo que se concluye puntualizando que la constitución del fideicomiso no paraestatal a partir de mayo de 1986, tiene sustento en el Presupuesto de egresos de la Federación.

2.4.3. Fideicomisos mixtos.

Son aquellos fideicomisos constituidos por las entidades federativas y por particulares, en donde el patrimonio es conformado con recursos públicos federales, pero sin que los órganos federales tengan el carácter de fideicomitentes.

Estos fideicomisos también están sujetos a control por parte de los órganos federales, tal como lo establece el artículo 10 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en la que se establece que las dependencias y entidades, pueden otorgar subsidios o donativos, sin que pierdan su naturaleza jurídica de recursos públicos federales para efectos fiscales y de transparencia.

Capítulo tercero

EL FIDEICOMISO COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

3.1. La protección al ambiente en México.

Hasta hace algunos años, el tema relacionado con el medio ambiente no era de vital importancia en la sociedad, y por ello, tampoco era objeto de regulación jurídica dentro de los Estados. En la actualidad nos encontramos ante una realidad que nos obliga a tomar conciencia e implementar medidas legales para evitar continuar con el deterioro ambiental.

Dentro de los objetivos del derecho ambiental en México, se encuentran el regular, crear, actualizar y modernizar los cuerpos normativos para tratar de proteger y preservar los recursos naturales.

El derecho ambiental tiene sus orígenes en el año de 1972, año en el que se celebró la primer conferencia internacional en relación al medio ambiente y el ser humano denominada: “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano” en Estocolmo, Suecia, bajo el respaldo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde por primera vez fueron adoptados por los países participantes principios que ayudarían a los diferentes estados a brindar protección al medio ambiente¹¹.

Veinte años después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, es decir, en 1992, se llevó a cabo en Rio de Janeiro, Brasil, una segunda reunión también organizada por la ONU denominada “Conferencia de las

¹¹ Desde entonces se menciona en el principio uno de la Declaración de Estocolmo Sobre el Medio Ambiente Humano, que el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, con la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo” en la que se reafirmaron los principios adoptados en la primera conferencia y se añadieron nuevos principios.

Dicha reunión trajo como consecuencia un documento denominado “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”; documento utilizado hoy en día y que a la fecha contiene 27 puntos con los principios a los que se comprometieron los países firmantes¹².

Para el año 2002, es celebrada a nivel internacional otra conferencia denominada “Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible” con sede en Johannesburgo, Sudáfrica, ahí, fueron retomados varios de los puntos establecidos en la Agenda 21¹³ de la citada Declaración de Río, además se enfatizó, entre otras cosas, el tema de desarrollo sostenible.

Del 20 al 22 de junio del año 2012, se celebró en Río de Janeiro Brasil, la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible”, también conocida como Río + 20, en el que se aprobó por la Asamblea General el 27 de julio de 2012 el documento denominado “*The Future we want*”, cuyo significado equivale a “El Futuro que Queremos” en donde varios líderes mundiales, en conjunto con participantes del sector privado, ONG y diversos grupos, se

¹² Entre estos principios se encuentra el principio 3 que hace referencia al desarrollo sostenible, al establecer que el desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambiente de las generaciones presentes y futuras.

Así mismo el artículo 10, que refiere que para tratar las cuestiones ambientales se requiere de la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. Determinando que en el plano nacional, toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre materiales y actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Por último, establece que los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Debiendo proporcionar acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre ellos los resarcimientos de daños y los recursos pertinentes.

¹³ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, junio de 1992.

reunieron para trabajar en dar solución a temas relativos a la reducción de la pobreza, el fomento de la equidad social y garantizar la protección del medio ambiente.

Entre los principales temas se encontraron los de cómo construir una economía ecológica para lograr el desarrollo sostenible y sacar a la gente de la pobreza, y cómo mejorar la coordinación internacional para el desarrollo sostenible.

Debido a la transformación que surge entre los años treinta y los cincuenta, en donde la segunda revolución tecnológica utilizó al petróleo como fuente de energía básica, y el uso de la electricidad se volvió indispensable, añadiendo que las industrias químicas y automovilísticas formaron parte de la vida de la humanidad y originaron la crisis ambiental global, surgió la necesidad de establecer una conciencia ambiental de manera generalizada.

Derivado de lo anterior, el estado Mexicano se ha preocupado por adaptar a su sistema jurídico normas que permitan ayudar a mantener un medio ambiente armónico y adecuado para la sociedad, es por ello que además de las conferencias en las que México ha sido parte se ha preocupado por tutelar al ambiente a través de sus normas, por ello la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sufrido diversas reformas entre las que destacan en materia ambiental las siguientes:

- Reforma Constitucional de 1983.

El 3 de febrero de 1983, se reformó el artículo 25, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se ve reflejado por primera vez, el interés y la preocupación por el cuidado y la conservación al ambiente, pues mediante el decreto que declaro reformados y adicionados los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX 28 y 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F se modificó en el texto constitucional párrafo sexto del artículo 25 para establecer que bajo los

criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando de su conservación y el medio ambiente.

La gran importancia en la reforma de este artículo, como se mencionó con anterioridad, es el interés que se muestra en el cuidado por la conservación del ambiente, con ayuda de las empresas tanto del sector social como privado.

- Reforma constitucional de 1987.

Luego de la reforma de 1983, el 10 de agosto de 1987, fue reformado el párrafo tercero del artículo 27 y como resultado se observa que se le confiere a la Nación, el derecho de regular en beneficio de la sociedad el aprovechamiento de los elementos naturales, con la finalidad de distribuir la riqueza pública, conservarla y lograr el desarrollo equilibrado del país para así mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Finalmente, establece que la preservación y restauración del equilibrio ecológico son medidas del derecho ambiental.

Así mismo, se adicionó la fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional en el que se facultó al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico¹⁴.

¹⁴ Por ello, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente artículo primero, establece: Esta ley es reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para... VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX – G de la Constitución.

- Reforma constitucional de 1999.

Posteriormente, el 28 de junio de 1999, fue adicionado un párrafo quinto al artículo 4 constitucional, en donde se estableció que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

Cabe mencionar que esta reforma, manejó por primera vez en nuestro sistema jurídico el derecho fundamental a un medio ambiente sano para la sociedad. No obstante lo anterior, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, antes que la Constitución, establecía en su artículo 15 fracción XII que toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho.

En ese mismo año se reformó el artículo 25 constitucional indicando que es el Estado quien debe garantizar a la sociedad un desarrollo integral y sustentable.

Cabe señalar que esa reforma se realizó de acuerdo al Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador” o también como “Pacto de San José de Costa Rica”, aprobado el 17 de noviembre de 1988, que con base primordial en materia de Derechos Humanos estableció en el artículo 11, denominado Derecho a un Medio Ambiente Sano que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos y que los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.¹⁵

¹⁵ Entro en vigor en México el 16 de abril de 1996, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de septiembre de 1998.

- La Reforma constitucional de 2012.

El 8 de febrero de 2012, nuevamente se modifica el artículo 4 constitucional se reforma el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden lo subsecuente un quinto párrafo que indica que el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. Así mismo, se adicionó en el párrafo sexto que toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

En este sentido, el pasado 10 de junio de 2011 se reformó el artículo 1 constitucional, y trajo como resultado un importante cambio en relación a la protección de los derechos humanos y sus garantías pues en él se establece que: *“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección...”*.

Por su parte, la última reforma del artículo 27 publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de enero de 1992, establece que el corresponde a la nación imponer y regular el aprovechamiento de los elementos naturales, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación. Lograr el desarrollo equilibrado del país y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana, dictando las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

El artículo 115 en lo referente a los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

Por último el artículo 122, establece que: Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:...C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:... BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:... V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: ... j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal”.

Derivado de lo anterior se observa que el Estado Mexicano se ha preocupado por la tutela y conservación del ambiente, mostrando interés través de su participación en diversas conferencias internacionales y, adaptando a su sistema jurídico, normas en beneficio al mismo, reforzando su protección a través del reconocimiento del Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es el principal ordenamiento encargado de la protección al ambiente en México, pues tal como lo

establece en su artículo primero, es una Ley reglamentaria que por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está encargada de la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Lo que dispone es de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable, establecer las bases para garantizar el derecho que tenemos las personas a vivir en un medio ambiente adecuado, definir los principios de la política ambiental y los instrumentos necesarios para la aplicación de los mismos, la preservación, restauración y el mejoramiento del ambiente, establecer y administrar las áreas naturales protegidas, el aprovechamiento sustentable y, la preservación y la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, a prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo, así mismo, garantizar la participación de las personas en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, a establecer mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, a establecer medidas de control y de seguridad, y a imponer sanciones administrativas o penales cuando así se requiera.

3.2. La Política Ambiental.

Para hablar de la política ambiental, es necesario referir la gestión ambiental, en ese orden de ideas, se entiende por gestión ambiental el conjunto de actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente. La gestión ambiental se compone por la política, derecho y administración ambiental¹⁶.

Por ello se puede definir la política ambiental como el conjunto de lineamientos para la gestión ambiental y el desarrollo de un país, en donde se requiere un orden institucional como es el poder ejecutivo legislativo y judicial, para la creación

¹⁶ Brañez Ballesteros, Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica, 2da. Edición México, año 2000, página 147.

de reglas en donde se requiere la participación individual y colectiva de la sociedad.

Jesús Quintana Valtierra¹⁷, enuncia que la política ambiental puede ser formulada por tres vías que son:

- 3.2.1. Vía legislativa;
- 3.2.2. Vía administrativa y;
- 3.2.3. Vía de planeación.

3.2.1. Vía legislativa.

Las reglas establecidas por esta vía, pueden considerarse jerárquicamente superiores a cualquier otra, además de ser reglas obligatorias para el estado y la sociedad.

En México, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es el instrumento jurídico que tiene como fin definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación.

Como se puede observar en el artículo 15 de la citada Ley, se establece que para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas e instrumentos previstos, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observara los principios que en el mismo se contienen.

No obstante lo anterior el artículo 16 de la misma Ley, precisa que tanto las entidades federativas como los municipios en el ámbito de sus competencias, observarán y aplicarán los principios a que se refieren las fracciones I a XV del artículo anterior, que contienen los principios de la política ambiental, lo cual

¹⁷ Quintanilla Valtierra Jesús, Derecho Ambiental Mexicano, Lineamientos Generales, 5ª.ed. México, Porrúa 2013 pagina 92.

resulta obligatorio tanto para el ejecutivo federal como para los estados y los municipios.

3.2.2. Vía administrativa.

La vía administrativa se refiere a las facultades que tienen las autoridades administrativas para el ejercicio de sus atribuciones.

Así, la legislación federal administrativa faculta a algunas entidades y dependencias de la administración pública federal para formular y aplicar las políticas ambientales necesarias para el bienestar y desarrollo en el país, tal es el caso de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.¹⁸

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la fracción II del artículo 32- bis, establece que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre y cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades.

¹⁸ En el año de 1972, se instituyó la Subsecretaría para el mejoramiento del ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), con la finalidad de enfrentar los problemas ambientales de desarrollo desde un enfoque sanitario. Posteriormente en el año de 1982, fue creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para garantizar el cumplimiento de las Leyes y reorientar la política ambiental del país lo que llevo a promulgar en ese mismo año la Ley Federal de Protección al Ambiente. Fue en 1992, cuando la SEDUE se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y se crearon el Instituto Nacional de Ecología (INE), y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). En diciembre de 1994, fue creada la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) debido a la necesidad de formular una estrategia para el manejo de recursos naturales y políticas ambientales desde un punto de vista integral, por ello, desaparece la Secretaría de Pesca (SEPESCA) y se crea la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca; que por último el 30 de noviembre del año 2000 luego de las reformas de la Ley de la Administración Pública Federal se la origina a la actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales formando un nuevo diseño institucional y una nueva estructura.

Y la fracción I del artículo 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente donde se faculta a la Federación a la formulación y conducción de la política ambiental nacional.

Así mismo y regresando al artículo 32- bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁹, se establece que compete a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el incorporar normas oficiales mexicanas, sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos; así como conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono; participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente; diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente.

Cabe señalar que la política ambiental que se elabora por la vía administrativa, es obligatoria para la Administración Pública Federal, los gobiernos estatales y municipales y, tratándose de normas oficiales mexicanas, son obligatorias a los particulares.

3.2.3. Vía de planeación.

Cabe mencionar que el tema referente a la política ambiental no se encontraba inmerso en el Sistema de Plan Nacional para el Desarrollo, hasta la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en el año de

¹⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Febrero de 1977, con su última reforma el 27 de enero de 2015.

1988, cuando se incorporó en ella la idea de planeación de la política ambiental como principio y como instrumento propio de la política ambiental en el artículo 17 que establece: “En la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia. En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Gobierno Federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los lineamientos de política ambiental que establezcan el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes”.

Es así como la planeación actúa entre los diferentes órdenes administrativos para el cumplimiento de las metas del desarrollo económico y social.

3.3. Fondos ambientales y Políticas Públicas.

La política ambiental contiene en su conjunto objetivos, principios, criterios y orientaciones que deben tomar en cuenta para la protección del medio ambiente dentro de una sociedad en particular. Esas políticas se implementan mediante una amplia variedad de planes e instrumentos.

Para actuar a favor de la protección del ambiente se debe contemplar el establecimiento de nuevas regulaciones, formular y poner en marcha un plan detallado, expedir permisos, crear fondos para promover la descontaminación y preservar la biodiversidad.

Algunas de estas propuestas deben ser estrategias diseñadas por los cuerpos legislativos; con ayuda de las agencias ambientales principales a nivel nacional, subnacional o local, así como las organizaciones de la sociedad civil. Dichas

propuestas pueden estar dirigidas a mitigar los daños ambientales, a conservar los ecosistemas, o a remediar cualquier problema de índole ambiental.²⁰

Algunas propuestas pueden tener como finalidad enfrentar directamente los problemas con el medio ambiente tales como el agua, bosque, aire, mientras que otras buscan ofrecer una solución más integrada a partir de un fin o tratamiento transectorial.

Para lograr afrontar problemas ambientales se necesitan de herramientas y ayuda como las políticas, los planes de desarrollo, las estrategias, los planes de acción, programas y proyectos.

Es así como en diferentes países, desde hace varios años y con la finalidad de enfrentar los obstáculos y limitaciones se han utilizado fondos ambientales que obtiene sus recursos de gravámenes asociados al deterioro natural, bajo algunos principios como el principio de “el que contamina paga”, y “los recursos naturales tiene un precio”.

Estos fondos utilizan sus recursos económicos para atender problemas ambientales y oportunidades de desarrollo sustentable. En los países desarrollados suelen ser fondos específicos, dedicados a un tipo particular de acciones subsectoriales, mientras que en los países de desarrollo suelen ser comprensivos.²¹

Éstos últimos, son de vital importancia, ya que ofrecen posibilidades más claras y efectivas de impulsar un desarrollo sustentable, y así, alcanzar dos tipos de objetivos:

²⁰ CEPAL-PNUMA. La Sostenibilidad del Desarrollo en América Latina y El Caribe: Desafíos y Oportunidades. Río de Janeiro, Brasil. 2001, pp. 25

²¹ Ecofondo Consulta Regional Sobre Fondos Ambientales Nacionales en América Latina y el Caribe, Reporte Final. Cartagena, Colombia. 1996, pp. 136

1 Por una parte, el desarrollo institucional en materia ambiental y de recursos naturales, en relación con: la estructura pública de organización y la participación de la sociedad civil; la capacidad técnica y administrativa; la legislación y normatividad; la captación y aplicación de recursos financieros; la formulación de políticas, planes y proyectos; los sistemas de información y difusión; y la dotación de bienes materiales como oficinas, equipos y vehículos.

2 Por otra parte, el impulso a la ejecución de proyectos prioritarios relativos a los problemas ambientales y oportunidades de desarrollo sustentable.²²

Los denominados fondos comprensivos ofrecen diversas ventajas. Resultan eficaces por su capacidad de captar recursos, ya que contribuyen a que haya una aceptación política a la imposición de gravámenes, y porque ayudan a aumentar la eficacia de otros instrumentos, como los de regulación.

Por otro lado, existen algunas reservas en cuanto a la operación de estos fondos. Cabe destacar, que el etiquetado de los recursos puede resultar poco eficiente si cambian las prioridades, o si se crean presiones por intereses creados que generen desviaciones y abusos en la asignación de recursos.

En el caso del sector ambiental estas objeciones resultan injustificadas, en tanto que en el futuro, la disponibilidad de recursos será siempre inferior a la requerida por prioridades fundamentales de desarrollo y supervivencia.

Asimismo, porque los fondos contribuyen a un manejo de los recursos más transparente que el presupuestal habitual; y porque los fondos se pueden cancelar si alguna vez los presupuestos públicos llegan a ser adecuados.

²² Hitz-Sánchez, Alex, Paquita Bath, Richard Devine, Patricia León, Bruce Moffat, y Monique A. Zegarra. Rumbo al éxito: una guía para juntas directivas de organizaciones sin fines de lucro. The Nature Conservancy, América Verde Publications. Arlington, Estados Unidos, 2011, pp. 245 y ss.

Una parte fundamental del sistema de fondos lo integran los proyectos a financiar. En algunos países (por ejemplo México) se ha elaborado un plan de acción de cada estado, bajo la responsabilidad del gobierno estatal correspondiente, con la participación de los municipios y del sector social, privado, y el apoyo de la autoridad de aplicación.

Estos planes se realizan de siguiente manera:

Primero, se elabora un diagnóstico de la problemática y oportunidades ambientales prioritarias, de la capacidad institucional tanto técnica y de organización como financiera para resolverlos, y se reconocen las acciones que se tienen en proceso.

Posteriormente se elabora una lista de problemas y oportunidades ambientales, la cual es jerarquizada y evaluada desde el punto de vista técnico para someterla a un proceso de consulta social y política, que puede confirmar o modificar el orden de las prioridades.

Es importante mencionar que estos planes reconocen la información y planes existentes en los estados, y que, de preferencia, se inscriben en estrategias de desarrollo regional.²³

Los Fondos Ambientales nacen a raíz de la ya citada Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992. Son organizaciones que actúan como mecanismos financieros claves que facilitan la implementación de las políticas y acciones de conservación y uso sostenible de la biodiversidad.²⁴

²³ Ecofondo. Op. Cit. pp. 97 y 98.

²⁴ CEPAL-PNUMA. La Sostenibilidad del Desarrollo en América Latina y El Caribe: Desafíos y Oportunidades. Río de Janeiro, Brasil. 2001, pp. 48.

Algunas de las características de los Fondos Ambientales, organizaciones privadas, públicas o mixtas, son:

- Atraer recursos financieros de fuentes internacionales y nacionales y canalizarlos a proyectos de conservación.
- Actúan como organizaciones implementadoras de algunos proyectos ambientales.
- Administran fondos fiduciarios.
- Promueven cambios favorables en la política ambiental del país o la región, y el fortalecimiento de los sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas.
- Trabajan con agencias públicas y privadas y capacitan organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones comunitarias que implementan las actividades de conservación de biodiversidad y desarrollo sostenible.

En los últimos años, se han establecido fondos ambientales en más de 50 países en desarrollo y en países con economías en transición. La mayoría de los fondos ambientales se han establecido en Latinoamérica y el Caribe²⁵. Los fondos ambientales son instituciones privadas o públicas, independientes, que otorgan donaciones y proporcionan financiamiento sostenible para la conservación de la biodiversidad y frecuentemente financian parte de los costos administrativos de largo plazo del sistema de áreas protegidas de un país.²⁶

Los fondos ambientales recaudan e invierten recursos para otorgar donaciones a organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias de base y a instituciones de gobierno; son mecanismos de financiamiento que también sirven

²⁵ Un ejemplo de ello es la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe RedLAC, que en la actualidad, cuenta con 22 miembros de 16 países, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Regionales, Republica Dominicana y Surinam.

²⁶ PNUD. Informe del Taller sobre Fortalecimiento de los Fondos Ambientales en América Latina y el Caribe, Yucatán, México. 1997, pp. 56.

como mecanismo para fortalecer a la sociedad civil y para hacer que las agencias de gestión de áreas protegidas del gobierno sean más transparentes, responsables y eficientes. Los fondos ambientales son una de varias herramientas para financiar la conservación de la biodiversidad y no son necesariamente adecuados ni factibles para todos los países ni en todas las situaciones.

Algunos de los temas que han sido sujeto de financiamiento de los fondos ambientales, son la cobertura de los gastos recurrentes de parques y áreas protegidas, actividades de conservación de biodiversidad y uso sustentable de los recursos naturales, y fortalecimiento de las instituciones locales involucradas en la conservación del medio ambiente.

La estructura, operación y mecanismos de los fondos ambientales, dependen de cada gobierno su legislación y la realidad nacional en la que viven. La mayoría de los Fondos Ambientales incluyen en sus consejos de administración a representantes, tanto del gobierno nacional como de organizaciones no gubernamentales, y están administrados por equipos que conocen la realidad del país y están comprometidos con la búsqueda de alternativas de financiamiento para sus prioridades.

Existe una gran variedad de estructura, gobierno, prioridades de financiamiento y propósito de creación de cada uno de los Fondos sin embargo, existen características comunes para ellos como que los Fondos Ambientales son organizaciones impulsadas y administradas localmente por individuos que conocen la realidad de cada uno de sus países; en su mayoría, no son ejecutores de proyectos sino que canalizan recursos para que otros actores los ejecute; poseen estructuras de gobierno multisectoriales.

Esto incluye participar como actores clave en el desarrollo de estrategias nacionales de conservación, actuar como expertos técnicos que pueden trabajar con agencias públicas y privadas para desarrollar enfoques de administración

ágiles y efectivos, y en algunos países, desempeñarse como fortalecedores de capacidades y como apoyo a grupos emergentes de organizaciones no gubernamentales que participan en la conservación de la biodiversidad”.²⁷

Una de las ventajas de los Fondos Ambientales es la posibilidad de establecer mecanismos de financiamiento sustentables en el tiempo, ya que son instituciones con capacidad de otorgar continuidad al financiamiento de iniciativas ambientales, más allá de los cambios de gobiernos y de la vida promedio de los proyectos financiados por donantes específicos.

La protección internacional del medio ambiente es una de las áreas del derecho internacional con mayor dinamismo y constantes desarrollos. En ese contexto, no es posible soslayar la dimensión global que puede adquirir el daño ambiental.

Esto crea la necesidad de implementar políticas nacionales y regionales cuyos efectos se proyecten a escala global, lo que implica la concertación de políticas y la aplicación de fondos, revistiendo de vital importancia la cooperación internacional.

3.4. Principios de la política ambiental.

A través de la creación de los principios de Derecho Ambiental, el Derecho Internacional busco la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza, lo cual dio como resultado el surgimiento del Derecho Ambiental en la década de los setenta.

Para el Derecho Internacional, los principios en materia ambiental, son ideas expresadas en enunciados generales, que informan o dirigen la creación, interpretación y aplicación de las normas de derecho internacional.

²⁷ Ídem. pp. 76 y ss.

Existen dos instrumentos que codifican varios de los principios del Derecho Internacional Ambiental.

El primero surge en la ya citada Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, de Estocolmo Suecia 1972; y el segundo, es la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, de Estocolmo Suecia, en el año de 1992, en donde surgen veintisiete principios que hasta la fecha han servido como base para la tutela y desarrollo de un medio ambiente adecuado.

Entre los principios con mayor apoyo internacional por parte de los Estados, para la protección al ambiente en el derecho internacional ambiental se encuentran los siguientes:

- 3.4.1. El principio de soberanía sobre los recursos naturales y la responsabilidad de no causar daños al ambiente de otros Estados o en áreas fuera de la jurisdicción nacional.
- 3.4.2. El principio de prevención o de acción preventiva.
- 3.4.3. El principio de cooperación internacional.
- 3.4.4. El principio de derecho sustentable o derecho sostenible.
- 3.4.5. El principio precautorio o de precaución.
- 3.4.6. El principio del que contamina paga.
- 3.4.7. Principio de responsabilidad común pero diferenciada.

3.4.1. El principio de soberanía sobre los recursos naturales y la responsabilidad de no causar daños al ambiente de otros Estados o en áreas fuera de la jurisdicción nacional.

Este principio refiere que los Estados tienen derechos soberanos sobre sus recursos naturales y que los Estados no deben ocasionar daño al ambiente.

Por ello, el principio de soberanía estatal permite a los Estados dentro de los límites establecidos, realizar y autorizar las actividades dentro de su territorio, aun aquellas actividades que ocasionen un daño ambiental.

Este principio, surgió de la soberanía de los recursos naturales, formulado dentro de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. No obstante lo anterior, en los setentas la comunidad internacional se percató de la necesidad de cooperación para el medio ambiente, y fue entonces cuando se determinó el surgimiento de los límites de este principio.

El Principio 21 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano²⁸, y posteriormente el Principio 2 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo²⁹, son dos instrumentos que en su contenido reconocen formalmente la idea del principio de soberanía.

No obstante lo anterior, desde antes de la Declaración de Río la Declaración sobre el derecho al desarrollo de fecha 4 de diciembre de 1986, resolución 41/128, ya contemplaba en su artículo 1.2 el derecho al desarrollo como un derecho humano al establecer lo siguiente:

Artículo 1.2 el derecho al desarrollo implica la realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de

²⁸ Principio 21. De conformidad con la carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

²⁹ Principio 2, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

Es responsabilidad de los Estados no causar daño ambiental en áreas que no son de su jurisdicción; los Estados están al mismo tiempo, obligados a proteger dentro de su territorio los derechos de otros Estados.

El principio de soberanía, se es adoptado por diversos tratados internacionales, como la Convención de Londres en el año de 1933; la Convención Ramsar en 1971; la Convención sobre el Cambio Climático en 1992; y el Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992 por mencionar algunos ejemplos.

3.4.2 El principio de prevención o de acción preventiva.

El principio preventivo, tiene como finalidad prever y evitar que un daño ambiental identificado ocurra. Este principio requiere que se tomen medidas en una etapa temprana, para evitar que se produzca un daño ambiental.

El principio de prevención puede ser considerado como uno de los principios fundamentales en materia ambiental, pues la mayoría de las normas jurídicas establecen disposiciones encaminadas a que el daño ambiental no se produzca o bien, que se controle.

El principal enfoque del principio de prevención en el derecho ambiental consiste, en que las normas jurídicas establezcan disposiciones que detengan el daño que se pueda ocasionar al ambiente, y para ello se establecen medidas específicas para la ejecución de actividades que puedan ocasionar un daño, mediante la delimitación del uso de ciertos materiales o en su caso con el manejo de una tecnología determinada.

A través de este principio, las normas jurídicas procuran garantizar que el impacto ambiental derivado de las actividades humanas, siempre y cuando se encuentre

dentro de los umbrales máximos permitidos partiendo de la idea de que los elementos ambientales son capaces de tolerar determinados niveles de contaminación, sin que ello perturbe su labor consistente en la prestación de servicios propios de su naturaleza.

3.4.3 El principio de cooperación internacional.

También llamado principio de “buena vecindad”, establecido en el artículo 74 de la Carta de las Naciones Unidas³⁰ en relación aspectos comerciales, económicos y sociales. Este principio se encuentra inmerso en tratados y en otros instrumentos internacionales, y es también apoyado por la práctica de los Estados, sobre todo en relación a actividades peligrosas y de emergencias.

El principio de cooperación es verdaderamente fundamental debido a que entran en juego entes jurídicos iguales, es decir, sujetos que se relacionan entre sí como los son los Estados o países que conforman la Comunidad Internacional.

Este principio surge principalmente bajo la necesidad de enfrentar de manera conjunta los retos ambientales, así mismo adopta compromisos conjuntos por parte de los sujetos internacionales.

A nivel internacional en la celebración de cualquier tratado debe prevalecer un interés sobre cuestiones ambientales, por ello la obligación de la cooperación se expresa en todos los acuerdos internacionales ambientales, la obligación general de cooperar ha sido traducida en compromisos más específicos a través de técnicas destinadas a asegurar el intercambio de información y la participación en la toma de decisiones.

³⁰ Artículo 74 de la Carta de las Naciones Unidas “los Miembros de las Naciones Unidas convienen igualmente en que su política con respecto a los territorios a que se refiere este Capítulo, no menos que con respecto a sus territorios metropolitanos, deberá fundarse en el principio general de la buena vecindad, teniendo debidamente en cuenta los intereses y el bienestar del resto del mundo en cuestiones de carácter social, económico y comercial.

Es así como la Declaración de Estocolmo de 1972 refiere en su Preámbulo lo siguiente:

“... hay un número cada vez mayor de problemas relativos al medio que, por ser de alcance regional o mundial, o por repercutir en el ámbito internacional común, requerirán una amplia colaboración entre las naciones y la adopción de medidas por las organizaciones internacionales de interés de todos”³¹ .

Así mismo, se puede observar que el principio 24 adoptado en la Declaración de Río establece en relación a este mismo principio que *“Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio ambiente. Es indispensable cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio ambiente, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados”.*

En ese orden, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo refiere entre sus objetivos, el de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores clave de la sociedad y las personas.³²

Por su parte, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo establece en el principio 5 diversas alusiones a la necesidad de la cooperación internacional en materia ambiental, y señala que la cooperación internacional es indispensable para erradicar la pobreza, del desarrollo sostenible.

³¹ Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, Suecia, 16 de Junio de 1972, op. Cit. Preámbulo.

³² Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidad sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Rio de Janeiro, Brasil, 14 de junio de 1992, op. cit; Preámbulo.

Principio 5 “Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo”.

Mientras que el principio 7 destaca la necesidad de cooperar solidariamente para conservar, proteger y establecer la salud y la integridad del ecosistema y la tierra.

Principio 7 “Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”.

Por su parte, se observa que el principio 9 prevé la necesidad de cooperación en el fortalecimiento de la capacidad de los países para lograr el desarrollo sostenible deseado a nivel internacional.

Principio 9 “Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre estas, tecnologías nuevas e innovadoras”.

El principio 12 alude a la cooperación en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que lleve al crecimiento económico y al desarrollo sostenible de todos los países.

Principio 12 “Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional”.

El principio 14 que refiere la necesidad de cooperación para evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualquier actividad y sustancias que causen degradación ambiental grave.

“Los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana”.

Y por último, el principio 27 que establece la necesidad de cooperación de buena fe entre los Estados y los pueblos en la aplicación de los principios contenidos en la citada declaración.

Principio 27 “Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible”.

3.4.4 El principio de derecho sustentable o derecho sostenible.

El principio de derecho sostenible, puede considerarse como el pilar de los principios de derecho ambiental pues de ahí derivan las políticas, normas y gestiones ambientales de todos los países.

Este principio, tiene como objetivo garantizar las necesidades del presente sin poner en peligro las necesidades de las generaciones futuras, el concepto fue reconocido por primera vez en el informe de Brundtland³³

Existen cuatro elementos en las definiciones de desarrollo sostenible que constituyen los elementos legales del concepto en tratados internacionales:

- Principio de equidad intergeneracional.

Que consiste en la necesidad de preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras. Un claro ejemplo lo encontramos en el principio 3 de la multicitada Declaración de Río en la que se establece que “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”. Cabe señalar que este principio comienza a vislumbrar desde la Declaración de Estocolmo el año de 1972, y fue retomado y desarrollado con posterioridad en la Declaración de Río de Janeiro en el año de 1992.

- Principio de uso sustentable.

Cuyo objetivo consiste en explotar los recursos naturales de una manera sustentable, es decir, racional, objetiva y apropiada.

- Principio de uso equitativo o de equidad intergeneracional.

³³ Informe denominado “Nuestro Futuro Común”, elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como Comisión Brundtland, en el año de 1983, por la Organización de las Naciones Unidas.

Este principio se manifiesta principalmente en el reconocimiento de necesidades especiales a los países en vías de desarrollo.

- Principio de integración.

Este principio lo podemos observar en dentro del principio 4 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo que establece que a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

El desarrollo sostenible comprende tres pilares fundamentales que son, la protección al ambiente, el desarrollo social, y el desarrollo económico.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 25³⁴ establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable; añadiendo en el párrafo 6 del mismo artículo que bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y el uso en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Por su parte, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente define en su artículo 3 fracción XI al desarrollo sustentable como:

“El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de

³⁴ Reforma Constitucional del año de 1999.

manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.”

3.4.5 El principio precautorio o de precaución.

Este principio surge como respuesta a la necesidad de la falta de certeza científica sobre los efectos ambientales de determinadas actuaciones, ya que frente a la amenaza de un daño ambiental, debe actuarse de forma inmediata para tomar control o disminuir el riesgo.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo dispone en el principio número 15 que:

“Con el fin de proteger el medio ambiente los Estados deberán aplicar ampliamente el principio de precaución con forme 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”.

Es por lo anterior, que el principio de precaución dispone que cuando no haya certeza científica de las consecuencias de determinada actividad debe legislarse de una manera restrictiva, evitando la misma, o bien, tomando las medidas necesarias para que ese daño no llegue a producirse. A diferencia del principio de precaución el principio de prevención se utiliza cuando no hay certeza de los daños ambientales que pueden ser ocasionados.

El principio de precaución además de orientar la legislación de un país con el objetivo de evitar daños al medio ambiente, sirve para tomar las medidas relativas a la bioseguridad.

Este principio, en el ámbito internacional, ha sido utilizado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, pues ha basado sus

recomendaciones acerca del tema de bioseguridad justo en este principio, sugiriendo que se imparta por cada país una revisión en el marco normativo relativo a la biotecnología con la finalidad de que se ponga en práctica un planteamiento basado en el riesgo.

Otro ejemplo lo podemos observar en el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992,³⁵ que establece en su artículo 3 que *“Las partes deberán tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible no deberá utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, teniendo en cuenta que las políticas y medidas para ser frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible”*.

Por ello, el principio de precaución busca evitar riesgos ambientales cuyas consecuencias puedan ser graves. Es decir, cuando se conocen los riesgos ambientales rige el principio de prevención, mientras el de precaución se aplica cuando las consecuencias que se pueden ocasionar son prácticamente desconocidas.

Debido a sus características, el principio de precaución se ha utilizado como un requisito previo, es decir, que debe ser considerado antes de poner en marcha cualquier actividad con la finalidad de asegurar que se ocasione el menor daño posible y se tome la decisión más pertinente y adecuada.

En México, el principio de precaución se encuentra implícitamente previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la sección V, del artículo 30 relativo a la evaluación del impacto ambiental, donde se establece

³⁵ Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Nueva York, 09 de mayo de 1992.

que cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.

Artículo 30.- Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.

Por su parte el artículo 35 dispone que la autorización solicitada debe ser negada por la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales cuando la actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción.

Artículo 35.- Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría iniciará el procedimiento de evaluación, para lo cual revisará que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en esta Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables, e integrará el expediente respectivo en un plazo no mayor de diez días.

Para la autorización de obras y actividades enunciadas en la ley, la Secretaría deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

3.4.6 El principio del que contamina paga.

Fue en 1974 que los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico³⁶ formularon una recomendación denominada “principio quien contamina paga”.

Como lo refiere su nombre, este principio sugiere que los costos de la contaminación deben ser soportados por quien es responsable de ocasionar algún daño al ambiente. El contenido preciso de este principio, es difícil de definir debido a que es difícil su aplicación en situaciones particulares, sobre todo tratándose de temas como la naturaleza y su extensión de los costos.

La autora Tania García López³⁷, refiere en su libro “Derecho Ambiental Mexicano” que el principio de quien contamina paga busca reflejar el precio de las actividades y productos contaminantes causadas por el deterioro del ambiente, ya que a medida que el desarrollo se hace más extensivo, aumenta la degradación del entorno y los recursos naturales comienzan a considerarse bienes económicos y a la vez jurídicos.

Es por ello que el desarrollo económico debe entenderse como un proceso que, además de potenciar los recursos de un país, ayuda a satisfacer los objetivos de incrementar la economía para elevar la vida de la población y respetar el equilibrio de los ecosistemas, contribuyendo en la medida de lo posible a reparar los daños ocasionados.

No obstante lo anterior, este principio no tiene como finalidad el pago del daño al ambiente, pues, además de no ser realmente cuantificable el deterioro que se puede ocasionar a los recursos naturales este principio está enfocado y fue creado

³⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Paris, 14 de noviembre de 1974.

³⁷ García López Tania, Derecho Ambiental Mexicano, Introducción y principios, 1ª. Ed. Boch México 2013.

primordialmente para la prevención de la contaminación de manera que esta ya no ocurra.

Entre las recomendaciones del Consejo para los estados miembros establecidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, se encuentran las exigencias de prevención y control de la contaminación accidental, que pudiera llegar a ocurrir con motivo de las actividades realizadas ya sea de manera individual o colectiva; también se recomienda que las autoridades de cada estado, no ayuden a los contaminadores a soportar los costes ya sea con subsidios, reducciones fiscales o cualquier otra medida similar pues es el contaminador, quien debe asumir el coste de las medidas necesarias para evitar reducir la contaminación.

El principio de quien contamina paga se encuentra reconocido en la Declaración de Río pues en el principio 16 establece que las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económico, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debería, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

En México, este principio se encuentra reconocido desde al año de 1996 tras la reforma del 13 de diciembre del mismo año, en el artículo 15 fracción IV de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pues dicho artículo dispone que quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como asumir los costos que dicha afectación implique.

Como podemos observar el principio de quien contamina paga, se manifiesta en la asignación o adscripción de obligaciones económicas en relación a actividades que dañan el ambiente, particularmente en relación a la responsabilidad, el uso de

instrumentos económicos, y la aplicación de reglas referidas a competencia y subsidios.

3.4.7 Principio de responsabilidad común pero diferenciada.

Este principio tiene como base el principio de la responsabilidad compartida, es importante señalar que no todos tenemos el mismo nivel de responsabilidad pues este depende de diferentes factores.

El principio de responsabilidad común pero diferenciada, a nivel nacional presenta menos complicaciones que a nivel internacional, ya que, para cualquier ordenamiento jurídico es común diferenciar obligaciones dependiendo del tema que se va a regular; a diferencia del Derecho Internacional Público que amerita mayor estudio.

El Derecho Internacional Público ha incorporado normas que a su vez, han sido acogidas en el ámbito del Derecho Internacional Ambiental, las diferencias de desarrollo entre los países como un criterio para asignar correctamente las responsabilidades de los Estados es tomando en cuenta los diferentes niveles de contaminación generado por ellos.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en el año de 1972, se incluyó un principio que adoptaba la idea de apoyar económicamente a los países menos desarrollados en la tarea de proteger al ambiente, y proporcionarles para dicha finalidad asistencia técnica y financiera.

No obstante lo anterior, el artículo 24 de la citada Declaración señaló expresamente:

“Todos los países grandes o pequeños deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio. Es indispensable cooperar, mediante acuerdo multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales de las actividades

que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio, teniendo en cuenta debidamente las soberanía y los intereses de los Estados”.

Como podemos observar del texto anterior desde el año de 1972 se iniciaron acciones conjuntas para proteger los recursos naturales.

Por otra parte, en la Conferencia de Rio de 1992, se manifestó por algunos países menos desarrollados, que la Comunidad Internacional debía reconocer que la pobreza es causa y efecto de la degradación del medio ambiente local y que el progreso de los países industrializados se debía en gran medida a la deforestación y sobre explotación de los recursos naturales. Por lo que los países más desarrollados, tenían una “deuda ecológica” con el mundo, que implica la obligación de apoyar a un desarrollo sin que se vea afectado e medio ambiente.

Así, con posterioridad el principio número 7 de la Declaración de Rio reconoce el principio de responsabilidad común pero diferenciada, al establecer que:

“Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y establecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que le cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercer en el medio ambiente mundial y en las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”.

A partir de este momento se empiezan a incorporar a los tratados internacionales las consecuencias que derivan de este principio.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático³⁸ en donde los Estados signatarios reconocen que:

³⁸ Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, op.cit.

“... tanto históricamente como en la actualidad, la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo han tenido su origen en los países desarrollados, que la emisiones per cápita en los países en desarrollo son todavía relativamente reducidas y que la proporción del total de emisiones originadas en esos países aumentara para permitirles satisfacer sus necesidades sociales y de desarrollo”.³⁹

Como se observa, este principio tiene su base en la constatación de que existe un grupo de países que han sido causa principal de los problemas ambientales del planeta, y que el desarrollo que tales países gozan se debe a gran parte de ello. Como consecuencia, este principio, reconoce la necesidad de un compromiso por parte de cada uno de los Estados en el enfrentamiento de los problemas ambientales, pero establece una distinción entre Estados desarrollados y aquellos que se encuentran en vías de desarrollo, aplicando una idea de equidad intergeneracional.

En la actualidad, podemos encontrar diversos principios además de los aquí referidos, sin embargo, los principios analizados con anterioridad han servido como base para los tratadistas, pues presentan una descripción del derecho internacional ambiental que surgen de los tratados, acuerdos y costumbres internacionales.

Los principios generales del derecho internacional ambiental son de suma importancia, pues ayudan a la comunidad internacional para la protección del ambiente.

3.5 Instrumentos económicos de la política ambiental.

Los llamados Instrumentos económicos de la política ambiental, se pueden definir como herramientas que se utilizan para proteger al medio ambiente con el uso

³⁹ Ibidem, preámbulo.

adecuado de los recursos naturales y de los principios de la política económica, estos instrumentos buscan amigar con las empresas, organizaciones y la población en general, a través de incentivos económicos y así proteger al ambiente.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico⁴⁰, define a los instrumentos económicos, como mecanismos que influyen sobre los costes y beneficios de las diversas opciones entre las que pueden elegir los agentes económicos, incentivando a dirigir o modificar sus acciones en un sentido favorable para el medio ambiente.

Así tenemos que, los antecedentes de los Instrumentos Económicos de la Política Ambiental, según el autor Jesús Quintana Valtierra⁴¹ comienzan desde los años setenta cuando los países industrializados iniciaron políticas de reglamentación ambiental administrativa, a través de la estrategia denominada “*Command and Control*”, es decir, “Normas y Castigos” basada en el principio de “quien contamina paga”.

Más adelante, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico⁴², junto con la Comunidad Económica Europea⁴³, fueron quienes incluyeron este instrumento de política ambiental siendo reafirmada con posterioridad, en la ya

⁴⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Taxation and the Environment. Complementary Policies) Paris, 14 de noviembre de 1974.

⁴¹ Quintana Valtierra, Jesús, Derecho Ambiental Mexicano Lineamientos Generales, Editorial Porrúa, Quinta Edición, México 2013.

⁴² La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), fue fundada en 1961, en la actualidad agrupa a 34 países miembros y su misión es promover políticas públicas que mejoren el bienestar económico y social de las personas al rededor del mundo.

⁴³ La Comunidad Económica Europea, surge en el año de 1957, por los Jefes de Estado de Francia, la Republica Alemana, Italia, Holanda, Bélgica y Luxem-burgo, y tiene como objetivo promover mediante el establecimiento de un mercado común y las políticas económicas de los estados miembros un desarrollo de las actividades económicas.

citada Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo en el año de 1972.

En el año de 1992, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo se estableció en la Agenda 21 capítulo ocho la aplicación de instrumentos económicos para la protección ambiental, denominada... “*C. Utilización eficaz de instrumentos económicos e incentivos de mercado y de otro tipo. Bases para la acción*”.

En dicho texto, se señala que para combatir los problemas relativos al medio ambiente, no bastan las leyes y reglamentos que puedan surgir en los diferentes Estados, pues es necesario implementar estrategias a través de instrumentos que ayuden al desarrollo de la sociedad sin comprometer el medio ambiente, como en el caso de los instrumentos económicos de la política ambiental.

El derecho ambiental tiene entre sus principales objetivos, prevenir el daño que se pueda ocasionar al ambiente, sin embargo, y debido a la realidad social que enfrentamos de manera globalizada, a través de los instrumentos económicos se busca el pago como compensación al daño ocasionado al ambiente.

Por ello, a través de estos instrumentos económicos se buscan estrategias y soluciones que ayuden a que las empresas contaminantes se preocupen por no continuar ocasionando un daño al ambiente, crear nuevas tecnologías o aplicar medidas para la prevención y control de la contaminación.

Es importante analizar de manera local, la situación en la que cada Estado se encuentra, para que de esa manera, se puedan implementar las estrategias e instrumentos que se adecuen a las necesidades de la sociedad y del ambiente.

Dentro de los objetivos de los Instrumentos de la Política Ambiental, se deben analizar los de lograr progresos para que de una manera adecuada y sin dañar al ambiente, a través de los planes, políticas y programas nacionales, se puedan

incorporal los costos ambientales en las decisiones tanto de los productores como de los consumidores; así mismo, poder integrar los costos sociales y ecológicos en las actividades económicas para que los precios sean acordes a la relativa escasez y el valor de los recursos y contribuyan a prevenir la degradación del medio ambiente.

De la misma manera, pretende que los gobiernos incorporen de manera gradual los instrumentos económicos y mecanismos de mercado mediante la reorientación de sus políticas, teniendo en cuenta las prioridades y los objetivos nacionales para que puedan lograr una combinación eficaz tanto en su economía como en sus normas; y así, poder reducir todo aquello que no se ajuste a los objetivos del desarrollo sostenible.

Así mismo, propone eliminar los incentivos económicos y fiscales para alcanzar los objetivos del medio ambiente y del desarrollo, estableciendo un marco de políticas económicas que alienten a la creación de nuevos mercados en la lucha contra la contaminación, para lograr una estructura de precios coherentes a los objetivos del desarrollo sostenible.

También establece que los gobiernos deberían examinar, en cooperación, el modo de utilizar de manera eficaz los instrumentos económicos y los mecanismos de mercado sobre todo en cuestiones relacionadas con la energía, el transporte, la agricultura y la silvicultura, el agua, los desechos, la salud, el turismo. Las cuestiones de carácter mundial y la elaboración e introducción de una tecnología ecológica, su adaptación, difusión y transferencia a los países en desarrollo.

Como consecuencia de cumplir con lo antes citado, en el año de 1992, México incluyó por primera vez el instrumento de la política ambiental a través del Instituto Nacional de Ecología⁴⁴, cuando aún se encontraba adscrito como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

⁴⁴ El Instituto Nacional de Ecología INE, fue creado en el año de 1992 como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con atribuciones técnicas y normativas en

Y así fue, como con fundamento en el párrafo sexto, del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra establece: *“Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”*. Y párrafo tercero del artículo 27 *“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico...”* que se determinó el principio de cooperación entre los sectores privado social y público. Tras la creación de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, se comenzó a diseñar, instrumentar, manejar y aplicar una nueva política ambiental, donde se incorporaron los instrumentos económicos en materia ambiental, contemplados en la actualidad en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente⁴⁵.

materia de ecología, en la actualidad su nombre es Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático INECC.

En el año 2012, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático INECC, se crea según lo dispuesto en el artículo 13 de la nueva Ley General de Cambio Climático, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio del año 2012. Es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, sectorizado en la SEMARNAT.

⁴⁵ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996.

Es así como, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece que la Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán diseñar, desarrollar, y aplicar los instrumentos económicos con la finalidad de incentivar el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, entre los que se encuentran:

1. Obtener un cambio en la conducta de las personas que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, de tal manera que sus intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable.
2. Fomentar la incorporación de información confiable y suficiente sobre las consecuencias, beneficios y costos ambientales al sistema de precios de la economía.
3. Otorgar incentivos a quien realice acciones para la protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico. Asimismo, deberán procurar que quienes dañen el ambiente, hagan un uso indebido de recursos naturales o alteren los ecosistemas, asuman los costos respectivos.
4. Promover una mayor equidad social en la distribución de costos y beneficios asociados a los objetivos de la política ambiental.
5. Procurar su utilización conjunta con otros instrumentos de política ambiental, en especial cuando se trate de observar umbrales o límites en la utilización de ecosistemas, de tal manera que se garantice su integridad y equilibrio, la salud y el bienestar de la población.

Por su parte, el artículo 22 de la ley en comento establece que se consideran instrumentos económicos a los mecanismos normativos y administrativos de carácter

1. Fiscal;
2. Financiero; o
3. De mercado.

Para que a través de ellos, las personas asuman los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente.

Por lo que se puede concluir señalando que se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, pero sin que se utilicen estos instrumentos con fines exclusivamente recaudatorios.

Por otra parte, dentro del mismo artículo, la ley señala que se consideran instrumentos financieros:

1. Los créditos;
2. Las fianzas;
3. Los seguros de responsabilidad civil;
4. Los fondos y los fideicomisos.

Cuando sus objetivos estén dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como al financiamiento de programas, proyectos, estudios, investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Y finalmente añade que son instrumentos de mercado:

- Las concesiones;
- Las autorizaciones;
- Las licencias;
- Los permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo;

- O respecto aquellos que establezcan los límites de aprovechamiento de recursos naturales o de construcción en áreas naturales protegidas o en zonas cuya preservación y protección se considere relevante desde el punto de vista ambiental.

En cuanto al artículo 22- bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que establece que se considera como prioritarias, para efectos del otorgamiento de los estímulos fiscales que se establezcan conforme a la Ley de Ingresos de la Federación, las actividades relacionadas con:

- La investigación científica y tecnológica, incorporación, innovación o utilización de mecanismos, equipos y tecnologías que tengan por objetivo evitar, reducir o controlar la contaminación o deterioro ambiental, así como el uso eficiente de recursos naturales y de energía;
- La investigación e incorporación de sistemas de ahorro de energía y de utilización de fuentes de energía menos contaminantes;
- El ahorro y aprovechamiento sustentable y la prevención de la contaminación del agua;
- La ubicación y reubicación de instalaciones industriales, comerciales y de servicios en áreas ambientalmente adecuadas;
- El establecimiento, manejo y vigilancia de áreas naturales protegidas, y
- Aquellas actividades relacionadas con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Es importante precisar que los principios que dan origen a los instrumentos económicos de la política ambiental, son el principio de prevención como el de responsabilidad del causante mejor conocido como “el que contamina paga”.

Es así como vemos que de conformidad con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, México ha adoptado los instrumentos de mercado, los instrumentos fiscales y los instrumentos financieros.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, regula a los fondos ambientales desde dos perspectivas, la primera a través de los Instrumentos de Política Ambiental en específico los instrumentos económicos; y la segunda, como fondos integrados de pago de multas, remates, subastas, o la venta de bienes decomisados, con la finalidad de designarlos para el desarrollo de programas vinculados con la inspección y vigilancia en materia ambiental, lo anterior con sustento en el artículo 175 Bis, de la ley en mención.

ARTÍCULO 175 BIS.- Los ingresos que se obtengan de las multas por infracciones a lo dispuesto en esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones que de ella se deriven, así como los que se obtengan del remate en subasta pública o la venta directa de los bienes decomisados, se destinarán a la integración de fondos para desarrollar programas vinculados con la inspección y la vigilancia en las materias a que se refiere esta Ley.”

Capítulo Cuarto

ANTECEDENTES DE LOS FONDOS AMBIENTALES.

Los Fondos Ambientales FAs son mecanismos innovadores de financiamiento que empezaron a funcionar en la década de los 90.

Los principales temas que han sido objeto de financiamiento son los parques y áreas protegidas, actividades de conservación de biodiversidad y uso sustentable de los recursos naturales, y fortalecimiento de las instituciones locales involucradas en la conservación del medio ambiente.

La variabilidad de estructura, operación y mecanismos de gobierno responden a una adaptación de los Fondos a la legislación y realidad nacional en cada caso. Existen Fondos con algunos años de experiencia, otros que se han creado recientemente y otros que están en proceso de transformación.⁴⁶

Considerando la naturaleza y el propósito de los Fondos Ambientales, podemos señalar que no son simplemente mecanismos de financiamiento, sino que deben visualizarse como instituciones que desempeñan varios papeles, además de canalizar fondos.

Esto incluye participar como actores clave en el desarrollo de estrategias nacionales de conservación, actuar como expertos técnicos que pueden trabajar con agencias públicas y privadas para desarrollar enfoques de administración ágiles y efectivos, y en algunos países, desempeñarse como fortalecedores de capacidades y como apoyo a grupos emergentes de organizaciones no gubernamentales que participan en la conservación de la biodiversidad.

⁴⁶ Los Fondos Ambientales como Práctica de Conservación y Desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe (2003), p.1. http://fmcn.org/wp-content/uploads/2012/02/fondos_ambientales.pdf.

Los Fondos Ambientales, nacen a raíz de la ya enunciada Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente y Desarrollo o Cumbre de Tierra de Rio de Janeiro, Brasil 1992. Estas organizaciones que actúan como mecanismos financieros, facilitan la implementación de las políticas y acciones de conservación y uso sostenible de la biodiversidad. Actúan complementando las acciones gubernamentales y fomentando la participación de la sociedad civil en la conservación de los recursos naturales, conciliando las demandas ambientales globales con las prioridades y realidades nacionales.

4.1. Derecho a un medio ambiente sano.

Durante las últimas generaciones, el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y la protección al mismo, ha logrado una gran trascendencia, hoy en día es un derecho humano reconocido en todas las personas sin distinción alguna.

Para entender el derecho humano al medio ambiente, es importante referir que son los derechos humanos, la Organización de las Naciones Unidas los define como “Derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles”.⁴⁷

Establece además que los derechos humanos universales, están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional.

El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de

⁴⁷ Consultado en la página oficial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>.

abstenerse de actuar de determinada forma, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.

Por otro lado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos define a los Derechos Humanos como “El conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado”.⁴⁸

De igual manera establece la obligatoriedad de respetar los Derechos Humanos de las demás personas. Sin embargo, según el mandato constitucional, quienes tienen mayor responsabilidad en el tema de derechos humanos, son las autoridades gubernamentales, es decir, los hombres y mujeres que ejercen la función de servidores públicos.

Proteger los Derechos Humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos. Es así como dentro de estos Derechos Humanos garantizados por el Estado mexicano, el derecho al medio ambiente se contempla dentro de la clasificación de la Tercera Generación de acuerdo con su naturaleza, origen, contenido y materia.

Las denominadas Tres Generaciones son de carácter histórico y considera cronológicamente su aparición o reconocimiento por parte del orden jurídico normativo de cada país. La Tercera Generación fue promovida a partir de la década de los setenta para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas

⁴⁸ Consultado en la página oficial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos.

naciones de la comunidad internacional. Entre otros, destacan los relacionados con el ambiente.

Todos los seres humanos dependemos del medio ambiente en el que vivimos. Como se ha señalado en capítulos anteriores, la Carta Magna establece en el artículo 4, párrafo cuarto que...*”Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”*⁴⁹.

De las anteriores definiciones sobre Derechos Humanos, podemos establecer que el derecho humano a un medio ambiente implica un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Sin un medio ambiente saludable, no es posible realizar nuestros, nuestras aspiraciones, ni siquiera vivir en un nivel acorde con unas condiciones mínimas de dignidad humana. Cuando las personas están informadas y toman conciencia sobre las decisiones que los afectan, y tienen la posibilidad de participar en ellas, contribuyen a garantizar que esas decisiones respeten su necesidad de tener un ambiente sostenible y adecuado para ellos y para las generaciones venideras.

En los últimos años, el reconocimiento de los vínculos entre los derechos humanos y el medio ambiente ha aumentado de manera considerable. El número y el alcance de leyes internacionales y nacionales, decisiones judiciales y estudios académicos sobre la relación entre derechos humanos y medio ambiente han crecido de una manera rápida y considerable, sin embargo aún falta mucho por hacer.

Muchos Estados incorporan ahora en sus constituciones un derecho a un medio ambiente saludable. Sin embargo, hay numerosas cuestiones sobre la relación de los derechos humanos y el medio ambiente que siguen sin resolverse, y que requieren un análisis más detenido. Por lo que los Estados deben contemplar las

⁴⁹ Reforma Constitucional Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de Febrero del año 2014.

cuestiones ambientales en su desarrollo y el crecimiento interno de cada uno de ellos.

En materia internacional el derecho al medio ambiente ha ido implementándose en distintos tratados y convenios internacionales, tanto de derechos humanos, ambientales y comerciales tal es el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.⁵⁰

Entre otros tratados internacionales que contemplan la protección y el derecho humano al medio ambiente encontramos los siguientes:

4.1.1. Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

Dicho instrumento es un Convenio internacional, fundado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Carta de las Naciones Unidas, elaborado en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, relativo a los derechos indicados en su nominación.

En el mismo se proclama que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación y, en virtud de este derecho, establecen libremente su condición política y proveen, así mismo, a su desarrollo económico, social y cultural.

En las partes II y III se desarrollan los derechos de carácter económico, social y cultural recogidos por la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En particular, es importante resaltar que el artículo 12.2, establece lo siguiente:

Artículo 12.2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las

⁵⁰ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, es un acuerdo entre los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, entro en vigencia el 1 de enero de 1994 y fue firmado por México el 17 de diciembre de 1992.

necesarias para: ... b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

A su vez, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos reconoce dicho derecho humano a través del desarrollo de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁵¹

4.1.2. Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

El protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 17 de Noviembre de 1988.

El Protocolo Adicional, también denominado Protocolo de San Salvador, es un texto legal que completa la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuanto que reconoce los derechos económicos, sociales y culturales.

El artículo 1 indica que los Estados parte en el presente Protocolo Adicional se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre Estados, hasta el máximo de recursos disponibles, a fin de lograr progresivamente, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el protocolo⁵².

⁵¹ La Convención Americana sobre Derechos Humanos (también llamada Pacto de San José de Costa Rica) fue suscrita, tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José en Costa Rica y entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Es una de las bases del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos.

Los Estados partes en esta Convención se "comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda las personas que estén sujetas a su jurisdicción, sin discriminación alguna".

⁵² El 17 de noviembre del año de 1988, el Plenipotenciario de nuestro país, debidamente autorizado al efecto firmó ad referendum el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre

Entre los derechos que se reconocen se encuentran: el derecho al trabajo artículo 6; igualdad en las condiciones de trabajo artículo 7; derecho a la huelga y a la libertad sindical artículo 8; derecho a la seguridad social artículo 9; derecho a la salud artículo 10; derecho a un medio ambiente sano artículo 11; derecho a la alimentación artículo 12; derecho a la educación artículo 13; derecho a la constitución y protección de la familia artículo 15.

Para efectos de este trabajo, cabe hacer alusión al artículo 11 referente al derecho a un medio ambiente sano que establece lo siguiente:

Artículo 11. Derecho a un Medio Ambiente Sano.

- 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.*
- 2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.*

4.1.3. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.

Como se señaló con anterioridad, la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano o también conocida como Conferencia de Estocolmo fue una conferencia internacional convocada por la Organización de Naciones Unidas, y celebrada en Estocolmo Suecia, entre el 5 y el 16 de junio de 1972.

La Conferencia de Estocolmo, fue la primera gran conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre cuestiones ambientales internacionales, y marcó un punto clave en el desarrollo de la política internacional del medio ambiente.

Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", adoptado en la ciudad de San Salvador, en la misma fecha.

El citado Protocolo fue aprobado por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, el 12 de diciembre de 1985, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de ese mismo año. Publicándose dicho Protocolo en el Diario Oficial de la Federación el 1 de septiembre de 1998.

Fue en esa reunión, donde se acordó la ya enunciada y denominada Declaración de Estocolmo, la cual contiene 26 principios sobre el medio ambiente y el desarrollo, un plan de acción con 109 recomendaciones, y una resolución.

Es relevante destacar los Principios 1 y 8 de esta Declaración pues en ellos se observa lo siguiente:

Principio 1. El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y, tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.

Principio 8. El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida.

De los principios citados con anterioridad, se desprende que si bien el hombre tiene derecho a vivir en un medio de calidad para que pueda llevar una vida digna y gozar de bienestar, también tiene la obligación de ayudar a que eso suceda, de manera que debe generar conciencia y debe cuidar el ambiente no solo para llevar una vida digna propia, sino también para que las generaciones futuras puedan gozar de este derecho.

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

Fue celebrada por la Organización de Naciones Unidas en Río de Janeiro Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992, con la presencia de 178 países, y aproximadamente 400 representantes de organizaciones no gubernamentales ONG.

En dicha conferencia se aprobó por los estados participantes la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la que se define el concepto de desarrollo sostenible.⁵³

La Conferencia de Río también fue testigo de la aprobación de la Convención sobre el Cambio Climático, que afirma la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y que posteriormente condujo a la firma del Protocolo de Kyoto en el año de 1997.

Así mismo, se ratificó la Declaración sobre los Bosques y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que supedita el uso de la herencia genética mundial a una serie de condiciones.

De igual forma en la Conferencia fue acogido un programa de acción para el siglo XXI, llamado Programa 21 o Agenda 21 que enumera algunas de las 2500 recomendaciones relativas a la aplicación de los principios de la declaración.

De la Declaración de Río se destacan los Principios 1 y 4 que refieren lo siguiente:

PRINCIPIO 1. Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

PRINCIPIO 4. A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

⁵³ Después de la primera cumbre histórica de Río de Janeiro en 1992 y diez años después de la de Johannesburgo en 2002. Se realizó la Cumbre de la Tierra Río+20 llamada oficialmente “Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable”, celebrada del 20 al 22 de junio de 2012 en Río de Janeiro, Brasil. Esta cumbre fue un nuevo intento de la Organización de las Naciones Unidas en el comienzo de milenio para avanzar sobre el compromiso de los Estados y la comunidad mundial en los grandes cambios del siglo XXI. El llamado de las Naciones Unidas fue ambicioso. Invitó a los Estados, la sociedad civil y los ciudadanos a “sentar las bases de un mundo de prosperidad, paz y sustentabilidad”.

4.1.5. Derechos Humanos Emergentes.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes, es un instrumento pragmático de la sociedad civil internacional, que va dirigido a los actores estatales a otros foros institucionalizados para la cristalización de los derechos humanos en el nuevo milenio.

La Declaración surge de un proceso de discusión que tiene como origen un diálogo organizado por el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña en el marco del Foro Universal de las Culturas Barcelona 2004, denominado “Derechos Humanos, Necesidades Emergentes y Nuevos Compromisos”.⁵⁴

El punto de partida de la Declaración es la idea de que la sociedad civil desempeña un papel fundamental a la hora de afrontar los retos sociales, políticos y tecnológicos que plantea la sociedad global contemporánea. Para ello la

⁵⁴ El Instituto de Derechos Humanos de Cataluña constituyó en 2003 un Comité Científico formado por académicos, activistas, políticos y miembros de organizaciones internacionales de reconocido prestigio. Durante un año debatieron y redactaron los anteproyectos que sirvieron de base para presentar un texto provisional de la entonces llamada “Carta de Derechos Humanos Emergentes” (CDHE).

El proyecto de la Carta fue elaborado por un Comité de Redacción a partir de los anteproyectos realizados por el Comité Científico.

En el marco del Fórum Universal de las Culturas Barcelona 2004, el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña, como organizador del diálogo “Derechos Humanos, Necesidades Emergentes y Nuevos Compromisos”, presentó el proyecto de la Carta con el objetivo de debatir el texto y conseguir su aprobación en el Plenario del Diálogo.

Durante 4 días se debatió el texto, se incorporaron las ideas y sugerencias que emanaron de los 6 seminarios, donde debatieron más de 100 expertos, y que contó con la participación de unas 1000 personas. El Comité Científico que había redactado los anteproyectos también participó activamente durante el Diálogo.

Finalmente, se aprobó el texto provisional de la CDHE en el Plenario del Diálogo. Desde ese momento se abrió un periodo de consultas con la sociedad civil, con el objetivo de discutir y enriquecer el texto con diferentes perspectivas, para aprobarlo en el siguiente Forum Internacional de las Culturas, que tendría lugar en Monterrey en 2007.

En el Forum de las Culturas Monterrey 2007, celebrado del 30 de octubre al 4 de noviembre, se aprobó el texto definitivo de la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes.

Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes, elabora un instrumento adicional para facilitar el conocimiento y el debate en torno de los derechos humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes, no sustituye ni cuestiona los instrumentos nacionales o internacionales de protección de los derechos humanos existentes en la actualidad. No pretende negar ni descalificar la vigencia general de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Su finalidad, es actualizarla y complementarla desde una nueva perspectiva, la de la ciudadanía participativa.

La Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes contiene dos partes.⁵⁵

La primera el Marco general: Valores y principios

En esta primera parte, se explica el marco general de la fundamentación o el porqué de esta Declaración y una enumeración de los valores y principios en los que está basada su redacción.

Uno de sus puntos de partida es que los valores no son estáticos, en cada época tienen matices distintos y por este motivo resulta importante enumerarlos y definirlos. Estos valores son la dignidad, la vida, la igualdad, la solidaridad, la convivencia, la paz, la libertad y el conocimiento.

También se enumeran los principios en los que está basada, que han de ser entendidos desde una perspectiva transversal. Así pues, estos principios son el principio de la seguridad humana, el principio de la no discriminación, de la inclusión social, de la coherencia, de la horizontalidad, de la interdependencia y la multiculturalidad, de la participación política, de género, de la exigibilidad, y de responsabilidad solidaria.

⁵⁵ Información consultada de la página electrónica del Instituto de Derechos Humanos de Cataluña, http://www.idhc.org/esp/1241_ddhe.asp.

Y la segunda refiere el Catálogo de derechos

En esta parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes, incorpora un catálogo de más de cuarenta derechos humanos emergentes, divididos en seis títulos que tienen como hilo conductor la democracia.

En los inicios de este siglo XXI parece demostrada la necesidad de profundización de nuestros sistemas democráticos haciendo incidencia en la mejora de su calidad y en la garantía de sus preceptos. Por ello, el articulado está estructurado a través de la división de los siguientes títulos, que ilustran seis características distintas que el sistema democrático debería cumplir:

- Derecho a la Democracia igualitaria;
- Derecho a la Democracia plural;
- Derecho a la Democracia paritaria;
- Derecho a la Democracia participativa;
- Derecho a la Democracia solidaria;
- Derecho a la Democracia garantista.

En este tenor, el derecho a un medio ambiente sano es un derecho humano fundamental. La íntima vinculación del medio ambiente con el nivel de vida en general, hace de este derecho una condición sine qua non del disfrute y ejercicio de los demás derechos. Nos encontramos, por lo tanto, ante un derecho humano emergente de primera magnitud.

La Declaración de Derechos Humanos Emergentes reconoce en el artículo 3 este derecho; la Carta de Derechos Humanos Emergentes, Título I Derecho a la Democracia Igualitaria:

Artículo 3. Derecho a habitar el planeta y al medio ambiente.

Todo ser humano y los pueblos en que se integran tienen derecho a vivir en un medio ambiente sano, equilibrado y seguro, a disfrutar de la biodiversidad

presente en el mundo y a defender el sustento y continuidad de su entorno para las futuras generaciones.

Estos preceptos son solo algunos de los medios que nos dan a conocer la importancia del Derecho Humano al Medio Ambiente, como la protección y mejoramiento del medio ambiente humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos, tal y como lo establece la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano.

Es por tales motivos que el medio ambiente debe ser visto como uno de los elementos esenciales para una vida humana digna y el sano esparcimiento y desenvolvimiento de los mismos, como un derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de las condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad que permita llevar una vida digna y gozar de bienestar.

4.2. Fondos ambientales privados.

Los Fondos Ambientales Privados al igual que los Fondos Públicos, son instrumentos promisorios de inversión ambiental. Sin embargo, los Fondos Ambientales se distinguen por ser fondos para empresas ambientales que tienen por objeto promover oportunidades comerciales en relación con recursos ambientales y naturales.

Existen varios Fondos Ambientales Empresariales que, mediante inversiones de capital y asistencia técnica, exploran las oportunidades comerciales en el campo del manejo sostenible de los recursos naturales. Los fondos de inversión pueden constituir una forma eficiente de canalización de recursos y respaldo al desarrollo de proyectos, que apoyen a pequeñas empresas dirigidas hacia un mercado novedoso, sustentando al mismo tiempo los esfuerzos empedernidos por

entidades no gubernamentales para poner término a su dependencia de las subvenciones, creando actividades lucrativas.

Un ejemplo de ayuda a empresas basada en la biodiversidad biológica es la creación del Fondo Terra Capital, establecido con parte del financiamiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

EL Fondo Terra Capital, invertirá en proyectos de conservación y manejo forestal; agricultura sostenible, y ecoturismo en América Latina. Existe la posibilidad de que inversionistas privados, locales e internacionales, también aporten recursos al fondo. La conservación de la biodiversidad es el tema central de los objetivos del fondo; por lo tanto, se contempla el establecimiento de un consejo asesor sobre la biodiversidad para vigilar la calidad de los proyectos a ser financiados por el fondo.

Los Fondos Ambientales establecidos en los países industrializados también pueden financiar proyectos en América Latina. Un ejemplo de esto son los Fondos Verdes Holandeses, exonerados del pago de impuestos, que movilizan los recursos financieros privados para inversiones a largo plazo, con tasas de interés reducidas, en proyectos ambientales, incluidos los que guarden relación con la biodiversidad.

4.2.1. Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza.

El Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza A.C. FMCN, es una organización privada sin fines de lucro. El concepto de este primer fondo nació en el año de 1992 durante la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, en Río de Janeiro, Brasil, cuando los representantes de las organizaciones nacionales e internacionales, así como las autoridades ambientales federales de México identificaron la necesidad de establecer una organización autónoma y permanente con la finalidad de garantizar un financiamiento estable que además, tuviera la capacidad de captar recursos de

diversas fuentes nacionales e internacionales para apoyar proyectos para la conservación de la biodiversidad. En esta reunión, derivaron los compromisos del Gobierno de México y del Gobierno de los Estados Unidos de aportar un fondo patrimonial.

La creación del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza se basó en un proceso de consulta, en el que participaron más de 400 representantes de 250 organizaciones e instituciones nacionales e internacionales.

En enero de 1994 el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza quedó legalmente constituido como una asociación civil sin fines de lucro.

En el año de 1996 el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza inició su primer programa a través de una convocatoria, que permitió seleccionar 76 proyectos. Entre 1996 y 2008 el capital del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza se triplicó. En 2008, a través de seis convocatorias y programas específicos, el FMCN canaliza recursos a 78 proyectos enfocados en la conservación de la biodiversidad de México. Este fondo cuenta con diversos programas entre los que destacan, los a que a continuación se describen.

- Programa de Conservación de Áreas Naturales Protegidas.

El Programa de Conservación de Áreas Naturales Protegidas PCANP del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, A.C. FMCN se encarga de apoyar para el uso eficiente de los recursos financieros canalizados por el fondo a las áreas naturales protegidas de México administradas por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, a través de herramientas para fortalecer su operación y asegurar la conservación de los ecosistemas.

Entre los temas prioritarios de este Programa, destacan los relacionados con cambio climático, monitoreo biológico, censo remoto y cooperación con las organizaciones de la sociedad civil.

En la actualidad el Programa de Conservación de Áreas Naturales Protegidas opera a través de las siguientes iniciativas:

1. Fondo para Áreas Naturales Protegidas.
2. Fortalecimiento de la Comunidad de Aprendizaje de Áreas Naturales Protegidas.
3. Formando para la conservación.
4. Conservación de recursos marinos en Centroamérica.

- Programa de Conservación de Bosques y Cuencas.

El Programa de Conservación de Bosques y Cuencas PCByC, del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza se encarga de apoyar a la conservación y uso sustentable de recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales a fin de revertir el deterioro de ecosistemas forestales y la afectación por causa del cambio climático.

Para ello, este programa se encarga de otorgar financiamiento, asistencia técnica y apoyo institucional para facilitar la construcción y desarrollo de proyectos y capacidades de grupos comunitarios, organizaciones civiles e instancias gubernamentales en los temas relacionados con la protección contra incendios y manejo del fuego, la restauración de recursos forestales, el manejo forestal sustentable y de cuencas hidrográficas, el esquemas de pago por servicios ambientales, la producción forestal comunitaria y las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático.

Los instrumentos de apoyo para este programa son el Fondo de Manejo del Fuego y Restauración, este fondo está encargado de factores importantes de afectación de la naturaleza; la iniciativa de Cuencas y Ciudades encargado de promover esquemas innovadores para mantener y recuperar procesos naturales de los cuales depende la disponibilidad de agua en diez cuencas prioritarias del país; el Fondo Monarca encargado de apoyar el financiamiento de pagos por servicios ambientales a comunidades que trabajan en la conservación de los bosques de la zona núcleo de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca y; el Programa de Inversión Forestal encargado de la mejora de capacidades de empresas forestales comunitarias.

Estos instrumentos se aplican en colaboración con la Comisión Nacional Forestal, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, así como socios de organizaciones civiles y gubernamentales en áreas prioritarias para la biodiversidad del país.

El Programa de Conservación de Bosques y Cuencas incorpora un componente transversal de monitoreo de recursos naturales y atención al cambio climático, bajo la premisa de que los ecosistemas bien manejados coadyuvan, en el campo de la mitigación, al secuestro y almacenamiento de carbono, además de propiciar la reducción de la vulnerabilidad y adaptación de los sistemas naturales y las comunidades humanas a los impactos producidos por dicho cambio.

El Programa de Conservación de Bosques y Cuencas, cuenta con alianzas de cooperación técnica internacional en materia forestal y cambio climático con el Servicio Forestal de los Estados Unidos, la Comisión Nacional Forestal, y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, además apoya la operación de tres comunidades de aprendizaje donde participan socios y expertos en diferentes regiones del país para tratar temas relacionados con el de manejo del fuego, cuencas, ciudades y pago por servicios ambientales.

- Programa de conservación de mares y costas.

El Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, también creó un Programa de conservación de mares y costas PCMyC, el cual surgió como resultado a la creciente problemática de los mares de México como la sobrepesca y el desarrollo costero desordenado, entre otros.

En el Golfo de California las corrientes marinas alimentan un productivo y complejo ecosistema que alberga a más de la tercera parte de los mamíferos marinos del planeta, a más de 900 especies de peces, 240 especies de aves y 4,818 especies de macro invertebrados. Las más de 900 islas e islotes del Golfo de California han dado origen a aproximadamente 770 especies endémicas. Además de su gran importancia biológica, la región provee servicios ecosistémicos de gran valor económico como son la pesca comercial y el turismo costero. La sobrepesca y la utilización de artes de pesca que dañan los ecosistemas, así como el desarrollo costero desordenado, representan graves amenazas para el bienestar de las comunidades locales y las riquezas naturales de la región. Las inversiones se encuentran encaminadas a asegurar que el manejo de las áreas marino costeras prioritarias para la biodiversidad y los servicios ambientales sea efectivo; a impulsar que la pesca en las áreas marinas prioritarias y la zona de influencia sea sustentable; a impulsar la participación ciudadana y fortalecer el tejido social de las comunidades costeras; a impulsar un desarrollo costero sustentable en las áreas naturales protegidas costeras y sus zonas de mayor influencia.

- Programas Especiales.

El Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza diseña, a su vez, también se encarga de promover y poner en práctica mecanismos innovadores de financiamiento, así como proyectos particulares que promueven la conservación de la biodiversidad en nuestro país.

Actualmente, se implementan estos cinco proyectos e iniciativas especiales:

- 1) Vida Rural Sustentable: Promueve el uso de ecotecnias en comunidades rurales aledañas a áreas protegidas federales y estatales.
- 2) Programa de Liderazgo en el Sistema Arrecifal Mesoamericano, también conocido como Liderazgo SAM: Fortalece a líderes locales para la conservación del arrecife en México, Guatemala, Honduras y Belice.
- 3) Recuperación de las Poblaciones de Águila Real y su Hábitat en México: Busca garantizar la permanencia de las poblaciones de esta especie y su hábitat en México.
- 4) Minería Sustentable: Este proyecto está encaminado a alinear los objetivos del sector minero y del sector de conservación especialmente en áreas naturales protegidas.
- 5) Fondo para la Conservación de Serranía del Burro: con el se busca garantizar la sustentabilidad financiera de una de las tres últimas áreas silvestres de México.

4.3. Fondos ambientales Internacionales.

Como consecuencia de la Cumbre de la Tierra de Río de 1992, los Fondos Ambientales se consolidan como mecanismos financieros y de apoyo estratégico que facilitan la implementación de las políticas y acciones de conservación y actúan complementando las acciones gubernamentales y fomentando la participación de la sociedad civil en la conservación de los recursos naturales, conciliando las demandas ambientales globales con las prioridades y realidades nacionales.

Los Fondos Ambientales, ya sea como organizaciones privadas, públicas o mixtas, tienen atributos que les permiten atraer recursos financieros de fuentes nacionales e internacionales y canalizarlos para proyectos de conservación, administrar fondos fiduciarios, influir y promover cambios favorables en la política ambiental del país y la región, promover el fortalecimiento de los sistemas nacionales y regionales de áreas naturales protegidas, trabajar como expertos técnicos con agencias públicas y privadas a fin de desarrollar aproximaciones gerenciales ágiles y eficaces, capacitar organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base comunitaria que implementan las actividades de conservación de biodiversidad y de desarrollo sostenible, y actuar como catalizadores para la creación de nuevas sociedades con el sector privado.

4.3.1. Red de Fondos Ambientales de América Latina y el Caribe.

En el año 1999 fue establecida formalmente la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe RedLAC, con el objetivo de promover la interrelación y fortalecimiento de los Fondos Ambientales de América Latina y el Caribe en favor de la conservación de la naturaleza y del desarrollo sostenible de la región.

Los Fondos Ambientales miembros de la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe, han financiado más de tres mil proyectos a nivel regional a favor de la conservación y el desarrollo sostenible.

La Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe, cuenta con un presupuesto de financiamiento operacional anual combinado de más de 70 millones de dólares para actividades de conservación.

LOS FONDOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE⁵⁶

PAÍS	ORGANIZACIÓN
BELICE	Protected Areas Conservation Trust (PACT) Valerie Woods
BOLIVIA	Fondo Nacional para el Medio Ambiente(FONAMA)
BRASIL	Fundo Brasileiro para a Biodiversidad (FUNBIO)
CHILE	Fondo de las Américas
COLOMBIA	Corporación ECOFONDO Fondo para la Acción Ambiental
ECUADOR	Fondo Ambiental Nacional
EL SALVADOR	Fondo Iniciativa para las Américas (FIAES)
GUATEMALA	Fideicomiso para la Conservación en Guatemala Fondo Nacional para la Conservación de la Naturaleza (FONACON)
HAITÍ	Haiti Environmental Foundation (FHE)
HONDURAS	Fundación Hondureña de Ambiente y Desarrollo "Vida" (Fundación Vida)
JAMAICA	The Environmental Foundation of Jamaica (EFJ)
MÉXICO	Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN)
PANAMÁ	Fundación para la Conservación de los Recursos Naturales (NATURA)
PERÚ	Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas PROFONANPE Fondo de las Américas

⁵⁶ <http://redlac.org/miembros/>.

Características estructurales resumidas de los Fondos Ambientales en América Latina y el Caribe:

TEMAS	NÚMERO DE FONDOS	GOBIERNO	NÚMERO DE FONDOS	FIGURA DE CREACIÓN ⁵⁷	NÚMERO DE FONDOS
Áreas protegidas	4	Mayoría pública	3	Fundación	10
Biodiversidad	16	Mayoría privada con participación minoritaria del gobierno	15	Fondo de fideicomiso	3
Varios temas relacionados con contaminación, saneamiento etc.	9	Exclusivamente privado	3	Otro	8

- Recursos administrados por los Fondos Ambientales.

Los Fondos Ambientales que forman parte de la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe, se encuentra administrando aproximadamente US\$ 600 millones de dólares entre fondos extinguidos, patrimoniales y revolventes y han financiado más de tres mil proyectos a nivel regional.⁵⁸

⁵⁷ La figura legal de creación del Fondos Ambientales varía dependiendo de la legislación existente en cada país. De los miembros que conforman la Red, diez FAs fueron creados como fundaciones privadas sin fines de lucro, tres se constituyeron como fondos de fideicomiso y ocho tienen figuras distintas a las antes mencionadas, que generalmente son el resultado de acuerdos bilaterales entre el país receptor y el país donante. En el caso de los Fondos Ambientales que fueron creados como fondos de fideicomiso, y en los Fondos Ambientales resultantes de la Iniciativa de las Américas, existen algunos que están explorando la creación de fundaciones para tener mayor flexibilidad en la recaudación de fondos.

⁵⁸ Los Fondos Ambientales como práctica de conservación y Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe, ed. Fundación Mexicana para la Conservación de la Naturaleza, publicación electrónica consultada en la página: fmcn.org.

- Origen de los fondos.

Respecto al origen de los fondos, cabe señalar que los recursos que son administrados por los Fondos Ambientales, se generan de la siguiente manera⁵⁹:

- El 47,5 % proviene de canjes de deuda por naturaleza;
- El 26,7% del Fondo para el Medio Ambiente Mundial;
- El 9,45% de donaciones bilaterales;
- El 7,16% de los gobiernos;
- El 5,18% de préstamos tanto de organismos bilaterales como multilaterales,
- El 1,38% proviene de fundaciones privadas;
- El 0,28% de donaciones multilaterales y;
- El 2,21% de multas, entradas a parques, etc.

- Proyectos.

La Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe, Se encarga entre otras cosas, de proteger a los cinco de los diez países con mayor biodiversidad, Brasil, Colombia, Ecuador, México, y Perú. Dentro de estos países se encuentran aproximadamente 27% de los mamíferos, 34% de las plantas, 37% de los reptiles, 43% de las aves, y 47% de los anfibios del planeta, es por ello que se ha priorizado en esos Estados, entre los proyectos que realiza se encuentran los siguientes:

- Proyecto de Desarrollo de Capacidades de la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe.

El Proyecto de Desarrollo de Capacidades de la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe, para Fondos Ambientales tiene como objetivo el fortalecimiento de los Fondos en sus operaciones, en el conocimiento y en el uso de mecanismos financieros innovadores para reducir la dependencia de donantes

⁵⁹ Ibídem pp. 86.

internacionales, diversificando sus fuentes de recursos. Por lo anterior, el Proyecto de Desarrollo de Capacidades, procura facilitar la implementación de nuevos mecanismos financieros además de documentar y compartir las mejores prácticas de los Fondos Ambientales.

El Proyecto se llevó a cabo y fue diseñado desde Latinoamérica y el Caribe, no obstante, propicia el intercambio entre los Fondos Ambientales de esta región y los Fondos de África.

Este proyecto cuenta con US\$3.5 millones de dólares, que deben ser ejecutados en 4 años. Los recursos provienen de dos donantes internacionales, de la Fundación Gordon y Betty Moore y del Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial, así como de contrapartidas de los Fondos participantes.

- Caja de Herramientas para Fondos Ambientales.

La Caja de Herramientas para Fondos Ambientales, en una iniciativa que fue creada para para apoyar a los fondos en diferentes etapas de consolidación y consiste en una página web que contiene documentos básicos elaborados para Fondos Ambientales, cuya funcionalidad es difundir y compartir los conocimientos ahí compartidos para mejores prácticas individuales.

- Plataforma PACÍFICO.

Esta plataforma, es una iniciativa entre cinco Fondos miembros de la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe que son:

- El Fondo Ambiental Nacional de Ecuador,
- El Fondo Patrimonio Natural de Colombia,
- El Fondo Acción de Colombia,
- La Fundación Natura de Panamá y,
- La Asociación Costa Rica por Siempre del país de Costa Rica.

Esta Plataforma, trabaja conjuntamente en beneficio de los ecosistemas marinos y costeros de la región del Pacífico Oriental Tropical.

4.3.2. Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte.

La Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte CCA, es una organización intergubernamental que apoya la cooperación en materia ambiental entre los tres socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México, Canadá y Estados Unidos.

La Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte con ayuda de la cooperación y la participación ciudadana, contribuye a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente de América del Norte, y en todo lo referente al sector económico, comercial y social entre México, Canadá y los Estados Unidos.

Los órganos que constituyen la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte son el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto.

En el año de 1993 México, Canadá y los Estados Unidos de América firmaron el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, y con él se creó la Comisión para la Cooperación Ambiental.

Esta Comisión fue creada en el año de 1994 con la finalidad de atender los asuntos ambientales de preocupación común, contribuir a prevenir posibles conflictos ambientales derivados de la relación comercial y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental en México, Canadá y Estados Unidos.

La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad⁶⁰ y la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte⁶¹ se encargan de participar en los siguientes proyectos:

- Pastizales de América del Norte.

Este proyecto, tiene entre sus objetivos el manejo y alianza para aumentar la resiliencia de los ecosistemas y las comunidades. Ya que los pastizales de América del Norte son consideradas de las regiones ecológicas más valiosas en el mundo, además de ser el único hábitat compartido por los tres países, mediante este proyecto, se pretende frenar el llamado ritmo elevado del hábitat natural de las regiones ecológicas terrestres de América del Norte, ayudar hacer frente a la escasez de agua y proponer opciones para la adaptación de especies.

Otro de los objetivos de este proyecto, es trabajar en colaboración con las asociaciones de ganaderos de la región, para recopilar y dar a conocer prácticas que promuevan la ganadería, producción sostenible y conservación de la biodiversidad. Así mismo, pretende, realizar investigaciones para monitorear la recuperación de aves en los pastizales y aportar información científica acerca del hábitat de especies migratorias y nativas.

- Red de América del Norte sobre especies invasoras.

Las especies invasoras han causado pérdidas en más de 100, 000 millones de dólares en toda América del Norte, además, la propagación de especies invasoras

⁶⁰ La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, es una comisión intersecretarial creada en el año de 1992. Esta Comisión, tiene entre sus funciones promover coordinar y apoyar las actividades dirigidas a la diversidad biológica, para su conservación y uso sustentable.

⁶¹ La Comisión Ambiental de América del Norte fue creada en el año de 1994, con la finalidad de contribuir a prevenir los conflictos ambientales derivados de la relación comercial entre los tres socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

en todo el continente ha puesto en riesgo a casi la mitad de las especies amenazadas o en peligro de extinción de la región.

Para tratar de solucionar este problema, se estableció la Red de América del Norte sobre Especies Invasoras integrada por un grupo de especialistas e instituciones dedicados a erradicar las especies invasoras mediante el conocimiento científico de dichas especies y sus propuestas ante este problema.

- Fuente de almacenamiento de carbono en los ecosistemas.

México, Estados Unidos y Canadá tienen entre sus principales metas la reducción de las emisiones de los gases de efecto invernadero para contrarrestar el daño al ambiente y así hacer frente al cambio climático.

Debido a que los paisajes de América del Norte se extienden a través de las fronteras nacionales, resulta fundamental la cooperación internacional. Es por ello que el proyecto reúne a expertos que trazarán mapas de cobertura del suelo de América del Norte y los cambios que ha sufrido, con la finalidad de dar seguimiento a los ecosistemas regionales y dar seguimiento a los cambios que sufren.

4.3.3. Fondo Mundial para la Naturaleza.

El Fondo Mundial para la Naturaleza, mejor conocido como WWF, del inglés World Wildlife Fund, creado en Suiza en el año de 1961, es la mayor organización conservacionista independiente en el mundo⁶².

El Fondo Mundial para la Naturaleza, fue oficialmente establecido como una organización sin fines de lucro el 11 de septiembre de 1961 bajo el nombre de World Wildlife Fund Fondo Mundial para la Vida Salvaje.

⁶² Ibídem pp. 86.

Entre sus principales objetivos se encuentra el de detener la degradación del ambiente natural del planeta y construir un futuro en el que los seres humanos vivan en armonía con la naturaleza, diseñando con las siguientes bases para lograr sus objetivos:

- Conservar la diversidad biológica del mundo.
- Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales renovables.
- Promover la reducción de la contaminación y del consumo desmedido.

El Fondo Mundial para la Naturaleza, cuenta aproximadamente con cinco millones de miembros y una red mundial de 27 organizaciones nacionales, 5 asociadas y 22 oficinas de programas, que trabajan en más de 100 países.

La sede internacional del El Fondo Mundial para la Naturaleza, se encuentra ubicada en Suiza y la dirección para toda América Latina, se encuentra en Estados Unidos.

El Fondo Mundial para la Naturaleza, tiene un enfoque científico local y global, con la finalidad de proponer soluciones innovadores que ayudan a satisfacer necesidades tanto de la naturaleza como del ser humano. Apoyándose en todo momento de los sectores gubernamentales, empresariales y sociales.⁶³

En la actualidad, el Fondo Mundial para la Naturaleza se encuentra enfocado en 13 Iniciativas Globales y ayuda a las especies y ecoregiones, a reducir los daños ecológicos ocasionados por los seres humanos en el ambiente. Entre ellos se encuentran el Amazonas, Ártico, Clima y energía, Transformación de Mercados, Tigres, Pesca Responsable, el Triángulo de Coral y la Costa este de África.

El Fondo Mundial para la Naturaleza, se preocupa por la recuperación y crecimiento de las poblaciones de las especies importantes desde el punto de vista ecológico, económico y cultural, de algunas especies como lo son los grandes simios africanos, los rinocerontes africanos, los grandes felinos asiáticos,

⁶³ http://www.wwf.org.mx/quienes_somos/.

el panda gigante, las tortugas marinas, los cetáceos marinos y el oso polar. Asimismo promueve la protección y manejo sustentable de los lugares naturales biológicamente más importantes de la Tierra.

Entre sus mayores logros se encuentra la creación y manejo de áreas protegidas, la conservación de especies, la investigación, la educación, la sensibilización ambiental y el desarrollo e implementación de políticas ambientales.

El Fondo Mundial para la Naturaleza, cuenta con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, la Comisión Europea y entidades de financiamiento como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y el Banco Mundial.

Actualmente también se encuentra asociado con Microsoft Game Studios y Blue Fang Games en el juego Zoo Tycoon 2⁶⁴, quienes donan \$100.000 dólares en la venta de cada una de las expansiones del juego, promoviendo la conservación de especies.

El Fondo Mundial para la Naturaleza, se basa en los siguientes principios para lograr sus metas y objetivos:

- Ser una organización global, independiente, multicultural y apolítica.
- Utilizar la mejor información y recursos científicos disponibles para abordar los temas ambientales y evaluar con actitud crítica todas las iniciativas.
- Buscar el diálogo con todos los sectores sociales y evitar conflictos innecesarios.
- Ofrecer soluciones concretas de conservación a través de la combinación de proyectos de campo, iniciativas políticas y económicas, capacitación y educación.

⁶⁴ Zoo Tycoon, es un juego de estrategia de Microsoft, fue desarrollado por Blue Fang Games el 17 de octubre de 2000, su objetivo es dirigir un parque zoológico hasta convertirlo en un negocio rentable.

- Implicar a las comunidades locales y los pueblos indígenas en la planificación y ejecución de programas de campo, respetando sus necesidades culturales y económicas.
- Construir alianzas con otras organizaciones, gobiernos, empresas y comunidades locales para mejorar su eficacia.
- Desarrollar actividades de forma rentable y efectiva y aplicar los fondos de sus donantes con la máxima responsabilidad de gestión.

4.3.4. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, es una organización internacional dedicada a la conservación de los recursos naturales fundada en octubre de 1948, con sede en Gland, Suiza, surgió tras una conferencia internacional celebrada en Fontainebleau, Francia⁶⁵.

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, está considerada como la organización medioambiental más antigua y más grande del mundo, pues cuenta con más de 1200 miembros gubernamentales y no gubernamentales, y con alrededor de once mil expertos voluntarios en cerca de 160 países. Para su labor, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza cuenta con el apoyo de un 1000 empleados, repartidos en 45 oficinas, y cientos de asociados de los sectores público, no gubernamental y privado de todo el mundo.⁶⁶

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza está conformada por Estados y por organizaciones no gubernamentales. Los Miembros establecen las políticas de la Unión, definen su programa mundial de trabajo y eligen a su Consejo en el Congreso Mundial de la Naturaleza “World Conservation Congress”. Las organizaciones miembros se organizan en comités nacionales y regionales.

⁶⁵ Ibídem pp. 86.

⁶⁶ <http://www.iucn.org/es/>

4.3.5. Alianza para el Financiamiento de la Conservación.

La Alianza para el Financiamiento de la Conservación CFA por sus siglas en inglés, fue creada en el 2002, con la finalidad de impulsar la promoción, transferencia e intercambio de conocimientos sobre los fondos ambientales que apoyan la protección de la biodiversidad mundial.

Algunos de los miembros que conforman la Alianza para el Financiamiento de la Conservación, son la Agencia Danesa de Cooperación Internacional DANIDA, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo USAID, la Asociación de Conservación de Parques Nacionales NPCA, el Banco Alemán de Desarrollo KfW, el Banco Mundial Centro de Desarrollo para la Conservación CDC, el Chemonics Internacional Conservación Internacional CI, la Cooperación Técnica Alemana GTZ, el Fondo Brasileiro para la Biodiversidad Funbio, el Fondo Mundial para la Naturaleza WWF, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura UNESCO, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA, la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe RedLAC, la Sociedad Real para la Protección de las Aves RSPB, The Nature Conservancy TNC, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza UICN y Wildlife Conservation Society WCS.

El Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, es miembro de la Alianza para el Financiamiento de la Conservación y formó parte del grupo asesor para la publicación de los Estándares de Práctica Para los Fondos Fiduciarios para la Conservación.

Su finalidad es que los estándares utilizados en la Alianza para el Financiamiento de la Conservación sirvan de referencia para los fondos ambientales y sus donantes y beneficiarios, para llevar a cabo una operación transparente y eficaz.⁶⁷

⁶⁷ <http://fmcn.org/2015/01/conservation-finance-alliance-lanza-estandares-para-fondosambientales>.

4.4. Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial GEF por sus siglas en inglés “*Global Environment Facility*” es una asociación para la cooperación internacional integrada por 183 países en conjunto con instituciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, para hacer frente a los problemas ambientales mundiales⁶⁸.

En octubre del año de 1991, surge el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, como un programa del Banco Mundial con un presupuesto de US\$1000 millones de dólares para contribuir a la protección del medio ambiente mundial y promover el desarrollo ambientalmente sostenible.

Hoy en día, proporciona fondos para proyectos relacionados con áreas como la biodiversidad, cambio climático, aguas internacionales, degradación de tierras, capa de ozono y agentes contaminantes persistentes; también ha proporcionado \$13,5 mil millones en donaciones y ha movilizado \$65 mil millones en cofinanciamientos para la realización de 3,900 proyectos en más de 165 países en desarrollo, para que los países puedan cumplir con sus obligaciones⁶⁹.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial, cuenta con un programa denominado “Programa de Pequeñas Donaciones” (PPD) a través de este programa, se han podido realizar más de 20,000 donaciones a organizaciones basadas en la comunidad y de la sociedad civil por un total de mil millones.

En tal virtud, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, ha logrado a través de su financiamiento establecer áreas protegidas en todo el mundo ha reducido las emisiones de carbono por 2.3 mil millones de toneladas y ha eliminado el uso de sustancias destructoras del ozono en Europa Central y del Este y en Asia Central; se ha transformado la gestión de las 33 principales cuencas fluviales y un tercio de

⁶⁸ Ibídem pp.86.

⁶⁹ Ibídem pp.86.

los grandes ecosistemas marinos del mundo y; se ha disminuido el avance de la desertificación en África mediante la mejora de prácticas agrícolas, contribuyendo de manera simultánea a mejorar los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial administra a la vez el Fondo especial para el cambio climático y el Fondo para países menos avanzados, establecidos por denominada Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁷⁰; a su vez, también administra el Fondo para la Aplicación del Protocolo de Nagoya⁷¹ que estableció el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial, ofrecía donaciones y financiamientos en condiciones concesionarias para afrontar los costos “incrementales” o adicionales de transformar proyectos exitosos a nivel nacional en iniciativas que proporcionen beneficios ambientales mundiales.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Banco Mundial fueron los tres asociados que comenzaron a ejecutar los proyectos del Fondo Para el Medio Ambiente Mundial.

En 1994, en la Cumbre para la Tierra de Rio, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial se sometió a una reestructuración y se separó del sistema del Banco Mundial para convertirse en forma permanente en una institución separada.

⁷⁰ La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático CMNUCC, fue adoptada en Rio de Janeiro, Brasil, en el año de 1992.

⁷¹ El 12 de octubre de 2011 entro en vigor el Protocolo de Nagoya, ratificado por 53 países en los que se encuentra México. Este protocolo busca regular e implementar el Convenio sobre la Diversidad Biológica, y reconoce la soberanía de los países sobre sus recursos genéticos.

La decisión de transformar al Fondo para el Medio Ambiente Mundial en una organización independiente contribuyó a ampliar la participación de los países en desarrollo en el proceso de toma de decisiones y en la ejecución de los proyectos.

No obstante, desde 1994, el Banco Mundial actúa como depositario del Fondo Fiduciario del Fondo para El Medio Ambiente Mundial y brinda servicios administrativos. Como parte de la reestructuración, se confió al Fondo para El Medio Ambiente Mundial la función de mecanismo financiero del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

En asociación con el Protocolo de Montreal del Convenio de Viena relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, el Fondo para El Medio Ambiente Mundial comenzó a financiar proyectos que permiten a la Federación de Rusia y las naciones de Europa oriental y Asia central eliminar gradualmente el uso de dichas sustancias químicas.

Posteriormente, fue mecanismo financiero de otros tres convenios internacionales el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes en el año 2001, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en el año 2003 y el Convenio de Minamata sobre el Mercurio en el año 2013.

México por su parte, es miembro del Fondo para el Medio Ambiente Mundial desde el año de 1994, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el punto focal de nuestro país ante esta organización.

Las reposiciones de los recursos del Fondo Fiduciario del Fondo para el Medio Ambiente Mundial han sido las siguientes:

- GEF-1 (1994): US \$2,000 millones
- GEF-2 (1998): US \$2,750 millones

- GEF-3 (2002): US \$3,000 millones
- GEF-4 (2006): US \$3,130 millones
- GEF-5 (2010): US \$4,340 millones

En noviembre del año 2010, la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental (SPPA) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), el Instituto Nacional de Ecología (INECOL), la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) firmaron un acuerdo para promover la adopción de la Cartera de Proyectos para acceder a los recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial⁷².

Con el acuerdo de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Energía, y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Alimentación y Pesca, se conformó el Comité Nacional de Evaluación para la definición de temas prioritarios, subtemas y criterios de evaluación de proyectos, así como, para la convocatoria y selección de propuestas de proyectos que conformarían la Cartera Nacional, integrado por la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, el INECOL, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Comisión Nacional Forestal, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad y la Dirección General Adjunta para América del Norte, Asia Pacífico y el Caribe⁷³.

La Cartera Nacional de México se constituyó exclusivamente para las áreas focales del Fondo para el Medio Ambiente Mundial sobre los temas de biodiversidad, cambio climático, degradación de la tierra y deforestación.

En 2011 se realizó una convocatoria pública para la presentación de proyectos en el marco de la Cartera Nacional de proyectos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial de México para el periodo de 2011-2014 y el Comité Nacional de

⁷² Ibídem pp. 86.

⁷³ Ibídem. pp.86.

Evaluación decidió aprobar la inclusión de los siguientes proyectos en materia de biodiversidad:

1. Aumentar las capacidades de México para el manejo de especies invasoras por medio de la implementación de la Estrategia Nacional de Especies Invasoras.
2. Quinta fase operativa del Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo Para El Medio Ambiente Mundial en México.
3. Fortalecimiento de las acciones para la recuperación de especies en riesgo y su hábitat en áreas naturales protegidas y sus zonas de influencia.
4. Conservación de cuencas costeras en ambientes cambiantes.
5. Fortalecimiento de capacidades respecto al acceso a los recursos genéticos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización.
6. Conservación de la biodiversidad y manejo sustentable de bosque en la Sierra Tarahumara.
7. Fortalecimiento de la resiliencia de las áreas naturales protegidas de México frente al cambio climático.

4.5. Fondo ambiental estatal.

Como ya se analizó en este trabajo, el 10 de agosto de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma por la cual se adiciona una fracción XXIX G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo así la concurrencia entre federación, estados y municipios en materia ambiental.

Con ello se establece la facultad del Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia entre federación, estados y municipios en materia de protección al ambiente y el equilibrio ecológico en el ámbito de sus respectivas competencias.

En consecuencia el 28 de enero de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico así como la protección del ambiente, la cual tiene como objeto entre otros, el establecer las bases para el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX G de la Constitución.

En tal orden de ideas, los Estados y el Distrito Federal han expedido su propia legislación en materia ambiental, de conformidad a las bases, lineamientos, principios e instrumentos que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece por cuanto hace a la política ambiental nacional.

En tales ordenamientos las entidades federativas han incorporado en la mayoría de los casos la creación de fondos ambientales, ya sea como instrumentos de la política ambiental o como mecanismos en materia de inspección, vigilancia y sanciones.

En el cuadro siguiente puede observarse por cada entidad la forma en que en su caso incorpora a su legislación y política ambiental el uso de fondos o fideicomisos ambientales como instrumento o mecanismo de protección al ambiente.

ENTIDADES FEDERATIVAS	FONDOS AMBIENTALES	
	SI	NO
Aguascalientes	Art. 47 Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes.	
Baja California	Art. 39 Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California.	
Baja California Sur	Art. 39 Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur.	
Campeche	Art.35 Ley de Educación Ambiental en el Estado.	
Coahuila		Únicamente contempla recursos de financiamiento (Art.72-II Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza.
Colima	Art. 5. Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Colima.	
Chiapas	Art. 58 Ley Ambiental para el Estado de Chiapas.	
Chihuahua	Art. 179-181 Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Chihuahua.	
Distrito Federal	Art. 8-II Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.	
Durango	Art. 144 Ley de Gestión Ambiental Sustentable para el Estado de Durango.	
Guanajuato	Art. 87-V Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato.	
Guerrero	Art. 41 Ley Número 878 del Equilibrio Ecológico y la	

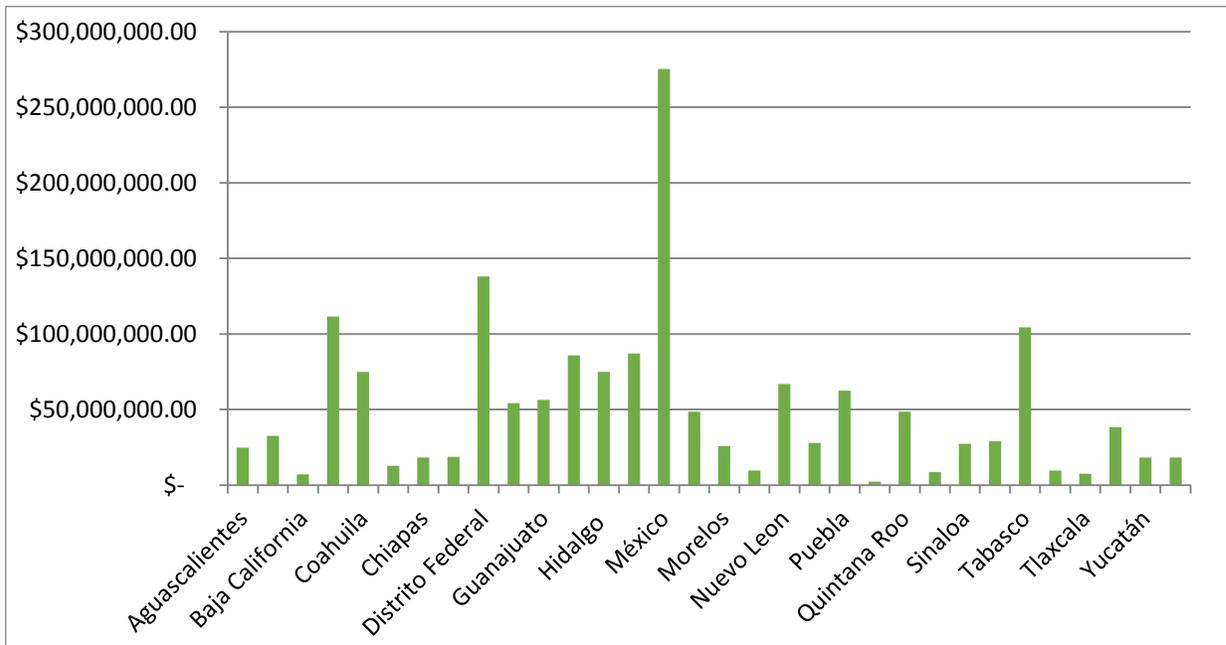
	Protección al Ambiente del Estado de Guerrero.	
Hidalgo	Art. 57 Ley para la Protección al Ambiente en el Estado de Hidalgo.	
Jalisco	Art. 41 TER, Art. 41 Quater Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	
Estado de México	Art. 20, Art. 55 Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México.	
Michoacán	Art.158 – Art. 160 Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo.	
Morelos	Art. 28, Art. 95 Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos.	
Nayarit	Art. 30, Art. 260 Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Nayarit.	
Nuevo León	Art. 32, Art. 84, Art. 242 Ley Ambiental del Estado de Nuevo León.	
Oaxaca		La Ley del Equilibrio Ecológico del Estado, no contempla Fondos Ambientales.
Puebla	Art. 32-B, Art. 35, Art.73-VI Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla.	
Querétaro	Art. 75, Art. 96-VI, Art. 190 Ley de Protección Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Querétaro.	

Quintana Roo	Art. 54, Art. 60, Art.73-VI, Art. 242, Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.	
San Luis Potosí	Art.3-XLVII Ley Ambiental del Estado de San Luis Potosí.	
Sinaloa		La Ley del Equilibrio Ecológico del Estado, no contempla Fondos Ambientales.
Sonora	Art.190 - Art.192 Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Sonora.	
Tabasco	Art. 252, Art.253 Ley de Protección Ambiental del Estado de Tabasco.	
Tamaulipas	Art. 23-3, Art. 80-d Ley de Protección Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Tamaulipas.	
Tlaxcala	Art. 7-XVII, Art. 14-VII, Art. 78 Ley de Ecología y de Protección al Ambiente del Estado de Tlaxcala.	
Veracruz	Art. 32, Art. 214 Ley de Protección Ambiental del Estado de Veracruz.	
Yucatán	Art. 4-XXXIV, Art. 132 Ley de Protección al Medio Ambiente del Estado de Yucatán.	
Zacatecas	Art. 33, Art. 118-VI, Art. 196 Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Zacatecas.	

Resultando importante destacar que para el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015, se contempla presupuesto importante para cada entidad federativa, tal y como se puede observar del siguiente cuadro:

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015.

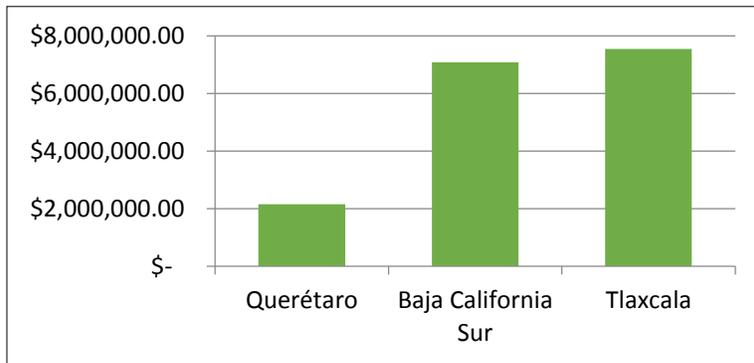
ESTADO	PEF 2015
Aguascalientes	\$ 24,785,897.00
Baja California	\$ 32,551,771.00
Baja California	\$ 7,082,193.00
Campeche	\$ 111,536,540.00
Coahuila	\$ 74,896,517.00
Colima	\$ 12,879,663.00
Chiapas	\$ 18,320,011.00
Chihuahua	\$ 18,643,306.00
Distrito Federal	\$ 137,938,909.00
Durango	\$ 54,169,653.00
Guanajuato	\$ 56,344,640.00
Guerrero	\$ 85,780,759.00
Hidalgo	\$ 74,896,517.00
Jalisco	\$ 87,001,022.00
México	\$ 275,231,229.00
Michoacán	\$ 48,566,780.00
Morelos	\$ 25,736,599.00
Nayarit	\$ 9,634,175.00
Nuevo León	\$ 66,814,159.00
Oaxaca	\$ 28,018,841.00
Puebla	\$ 62,368,001.00
Querétaro	\$ 2,155,296.00
Quintana Roo	\$ 48,494,148.00
San Luis Potosí	\$ 8,621,182.00
Sinaloa	\$ 27,283,777.00
Sonora	\$ 29,048,210.00
Tabasco	\$ 104,365,144.00
Tamaulipas	\$ 9,698,830.00
Tlaxcala	\$ 7,543,534.00
Veracruz	\$ 38,256,494.00
Yucatán	\$ 18,320,011.00
Zacatecas	\$ 18,157,370.00
TOTAL	\$ 1,625,141,178.00



Desprendiéndose de ello que son los estados de Querétaro, Baja California Sur y Tlaxcala los que cuentan con menor presupuesto asignado, mientras que el estado de México, Distrito Federal y Campeche, son las entidades con mayores recursos asignados.

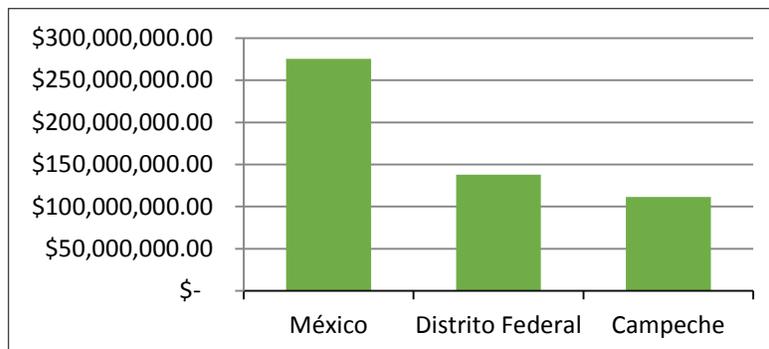
Estados con MENOR presupuesto:

ESTADOS CON MENOR PRESUPUESTO	
ENTIDAD FEDERATIVA	PRESUPUESTO ASIGNADO
Querétaro	\$ 2,155,296.00
Baja California Sur	\$ 7,082,193.00
Tlaxcala	\$ 7,543,534.00



Estados con MAYOR presupuesto:

ESTADOS CON MAYOR PRESUPUESTO	
ENTIDAD FEDERATIVA	PRESUPUESTO ASIGNADO
México	\$ 275,231,229.00
Distrito Federal	\$ 137,938,909.00
Campeche	\$ 111,536,229.00



Para la Quinta reposición del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, fueron aprobados seis de los siete proyectos propuestos en el área focal de biodiversidad.

4.5.1. Fondo Verde.

El 20 de julio del 2012, fue aprobado por los representantes de los Gobiernos Estatales de la Comisión Ejecutiva de Medio Ambiente de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)⁷⁴, el llamado Fondo Ambiental Mexicano, mejor conocido como Fondo Verde.

⁷⁴ CONAGO también conocida como la Conferencia Nacional de Gobernadores se constituye el 13 de julio de 2002 en Cancún, Quintana Roo, con la presencia o representación de todos los gobernadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), donde se reafirmó la voluntad superior de los estados con el pacto federal.

La Conferencia Nacional de Gobernadores es un foro permanente, que busca fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos, manteniendo pleno respeto de las instituciones de México. Éste, es un espacio incluyente, abierto a todas las entidades del país, sin distinción de partidos políticos. Su actuar se fundamenta en lo siguiente:

CONAGO funciona como un espacio institucional permanente para lograr un mayor equilibrio y mejor distribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal.

Impulsa el fortalecimiento de las entidades federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, así como para que cuenten con los recursos y capacidad de respuestas de las demandas de sus comunidades.

Reafirman el compromiso de las entidades federativas con el pacto federal y con el deber impulsar un proceso político de auténtica descentralización y de fortalecimiento del federalismo.

Propone el diseño de programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia.

Busca promover la consolidación de una nueva relación de respeto y colaboración entre los órdenes de gobierno.

Tiene dentro de sus objetivos realizar proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos, para así deliberar y proponer soluciones sobre asuntos relativos a política presupuestaria, transferencia de potestades recursos, desarrollo social, seguridad pública, servicios públicos, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, políticas de inversión pública, fortalecimiento a los gobiernos locales y relaciones intergubernamentales.

Esta propuesta tiene su base en el Programa de Trabajo de la Comisión de Medio Ambiente de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Julio 2012 a Julio 2014, que considera en su “Estrategia 1.2, promover la creación del Fondo Verde o Fondo Ambiental Nacional para las Entidades Federativas”, que deriva de su “Objetivo 1. Fortalecer el Federalismo y la Descentralización de la Gestión Ambiental”. Para ello fue generado en la reunión del 3 de mayo de 2014, un grupo de trabajo integrado por las siguientes Entidades Federativas: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guerrero, México, Michoacán, Puebla, Tabasco y Yucatán.

En apoyo a dicho grupo de trabajo la Secretaría Técnica de la Comisión generó y distribuyó entre los integrantes del Grupo de Trabajo del Fondo Verde, un primer borrador de documento con propuestas para desarrollarlo e integrarlo, posteriormente fue la base para el desarrollo de una propuesta concreta e integral de dicho Fondo.

La propuesta aprobada para la creación del Fondo Ambiental Mexicano o Fondo Verde busca impulsar una reforma legal para generarlo, y así dar mayor certeza y estabilidad operativa al quedar establecido en la legislación, en este caso la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente⁷⁵.

Finalmente, la CONAGO confirma su compromiso con la sociedad de México y busca en todo momento el desarrollo nacional, apegado a las demandas y a la responsabilidad social.

Información consultada en <http://conago.org.mx>.

⁷⁵ Consultado en la página de <http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos>.

Capítulo Quinto

FONDOS AMBIENTALES EN MÉXICO.

Los fondos ambientales como ya se ha señalado en capítulos anteriores, son mecanismos innovadores de financiamiento que cubren los gastos recurrentes de parques y áreas protegidas, apoyan la conservación de la biodiversidad, promueven el uso sustentable de los recursos naturales como los bosques, y fortalecen las instituciones locales involucradas en la conservación y el desarrollo sustentable. Incluyen fondos fiduciarios establecidos por legislaciones especiales, fundaciones, fideicomisos de derecho consuetudinario y sociedades no lucrativas.

La mayoría de los fondos ambientales incluyen en sus consejos de administración a representantes tanto del gobierno como de organizaciones no gubernamentales o también conocidas como ONG.

El movimiento de fondos ambientales ha crecido de manera significativa en los últimos años; ello se ve reflejado en la legislación ambiental de cada estado como del Distrito Federal, sin descartar por supuesto la ley marco en la materia, es decir la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como la creación de fondos nacionales que sin ser propiamente establecidos de conformidad a la legislación ambiental, sino de la legislación civil y de carácter social, cumplen un papel preponderante tal y como se analizó en el capítulo anterior en el análisis del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza.

5.1. Fundamento legal del Fondo Ambiental Público para el Distrito Federal.

- Antecedentes.

El día 9 de julio de 1996, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual el Presidente de la República expide la Ley Ambiental del

Distrito Federal que en uso de sus facultades constitucionales emitió la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal⁷⁶.

Esta ley como se estableció en el artículo 1 tenía por objeto lo siguiente:

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular la protección del ambiente, así como la prevención y control de la contaminación, la restauración y conservación ecológica del Distrito Federal.

Cabe hacer mención, que esta ley define por primera vez en un ordenamiento jurídico de carácter ambiental el llamado “Daño ambiental o daño ecológico” de la siguiente manera:

Artículo 6.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:

I a XI...

XII. Daño ambiental o ecológico: La pérdida o menoscabo sufrido en cualquier elemento natural o en el ecosistema por falta de cumplimiento de una obligación establecida en esta Ley, o en las normas oficiales mexicanas.

A su vez, el mismo artículo 6 fracción XXXII se encargó de conceptualizar y referir por vez primera la “Reparación del daño ambiental o ecológico” para quedar:

⁷⁶ La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, nace, por Decreto Promulgatorio publicado en el diario oficial el 10 de agosto de 1987. Con dichas facultades la I y II Asambleas funcionan hasta 1994.

Como parte del resultado de la Reforma Política del Distrito Federal, publicada por Decreto en el Diario Oficial del 25 de octubre de 1993, se eleva a la Asamblea de Representantes como órgano de gobierno, con facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias y se convierten en creadoras de ley para el Distrito Federal. Es entonces cuando la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal adopta la aposición de I Legislatura.

Luego pasó a denominarse Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en virtud de un Nuevo Decreto, éste publicado el 22 de agosto de 1996, y que modifica el artículo 122 de la Constitución. El mismo ordenamiento señala que estará integrada por diputados en vez de representantes.

... XXXII. Reparación del daño ambiental o ecológico: El restablecimiento de la situación anterior y, en la medida en que esto no sea posible, la compensación o el pago del daño ocasionado por e incumplimiento de una obligación establecida en esta Ley o en las normas oficiales.

Posteriormente, acorde a la reforma constitucional de 1996 por la cual se reconoce el derecho de los ciudadanos de elegir por voto directo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como de los órganos político administrativos a las demarcaciones delegacionales, otorgándole a la asamblea legislativa facultades específicas en materia ambiental, el día 13 de enero del año 2000, la entonces Jefa de Gobierno Rosario Robles Berlanga, publica el decreto por el cual la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expide la Ley Ambiental del Distrito Federal que abroga la Ley Ambiental publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de junio de 1996.

De esta nueva Ley es conveniente destacar el artículo 1, fracción I, que establece por primera vez entre sus objetivos lo siguiente:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

I. Definir los principios mediante los cuales se habrá de formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal, así como los instrumentos y procedimientos para su aplicación.

...

VII. Regular la responsabilidad por daños al ambiente y establecer los mecanismos adecuados para garantizar la incorporación de los costos ambientales en los procesos productivos.

Derivado de lo anterior, es menester referir como primer punto que la primera Ley ambiental de 1996, limita el objeto de la Ley refiriendo únicamente que es regular la protección del ambiente, el control de la contaminación, la restauración y

conservación ecológica del Distrito Federal, en tanto que la Ley del 2000, amplía el objeto de la misma enunciando entonces nueve fracciones en su artículo 1.

De la misma manera, la Ley Ambiental del Distrito Federal del año 2000 en el artículo 2, fracción VIII, establece lo siguiente:

Artículo 2.- Esta Ley se aplicará en el Territorio del Distrito Federal en los siguientes casos:

I a VI...

VII. En la política de desarrollo sustentable y los instrumentos para su aplicación.

Cabe señalar que la ley refiere como primer punto en el artículo 1, a la “política ambiental”, para posteriormente señalar en este artículo 2 una “política de desarrollo sustentable”.

Tras la abrogación de la Ley de 1996, el artículo 5 de la nueva Ley da una nueva definición de Daño Ambiental dejando de la misma forma la definición de la Reparación del Daño Ambiental o Ecológico para quedar ahora de la siguiente manera:

Artículo. 5° Para los efectos de esta Ley, se estará a las definiciones de conceptos que se contienen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Aguas nacionales, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal y la Ley de Aguas del Distrito Federal, así como las siguientes:

DAÑO AMBIENTAL: Toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al ambiente o a uno o más de sus componentes;

REPARACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL O ECOLÓGICO: El restablecimiento de la situación anterior y, en la medida en que esto no sea posible, la compensación o

el pago del daño ocasionado por el incumplimiento de una obligación establecida en esta Ley o en las normas oficiales;

Con base en el artículo 19 de la Ley Ambiental del Distrito Federal del año 2000, la política de desarrollo sustentable del Distrito Federal será establecida y ejecutada conforme a los instrumentos enunciados de la fracción I a XIII, referentes a la participación ciudadana, la planeación, el ordenamiento ecológico, las normas ambientales para el Distrito Federal, la evaluación del impacto ambiental, las o la licencia ambiental única, los recursos y permisos y autorizaciones, la auditoría ambiental, el certificado de bajas emisiones, los convenios de concertación, los estímulos, la educación y la investigación ambiental y la información sobre medio ambiente; y crea un Fondo Ambiental Público, como instrumento de la política de desarrollo sustentable.

Cabe resaltar que esta nueva Ley contempla que el monto de las multas impuestas, se integran como parte de los recursos del Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, siendo acorde a lo dispuesto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en el artículo 175 Bis.

Así mismo, cabe señalar que el artículo 70 Bis de esta nueva ley señala que el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal establecerá los recursos del fondo ambiental, así como la retribución por la conservación de los servicios ambientales en Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica, y su monto no podrá ser menor al que se hubiera establecido en el ejercicio fiscal anterior.

Por último, tenemos que el artículo Octavo Transitorio de esta Ley dispone que los recursos financieros que en ese entonces integraban el fondo CONSERVA, se incorporarían como recursos propios del Fondo Ambiental del Distrito Federal de la Ley en comento.

5.1.1. Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

El pasado 17 de septiembre de 2013, mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal se cambia el nombre de la Ley Ambiental del Distrito Federal, para quedar como “Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal”, y a su vez se reformaron y adicionaron las siguientes disposiciones de la Ley Ambiental del Distrito Federal:

Se cambia el nombre de la Ley Ambiental del Distrito Federal por Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal; se reformaron los artículos 1, 2, 5, 9, 20, 23, 69, 70 BIS, 73, 80 y 111; se adiciona en el Título Cuarto un Capítulo I Bis de la Tierra y sus Recursos Naturales con sus artículos 86 Bis 1, 86 Bis 2, 87 Bis 3, 86 Bis 4, 86 Bis 5 y 86 Bis 6, todos de la Ley Ambiental del Distrito Federal.

La Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, como prevé en su artículo 1 es de orden público e interés social y tiene entre sus objetivos:

- Definir los principios para la formulación, conducción y evaluación de la Política Ambiental en el Distrito Federal, así como la protección, vigilancia y aplicación de la misma;
- Regular el ejercicio de las facultades de las Autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de conservación al ambiente, protección ecológica, y restauración del equilibrio ecológico;
- La conservación y restauración del equilibrio ecológico, y la prevención de daños al ambiente;
- El establecimiento y regulación de las áreas verdes, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas del Distrito Federal; la prevención y el control de la

contaminación del aire, agua y suelo en el Distrito Federal en aquellos casos que no sean competencia de la Federación;

- La Prevención y el control de la Contaminación del aire, agua y suelo en el Distrito Federal;
- El establecimiento de las medidas de control, de seguridad y las sanciones administrativas que correspondan, para garantizar el cumplimiento y la aplicación de la ley y de las disposiciones que de ella se deriven;
- La regulación y la responsabilidad por daños al ambiente, así como el establecimiento de los mecanismos adecuados para garantizar la incorporación de costos ambientales en los procesos productivos;
- Establecer el ámbito de participación de la sociedad;
- Reconocer las obligaciones y deberes del Gobierno y de la sociedad, para garantizar el respeto a la tierra;
- La promoción y el establecimiento del ámbito de participación ciudadana individual, colectiva, o a través de los órganos de representación ciudadana.

Por cuanto hace al Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, tenemos que la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, establece en el artículo 8 fracción II que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es quien debe encargarse del Establecimiento del mismo, para la investigación, estudio y atención de los asuntos que en materia ambiental se consideren de interés para el Distrito Federal.

Por su parte, el artículo 9 de la Ley en comento, señala en la fracción XIII, que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el ejercicio de la administración, ejecución y control del fondo ambiental así como informar sobre el uso de los recursos y presentar los resultados dentro del informe anual que rinda a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En este orden de ideas, tenemos que el artículo 19 contempla que la política de desarrollo sustentable del Distrito Federal será elaborada y ejecutada conforme a diversos instrumentos entre los que se encuentra el Fondo Ambiental del Distrito Federal.

La Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, dedica el capítulo VIII exclusivamente al Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, compuesto del artículo 69 al artículo 70 Bis.

En ese orden de ideas, tenemos que el artículo 69 establece la creación del Fondo Ambiental y el destino de sus recursos y establece:

Artículo 69.- Se crea el fondo ambiental público cuyos recursos se destinarán a:

I. La realización de acciones de conservación del medio ambiente, la protección ecológica y la restauración del equilibrio ecológico;

II. La vigilancia y conservación de los recursos naturales en Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica;

III. El manejo y la administración de las áreas naturales protegidas;

IV. La restauración y conservación, así como la elaboración de los programas de manejo de las áreas de valor ambiental;

V. El desarrollo de programas vinculados con inspección y vigilancia en las materias a que se refiere esta Ley;

VI. La retribución por proteger, restaurar o ampliar los servicios ambientales;

VII. La retribución por la conservación de los servicios ambientales en Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica;

VIII. El desarrollo de programas de educación e investigación en materia ambiental y para el fomento y difusión de experiencias y prácticas para la protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y el ambiente;

IX. El cuidado y protección de los animales del Distrito Federal;

X. La supervisión del cumplimiento de los convenios con los sectores productivo y académico;

XI. La reparación de daños ambientales; y

XII. Proyectos de participación ciudadana previamente analizados y que cuenten con la autorización de la Procuraduría con relación a los recursos naturales de la Tierra.

Como se observa del artículo citado con anterioridad, tras la reforma antes enunciada del pasado 17 de septiembre del 2013, se añadió una fracción XII al artículo 69 de este ordenamiento.

Por su parte el artículo 70, que no sufrió ninguna modificación tras la reforma del pasado 17 de septiembre 2013, establece la integración de los recursos del Fondo Ambiental para el Distrito Federal de la siguiente manera:

Artículo. 70.- Los recursos del fondo se integrarán con:

I. Las herencias, legados y donaciones que reciba;

II. Los recursos destinados para ese efecto en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;

III. Los productos de sus operaciones y de la inversión de fondos;

IV. Los relativos al pago de contribuciones o cualquier tipo de ingresos por servicios ambientales y por la realización acciones de compensación de los efectos negativos sobre el ambiente y los recursos naturales que se establezcan en la normatividad aplicable;

V. El monto de las multas que se impongan por fracciones a las disposiciones ambientales; VI. Los recursos derivados de los instrumentos económicos y de mercado correspondientes a programas y proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; y

VII. Los demás recursos que se generen por cualquier otro concepto.

A diferencia del artículo anterior, artículo 70 Bis fue modificado para quedar de la siguiente manera:

Artículo 70 Bis. El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal establecerá los recursos del fondo ambiental y, entre otros, aquellos destinados específicamente para la vigilancia y conservación de los recursos naturales, la retribución por la conservación de los servicios ambientales en Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica, así como las acciones de vigilancia de los recursos inherentes a Tierra y su monto no podrá ser menor al que se hubiera establecido en el ejercicio fiscal anterior.

Por último, y de acuerdo al Artículo Tercero Transitorio de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal se deberán expedir las disposiciones administrativas que deriven de tal reforma, en este caso respecto del Fondo Ambiental Público, siguiendo mientras tanto en vigor las disposiciones administrativas que no la contravengan.

5.1.2. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

En 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la comunidad internacional acordó adoptar un enfoque para el progreso de los pueblos que protegiera el medio ambiente, mientras se aseguraba el desarrollo económico y social.

Desde entonces, México, al igual que el resto de la comunidad internacional, se comprometió a legislar en materia de responsabilidad por daños ocasionados al

ambiente, indemnización y compensación de las víctimas de la contaminación, y para hacer posible el acceso efectivo de la ciudadanía a los tribunales que impartan justicia en materia ambiental.

Los principios 10, 13 y 16 de la histórica Declaración de Río de Janeiro de 1992, señalan al respecto que:

PRINCIPIO 10

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. 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.

PRINCIPIO 13

Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

PRINCIPIO 16

Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

En congruencia con lo anterior, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, estableció como principio de política ambiental general de México que "quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar al ambiente, está obligado a (...) reparar los daños que se causen, así como a asumir los costos que dicha afectación implique", apuntando con ello la necesidad de desarrollar la legislación sustantiva y procesal relativa a la responsabilidad ambiental.⁷⁷

A pesar de este principio de política ambiental, la normatividad mexicana no respondía a las expectativas de justicia de las comunidades y de la sociedad, al no garantizar en los hechos los principios reconocidos por el derecho ambiental⁷⁸, ni legitimar a los ciudadanos para posibilitar su acceso a los tribunales⁷⁹.

⁷⁷ Artículo 15, fracción IV de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

⁷⁸ La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) prevé en su artículo 203 vigente, que: "Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad a la legislación civil aplicable. El término para demandar la responsabilidad ambiental será de cinco años contados a partir de que se produzca el acto, hecho u omisión correspondiente."

Preceptos sobre la responsabilidad ambiental fueron previstos por el legislador en los artículos 106 a 109 de la Ley General de Vida Silvestre, en el Título Quinto de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en el artículo 136 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, en la Ley de Aguas Nacionales, en el artículo 121 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, así como en el artículo 421 del Código Penal Federal, al referirse a los Delitos Contra el Ambiente y la Gestión Ambiental.

Por ello, era indispensable propiciar la intervención del Poder Judicial en la solución de los conflictos ambientales y construir un sistema de justicia que posibilite la acción corresponsable del gobierno y la sociedad civil en la protección del ambiente, garantice la efectiva reparación de los daños, la atención a las víctimas de la contaminación, al mismo tiempo que desincentive económicamente a quienes no han optado por el cumplimiento de la normatividad que tutela el ambiente.

En razón de ello, el 7 de Junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una nueva legislación que regula la responsabilidad sobre los daños causados al medio ambiente, denominada Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.⁸⁰

Esta legislación⁸¹, regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como su reparación y compensación cuando sea exigible a través de los procedimientos judiciales correspondientes, mecanismos alternativos de solución de controversias, procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.

No obstante lo anterior y el avance que nuestro sistema jurídico ha alcanzado en la materia, a través de estos ordenamientos, las normas sobre responsabilidad se encuentran dispersas y adolecen de preceptos tanto sustantivos como procesales que permitan su unidad y aplicación, haciéndolas contradictorios e inaplicables en la práctica. Lo que se hace evidente a propósito de la ausencia de procesos de responsabilidad ambiental en nuestros tribunales.

⁷⁹ Exposición de motivos del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

⁸⁰ La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental se sustenta en los siguientes aspectos: La responsabilidad ambiental, institución jurídica diversa a la responsabilidad civil y el acceso de la ciudadanía a la jurisdicción y la intervención activa del Poder Judicial de la Federación en la resolución de los conflictos ambientales.

⁸¹ Dicho Decreto entrará en vigor a los treinta días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (7 de julio de 2013).

Para los efectos de esta Ley, el daño al ambiente se entiende como: la pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversa y mensurable de los hábitat, ecosistemas, elementos y recursos naturales, sus condiciones químicas, físicas o biológicas, las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como los servicios ambientales que proporcionan.

La reparación de los daños ocasionados al ambiente consistirá en restituir a su estado base los hábitat, ecosistemas, elementos y recursos naturales, sus condiciones químicas, físicas o biológicas y las relaciones de interacción que se dan entre estos, así como los servicios ambientales que proporcionan.⁸²

Dicha restitución deberá llevarse a cabo en el lugar en que se produjo el daño, mediante la restauración, restablecimiento, tratamiento, recuperación o remediación.

La compensación ambiental que deberá cubrir el responsable del daño al medio ambiente, consistirá en la inversión o las acciones que generen una mejora ambiental, sustitutiva de la reparación total o parcial del daño ocasionado según corresponda, equivalente a los efectos adversos ocasionados.

Conforme la Ley, la responsabilidad ambiental ahora será objeto de un juicio federal que se tramitará ante un Juez de Distrito con especialización en materia

⁸² En este sentido se regulan las acciones ambientales complementarias, las cuales son una obligación de interés público, dado a que el factor inhibitorio interesa no solo a quien demanda, sino a la sociedad en su conjunto. Por ello, se entenderán siempre por demandadas.

A diferencia de las multas administrativas o penales que ingresan al erario público, o de los llamados daños civiles punitivos que son pagados a la parte actora, las acciones ambientales complementarias son una obligación adicional y accesoria a la obligación principal de reparación o compensación del daño ocasionado al ambiente, consistente en actividades de protección, preservación, remediación o restauración del ambiente, con un monto de inversión equivalente a de cinco a quinientos días del ingreso del obligado, que nunca excederá los ciento cincuenta y cinco millones de pesos.

ambiental. El Poder Judicial de la Federación dispone de un plazo de dos años que vencerá el 7 de julio de 2015, para lograr esa especialización y asignación judicial. Mientras este plazo se concreta, conocerán de estos juicios los Jueces de Distrito que correspondan según la materia.⁸³

Por medio de la Ley se define de una manera amplia el daño ambiental como toda pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mensurables a los ecosistemas, los hábitats, a los elementos y recursos naturales, sus condiciones químicas, físicas o biológicas, a las relaciones de interacción que se dan entre éstos, y a las consecuencias ambientales que produzcan.⁸⁴

Asimismo, se establecen los lineamientos relativos al procedimiento judicial⁸⁵, definiendo quien puede demandar el incumplimiento de la responsabilidad ambiental, los actos de las autoridades pertinentes, los elementos de prueba necesarios que se deben aportar, las particularidades que debe contener la sentencia condenatoria que en su caso se dicte y la constitución del fondo de responsabilidad ambiental.⁸⁶

⁸³ Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el cual se expide la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley General de Vida Silvestre, de la Ley general para la Prevención y Gestión Integral de los residuos, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, de la Ley de Aguas Nacionales, del Código Penal Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley General de Bienes Nacionales.

⁸⁴ Distinguiendo entre el daño civil y el daño ambiental, considerando a este último como un daño social, toda vez que recae sobre bienes que son objeto de interés general y colectivo, y que puede o no concretarse sobre derechos individuales; incluso puede considerarse como un daño público, teniendo en cuenta que muchos de los bienes con carácter ambiental cumplen una función social.

⁸⁵ Dicha Ley Federal de ninguna manera busca la federalización de la justicia ambiental. Por el contrario, se prevé que las legislaturas y gobiernos de las entidades federativas expidan leyes similares a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental propuesta en el ámbito de su competencia.

⁸⁶ En términos del Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el cual se expide la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, el Fondo de Responsabilidad Ambiental debía ser constituido y sus bases y reglas de operación, elaboradas y aprobadas dentro de los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor de dicho Decreto (7 de enero de 2014).

En este sentido, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, establece un capítulo sobre un Fondo de Responsabilidad Ambiental.

Artículo 45.- El Fondo de Responsabilidad Ambiental tendrá como objeto el pago de la reparación de los daños que sean ocasionados al ambiente, en los casos que por razones de urgencia o importancia determine la administración pública federal, además del pago de los estudios e investigaciones que el juez requiera realizar a la Secretaría o la Procuraduría durante el proceso jurisdiccional de responsabilidad ambiental.

La información relativa a la operación del Fondo será pública en términos de lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Artículo 46.- El Fondo estará bajo la vigilancia, supervisión y coordinación de la Secretaría, y su patrimonio se integrará con:

- I. La sanción económica referida en la fracción XIV del artículo 2o. de la presente Ley, y*
- II. Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.*

La Secretaría expedirá las bases y reglas de operación del fondo, en la que tendrán participación la Procuraduría, las instituciones académicas y las organizaciones sociales.

El patrimonio del Fondo se destinará exclusivamente a la reparación de los daños al ambiente a los que hace referencia el artículo 18 de esta Ley, así como aquellos identificados en sitios prioritarios de conformidad con las bases y reglas de operación que expida la Secretaría.

El Fondo se sujetará a los procedimientos de control, auditoría, transparencia, evaluación y rendición de cuentas que establecen las disposiciones legales aplicables.

De la lectura de los citados artículos, advertimos que la encargada de su operatividad será la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mismo fondo que contará con las medidas de transparencia y rendición de cuentas que dicta la Ley de la materia.

Para el cumplimiento de dicho mandato la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, creo el Mandato para la Remediación Ambiental, el cual a la fecha tiene ingresos por \$971,705.00 pesos, sin embargo para el ejercicio 2015 a dicho fondo no le fueron asignados recursos para su adecuado financiamiento.

Es menester mencionar que la Secretaria mencionada tiene a su cargo otras especies de fondos que contribuyen a la protección al ambiente, tales fondos son los siguientes: Fondo para el Cambio Climático el cual, tiene ingresos por \$764,087.00 pesos y egresos por 8,246,500.00 pesos, sin que para el ejercicio fiscal 2015 se le hayan asignado recursos; existe también el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, cuyos ingresos son \$1,565,105.00 pesos y sus egresos por \$2,132,510.00 pesos y de igual forma para el ejercicio fiscal 2015, no se le asignaron recursos financieros finalmente, el Fondo para la Biodiversidad, con ingresos por 102,095,928.00, sus egresos por la cantidad de \$51, 444, 546.00, asignándosele la cantidad de \$88,850,000.00, para el ejercicio fiscal 2015.⁸⁷

Como podemos observar, los fondos ambientales administrado por la Secretaria presenta un déficit en su gestión administrativa, además de que requieren la urgente intervención de los órganos correspondientes para la asignación de

⁸⁷ Información consultable en el Portal de Obligaciones de Transparencia de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el apartado de información relevante, actualizada a fecha 21 de abril de 2015.

recursos y los mismos tengan la eficacia que los marcos normativos prevén en cada una de sus respectivas materias.

Ello toda vez que, no se debe olvidar que el objetivo del Fondo de Responsabilidad Ambiental, sus recursos deben aplicarse a realizar acciones que conlleven a reparar o remediar los daños ambientales en los casos que por razones de urgencia o importancia así lo determine la Administración Pública.

5.2. Fondo Ambiental Público del Distrito Federal.

Como resultado de la Ley Ambiental del Distrito Federal Publicada en la Gaceta Oficial el 13 de enero de 2000 y sus reformas de 17 de septiembre de 2013, se crea como instrumento de la política de desarrollo sustentable el Fondo Ambiental Público.

Fondo Ambiental que se integra de conformidad a lo que dispone el artículo 71 de la Ley Ambiental el cual señala que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, emitiría un Acuerdo para establecer la Integración del Consejo Técnico del Fondo Ambiental, su organización y sus Reglas de funcionamiento.

En razón de lo anterior, el día 11 de junio de 2002, fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la creación del Fondo Ambiental Público, a través del Acuerdo por el que se integra el Consejo Técnico del Fondo Ambiental Público del Distrito Federal.

El Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, tiene como fundamento los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción II, 90 y 101 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal 5, 14, 15, fracciones IV y VIII, 26 fracción I y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 6, fracciones I y II, 7, 8,

fracción II, 9, fracciones IV y XIII, 18, fracción II, 69, 70 y 71 de la entonces Ley Ambiental del Distrito Federal.

En el Acuerdo se establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberá establecer el Fondo Ambiental para la investigación, estudio y atención de los asuntos en materia ambiental que sean consideradas de interés para el Distrito Federal.

Así mismo, establece que las autoridades del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán promover el fortalecimiento de una cultura ambiental y de participación, con la finalidad de promover la transparencia de los procesos gubernamentales y de los recursos públicos.

En cuanto a la integración del Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, el Acuerdo establece la creación de un Consejo Técnico para el Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, con el objeto de administrar los recursos que conforman el fondo ambiental, y destinarlos a las acciones, programas y servicios que señala la Ley Ambiental del Distrito Federal, acorde al contrato de Fideicomiso de Administración del Fondo Ambiental Público del Distrito Federal.

La administración del Fondo Ambiental del Distrito Federal, será instrumentada como un Fideicomiso Público de la Administración Pública del Distrito Federal.

Por otra parte, y no obstante las leyes referidas con anterioridad la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de Diciembre de 1998, establece en el artículo 2 que la Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

En ese orden de ideas, el artículo 3 define a la Administración Pública Paraestatal como el conjunto de entidades, y por entidades a los organismos

descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

De igual forma establece en el artículo 40, que son organismos descentralizados las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea su estructura, creada por Decreto del Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa.

A su vez, el artículo 43 refiere, que los Fideicomisos Públicos, son aquellos contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la secretaria de finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegacionales.

Es importante mencionar que el artículo 47 de la ley en comento establece que las entidades paraestatales gozan de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo, y de los objetivos y metas señalados en sus programas.

El Capítulo IV de esta Ley denominada “De los Fideicomisos Públicos” establece en el artículo 61 que los fideicomisos públicos establecidos por la Administración Pública del Distrito Federal, o los que se constituyan en auxilio a los Jefes Delegacionales serán considerados entidades paraestatales.

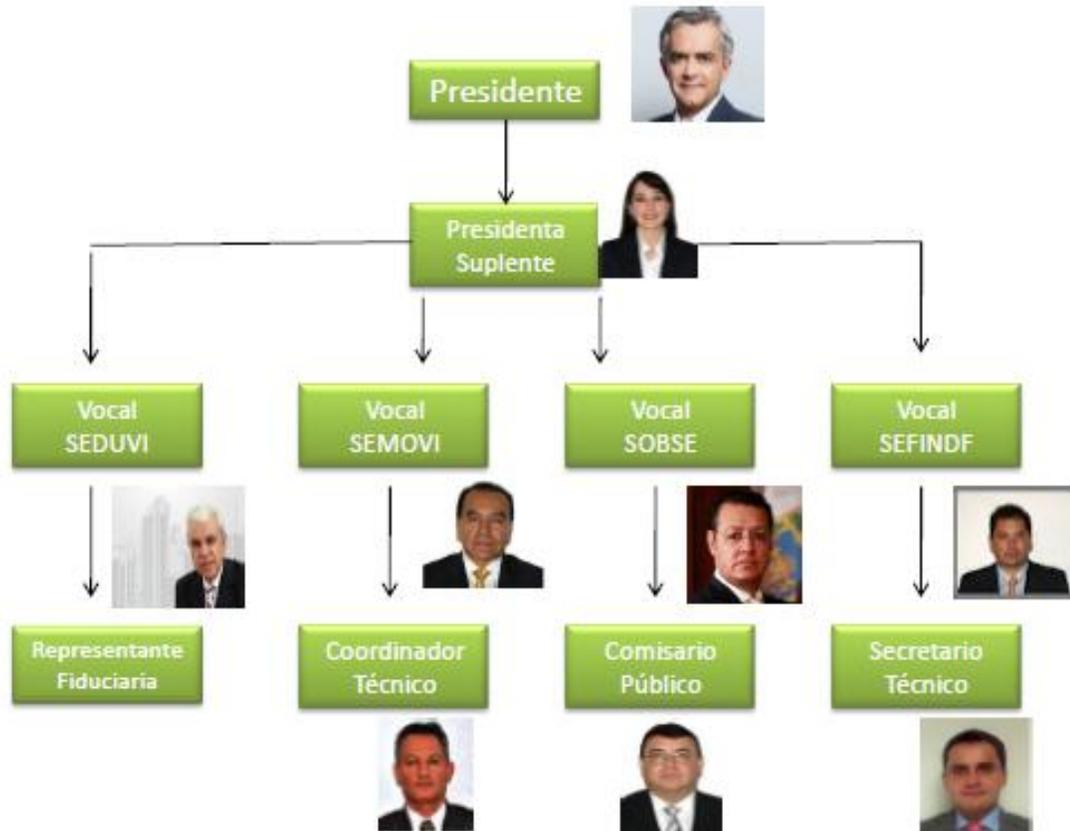
De conformidad con el artículo 66 de la Ley Orgánica en comento en los contratos constitutivos de fideicomisos de la Administración Pública del Distrito Federal, se deberá reservar al Jefe de Gobierno la facultad expresa de revocarlos, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permite, lo cual aplica al fideicomiso del Fondo Ambiental Público

del Distrito Federal, el cual no podrá ser revocado en términos de la facultad que goza el Jefe de Gobierno de conformidad con el artículo en comento.

El Consejo Técnico, está facultado para desempeñarse como Órgano de Gobierno del Fondo Ambiental Público y se conforma de la siguiente manera:

- Un presidente, que será el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Un vocal y presidente suplente, que será el titular de la Secretaria de Medio Ambiente.
- Un vocal, que será el titular de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Un vocal, que será el titular de la Secretaria de Transportes y Vialidad.
- Un vocal, que será el titular de la Secretaría de Obras y Servicios.
- Un vocal, que será el titular de la Secretaría de Finanzas.

Integración Actual del Consejo Técnico del Fondo Ambiental Público del Distrito Federal⁸⁸.



A su vez, en las sesiones del Consejo Técnico deberán asistir con voz pero sin voto, el representante de la institución fiduciaria, designado y autorizado por la institución bancaria; el Coordinador del Consejo Técnico del Fondo Ambiental, designado por el Presidente Propietario o Suplente del Consejo Técnico; el Comisario Público, designado por la Contraloría General del Distrito Federal y el Secretario Técnico, designado por el presidente del Consejo Técnico. Cada

^{88 88} Actualmente el Consejo Técnico se encuentra integrado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal Miguel Ángel Mancera Espinoza, Tanya Müller García titular de la Secretaría del Medio Ambiente, Simón Neumann Laderzón titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Rufino H. León Tovar titular de La Secretaría de Transportes y Vialidad, Luis Alberto Rábago Martínez titular de la Secretaría de Obras y Servicios, Edgar Abraham Amador Zamora titular de la Secretaría de Finanzas.

miembro propietario debe designar un suplente para el caso de ausencia en las sesiones.

El Consejo Técnico debe reunirse por lo menos cuatro veces al año de forma ordinaria y las veces que lo considere necesario de forma extraordinaria. Las sesiones del Consejo Técnico para considerarse válidamente constituida debe contar con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros; la convocatoria se realizará a través del Secretario Técnico mediante escrito dirigido a cada uno de los miembros propietarios del Consejo Técnico.

Las resoluciones del Consejo Técnico serán válidas cuando la votación sea de la mitad más uno de los miembros que hayan asistido a la sesión. En caso de empate el Presidente es quien cuenta con el voto de calidad.

El Consejo Técnico del Fondo Ambiental Público, con base en el Acuerdo tiene entre sus facultades y obligaciones:

- Autorizar el desarrollo y ejecución de las acciones relativas a los programas vinculados con la inspección y vigilancia en materia ambiental,
- Instruir al Fiduciario por escrito;
- Autorizar y determinar los actos jurídicos y materiales de administración en beneficio de los programas vinculados con el Fondo Ambiental Público, así como los actos jurídicos y materiales que se requieran para la conservación de los Fondo;
- Autorizar la realización de las acciones de divulgación, promoción, conservación del medio ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico;
- Emitir las Reglas de operación del Fondo Ambiental Público; Autorizar y vigilar la debida aplicación y utilización del patrimonio fideicomitido y los egresos que con cargo a los fondos adinerados se realicen por el Fiduciario;

- Informar a la Secretaría de Finanzas del manejo y monto de los rendimientos producto de las operaciones y de la inversión de fondos que pasen a formar parte del patrimonio fideicomitado;
- Vigilar el estado que guarde el patrimonio del Fideicomiso y formular observaciones u objeciones a los estados de cuenta que expida el Fiduciario, así como a los estados financieros, los cuales deben incluir reportes analíticos de las inversiones, aplicaciones patrimoniales, rendimientos, honorarios, impuestos y comisiones;
- Designar a las personas a las que el Fiduciario deberá otorgar poderes e instruirlo por escrito, sobre la amplitud, límites o modalidades, par que en representación del propio Fiduciario lleven a cabo la defensa del patrimonio del Fideicomiso ante cualquier autoridad;
- Dictar las instrucciones para resolver los asuntos relacionados con la ejecución de los fines del Fideicomiso del Fondo Ambiental Público. En especial cuando se deba erogar algún pago o egreso previsto, señalará el importe del pago, nombre del receptor del pago, periodicidad de éste y los conceptos que se estén cubriendo con cada pago;
- Aprobar el anteproyecto de egresos, en términos de la normatividad aplicable;
- Instruir por escrito a la Fiduciaria para que celebre convenios con los sectores interesados en la materia ambiental;
- Autorizar la realización de auditorías a la operación del Fideicomiso del Fondo Ambiental Público, debiendo señalar el despacho o profesionista que las realizará así como los montos que deberán ser cubiertos y en general, tendrá todas las facultades y obligaciones necesarias para que los bienes fideicomitados se apliquen a pagar las erogaciones que requieran las actividades para la consecución de los fines del Fondo Ambiental Público;

- Y por último, las señaladas para los Fideicomisos Públicos en las disposiciones jurídicas aplicables a las Entidades Paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal.

El Fondo Ambiental Público para el Distrito Federal, con aprobación del Consejo Técnico está facultado para suscribir convenios y contratos con organizaciones nacionales e internacionales en que así se requiera.

El 4 de septiembre del año 2002, fue firmado por el Secretario de Finanzas y la Coordinadora del Sector de la Secretaria de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, el contrato de fideicomiso, establecido de la siguiente manera:

- Fideicomitente: El Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaria de Finanzas.
- Fiduciario: Scotiabank Inverlat, S.A; Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Scotiabank Inverlat, División Fiduciaria, Institución de Banca Múltiple.
- Fideicomisario: El Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaria de Finanzas.

En el contrato se establece la constitución del Fideicomiso de Administración, el que se le denomino en ese acto, "Fondo Ambiental Público del Distrito Federal" integrado con un monto inicial de \$2, 000,000.00 (Dos millones de pesos 00/100 M.N.).

El patrimonio del Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, de conformidad a la Cláusula Tercera contrato se integrara de la siguiente manera:

- La cantidad por la que fue constituida es decir, \$2, 000,000.00 (Dos millones de pesos 00/100 M.N.).

- Las herencias, legados y donaciones que sean recibidas del numerario;
- Los recursos que se destinen del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;
- Los productos que sean generados por la inversión de fondos;
- Los recursos generados por el pago de indemnizaciones judiciales en las que se ejerza a acción de responsabilidad por el daño ocasionado al ambiente;
- Y por último, los demás recursos que se generen por cualquier otro concepto, en este rubro ingresan el monto de las multas que se impongan por infracciones a las disposiciones ambientales en términos del artículo 70 de la Ley Ambiental.

El Fiduciario puede invertir los recursos que constituyan el patrimonio fideicomitado, ya sea por instrucciones o política de inversión que haya acordado el Comité Técnico, o bien como el mismo Fiduciario decida invertir, administrar y custodiar el patrimonio fideicomitado siempre y cuando sea a través de los siguientes instrumentos, títulos, valores o documentos:

- Instrumentos de Deuda o Instrumentos de Mercado de Dinero de alto rendimiento y fácil realización.
- Sociedades de inversión en instrumentos de deuda.
- En cualquier Instrumento, título o documento que durante la vigencia del contrato y posterior a la firma del mismo, aparezca en el mercado con las características anteriores.
- Los Instrumentos Títulos o Documentos en que se realice la inversión, pueden inscribirse en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, pero de ninguna manera, debe adquirirse papel comercial sin aval bancario.

Así mismo, la cláusula quinta del multicitado contrato, establece los fines de la constitución del contrato de fideicomiso del Fondo Ambiental Público del Distrito Federal. Por lo tanto el fiduciario debe destinar los recursos fideicomitidos previa autorización del Comité Técnico, para los siguientes fines:

- La realización de acciones de conservación del medio ambiente, la protección ecológica y la restauración del equilibrio ecológico; así como del manejo y administración de las áreas naturales protegidas.
- El desarrollo de programas vinculados con la inspección y vigilancia en materia ambiental en el Distrito Federal, previa aprobación del Comité Técnico entre las que se encuentran:
 - a. La prevención y control de la contaminación atmosférica proveniente de fuentes fijas o móviles sujetas a la jurisdicción del Distrito Federal.
 - b. La prevención y control de la contaminación de las aguas sujetas a la jurisdicción del Distrito Federal, y que no sean consideradas aguas nacionales.
 - c. El control de la contaminación y conservación del suelo.
 - d. La conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales sujetos a la jurisdicción del Distrito Federal.
 - e. La protección y conservación de la flora y la fauna en las áreas naturales protegidas y en el suelo de conservación competencia del Distrito Federal.

f. En la evaluación y autorización del impacto ambiental y riesgo de otras actividades.

- El pago de servicios ambientales proporcionados por los ecosistemas.
- El desarrollo de programas de educación e investigación en materia ambiental y para el fomento y difusión de experiencias y prácticas para la protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y el ambiente.
- El fiduciario con aprobación del Consejo Técnico puede celebrar convenios con los sectores interesados en participar en los temas de la materia ambiental.
- El fiduciario está encargado de recibir las aportaciones o donaciones en numerario o en especie que sean aportadas al Fideicomiso.
- El fiduciario debe invertir los recursos monetarios que formen parte del patrimonio del fideicomiso.
- El fiduciario debe realizar todos los actos jurídicos y materiales necesarios, así mismo, debe informar mensualmente al Comité Técnico sobre el estado que guarda el patrimonio del fideicomiso y los movimientos de ingresos, egresos, inversiones, y los movimientos realizados en el mismo.
- El fiduciario debe entregar previa autorización del Comité Técnico, las cantidades necesarias a favor de las personas que indiquen para cubrir los importes que correspondan por concepto de impuestos, derechos o contribuciones fiscales que en su caso resulten de la ejecución del fideicomiso.
- Y en general, se debe velar para llevar a cabo la realización de todos los actos que sean necesarios para los fines objeto del fideicomiso.

- Principales actividades del Fondo Ambiental Público del Distrito Federal.

Conforme lo señalado por el artículo 69 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal, los recursos del Fondo Ambiental Público se destinarán a las siguientes actividades:

- I. La realización de acciones de conservación del medio ambiente, la protección ecológica y la restauración del equilibrio ecológico;
- II. La vigilancia y conservación de los recursos naturales en Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica;
- III. El manejo y la administración de las áreas naturales protegidas;
- IV. El desarrollo de programas vinculados con inspección y vigilancia en las materias a que se refiere esta Ley;
- V. La retribución por proteger, restaurar o ampliar los servicios ambientales;
- VI. La retribución por la conservación de los servicios ambientales en Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica;
- VII. El desarrollo de programas de educación e investigación en materia ambiental y para el fomento y difusión de experiencias y prácticas para la protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y el ambiente;
- VIII. El cuidado y protección de los animales del Distrito Federal;
- IX. La supervisión del cumplimiento de los convenios con los sectores productivo y académico, y
- X. La supervisión del cumplimiento de los convenios con los sectores productivo y académico;
- IX. La reparación de los daños ambientales;
- XII. los proyectos de participación ciudadana previamente analizado y que cuenten con la autorización de la Procuraduría con relación a los recursos naturales de la Tierra.

Para ello, de acuerdo a la información emitida por la Secretaría de Finanzas, del Gobierno del Distrito Federal, durante el año 2014 el Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, ejerció el presupuesto de egresos de la siguiente manera:

En el área de desarrollar programas de alto impacto económico y social para el aprovechamiento diversificado y sustentable del territorio, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ambientales, fomentando la participación ciudadana proporciono:

- Para el apoyo para la conservación y restauración de ecosistemas fue asignado un total de \$ 50, 468,873
- Para apoyos para la participación social para la conservación y restauración de ecosistemas \$61,901,800
- En acciones económicas para la explotación forestal sustentable \$1,062,055
- En apoyo para inversión en equipamiento e infraestructura \$8,496,443
- En apoyos al mejoramiento ambiental \$112,000,00
- En retribución por la conservación de servicios ambientales en reservas ecológicas comunitarias y áreas comunitarias de conservación ecológica se realizó una inversión pública de \$100,000,000

Mientras que para mejorar la calidad del aire para proteger la salud de mujeres y hombres, con atención a sus necesidades específicas, en congruencia con las nuevas políticas de desarrollo urbano se asignó:

- Para la detección de vehículos sin verificación vehicular o vehículos contaminantes \$10, 000,000.

Tabla del Ejercicio de presupuesto asignado y presupuesto ejercido en el año
2014.⁸⁹

Ejercicio	Trimestre	Denominación del capítulo de gasto	Presupuesto asignado	Presupuesto ejercido
2014	Enero Septiembre	Servicios personales	544,800	540,997.56
2014	Enero Septiembre	Materiales y suministros	4,012,436.9	387,805.2
2014	Enero Septiembre	Servicios generales	123,712,218.4	51,741,315.71
2014	Enero Septiembre	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	105,970,309	82,773,257.6
2014	Enero Septiembre	Bienes muebles, inmuebles e intangibles	392,047.92	-
2014	Enero Septiembre	Inversión Pública	-	-
2014	Enero Junio	Materiales y suministros	2,452,028.14	-
2014	Enero Junio	Servicios generales	109,142,059.42	7,006,048
2014	Enero Junio	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	141,529,171	52,076,866.77
2014	Enero Junio	Bienes muebles, inmuebles e intangibles	1,846,590.44	-
2014	Enero Junio	Inversión Pública	100,000,000	-
2014	Enero Marzo	Servicios generales	3,132,409	-
2014	Enero Marzo	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	21,743,666	8,843,691.30
2014	Enero Marzo	Inversión Pública	17,499,999	-

⁸⁹http://www.sedema.df.gob.mx/transparencia/index.php?option=com_content&view=article&id=73&Itemid=126

Programas ejecutados durante el ejercicio 2014.

Ejercicio	Periodo que se reporta	Nombre del documento	Descripción
2014	Cuarto Trimestre	Programa y Estrategia Local de Acción Climática Ciudad de México 2014 – 2020	La Estrategia Local de Acción Climática de la Ciudad de México (ELAC) 2014- 2020 es el instrumento orientador que guiará la política del Gobierno de la Ciudad de México para la atención a los efectos del cambio climático. En términos generales, establece el marco científico, técnico e institucional para la mitigación y adaptación como referentes fundamentales para el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México (PACCM).
2014	Tercer Trimestre	Programa y Estrategia Local de Acción Climática Ciudad de México 2014 – 2020	La Estrategia Local de Acción Climática de la Ciudad de México (ELAC) 2014- 2020 es el instrumento orientador que guiará la política del Gobierno de la Ciudad de México para la atención a los efectos del cambio climático. En términos generales, establece el marco científico, técnico e institucional para la mitigación y adaptación como referentes fundamentales para el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México (PACCM).
2014	Segundo Trimestre	Programa y Estrategia Local de Acción Climática Ciudad de México 2014 – 2020	La Estrategia Local de Acción Climática de la Ciudad de México (ELAC) 2014- 2020 es el instrumento orientador que guiará la política del Gobierno de la Ciudad de México para la atención a los efectos del cambio climático. En términos generales, establece el marco científico, técnico e institucional para la mitigación y adaptación como referentes fundamentales para el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México (PACCM).
2014	Primer Trimestre	Programa y Estrategia Local de Acción Climática Ciudad de México 2014 – 2020	La Estrategia Local de Acción Climática de la Ciudad de México (ELAC) 2014- 2020 es el instrumento orientador que guiará la política del Gobierno de la Ciudad de México para la atención a los efectos del cambio climático. En términos generales, establece el marco científico, técnico e institucional para la mitigación y adaptación como referentes fundamentales para el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México (PACCM).

5.2.1. Programa de Acción Climática de la Ciudad de México.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, el Presupuesto ejercido en el año 2014, se enfocó al Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2014-2020.

El Programa de Acción Climática de la Ciudad de México (PACCM) 2014-2020 es un instrumento de planeación que integra, coordina e impulsa acciones para disminuir los riesgos ambientales, sociales y económicos derivados del cambio climático; al mismo tiempo que promueve el bienestar de la población a partir de las líneas estratégicas contenidas en la Estrategia Local de Acción Climática (ELAC).

El PACCM 2014-2020 busca robustecer la política climática del GDF construyendo sobre los logros del programa anterior. Los criterios que rigen al PACCM son el consenso interinstitucional al interior del GDF, la equidad social, la equidad de género, la calidad de vida de los ciudadanos en el marco del desarrollo sustentable, la coyuntura entre programas públicos federales y locales, la inclusión social y de tomadores de decisiones y la flexibilidad para adaptar las acciones propuestas a nuevos cambios tecnológicos.

El objetivo primordial del PACCM es el incremento en la calidad de vida y el desarrollo sustentable con baja intensidad de carbono en la Ciudad de México.

Asimismo el programa busca:

- Reducir emisiones de compuestos de efecto invernadero.
- Disminuir las condiciones de vulnerabilidad e incrementar las capacidades adaptativas de los ciudadanos frente al cambio climático.
- Contar con una ciudadanía culta, informada y sensible al tema.
- Incrementar la competitividad social de la Ciudad de México.

- Inducir la gobernabilidad y gobernanza en el proceso de implementación Impulso a la calidad de vida Consenso con implementadores Inclusión con tomadores de decisión y la sociedad Fomento a la cohesión y la participación colectiva Equidad de género Gobernabilidad y gobernanza Flexibilidad para redefinición de medidas.
- Establecer la co-responsabilidad gobierno-sociedad para lograr una economía en emisiones bajas en carbono y prevención de riesgos.

Mediante la implementación del PACCM se espera alcanzar la mitigación directa de aproximadamente 8 millones de toneladas de CO2 acumuladas al año 2020. Es importante señalar que existe un potencial de mitigación indirecta adicional cercano a los 2 millones de toneladas de CO2, con lo que el potencial de mitigación total puede ascender a aproximadamente 10 millones de toneladas de CO2 para el año 2020. Esto representaría una disminución de casi el 30% de las emisiones acumuladas en el periodo de vigencia del Programa.

Para alcanzar estas metas, el PACCM incluye acciones específicas para cada uno de los ejes estratégicos que conforman la Estrategia Local de Acción Climática (ELAC).

Dichos ejes buscan maximizar las sinergias entre la adaptación y la mitigación, esto con la finalidad de aumentar la relación costo-efectividad de las acciones que se implementen para hacerlas más atractivas a posibles financiadores y a otros entes con capacidad de decisión.

- Ejes Estratégicos de la ELAC Y EL PACCM 2014-2020.

- Eje 1 Transición energética urbana y rural.
- Eje 2 Contención de la mancha urbana.
- Eje 3 Mejoramiento ambiental.

- Eje 4 Mejoramiento sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad.
- Eje 5 Construcción de resiliencia.
- Eje 6 Educación y comunicación.
- Eje 7 Investigación y desarrollo.
-

- Estrategia Local de Acción Climática de la Ciudad de México 2014–2020.

La Estrategia Local de Acción Climática de la Ciudad de México (ELAC) 2014-2020 es un instrumento que ayuda a México a atender los problemas del cambio climático.

La calidad de vida y el desarrollo sustentable, son temas de gran importancia para la Estrategia Local de Acción Climática de la Ciudad de México, que tiene entre sus objetivos:

- La calidad de vida y el desarrollo sustentable de los ciudadanos.
- Establecer metas de mitigación de emisiones y adaptación a los efectos del cambio climático.
- Ser un instrumento de planeación a mediano y largo plazo para alcanzar el desarrollo económico sustentable.
- Ser un instrumento rector, con una política robusta, coordinada eficiente para cumplir con los objetivos de mitigación y adaptación.
- Establecer las prioridades locales de atención a través de ejes estratégicos.
- Incrementar la competitividad social de la Ciudad de México.

Conclusiones.

Como referí a lo largo de este trabajo, la protección del medio ambiente es una garantía constitucional de la tercera generación de los derechos humanos, que exige hacerse cargo de las obligaciones que posibilitan este derecho. Se trata de un conjunto de deberes equivalentes, donde existe la necesidad de que los seres humanos optemos por un estilo de vida que comprenda que los bienes naturales son inalienables.

El derecho a un medio ambiente debe entenderse como la creación de compromisos entre generaciones, pues no basta satisfacer las necesidades de las generaciones presentes si por ello se compromete a las generaciones futuras.

Hoy día, la propuesta de la tutela jurídica de los derechos ambientales advierte la necesidad de crear espacios de reflexión para concientizar a la gente, de no cometer atrocidades que pongan en peligro a nuestra especie. Debemos asumir una postura personal de responsabilidad frente al uso que hacemos de los bienes que nos aporta la naturaleza.

Cabe resaltar, que el principal objetivo del Derecho Ambiental es prevenir que se ocasione un daño al ambiente y no la Reparación del Daño, no obstante lo anterior, en la actualidad el principio analizado en el presente trabajo denominado “quien contamina paga” se encarga de respaldar al medio ambiente de todo aquel que contamina o causa daño a los recursos naturales.

En la actualidad, el Derecho Internacional creó de manera innovadora los Fondos Ambientales como instrumentos de la política ambiental, que como mecanismos financieros tienen la capacidad de actuar como organizaciones independientes a través de programas efectivos que apoyan la conservación de la naturaleza y salvaguardan el derecho humano a un medio ambiente adecuado.

Así mismo, después de analizar con precisión la estructura de estos instrumentos, podemos señalar que los fondos ambientales son más que simples mecanismos financieros que presentan estructuras reguladoras, y permiten actuar como agentes de subsidios, que por lo general tienen acceso a mayores fuentes de apoyo que las organizaciones no gubernamentales, y pueden manejar mayores cantidades de dinero para desarrollar programas y seleccionar actividades y proyectos que ayuden al mejoramiento y conservación de la naturaleza.

La actividad central de los fondos ambientales ha sido la de movilizar recursos desde diversas fuentes – entre éstas los donantes internacionales, los gobiernos nacionales y el sector privado – y canalizarlos en forma de donación para múltiples programas y proyectos sobre el terreno a través de organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones de base comunitaria (OBC) y organismos gubernamentales (tales como las direcciones de parques nacionales).

A lo largo de las últimas dos décadas, los fondos ambientales han obtenido valiosos aprendizajes de la experiencia y han compartido sus buenas prácticas a través de redes como la RedLAC (Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe).

En razón de lo anterior, se han elaborado a nivel regional Estándares de Práctica voluntarios para los Fondos Ambientales y para la Conservación, los cuales sirven de herramienta para el mejoramiento de su diseño, administración y monitoreo y evaluación.

La mayoría de los fondos ambientales se manejan a través de un comité técnico que se encarga de la revisión, selección de propuestas y supervisión de proyectos.

Algunos fondos ambientales usan a sus comités de asesoría, mientras otros esperan que el comité de asesoría se reúna periódicamente para tratar temas de fondo, o para votar sobre la selección de proyectos que requieran financiamiento.

Los comités de asesoría técnica, son una herramienta a través de la cual la unidad de administración puede ejercer una revisión técnica y financiera adecuada de las propuestas, proyectos y consultas que se pretendan llevar a cabo con el financiamiento de estos fondos.

Los fondos ambientales son mecanismos permanentes de financiamiento, que aportan subsidios y asistencia técnica, a su vez, ellos reciben fondos de fuentes internacionales y nacionales para luego establecer programas de conservación y de uso sustentable abiertos o específicos, que respondan a temas de interés nacional y con relación al ambiente.

La administración de activos financieros o de inversión de un fondo ambiental, es un aspecto importante para asegurar el éxito de los objetivos ambientales del fondo. Sin embargo, la elección del administrador de activos y de los criterios de inversión es instaurada hasta que el fondo se encuentra establecido.

No obstante lo anterior, si bien es cierto que en la actualidad existen instrumentos que tutelan al ambiente, también lo es que de manera individual debemos tomar conciencia.

Congruente con la concurrencia en materia ambiental entre Federación, Estados y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, son 28 estados y el Distrito Federal los que en su legislación ambiental establecen fondos ambientales ya sea como instrumentos de política ambiental o bien, como receptores o destinatarios de los ingresos que se obtengan de las multas por infracciones a lo dispuesto en la ley, sus reglamentos y demás disposiciones que de ella se deriven, así como los que se obtengan del remate en subasta pública o la venta directa de los bienes decomisados, a fin de destinarlos al desarrollo de programas vinculados con la inspección y la vigilancia en materia ambiental.

En el ámbito federal se expidió en junio de 2013, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que tiene por objeto regular la responsabilidad

ambiental y la reparación de los daños causados al ambiente, esta Ley, da lugar a un tipo de responsabilidad que no se había querido regular, esto es, se regula la responsabilidad ambiental, que no es civil, penal o administrativa, sino una nueva y diversa que nace a partir de los daños causados al ambiente.

Y establece el Fondo de Responsabilidad Ambiental, el cual tiene como objeto, el pago de la reparación de los daños que sean causados al ambiente, en los casos en que por razones de urgencia o importancia determine la Administración Pública Federal.

La Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, establece como instrumento de la Política de Desarrollo Sustentable del Distrito Federal, la creación de un Fondo Ambiental Público desde su expedición como Ley Ambiental del Distrito Federal en el año 2000.

Los recursos de dicho Fondo Ambiental Público se destinarán a la realización de acciones de conservación del medio ambiente, la protección ecológica y la restauración del equilibrio ecológico; la vigilancia y conservación de los recursos naturales en Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica; el manejo y la administración de las áreas naturales protegidas; el desarrollo de programas vinculados con inspección y vigilancia; la retribución por proteger, restaurar o ampliar los servicios ambientales; la retribución por la conservación de los servicios ambientales en Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica; el desarrollo de programas de educación e investigación en materia ambiental y para el fomento y difusión de experiencias y prácticas para la protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y el ambiente; el cuidado y protección de los animales del Distrito Federal; la supervisión del cumplimiento de los convenios con los sectores productivo y académico, y la reparación de daños ambientales.

Tomando como parámetro la experiencia internacional en la Región de América Latina y el Caribe, en cuanto a la Red de Fondos Ambientales, particularmente por

cuanto hace al Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza que es miembro activo de dicha Red, se considera que debería reformarse la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, a fin de que en su artículo 71 relativo a la integración del fondo, su organización y sus reglas de funcionamiento, den las bases para que de igual forma se conforme por representantes de diversos sectores de la sociedad, incluyendo empresarios, expertos sociales, académicos y miembros de organizaciones conservacionistas de la sociedad civil y se apoye de varios comités por áreas específicas.

Así mismo que en lo relativo a los recursos que lo integran, se considera viable el permitir atraer recursos financieros principalmente de organismos internacionales y fundaciones privadas. Si estos recursos son patrimoniales, se le de manejo financiero y los intereses generados se canalicen a proyectos de conservación y el capital inicial guardado a perpetuidad, para generar intereses y asegurar financiamiento permanente a la conservación y protección del ambiente. Si los recursos son extinguidos, se canaliza directamente a proyectos que se ejecutarán en campo sin esperar a que generen intereses.

De igual forma se propone se permita por disposición expresa de la Ley Ambiental que el Fondo financie acciones de conservación y protección al ambiente, principalmente de dos formas: a) a través de apoyo a proyectos mediante convocatoria pública, convocatoria dirigida o apoyo estratégico; o b) a través del financiamiento de Programas Operativos Anuales (POA) que son planes de trabajo para proyectos específicos, tal es el caso de las áreas naturales protegidas.

Finalmente y aprovechando los Estándares de Práctica voluntarios para los Fondos Ambientales y para la Conservación, la incorporación de estrategias de gobernanza; operaciones; administración; gestión de activos; información, monitoreo y evaluación y; la movilización de recursos, optimizando así por una

parte el manejo y administración de los recursos y por otra, transparentando el ejercicio de los mismos bajo rendición de cuentas.

Los proyectos y las innovaciones que México ha adoptado o creado para el cuidado al ambiente son muchas, pero aún falta mucho por hacer, por ello, no es suficiente que se establezcan o existan instrumentos, principios o cualquier otro medio de ayuda, si no generamos juntos una educación ambiental, donde todos seamos participes y consientes de la importancia del cuidado a nuestro ambiente.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Arroyo Cisneros, Edgar Alan - El Derecho Fundamental al Medio Ambiente. 2012.
- ✓ Arellano Hobelsberger Walter – Metodología Jurídica. 2014.
- ✓ Baqueiro Rojas, Edgard – Introducción al derecho ecológico. 2011.
- ✓ Batiza Marcial Lujan, Rodolfo – El Fideicomiso. 2011.
- ✓ Brañes Ballesteros, Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica, 2da. Edición México, año 2000.
- ✓ Borrás Pentinat, Susana – Los regímenes internacionales de protección del medio ambiente. 2011.
- ✓ Carbonell, Miguel – Compendio de derecho ambiental. 2010.
- ✓ CEPAL-PNUMA. La Sostenibilidad del Desarrollo en América Latina y El Caribe: Desafíos y Oportunidades. Río de Janeiro, Brasil. 2001.
- ✓ Cervantes Altamirano, Efrén, Los fideicomisos estatales, s.e; México, 1982.
- ✓ Cifuentes López – Protección Jurídica al Ambiente. 2002.
- ✓ De La Fuente Rodríguez, Jesús, Tratado de derecho bancario y bursátil, 6ª. ed.; México, Porrúa 2010.
- ✓ Ecofondo. Consulta Regional Sobre Fondos Ambientales Nacionales en América Latina y el Caribe, Reporte Final. Cartagena, Colombia. 1996.
- ✓ García G, Dora Elvira – Problemas actuales de derecho ambiental. 2010.
- ✓ García López, Tania - Derecho Ambiental Mexicano. Introducción y Principios. 2013.
- ✓ García López, Tania - Quien Contamina Paga. Principio Regulador del Derecho Ambiental. 2013.
- ✓ Gherzi, Carlos Alberto – Daños al ecosistema y al medio ambiente: Cuantificación económica del daño eco ambiental. 2012.
- ✓ Gutiérrez Nájera, Raquel – Introducción al Estudio del Derecho Ambiental. 2011.

- ✓ Hitz-Sánchez, Alex, Paquita Bath, Richard Devine, Patricia León, Bruce Moffat, y Monique A. Zegarra. Rumbo al éxito: una guía para juntas directivas de organizaciones sin fines de lucro. The Nature Conservancy, América Verde Publications. Arlington, Estados Unidos, 2011.
- ✓ Lemus Carrillo, Raúl – Régimen Jurídico del Fideicomiso Público Federal. 2012.
- ✓ Lorenzetti, Ricardo Luis – Teoría del Derecho Ambiental. 2011.
- ✓ Lozano Cutanda, Blanca – Administración y Legislación ambiental. 2011.
- ✓ Mosset Iturraspe, Jorge – Daño Ambiental. 2011.
- ✓ Nava Escudero, Cesar – Estudios Ambientales. 2011.
 - Legislación Ambiental en América del Norte. 2011.
- ✓ Mendoza Popoca, Oswaldo Aníbal – El Fideicomiso Público. 2010.
- ✓ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit – El Fideicomiso Mexicano. 2006.
- ✓ Palos Sosa, Martha Elba – El tributo ambiental local: modelos principios y participación social. 2012.
- ✓ Pigrau Sole, Antoni – Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas. 2011.
- ✓ PNUD. Informe del Taller sobre Fortalecimiento de los Fondos Ambientales en América Latina y el Caribe, Yucatán, México. 1997.
- ✓ Quintana Valtierra, Jesús – Derecho Ambiental Mexicano. Lineamientos Generales. 2013.
- ✓ Ramírez Ortiz, Diana – Derecho ambiental y desarrollo sustentable. 2012.
- ✓ Revuelta Vaquero, Benjamín – Los Retos del Derecho Ambiental en México. 2011.
- ✓ Sánchez Gómez, Narciso – Temas Selectos de Derecho Ambiental.
- ✓ Simental Franco, Víctor Amaury – Derecho Ambiental.
- ✓ Vargas Díaz Barriga Luis David – Aspectos Prácticos del Contrato de Fideicomiso. 2012.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- ✓ Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, 19 a edición, Ed. Espasa- Calpe, Madrid, 1970.
- ✓ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomo IV Ed. Porrúa, México, 2002.

CIBERGRAFÍA

- ✓ http://fmcn.org/wp-content/uploads/2012/02/fondos_ambientales.pdf
- ✓ <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.
- ✓ http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos
- ✓ http://www.idhc.org/esp/1241_ddhe.asp.
- ✓ <http://redlac.org/miembros/>.
- ✓ http://www.wwf.org.mx/quienes_somos/
- ✓ <http://www.iucn.org/es/>
- ✓ <http://fmcn.org>
- ✓ http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2013-02-20130217_MA_INFORME_COMISION_DF.pdf
- ✓ http://www.sedema.df.gob.mx/transparencia/index.php?option=com_content&view=article&id=73&Itemid=126
- ✓ www.pot.gob.mx/pot/directorio/begin.do?method=begin...00016
- ✓ <http://redlac.org/miembros/>
- ✓ <http://www.semarnat.gob.mx/leyesy normas/Pages/leyesdelsectorestatal.asp>

LEGISLACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL

Legislación nacional

- ✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ✓ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- ✓ Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- ✓ Ley General de Bienes Nacionales.
- ✓ Código Civil Federal.
- ✓ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- ✓ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- ✓ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- ✓ Ley Ambiental del Distrito Federal.
- ✓ Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

Legislación internacional

- ✓ Carta de la Organización de las Naciones Unidas.
- ✓ Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
- ✓ Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.
- ✓ Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- ✓ Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".
- ✓ Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.
- ✓ Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.
- ✓ Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
- ✓ Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes.
- ✓ “Nuestro Futuro Común”, elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas.