



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

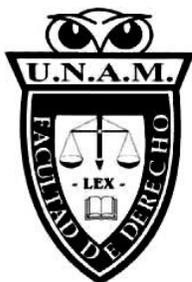
**LA FISCALIZACIÓN DE LAS MULTAS  
AMBIENTALES EN EL DISTRITO FEDERAL**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**MARÍA FERNANDA SÁNCHEZ VALDEZ**



**DIRECTOR DE TESIS:  
MTRO. ORLANDO MONTELONGO VALENCIA**

**Ciudad Universitaria, 2014.**



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.

**Para:**

Mi Papá, Pedro Sánchez Rivera, por apoyar mis decisiones, especialmente aquellas con las que no estaba de acuerdo. Mi mamá, Alba María Valdez Gil, por creer en mi capacidad y alentarme a salir adelante. A ambos, por enseñarme a ser independiente.

Mi hermano, Pedro Enrique Sánchez Valdez, por ser mi compañero y obligarme a crecer. Mi hermana, María Fernanda Basurto Flores, por permitirme ser su hermana mayor. Mi hermana, María Natalia Coronado Valdez, por ser una sonrisa en mi vida.

Mi abuela, Luz María Gil Guillén, por vencer obstáculos, ser mi apoyo y mi hogar.

Mis abuelos, Pedro Sánchez Carrera y Lucía Rivera Lozoya, por ser mi definición de Familia.

Mi abuelo, Enrique Ricardo Valdez Yáñez, por sus infinitas enseñanzas.

Mis tíos, Clementina Gil de Lester, Amanda Valdez Careaga y Jesús María Garza Valdés, por ser inspiración, ejemplo y guía.

Ramsés Rodríguez, por acompañarme de la mano.

Mis compañeras y amigas, Valeria Bustamante, Aline Blanco y Brenda Barrera, por enseñarme qué significa “dijese nada”.

La Universidad y la Facultad de Derecho por hacer posible mi sueño.

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo I. Derecho Financiero</b> .....	5
1.1. Actividad Financiera del Estado .....	5
1.2. Concepto de Derecho Financiero .....	6
1.3. Ramas del Derecho Financiero .....	7
1.3.1. Derecho Presupuestario .....	8
1.3.1.1. Ley de Ingresos .....	8
1.3.1.2. Presupuesto de Egresos .....	10
1.3.2. Derecho Fiscal .....	11
1.3.2.1. Concepto .....	11
1.3.2.2. Fuentes del Derecho Fiscal .....	12
1.3.2.3. Contribuciones .....	14
1.3.2.4. Principios de las Contribuciones .....	15
1.3.2.5. Accesorios de las Contribuciones .....	16
<b>Capítulo II. Derecho Ambiental</b> .....	18
2.1. Concepto y Fuentes del Derecho Ambiental.....	18
2.2. Antecedentes del Derecho Ambiental .....	24
2.3. Principios del Derecho Ambiental .....	27
2.4. Legislación Federal .....	39
2.5. Legislación Local .....	45
<b>Capítulo III. La Hacienda Pública</b> .....	51
3.1. Hacienda Federal .....	52
3.2. Hacienda de las Entidades Federativas .....	53
3.3. Hacienda Pública del Distrito Federal .....	53
3.3.1. Marco Normativo .....	54
3.3.2. Estructura .....	55
3.3.3. Autoridad Recaudadora .....	56
3.4. Hacienda Municipal .....	57



## INTRODUCCIÓN.

El artículo 69 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal crea el Fondo Ambiental Público e indica que sus recursos se destinarán, entre otros, a: (i) la realización de acciones de conservación del medio ambiente, la protección ecológica y la restauración del equilibrio ecológico y (ii) la reparación de daños ambientales.

Para lo anterior, el artículo 70 de la mencionada Ley, establece que 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 de 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 infracciones 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.

Es importante mencionar que el objetivo principal de la imposición de una multa por infracciones a las disposiciones ambientales, constituye el hecho de resarcir el daño que el infractor causó al medio ambiente mediante su falta a la Ley.

No obstante lo anterior, el proceso de recaudación de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal impide que lo mencionado se actualice, puesto que ésta última se encarga de recaudar las multas por infracciones a las Leyes Ambientales y las multas son sumadas a los ingresos generales del Distrito Federal, para posteriormente, asignar un presupuesto tanto a la Secretaría de Medio Ambiente como al Fondo Ambiental Público, para el cumplimiento de sus fines; sin embargo, dicho monto no corresponde directamente al recaudado mediante las multas por infracciones a las normas ambientales.

Es por esto, que el motivo de la presente investigación se basa en el interés de que, por medio de los ingresos obtenidos por concepto de multas que se interponen por la autoridad por infracciones a la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, se realice una correcta aplicación de los recursos destinados a resarcir el daño causado al medio ambiente por los infractores de la normatividad y, a su vez, se establezcan programas y acciones encaminadas a mejorar la calidad del medio ambiente en el Distrito Federal, en adición a los recursos que el Gobierno del Distrito Federal deba asignar a dichos programas.

Por lo anterior, mediante una reforma al sistema de recaudación de las Multas Ambientales, se lograría que la captación de recursos al Fondo Ambiental Público sea efectiva y transparente, con el objeto de que sean aplicados de manera adecuada al mejoramiento del medio ambiente en el Distrito Federal y a resarcir el daño causado al mismo en la actualidad.

Así, a lo largo de 5 capítulos, sustentamos nuestra propuesta abordando los aspectos relevantes para la exposición del presente estudio.

En el primer Capítulo denominado *Derecho Financiero*, trataremos su definición, misma que es analizada con el objeto de sentar los conceptos básicos. En el mismo también se relacionan los conceptos relativos a la Actividad Financiera del Estado, el Derecho Financiero y sus ramas, para finalizar analizando el concepto de Derecho Fiscal y los elementos inherentes a éste, vinculados íntimamente al tema del presente trabajo.

En el segundo capítulo titulado *Derecho Ambiental*, desarrollamos los conceptos básicos y principios de Derecho Ambiental, puesto que de ellos se desprenden las obligaciones administrativas que, en caso de no cumplirse, generan las multas ambientales en el Distrito Federal.

En el tercer capítulo, *La Hacienda Pública*, nos abocaremos a analizar la institución de la Hacienda Pública tanto Federal, Estatal, del Distrito Federal y Municipal, haciendo énfasis en la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, en su carácter de Hacienda del Distrito Federal.

En el capítulo *Contribuciones en materia ambiental*, desarrollamos las contribuciones ambientales y, específicamente, los Impuestos, Derechos, e incluso los Aprovechamientos.

También referimos el concepto de multa ambiental, específicamente trataremos su fundamento, su forma de recaudación y el destino final de dichas multas.

El capítulo de *Fondos Verdes* contempla ejemplos de fondos verdes tanto en México como en diversos países en Latinoamérica, a fin de conocer ejemplos de tales fondos aplicados en países latinoamericanos por contar con similitudes con nuestro sistema jurídico.

Finalmente proponemos, con el objeto de maximizar la aplicación de los recursos que son destinados al Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, la adición de una disposición a la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal que permita la creación de un Fondo Ambiental dentro de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, a fin de que el Fondo Ambiental Público del Distrito Federal tenga los medios necesarios para dar cabal cumplimiento a sus objetivos.

## CAPITULO I. DERECHO FINANCIERO.

Con el fin de estudiar la recaudación y aplicación de las multas ambientales del Distrito Federal, es necesario conocer los conceptos generales de las áreas del derecho que regulan dichas actividades de recaudación y aplicación, partiendo del concepto de la actividad financiera del Estado en su carácter de recaudador de recursos para alcanzar sus fines, transitando por el Derecho Financiero que estudia dicha actividad y enunciando las ramas de éste último, entre las que se encuentra el Derecho Fiscal, que es la rama especializada en tales actividades.

### 1.1. Actividad Financiera del Estado

El Estado, como ente jurídico-político soberano, tiene implícito a él la Potestad Tributaria que consiste en la capacidad de emitir legislación sobre las contribuciones que son establecidas de manera obligatoria a los particulares, de recaudarlas y de aplicarlas al gasto público.

Sáinz de Bujanda, explica la Actividad Financiera del Estado como sigue: “*es una actividad denominada por un principio político finalista, si bien su contenido es de carácter económico. Esta última orientación es, en nuestra opinión la más correcta. Según ella, el fenómeno financiero es complejo; político, por la naturaleza del ente público que los produce y de los fines que persiguen; económico, por los medios empleados; jurídico, por la forma en que actúa y se desenvuelve.*”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> SÁINZ DE BUJANDA, F., Hacienda y Derecho, vol. I, p.25.

Por lo tanto y con fundamento en la mencionada Potestad Tributaria, la Actividad Financiera del Estado consiste en las acciones encaminadas a recaudar y administrar los recursos del propio Estado, que deberán ser destinados al gasto público y el bien común.

## 1.2. Concepto de Derecho Financiero

Según Raúl Rodríguez Lobato, el Derecho Financiero es la “...rama del Derecho que se ocupa del estudio general del aspecto jurídico de la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, el de la obtención, el de la administración o manejo y el del empleo de los recursos monetarios...”.<sup>2</sup>

Por otro lado, Doricela Mabarak lo define como “...la rama del derecho integrada por un conjunto de normas que tienen por objeto regular las actividades económicas de los órganos públicos, tanto en lo que corresponde a la percepción de los ingresos, como en lo que respecta al ejercicio del gasto.”.<sup>3</sup>

Asimismo, para el autor Adolfo Arrijoa Vizcaíno es “...una disciplina cuyo estudio comprende el análisis y la evaluación del conjunto de normas jurídicas que regulan la obtención por parte del Estado de todos los recursos económicos necesarios para la composición del Presupuesto Nacional.”.<sup>4</sup>

Consideramos que el concepto más acertado es el indicado por Raúl Rodríguez Lobato, puesto que contempla los tres momentos de la actividad financiera del

---

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL, Derecho Fiscal, Editorial Oxford, 2da Edición, México 1998, p. 19.

<sup>3</sup> MABARAK CARECEDO, DORICELA, Derecho Financiero Público, Editorial Mc GRAW-HILL, México 1995, p.9.

<sup>4</sup> ARRIOJA VIZCAINO, ADOLFO, Derecho Fiscal, Editorial Themis, 18ª Edición, México, 2004, p.14.

estado, la obtención de los recursos, la administración de los mismos y la aplicación de los recursos obtenidos para el gasto público.

### **1.3. Ramas del Derecho Financiero**

Como resultado de lo señalado en párrafos anteriores, el Derecho Financiero constituye en sí mismo, una rama de gran amplitud y alcance, razón por la cual, ha sido dividida y clasificada teóricamente para su estudio y aplicación. Por lo tanto, a continuación indicaremos las ramas del Derecho Financiero<sup>5</sup>, tomando en consideración los tres momentos de la Actividad Financiera del Estado, es decir, la obtención, la administración o manejo y la erogación, a saber:

- a) Derecho Presupuestario,
- b) Derecho Patrimonial, y
- c) Derecho Fiscal.

Para efectos del presente estudio, nos abocaremos únicamente al estudio del Derecho Presupuestario y Derecho Fiscal.

---

<sup>5</sup> Cfr DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, op.cit. p. 14.

### 1.3.1. Derecho Presupuestario

Al Derecho Presupuestario, como rama del Derecho Financiero, le corresponde la etapa de erogación para el gasto público de los ingresos obtenidos como resultado de la primera etapa de la Actividad Financiera del Estado (obtención).

Al respecto, Sergio F. de la Garza indica que la división del Derecho Financiero conocida como Derecho Presupuestario “...está representada por todas aquellas normas jurídicas relativas a la preparación, aprobación y control de los presupuestos de ingresos y de egresos, y a las normas sobre rendición de cuentas y sobre responsabilidad de los funcionarios públicos por los daños que causen al Estado.”<sup>6</sup>

En virtud de lo anterior, podemos definir al Derecho Presupuestario como aquel que atiende a las normas jurídicas que regulan la planeación, organización, dirección y control del gasto público.

#### 1.3.1.1. *Ley de Ingresos*

El Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) prevé que es facultad de la Cámara de Diputados la expedición anual de la Ley de Ingresos, mismo artículo que a la letra indica:

---

<sup>6</sup> DE LA GARZA, Op. Cit. p15

*“Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:...  
IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación,  
previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto  
enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones  
que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo”.*

Para lo anterior el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos a más tardar el día 8 del mes de septiembre de cada año.<sup>7</sup>

De la Garza considera a la Ley de Ingresos como el “*acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado constituye por lo general, una mera lista de ‘conceptos’ por virtud de los cuales puede percibir ingresos el Gobierno...*”.<sup>8</sup>

Por lo tanto la Ley de Ingresos puede ser considerada como el catálogo que contiene los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas en la misma, que recibirá la Federación en el Ejercicio Fiscal en cuestión.

En el caso del Distrito Federal, corresponde a la Asamblea Legislativa la tarea de la elaboración de la Ley de Ingresos con base en el artículo 122, apartado C, fracción V, inciso b) de la citada CPEUM, que establece que dicha Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá la facultad de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, debiendo aprobar primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

<sup>7</sup> Artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014.

<sup>8</sup> DE LA GARZA, Op. Cit. p.109

Siguiendo el mismo esquema que la Ley de Ingresos Federal, la Ley de Ingresos del Distrito Federal establecerá los ingresos que percibirá el Distrito Federal provenientes de la recaudación por los conceptos y en las cantidades estimadas y que en la propia Ley se enumeran.

### 1.3.1.2. *Presupuesto de Egresos*

El Presupuesto de Egresos, por su parte, tiene fundamento de igual forma en el Artículo 74 de la CPEUM transcrito párrafos arriba. A este respecto consideramos que el Presupuesto de Egresos se debe entender como el ordenamiento legal que tiene por objeto expresar, de manera anticipada, los proyectos de gasto de las diversas tareas y actividades que las diferentes unidades administrativas públicas han previsto para ejercer en un ejercicio fiscal.<sup>9</sup>

De la Garza, citando a su vez a Laufenburger señala que *“el presupuesto es un acto de previsión de gastos y de ingresos de una colectividad para un periodo determinado, sancionado por el poder legislativo...”*.<sup>10</sup>

En el caso particular del Distrito Federal, es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la encargada de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal.

---

<sup>9</sup> Cfr. RODRIGUEZ LOBATO Op. Cit. p.104

<sup>10</sup> DE LA GARZA, Op. Cit. p. 106

### 1.3.2. Derecho Fiscal

#### 1.3.2.1. *Concepto*

Para De la Garza el Derecho Tributario es *“el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la Administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos oficiosos o contenciosos que pueden surgir y a las sanciones establecidas para su violación.”*<sup>11</sup>

Por su parte, Rodríguez y Lobato lo define como *“el sistema de normas jurídicas que, de acuerdo con determinados principios comunes a todas ellas, regula el establecimiento, recaudación y control de los ingresos de Derecho Público del Estado derivados del ejercicio de su potestad tributaria, así como las relaciones entre el propio Estado y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes.”*<sup>12</sup>

Consideraremos como apropiada para efectos del presente estudio la definición de Rodríguez y Lobato, debido a los elementos que la constituyen, tales como la alusión a los principios de las contribuciones, a la etapa de establecimiento, recaudación y manejo de los ingresos públicos del Estado, así como las relaciones que en virtud de esta actividad se generan entre el propio Estado y los Particulares.

---

<sup>11</sup> DE LA GARZA Op. Cit. p.14

<sup>12</sup> RODRIGUEZ LOBATO Op. Cit. p.13

### 1.3.2.2. Fuentes del Derecho Fiscal

Consideramos que, doctrinalmente, las fuentes del Derecho Fiscal son las siguientes<sup>13</sup>:

- a. *La Ley*: se constituye como la fuente formal del Derecho Fiscal por excelencia, con fundamento en la CPEUM en su artículo 31, fracción IV que establece la obligación de los mexicanos a contribuir al gasto público así como el artículo 73, fracción VII que señala que el Congreso de la Unión está facultado para aprobar las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto destinado al gasto público.
- b. *Decreto-Ley y el Decreto-Delegado*: mientras que el Decreto-Ley se da cuando la Constitución autoriza al Poder ejecutivo para asumir la responsabilidad de dictar disposiciones transitorias ante situaciones graves para la tranquilidad pública, en el Decreto-Delegado la Constitución autoriza al Poder Ejecutivo para emitir normas con fuerza de ley por un tiempo determinado y para objetos definidos, como en el caso del artículo 131 de la CPEUM que señala que el Congreso puede facultar al Ejecutivo para dictar disposiciones en materia de Comercio Exterior.
- c. *El reglamento*: como instrumento de aplicación de la Ley, podemos definirlo como el conjunto de normas jurídicas expedidas por el Ejecutivo que tienen como finalidad facilitar la observancia de las leyes que son expedidas por el Poder Legislativo.

---

<sup>13</sup> Se toma como base para efectos de estructura y delimitación, las fuentes abordadas por el Autor Raúl Rodríguez Lobato. Cfr. RODRIGUEZ LOBATO Op. Cit. P. 25-30.

- d. *Las Circulares*: según Rodríguez y Lobato, la circular es una derivación del reglamento, de carácter administrativo, que entra en la esfera competencial de todos los funcionarios superiores de la Administración Pública, no solo del Presidente de la República.
- e. *La Jurisprudencia*: se constituye como una fuente real del Derecho Fiscal, puesto que sólo sirve de guía o iniciativa para la creación o modificación de las normas fiscales.
- f. *La Costumbre*: puede ser considerada como una fuente real de Derecho Fiscal, puesto que, al igual que la Jurisprudencia, no crea ni modifica la legislación vigente, sin embargo, puede influenciar en los procedimientos que le son aplicables.
- g. *Los tratados Internacionales*: Toda vez que México ha firmado diversos tratados internacionales, sobre todo en materia de doble o múltiple tributación, estos constituyen una fuente muy importante, con fundamento en el artículo 133 de la CPEUM.
- h. *La Doctrina*: Consiste en una fuente del derecho fiscal pues es la encargada de estudiar e interpretar las disposiciones contenidas en la legislación fiscal, a fin de generar conceptos consolidados sobre los cuales los practicantes del Derecho pueden basar su labor.
- i. *Los Principios Generales de Derecho*: Aquellos que se encuentran intrínsecos en la propia legislación y que, en determinado momento, pueden auxiliar a un órgano jurisdiccional para resolver una controversia.

### 1.3.2.3. *Contribuciones*

Las Contribuciones son todos aquellos conceptos que sirvan para solventar el gasto público del Estado, estas son clasificadas doctrinalmente como contribuciones forzadas y contribuciones voluntarias, para objeto del presente estudio, nos avocaremos al estudio de las contribuciones forzadas.

Estas contribuciones forzadas reciben, asimismo, el nombre de tributos, que pueden ser definidos como las prestaciones establecidas coercitivamente por el Estado a cargo de los particulares que se ubiquen en el supuesto jurídico, para ser aplicadas al gasto público y al cumplimiento de sus fines.<sup>14</sup>

En virtud de lo anterior, consideraremos como tributos a los Impuestos, los Derechos y las Contribuciones de Mejoras, mismos que se definen a continuación con base en el Código Fiscal de la Federación.<sup>15</sup>

*Impuestos:* Son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos.

*Contribuciones de mejoras:* Son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

---

<sup>14</sup> Cfr. RODRIGUEZ LOBATO, Op. Cit. p.5-6

<sup>15</sup> Cfr Artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, 2014.

*Derechos:* Son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

#### 1.3.2.4. *Principios de las Contribuciones*

Estos principios pueden ser considerados como limitaciones que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al poder tributario del Estado consagrados en la fracción IV del Artículo 31 de la CPEUM y tienen el carácter de garantías individuales, a saber<sup>16</sup>:

- a. *Principio de Legalidad:* Dispone que las contribuciones que se establezcan a cargo de los particulares, deberán tener fundamento en una Ley que las motive. Se puede explicar análogamente al aforismo penal “nullum tributum sine lege”, es decir, no hay tributo sin Ley.
- b. *Obligatoriedad:* Se señala la obligación de los mexicanos a contribuir al gasto público, con el objeto de proporcionar al Estado los elementos necesarios para la realización de sus fines.

---

<sup>16</sup> Cfr. RODRIGUEZ LOBATO, Op. Cit. p.64-66

- c. *Proporcional y equitativo*: Ambos conceptos constituyen uno sólo referente a la necesidad de que exista justicia en el establecimiento de las contribuciones forzadas, es decir, en función a la capacidad contributiva, directamente relacionada a la capacidad económica de los particulares, que estarán obligados a su pago.
- d. *Destino al Gasto Público*: Referente a que la aplicación de las contribuciones debe ser exclusivamente para sufragar el gasto público, como está señalado en el artículo constitucional de referencia.

#### 1.3.2.5. *Accesorios de las Contribuciones*

Según el Código Fiscal de la Federación los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas<sup>17</sup>. A este respecto, podemos definir dichos conceptos como sigue:

*Recargos*: Aquellos porcentajes que se agregan al Crédito Fiscal debido a la inflación, con el objeto de calcular el valor del mismo en el tiempo en el que ha de ser cobrado y no así en el tiempo en que fue generado.

*Multa*: Es la sanción económica establecida en la Ley a cargo de los contribuyentes que la han infringido o han incumplido con sus obligaciones tributarias.

---

<sup>17</sup> Cfr Artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, 2014.

*Gastos de Ejecución:* Son las erogaciones que realiza la Autoridad Hacendaria, con motivo de la aplicación del proceso de recaudación de las contribuciones.

*Indemnización:* El Código Fiscal de la Federación hace referencia al monto que deberá ser pagado a la Autoridad por devolución de cheques que fueron expedidos a favor de la misma para el pago de las contribuciones.

## CAPITULO II. DERECHO AMBIENTAL.

Toda vez que hemos estudiado las ramas de Derecho que estudian la recaudación y aplicación de los recursos destinados a cumplir los fines del Estado, es conveniente mencionar que, dentro de dichos fines, el Estado debe brindar a sus habitantes un Medio Ambiente sano para su desarrollo.

Es por lo anterior, que el Derecho Ambiental es un tema que necesariamente debemos abordar por abocarse al estudio de las disposiciones legales que tienen como objetivo principal regular el impacto que el ser humano causa al medio ambiente con sus actividades. Adicionalmente, son estas disposiciones en materia de derecho ambiental las que establecen las obligaciones a cargo de particulares que, al ser incumplidas, generan la imposición de las multas ambientales por parte de la Autoridad competente de vigilar su cumplimiento.

### 2.1. Concepto y Fuentes del Derecho Ambiental

Raúl Brañes define al Derecho Ambiental como “...*el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismo*”.<sup>18</sup>

Otros autores consideran que “*Constituye el conjunto de normas jurídicas regulatorias de relaciones de derecho público o privado, tendientes a disciplinar*

---

<sup>18</sup> BRAÑES, RAÚL, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fondo de Cultura Económica, 2a Edición, México 2000, p.29.

*las conductas en orden al uso racional y conservación del medio ambiente, en cuanto a la prevención de daños al mismo, a fin de lograr el mantenimiento del equilibrio natural, lo que redundará en una optimización de la calidad de vida.”<sup>19</sup>*

A este respecto y tomando en cuenta los anteriores conceptos, consideramos al Derecho Ambiental como:

**“El sistema de normas jurídicas que regulan las relaciones de derecho público que cuenten con una connotación ambiental, establecen las políticas públicas para la protección al medio ambiente y previenen los riesgos e impactos ambientales, con el objeto de proporcionar un desarrollo sustentable y ambientalmente benéfico”.**

- *Fuentes del Derecho Ambiental*

Narciso Sánchez Gómez, sostiene que las fuentes del Derecho Ambiental son todos los actos, hechos, fenómenos, acontecimientos, principios y costumbres que sirven de sustento para la creación e interpretación de los preceptos jurídicos en esa materia, siendo abundantes y diversificadas las disposiciones y valores que en forma directa o indirecta contribuyen a la regulación y preservación del medio ambiente<sup>20</sup>. Asimismo, destaca como fuentes las siguientes:

---

<sup>19</sup> SMAYEVSKY, MIRIAM Y FLAH, LILY R., La regulación procesal en el derecho ambiental americano. Acción popular y acción de clase, La Ley 1993-E, 935 p.6

<sup>20</sup> Cfr. SANCHEZ GÓMEZ, NARCISO, 2004, Derecho Ambiental, Editorial Porrúa, 2a Edición, México 2004, p.12-17

Fuente	Comentarios
<p>a) La Constitución Política Federal.</p>	<p>Se constituye una fuente del Derecho Ambiental pues en su artículo 4to establece que toda persona tiene derecho a un <b>medio ambiente sano</b> para su desarrollo y bienestar y que el Estado garantizará el respeto a este derecho.</p> <p>Adicionalmente, establece que el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.</p> <p>Por otro lado, en su artículo 27 establece que la Nación tendrá el derecho de <b>regular</b>, 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.</p>

Fuente	Comentarios
<p><b>b)</b> Las Constituciones particulares de cada una de las entidades federativas.</p>	<p>Toda vez que dichas Constituciones Locales determinan la competencia de las Entidades Federativas para regular los aspectos ambientales de su territorio, que no estén reservados a la Federación.</p>
<p><b>c)</b> Las Leyes Federales, Locales y Municipales.</p>	<p>Representan la fuente formal de mayor relevancia, toda vez que contienen las disposiciones en materia ambiental, que generan obligaciones para los particulares y en las que las autoridades administrativas fundan sus actuaciones en favor del medio ambiente.</p>
<p><b>d)</b> Los Reglamentos Administrativos</p>	<p>Son relevantes pues contienen las disposiciones que deberán ser seguidas por los particulares y por la autoridad, a fin de dar cumplimiento a sus obligaciones derivadas de las Leyes Federales, Locales y Municipales.</p>
<p><b>e)</b> La Jurisprudencia.</p>	<p>Se constituye como una fuente toda vez que los criterios asentados en la Jurisprudencia permiten que los actos de autoridad se ajusten a los principios de legalidad y seguridad jurídica.</p>

Fuente	Comentarios
<p><b>f)</b> Los Convenios Administrativos.</p>	<p>Son considerados una fuente de Derecho Ambiental debido a que como resultado de la celebración de esta clase de convenios, se generan o pueden generar situaciones de hecho en cuanto a la actuación de las autoridades administrativas que varían de lo asentado en la legislación.</p>
<p><b>g)</b> Los Tratados Internacionales.</p>	<p>En virtud de que las obligaciones en materia ambiental que contrae México al celebrar un tratado internacional, generalmente son cumplidas mediante la creación o ajuste en la legislación nacional.</p>
<p><b>h)</b> El Derecho Internacional.</p>	<p>Sirve de guía y base para legislar en materia de medio ambiente en México, más aún, contiene los principios generales de Derecho Ambiental que son aplicables y obligatorios para el País, contenidos en la Declaración de la Conferencia de Río, 1992, sobre la cual se hablará más adelante.</p>

Fuente	Comentarios
<p>i) La Doctrina.</p>	<p>Toda vez que aporta conceptos y avances que son de utilidad para el desarrollo de la legislación ambiental en México.</p>
<p>j) La Costumbre.</p>	<p>Es el “...hábito adquirido por la repetición de actos de la misma especie...”<sup>21</sup> y, específicamente en materia ambiental, cobra gran relevancia al ser ésta aplicable tanto en el ámbito federal, como en el estatal y municipal.</p> <p>En este sentido, la costumbre puede ser considerada una fuente formal del Derecho Ambiental, toda vez que en ocasiones reiteradas las prácticas de las autoridades locales, atendiendo a sus circunstancias y entorno, son base de la legislación que posteriormente se expida para brindar legalidad a estas prácticas y seguridad jurídica a los particulares.</p>

<sup>21</sup> SANCHEZ GÓMEZ, NARCISO, Op. Cit. p. 17

## 2.2. Antecedentes del Derecho Ambiental

El Derecho Ambiental es una materia que, a pesar de haber cobrado auge e importancia en México hace pocos años, se ha venido formando desde épocas atrás.

Raúl Brañes indica que el Derecho Ambiental es contiguo como la humanidad, porque la verdad es que la norma jurídica ambiental hizo su aparición en las comunidades primitivas, donde por lo demás ocupó un lugar principal.<sup>22</sup>

Uno de los antecedentes más importantes y directamente relacionados con la Legislación Mexicana, es el de Estados Unidos, país en el que se han generado progresos del Derecho Ambiental. La legislación ambiental estadounidense a nivel federal está encabezada por la Ley sobre Política Nacional del Ambiente de 1969 (*National Environmental Policy Act, "NEPA"*), que consiste en un ordenamiento jurídico de extraordinaria importancia. Esta Ley está acompañada de muchas otras sobre materias más específicas que la han precedido o la han seguido. Por otro lado, las legislaturas estatales han expedido sus propias leyes sobre cuestiones generales y especiales de la protección al ambiente, como es el caso de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de Michigan, de 1970 (*Michigan Environmental Protection Act*).<sup>23</sup>

Específicamente, el proceso de evaluación de impacto ambiental que se practica hoy en México, fue tomado de la Legislación Estadounidense.

Los objetivos de la NEPA consisten en declarar una política nacional que fomente una armonía productiva y agradable entre el hombre y su ambiente;

---

<sup>22</sup> Cfr. BRAÑES Op. Cit. p.30

<sup>23</sup> Cfr. SMAYEVSKY Op. Cit. P. 12

promover esfuerzos para prevenir o eliminar los daños al ambiente y a la biósfera y estimular la salud y el bienestar del hombre; enriquecer el conocimiento de los sistemas ecológicos y de los recursos naturales importantes para la nación y establecer un Consejo de Calidad del Ambiente.

En Francia, existen dos ordenamientos principales básicos; (i) la Ley de Protección de la Naturaleza, del 16 de julio de 1976 (*Loi No. 76-629 relative à la protection de la nature*) y (ii) la Ley sobre Instalaciones Clasificadas para la Protección del Ambiente, del 19 de julio de 1976 (*Loi No. 76-663 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement*). En Suecia de igual forma existen dos grandes ordenamientos jurídicos básicos: (i) Ley de Conservación de la Naturaleza de 1969 (*Naturvardslag*) y la Ley sobre Protección al Ambiente de 1969 (*Miljöskyddslag*). En el Reino Unido se cuenta con la Ley sobre el Control de la Contaminación de 1974 (*Control of Pollution Act*), que sigue siendo probablemente la expresión más importante de su legislación ambiental. En Japón cuentan con una notoria legislación ambiental, siendo su ordenamiento jurídico fundamental la Ley para el Control de la Contaminación Ambiental de 1967 (*Kogai Taisaku Kihonhon*).

Respecto a los avances de América Latina de legislación en cuanto a medio ambiente, podemos citar los siguientes:

- En Colombia el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, de 1976.
- Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en Ecuador, 1976.

- Ley No. 33 sobre Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales de Cuba, 1997.
- Ley No. 6,938 sobre Política Nacional del Medio Ambiente; sus fines y mecanismos de formulación y aplicación, asimismo, establece otras providencias relevantes, en Brasil 1981.<sup>24</sup>

Sánchez Gómez establece que *“La concepción sistemática del ambiente está transformando profundamente el derecho respectivo, hasta el punto de que por lo general han dado causa a la disciplina jurídica que me ocupa ‘Derecho Ambiental’, que en su esencia encierra principios que tienen que ver con la protección al ambiente en su conjunto, y que se les ha dado en llamar ‘leyes marco’, se trata de disposiciones generales o fundamentales para estudiar y regular todos los elementos, factores o circunstancias que influyen en el medio ambiente, y que para el caso particular de nuestro país puedo citar a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”*.<sup>25</sup>

En México, en el año 1988 fue promulgada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, misma que estuvo precedida por la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982. De esta legislación se han derivado leyes y reglamentos específicos que sirven para regular la materia hoy en día.

---

<sup>24</sup> Cfr. SMAYEVSKY Op. Cit. p. 13-18

<sup>25</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Op. Cit. p. 9

### 2.3. Principios del Derecho Ambiental

Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de Río 1992<sup>26</sup>, en donde se aprobó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, existen los siguientes principios de Derecho Ambiental en el ámbito Internacional, a saber:

Principio	Comentarios
<p>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.</p>	<p>Concepto que es congruente con el artículo 4to Constitucional, al establecer que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar y que el Estado garantizará el respeto a este derecho.</p>
<p>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.</p>	<p>De igual forma guarda relación con los asentado en el artículo 27 Constitucional, que indica que la Nación tendrá el derecho 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.</p>

<sup>26</sup> Declaración de Río sobre el medio Ambiente y el Desarrollo, Organización de Naciones Unidas, 1992. Disponible en la Web: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.

<p>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.</p>	<p>Es relevante toda vez que la legislación en materia ambiental debe considerar no solo los aspectos existentes en la actualidad, sino el impacto que generarán en generaciones futuras.</p>
<p>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.</p>	<p>Es decir, los Estados deberán integrar a sus políticas de desarrollo, las políticas ambientales, a fin de lograr un desarrollo sustentable.</p>
<p>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.</p>	<p>La pobreza se constituye como un obstáculo para la protección y restauración del equilibrio ecológico, por lo que debe ser erradicada a fin de enfocar esfuerzos en pro del medio ambiente.</p>
<p>Se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental. En las medidas internacionales</p>	<p>Este principio abre la puerta a mecanismos de desarrollo limpio como los asentados en el Protocolo de Kioto sobre el cambio climático, como es el caso del mercado regulado de carbono.<sup>27</sup></p>

<sup>27</sup> Cfr Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Disponible en la Web: [https://unfccc.int/portal\\_espanol/informacion\\_basica/protocolo\\_de\\_kyoto/items/6215.php](https://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/protocolo_de_kyoto/items/6215.php)

<p>que se adopten con respecto al medio ambiente y al desarrollo también se deberán tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los países.</p>	
<p>Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra.</p>	<p>La cooperación de los Estados es un elemento básico para el equilibrio ecológico ya que el Medio Ambiente es integral.</p>
<p>Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.</p>	<p>Los Estados deberán dar prioridad a los proyectos amigables con el medio ambiente, incentivando así ese tipo de políticas corporativas.</p>
<p>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.</p>	<p>En este sentido, la creación y el debido funcionamiento de Fondos Verdes es de gran importancia, pues son instrumentos útiles para propiciar el conocimiento científico y la creación de tecnologías ambientalmente amigables.</p>
<p>El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que</p>	<p>Este principio es tomado en consideración en la legislación mexicana,</p>

<p>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.</p>	<p>mediante los mecanismos de transparencia regulados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como mediante la elaboración de consultas públicas<sup>28</sup> obligatorias, como es el caso de la regulada en materia de impacto ambiental por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.</p>
<p>Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.</p>	<p>Por lo anterior, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es la encargada de realizar los estudios técnicos de aplicación de políticas ambientales en México.<sup>29</sup></p>

<sup>28</sup> Cfr. Artículo 34 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 2014.

<sup>29</sup> Cfr. Artículo 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 2014.

<p>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.</p>	<p>Este principio pretende generar una economía estable entre los Estados, a fin de que se encuentren en posibilidad de solucionar los problemas ambientales en su territorio.</p>
<p>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.</p>	<p>Este Principio es congruente con la recientemente publicada Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que tiene como objeto regular la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales.<sup>30</sup></p>
<p>Los Estados deberán cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación</p>	<p>A fin de evitar que los desechos de los países desarrollados, por ejemplo, sean enviados a otros países que no cuentan con capacidad para su manejo integral.</p>

<sup>30</sup> Cfr Artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, 2014.

<p>ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.</p>	
<p>Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.</p>	<p>En los casos de emergencia, los Estados deberán responder tomando las precauciones necesarias a fin de evitar un posible daño al medio ambiente.</p>
<p>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.</p>	<p>Este principio puede verse reflejado, por ejemplo, en el pago de derechos que deben realizar los particulares que descarguen aguas residuales a cuerpos receptores como ríos, lagos o suelo.<sup>31</sup></p>
<p>Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente</p>	<p>El artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece las obras y actividades que deberán ser sometidas a</p>

<sup>31</sup> Cfr Artículo 276 de la Ley Federal de Derechos, 2014.

<p>haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.</p>	<p>la Evaluación de Impacto Ambiental ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales<sup>32</sup>, con lo que dicho instrumento de política ambiental, es uno de los más importantes en nuestro país.</p>
<p>Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados.</p>	<p>Toda vez que el medio ambiente es uno solo y los impactos generados en una región pueden afectar a otra, es importante que los Estados mantengan comunicación entre sí respecto de situaciones que pudieran generar riesgos ambientales, a efecto de tomar las medidas pertinentes para evitarlo.</p>
<p>Los Estados deberán proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe.</p>	<p>Este principio establece que el flujo de información entre Estados es de vital importancia para la conservación ambiental, especialmente, en aquellos estados que comparten fronteras.</p>
<p>Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto,</p>	<p>La perspectiva de género es tomada en consideración para el desarrollo de los Estados, incluyendo a la mujer como</p>

<sup>32</sup> Cfr. Artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 2014.

<p>imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible.</p>	<p>miembro activo de la protección del medio ambiente.</p>
<p>Deberá movilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos.</p>	<p>Este principio busca generar futuras generaciones que sean participantes activos en la restauración del medio ambiente y la protección del equilibrio ecológico.</p>
<p>Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.</p>	<p>Este principio tiene gran trascendencia al obligar a los Estados a tomar en cuenta a las comunidades indígenas en cuanto el desarrollo de proyectos infieran en las tierras habitadas por éstos, implementando mecanismos como la Consulta Pública.</p>
<p>Deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.</p>	<p>En virtud de que dichos los pueblos en opresión tienen, al igual que cualquier pueblo, derechos fundamentales, como es el caso de un medio ambiente sano.</p>
<p>La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar las disposiciones</p>	<p>En caso de guerra entre estados, el medio ambiente es un tema que pasa a segundo término, no obstante, los</p>

<p>de derecho internacional que protegen al medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar en su ulterior desarrollo, según sea necesario.</p>	<p>Estados deberán ser responsables en cuanto a aplicar disposiciones que permitan que el equilibrio ecológico resulte protegido a los conflictos entre Estados.</p>
<p>La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.</p>	<p>Toda vez que en un Estado donde hay Paz, el desarrollo y la Protección al Ambiente juegan un papel importante en cuanto a la planeación y la protección al equilibrio ecológico.</p>
<p>Los Estados deberán resolver pacíficamente todas sus controversias sobre el medio ambiente por medios que corresponda con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas.</p>	<p>Pues de lo contrario, se generaría una contradicción al resolver controversias ambientales a través de medios no controlados que generan, por lo tanto, un impacto negativo al ambiente.</p>
<p>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.</p>	<p>Razón por la cual, la mayor parte de la legislación ambiental está encaminada a contener disposiciones a ser cumplidas por los particulares.</p>

Por su parte, en el ámbito nacional, el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo cuarto establece:

*“Artículo 4o...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.”.*

Adicionalmente, los principios de derecho ambiental han sido analizados y desarrollados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se puede observar en lo asentado en la siguiente tesis aislada:

[TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Marzo de 2007; Pág. 1665

#### **DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. ASPECTOS EN QUE SE DESARROLLA.**

El derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, que como derecho fundamental y garantía individual consagra el artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desarrolla en dos aspectos: a) en un poder de exigencia y un deber de respeto erga omnes a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste (eficacia horizontal de los derechos fundamentales); y b) **en la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes** (eficacia vertical).

De lo anterior se desprenden dos principios en cuanto a la aplicación del artículo 4º Constitucional, que se resumen en i) la obligación erga omnes de preservar el medio ambiente y, por lo tanto, dar cumplimiento a la legislación ambiental y ii) la obligación de las autoridades administrativas de conservar un medio ambiente sano, mediante la inspección y vigilancia de dicho cumplimiento de la legislación aplicable, de donde se desprende la debida sanción a su incumplimiento.

Más aún, la siguiente tesis aislada, confirma el carácter de la materia ambiental como parte del interés social de la sociedad mexicana:

**MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. CONCEPTO, REGULACIÓN Y CONCRECIÓN DE ESA GARANTÍA.**

El artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado el 28 de junio de 1999, consagra el derecho subjetivo que tiene todo individuo a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Asimismo, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el territorio nacional están reguladas directamente por la Carta Magna, dada la gran relevancia que tiene esta materia. En este sentido, **la protección del medio ambiente y los recursos naturales es de tal importancia que significa el "interés social" de la sociedad mexicana e implica y justifica, en cuanto resulten indisponibles, restricciones estrictamente necesarias y conducentes a preservar y mantener ese interés**, precisa y puntualmente, en las leyes que establecen el orden público. Es así, que la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-136-ECOL-2002, protección ambiental-especificaciones para la conservación de

mamíferos marinos en cautiverio, en sus puntos 5.8.7 y 5.8.7.1, prohíbe la exhibición temporal o itinerante de los cetáceos. Ahora bien, de los artículos 4o., párrafo cuarto, 25, párrafo sexto y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, interpretados de manera sistemática, causal teleológica y por principios, se advierte que protegen el derecho de las personas a un medioambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, el adecuado uso y explotación de los recursos naturales, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable. La protección de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, así como la necesidad de proteger los recursos naturales y la preservación y restauración del equilibrio ecológico son principios fundamentales que buscó proteger el Constituyente y, si bien, éste no define de manera concreta y específica cómo es que ha de darse dicha protección, precisamente la definición de su contenido debe hacerse con base en una interpretación sistemática, coordinada y complementaria de los ordenamientos que tiendan a encontrar, desentrañar y promover los principios y valores fundamentales que inspiraron al Poder Reformador.

En virtud de lo anterior y a la luz de que el medio ambiente es un tema de interés social y bien común, su regulación resulta de vital importancia para el desarrollo de las actividades productivas en el país que generen un impacto ambiental. Dicha regulación generalmente se traduce en *restricciones* que resultan necesarias para la salvaguarda del medio ambiente, mismas que en el caso de ser rebasadas por los particulares, generan un impacto negativo no controlado que debe ser sancionado por la autoridad administrativa.

## 2.4. Legislación Federal

En México existe una vasta legislación en materia ambiental federal, de la que a continuación se enlista la legislación vigente que se considera de mayor relevancia para los efectos del presente trabajo de investigación:

Ordenamiento Legal	Relevancia
<p>1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>El medio ambiente es de profunda relevancia de conformidad con el artículo 4to que establece que toda persona tiene derecho a un <b>medio ambiente sano</b> para su desarrollo y bienestar y la obligación del Estado de garantizar ese derecho. De igual forma establece que el daño ambiental generará responsabilidad para quien lo genere.</p> <p>Por su parte el artículo 27 establece que la Nación tendrá el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales y cuidar de su conservación.</p>

Ordenamiento Legal	Relevancia
<p>2. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).</p>	<p>En su artículo 1º establece que es 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 a 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.</p>
<p>a. Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico.</p>	<p>Contiene las disposiciones relevantes en materia de Ordenamiento Ecológico del Territorio, sentando las bases para el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, así como de los Programas afines Locales y Municipales.</p>
<p>b. Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental.</p>	<p>Es el encargado de regular, entre otros, el procedimiento para la Evaluación de Impacto Ambiental que realiza la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a nivel federal, mismo que es uno de los instrumentos de política ambiental más importantes en México.</p>

Ordenamiento Legal	Relevancia
<p>c. Reglamento de la LGEEPA en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.</p>	<p>En el mismo, se encuadran las disposiciones que son aplicables a las fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal, responsables de generar emisiones a la atmósfera. Adicionalmente regula la expedición y actualización de la Licencia Ambiental Única, misma que es otro instrumento de política ambiental en materia de contaminación atmosférica de gran relevancia para el país.</p>
<p>d. Reglamento de la LGEEPA en materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes.</p>	<p>Su objetivo general, es regular la creación y administración del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes que pretende controlar los niveles de contaminación en los temas de mayor relevancia ambiental, como lo son i) emisiones a la atmósfera, ii) descarga de aguas residuales y iii) manejo de residuos.</p>

Ordenamiento Legal	Relevancia
<p>e. Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas.</p>	<p>Regula las disposiciones de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas de competencia federal. Estas zonas son de gran relevancia para el equilibrio ecológico del país por no haber sido impactadas por la actividad del hombre, razón por la cual, la realización de actividades prohibidas en dichas Áreas Naturales Protegidas, deben ser sancionadas por la autoridad competente.</p>
<p>f. Reglamento de la LGEEPA en materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales.</p>	<p>Contiene disposiciones relativas a la autorregulación y las auditorías ambientales, instrumentos de gran utilidad para la regularización del cumplimiento ambiental de los particulares, auxiliados por la autoridad administrativa, lo que reduce el riesgo de sanciones administrativas por incumplimiento ambiental.</p>

Ordenamiento Legal	Relevancia
<p>3. Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar.</p>	<p>Es el encargado de regular las disposiciones específicas que son aplicables al uso y aprovechamiento por particulares de las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas.</p>
<p>4. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y Reglamento.</p>	<p>Es de gran relevancia pues es reglamentaria del Artículo 27 Constitucional y su objeto es regular la conservación, restauración y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país.</p>
<p>5. Ley de Aguas Nacionales.</p>	<p>Aunado a la LGEEPA es uno de los ordenamientos de mayor relevancia, por regular lo referente a la disponibilidad, aprovechamiento, concesión, inspección y vigilancia de las aguas nacionales en territorio nacional, así como lo relativo a las descargas de aguas residuales que sean conducidas a un bien nacional, como es el caso del suelo.</p>

Ordenamiento Legal	Relevancia
<p><b>6.</b> Ley General de Vida Silvestre.</p>	<p>Contiene las disposiciones que regulan la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en territorio nacional.</p>
<p><b>7.</b> Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y su Reglamento.</p>	<p>Este ordenamiento es de suma importancia para el marco legal en materia ambiental, puesto que regula uno de los contaminantes de mayor riesgo, consistente en los Residuos. De esta forma, la Ley y su Reglamento contienen las disposiciones aplicables al manejo de los Residuos Peligrosos y, además, contiene las disposiciones en materia de competencia de las Entidades Federativas y los Municipios para regular lo referente a residuos de manejo especial y residuos sólidos urbanos, respectivamente.</p>
<p><b>8.</b> Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.</p>	<p>De reciente publicación, este ordenamiento es un parteaguas en la normatividad aplicable a la responsabilidad ambiental y el modo de ser exigida a los responsables de daños ilícitos causados al medio ambiente, pues regula la responsabilidad de los particulares por la generación de impactos ambientales adversos y no controlados.</p>

## 2.5. Legislación Local

En el ámbito local, actualmente se encuentran vigentes en el Distrito Federal, principalmente la siguiente normatividad en materia ambiental:

Ordenamiento	Relevancia
<p>1. Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.</p>	<p>En el ámbito de competencia de Distrito Federal, es el ordenamiento marco, pues regula los temas relevantes.</p>
<p>2. Reglamento de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.</p>	<p>Contiene las disposiciones que sirven de guía para la aplicación de la Ley, el cumplimiento de las obligaciones de los particulares y los procedimientos a ser aplicados por la autoridad administrativa del Distrito Federal.</p>
<p>3. Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo del Distrito Federal.</p>	<p>Es de relevancia pues contiene las disposiciones reglamentarias de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal referentes a la Autorización de Impacto Ambiental de competencia local.</p>

<p><b>4.</b> Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.</p>	<p>Este ordenamiento determina la estructura, atribuciones y procedimientos de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal que, de manera general, es el organismo encargado de la inspección y vigilancia del cumplimiento ambiental de los particulares en el Distrito Federal.</p>
<p><b>5.</b> Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal.</p>	<p>Es uno de los ordenamientos locales de mayor relevancia por regular lo referente tanto a residuos de manejo especial como sólidos urbanos, que se generan en el Distrito Federal.</p>
<p><b>6.</b> Reglamento de la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal.</p>	<p>De igual forma y dadas las características del Distrito Federal, esta ley es de gran importancia por regular los residuos sólidos urbanos generados por la población del Distrito Federal.</p>

<p><b>7. Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal.</b></p>	<p>Contiene disposiciones encaminadas a asegurar el bienestar, buen trato, manutención, alojamiento, desarrollo natural y salud de los animales en el Distrito Federal, así como evitar el maltrato, la crueldad, el sufrimiento y la zoofilia.</p>
<p><b>8. Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal.</b></p>	<p>De igual manera, es de suma importancia pues es el ordenamiento encargado de la creación del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, así como de determinar sus facultades y estructura. El INVEA DF es el organismo de mayor trascendencia en el Distrito Federal, en lo que concierne a la inspección y vigilancia de las disposiciones administrativas, incluyendo las ambientales.</p>

Adicionalmente a los ordenamientos enlistados anteriormente, existen Normas Ambientales del Distrito Federal, mismas que son de aplicación obligatoria para los particulares en el Distrito Federal de conformidad con el artículo 40 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal:

*“Artículo 40.- Una vez publicada una norma ambiental para el Distrito Federal en la Gaceta Oficial, **será obligatoria**. Las normas ambientales para el Distrito Federal señalarán su ámbito de validez, vigencia y gradualidad en su aplicación.”.*

A continuación se encuentra un listado de las Normas Ambientales vigentes en el Distrito Federal cuyo incumplimiento puede generar responsabilidad administrativa para los particulares:

- Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-022-AGUA-2011, que establece la obligación de presentar **programas de ahorro de agua** a los grandes consumidores en el Distrito Federal.
- Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-021-AMBT-2011, que establece los requisitos mínimos de equipamiento y especificaciones técnicas que deben cumplir las personas físicas o morales y dependencias gubernamentales que lleven a cabo actividades de **elaboración de concreto premezclado** en el Distrito Federal, para controlar las emisiones atmosféricas de partículas suspendidas totales (pst), partículas pm10 y menores.
- Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-020-AMBT-2011, que establece los requerimientos mínimos para la **producción de composta** a partir de la fracción orgánica de los residuos sólidos urbanos, agrícolas, pecuarios y forestales, así como las especificaciones mínimas de calidad de la composta producida y/o distribuida en el Distrito Federal.

- Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-018-AMBT-2009, que establece los lineamientos técnicos que deberán cumplir las personas que lleven a cabo **obras de construcción y/o demolición** en el Distrito Federal para prevenir las emisiones atmosféricas de partículas pm10 y menores.
- Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-009-AIRE-2006, que establece los requisitos para elaborar el **índice metropolitano de la calidad del aire**.
- Norma Ambiental para el Distrito Federal, NADF-015-AGUA-2009, que establece los límites máximos permisibles de **contaminantes en las descargas de aguas residuales** de procesos y servicios al sistema de drenaje y alcantarillado del Distrito Federal, provenientes de las fuentes fijas.
- Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-011-AMBT-2007 que establece los límites máximos permisibles de emisiones de **compuestos orgánicos volátiles** en fuentes fijas de jurisdicción del Distrito Federal que utilizan solventes orgánicos o productos que los contienen.
- Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-008-AMBT-2005 que establece las especificaciones técnicas para el aprovechamiento de la **energía solar** en el calentamiento de agua en albercas, fosas de clavados, regaderas, lavamanos, usos de cocina, lavanderías y tintorerías.

- Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-005-AMBT-2006, que establece las condiciones de medición y los límites máximos permisibles de **emisiones sonoras**, que deberán cumplir los responsables de fuentes emisoras ubicadas en el Distrito Federal.
- Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-004-AMBT-2004 que establece las condiciones de medición y los límites máximos permisibles para **vibraciones mecánicas**, que deberán cumplir los responsables de fuentes emisoras en el Distrito Federal.

En su conjunto, los ordenamientos citados conforman el marco legal del Distrito Federal en materia ambiental, por lo que los particulares deberán dar cumplimiento forzoso y sistemático a las disposiciones que le sean aplicables a las obras y actividades que se pretendan realizar en el Distrito Federal.

Con base en las Leyes, Reglamentos y Normas Ambientales enlistadas y que son aplicables en el Distrito Federal, es que la autoridad administrativa está en posibilidad de realizar la inspección y vigilancia, para, en caso de detectar incumplimiento, aplicar las medidas correctivas, regularización y sanciones pertinentes a los particulares que se encuentran fuera de norma.

Lamentablemente, dada la magnitud de actividades y población existente en el Distrito Federal, la autoridad administrativa competente no cuenta con el personal ni con los recursos necesarios para aplicar un control estricto de la normatividad, razón por la cual, la recaudación efectiva de recursos aplicables exclusivamente a los temas ambientales del Distrito Federal, es de gran relevancia en la actualidad.

### CAPÍTULO III. LA HACIENDA PÚBLICA.

La ley y sus reglamentos son los ordenamientos encargados de establecer los lineamientos y disposiciones necesarias para realizar la recaudación de recursos públicos, sin embargo, la creación de Instituciones Públicas que ejecuten dichas disposiciones es esencial para su realización, por lo que el estudio del concepto de Hacienda Pública es de suma importancia para la presente investigación, por ser el organismo encargado de recaudar y distribuir los recursos obtenidos de las multas ambientales del Distrito Federal.

De la Garza señala que “La voz hacienda tiene su origen en el verbo latino *facera* aun cuando algunos sostienen que deriva del árabe ‘ckásena’, que significa cámara del tesoro. Con el adjetivo de pública significa...toda la vida económica de los entes públicos y en sentido estricto hace mención a los ingresos, pertenecientes y gastos de las entidades públicas.”.

A manera de antecedente, dicho autor indica que *“La Hacienda Pública, como organismo y como concepto en el derecho positivo español, aparece por primera vez al crear Felipe V la Secretaría de Hacienda, dentro de la organización administrativa del reino Español. De ahí pasa a la América Latina y a México, donde la dependencia del Gobierno Federal encargada de realizar la actividad financiera estatal se ha conocido tradicionalmente como Secretaría de Hacienda...”*<sup>33</sup>

Para efectos del presente trabajo de investigación, consideraremos a la Hacienda Pública, precisamente como el Organismo encargado de la obtención, distribución y aplicación de los ingresos del Estado.

---

<sup>33</sup> DE LA GARZA, Op Cit P. 67.

Por otro lado, dentro del Sistema Fiscal Mexicano se debe considerar la existencia de los cuatro entes que conforman la Administración Pública, de conformidad con el Artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:...*

*IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la **Federación**, como del **Distrito Federal** o del **Estado** y **Municipio** en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”.*

Por lo anterior, a su vez, existen tres niveles de Haciendas Públicas, siendo éstas la Hacienda Pública Federal, Estatal o del Distrito Federal y Municipal, que se encargan de manejar los aspectos financieros de dichas estructuras políticas de manera independiente, pero al mismo tiempo coordinadas entre sí.

### **3.1. Hacienda Federal**

La Hacienda Pública Federal, es la encargada de la obtención y manejo de los ingresos públicos de la Federación, es decir, provenientes de conceptos federales, tales como Contribuciones que tienen dicho carácter, según el ámbito de su competencia.

En México, recibe el nombre de Secretaría de Hacienda y Crédito Público que es la encargada de manejar la administración de los recursos y por medio del Servicio de Administración Tributaria realiza las actividades tendientes a la obtención de los mismos.

Es conveniente mencionar que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.<sup>34</sup>

### **3.2. Hacienda de las Entidades Federativas**

Por su parte, la Hacienda Pública de las Entidades Federativas es la encargada de la obtención y manejo de los ingresos públicos de cada Estado integrante de la Federación, es decir, provenientes de conceptos locales, tales como Contribuciones que tienen dicho carácter, según el ámbito de su competencia.

### **3.3. Hacienda Pública del Distrito Federal**

La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal es el Órgano de la Administración Pública del Distrito Federal, encargado del despacho de las materias relativas a: el desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como de representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la entidad.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Disponible en la web: [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/quienes\\_somos/127\\_6803.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/quienes_somos/127_6803.html)

<sup>35</sup> Disponible en la web: <http://www.finanzas.df.gob.mx/estructura/index.html>

### 3.3.1. Marco Normativo

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 15 establece que el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones de las dependencias señaladas en dicho artículo, y en su fracción VIII se hace referencia a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

En este sentido, la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal está facultada por la Ley en comento para realizar la recaudación de recursos públicos del Distrito Federal, entre los que se encuentran las multas impuestas por violaciones a las leyes ambientales locales, de conformidad con el artículo 30 de dicha Ley, que comentaremos más adelante.

Este punto es de relevancia, pues de conformidad con el Artículo 26 de la Ley citada, la Secretaría del Medio Ambiente está encargada de la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales y no tiene facultades para realizar actos de recaudación de recursos públicos, es la Secretaría de Finanzas la encargada de recaudar los recursos en comento. No obstante y mediante la asignación de recursos, es necesario que el monto recaudado por concepto de multas ambientales, sea aplicado directamente a resarcir el daño ambiental, mediante la asignación del mismo a la Secretaría de Medio Ambiente, más específicamente, al Fondo Ambiental Público del Distrito Federal.

3.3.2. Estructura<sup>36</sup>



<sup>36</sup> Idem.

De las Unidades anteriormente relacionadas, la Tesorería del Distrito Federal es de mayor relevancia para efectos del presente trabajo de investigación, por estar facultada para administrar, recaudar, comprobar, determinar, notificar y cobrar las contribuciones, los aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal<sup>37</sup>, por lo que es la Unidad Administrativa encargada de recaudar las multas ambientales en el Distrito Federal.

### 3.3.3. Autoridad Recaudadora

Según el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Secretaría de Finanzas es la Autoridad encargada de recaudar, cobrar y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho el Distrito Federal en los términos de las leyes aplicables, por lo que es la autoridad competente para tales actos dentro del Distrito Federal, además de, entre otras, elaborar el presupuesto de ingresos de la Entidad que servirá de base para la formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal.

Asimismo, como fue comentado párrafos arriba, la Tesorería del Distrito Federal, es la Unidad Administrativa de administrar, recaudar, comprobar, determinar, notificar y cobrar las contribuciones, los aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, entre los que se encuentran, las multas por violaciones a las disposiciones legales en materia ambiental.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Cfr Artículo 35 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 2014.

<sup>38</sup> Idem.

### 3.4. Hacienda Municipal

Por su parte, la Hacienda Pública Municipal se encarga de la obtención de los ingresos públicos del Municipio, es decir, provenientes de las contribuciones reservadas a los Municipios, como es el Impuesto Predial, por ejemplo.

Al respecto, De la Garza señala que “De acuerdo con el artículo 115 Constitucional la hacienda pública de los municipios se integra de las contribuciones que decreta la Legislatura del Estado al que pertenezcan. Por tanto, la actividad financiera municipal se reduce a recaudar los ingresos y a erogarlos de acuerdo con los presupuestos que aprueban las legislaturas locales. Esa actividad se realizan (sic) a través de las tesorerías municipales.”<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> DE LA GARZA, Op. Cit. p. 98

## CAPÍTULO IV. CONTRIBUCIONES EN MATERIA AMBIENTAL.

Una vez que hemos estudiado qué son las contribuciones y a las autoridades encargadas de su recaudación, es conveniente hacer un estudio específico sobre las contribuciones existentes en nuestro sistema jurídico cuyo objeto está directamente relacionado con la legislación ambiental, o bien, con temas inherentes al derecho ambiental y al medio ambiente.

### 4.1. Derechos

Como se había hecho referencia en páginas anteriores, los *Derechos* son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por *recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público*, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.<sup>40</sup>

De acuerdo a lo anterior, podemos considerar que en el caso del pago de los Derechos correspondientes a los servicios que presta el Distrito Federal en sus funciones de Derecho Público (a manera de contribución) en materia ambiental, como sería el caso del pago por trámites y servicios relacionados, es obligación de los particulares cubrir dicho pago, toda vez que la presentación del pago de Derechos en la gran mayoría de los trámites, está constituido como un requisito

---

<sup>40</sup> Cfr Artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, 2014.

de admisibilidad, sin el cual la Autoridad competente no da entrada al trámite respectivo, o en su defecto, lo desecha.

Durante el desarrollo del presente título, nos avocaremos al estudio de los Derechos como las contribuciones establecidas en ley por recibir los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público y, específicamente, en las funciones que ejerce el Gobierno del Distrito Federal en materia de medio ambiente, a fin de conocer los temas más destacados sobre los cuales la Autoridad recibe el pago de Derechos por prestar los servicios que la Ley establece como obligaciones para los particulares.

Por lo anterior, se pagarán derechos, entre otros, por los siguientes actos:<sup>41</sup>

1. Por el ingreso y la evaluación de impacto ambiental, dictamen técnico y fuentes móviles, que efectúe la autoridad competente en los términos de la legislación correspondiente.
2. Por el canje o reposición del certificado, así como de la calcomanía de verificación vehicular, relativos a la emisión de contaminantes.
3. Derechos por el Suministro de Agua que provea el Distrito Federal, mismos que están obligados al pago los usuarios del servicio.
4. Pago de Derechos que deberán cubrir las personas que utilicen agua de fuentes diversas a la red de suministro de agua potable del Distrito Federal, por las descargas de este líquido en la red de drenaje.

---

<sup>41</sup> Cfr Artículos 172, 179 y 180 Código Fiscal del Distrito Federal, 2014.

No obstante que la realización de las acciones generadoras de Derechos es siempre a petición del particular, no se debe dejar de mencionar que, de cualquier forma, el mismo está obligado por la legislación en la materia a dar gestión a los trámites que se establecen en la Ley, a fin de estar en cumplimiento con la normatividad.

Todo lo anterior, genera un ingreso al Estado, sin embargo, dicho ingreso mayormente es aplicado a cubrir el gasto que le genera al mismo la realización de las actividades por las cuales se generan los Derechos, por lo que no siempre es factible su aplicación a ejercer mejoras al medio ambiente o implementar programas para generar dichas mejoras.

#### 4.2. Impuestos

Como lo habíamos establecido en el cuerpo del presente y según el Código Fiscal de la Federación, los Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.<sup>42</sup>

Así, con base en lo señalado por el Centro de Estudio de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, un impuesto ambiental es:

**“Impuesto cuya base es una unidad física, ya sea un litro de petróleo, una tonelada de basura, etcétera, que probadamente ocasiona un efecto**

---

<sup>42</sup> Artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, 2014.

**negativo en el medio ambiente, con la finalidad de reducir la degradación ambiental”<sup>43</sup>**

Asimismo, se considera que la interposición de los impuestos ambientales, tienen un doble objetivo:

1. Generar recaudación por parte del Estado a partir de los conceptos que se consideran que generan un daño al medio ambiente, en contraposición a recaudar a partir de tasar bienes.
2. Modificar las señales económicas que reciben individuos y empresas sobre los costos ambientales de sus acciones.

En México la Reforma Fiscal propuesta por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión para el Ejercicio Fiscal de 2014, propuso determinados impuestos verdes a ser implementados por primera vez en nuestro país.

En este sentido y en materia de Impuestos Ambientales el Ejecutivo Federal propuso al Congreso de la Unión establecer dos tipos de gravámenes. Su objeto es desincentivar conductas que afectan negativamente al medio ambiente al reflejar los costos sociales que causan dichas conductas, los cuales se orientan a dos temas específicos<sup>44</sup>:

- a) Reducción gradual de emisiones a la atmósfera de bióxido de carbono, principal gas de efecto invernadero, y

---

<sup>43</sup> Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Disponible en la Web:

<http://archivos.diputados.gob.mx/comisionesLXI/medioambiente/cursos/elementos/01.pdf>

<sup>44</sup> Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación, presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, para el Ejercicio Fiscal de 2014.

- b) Reducción gradual del uso de plaguicidas que generan indirectamente daños a la salud y al medio ambiente.

Los gravámenes que se propusieron al Congreso de la Unión en este sentido, son los siguientes:

#### **A. Impuesto a los Combustibles Fósiles.**

Se propuso un impuesto a la enajenación e importación de combustibles fósiles de acuerdo con su contenido de carbono, con el objeto de incentivar un menor uso y mayor eficiencia en su combustión, mediante las reformas conducentes a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Este impuesto se basa en el principio fundamental de “quien contamina paga”, de forma que internaliza el costo social de producir emisiones contaminantes para la atmósfera y, en consecuencia, induce la adopción de tecnologías más limpias en la producción de bienes y servicios.

Con base en lo anterior, el Ejecutivo Federal propuso establecer cuotas específicas por tipo de combustible, considerando las toneladas de bióxido de carbono por unidad de volumen.

Por otro lado, es conveniente destacar que, adicionalmente al beneficio ambiental, la introducción de un impuesto al carbono obedece al compromiso de México para alcanzar sus metas de reducción de emisiones hacia el año 2020, de conformidad con los acuerdos obtenidos en Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático Cancún 2010 y con las disposiciones de la Ley General de Cambio Climático.

## **B. Impuesto a los Plaguicidas.**

De conformidad con lo sustentado por el Ejecutivo Federal, en la actualidad existen tanto prácticas agrícolas sustentables con un manejo biológico de plagas, como otras que utilizan diversos plaguicidas que, aunque permiten un aumento en la productividad agrícola, tienen fuertes riesgos ambientales.

Con base en lo anterior, el Ejecutivo Federal propuso un impuesto que grave los plaguicidas de acuerdo con la clasificación de peligro de toxicidad aguda establecida en la NOM-232-SSA1-2009 Plaguicidas: que establece los requisitos del envase, embalaje y etiquetado de productos grado técnico y para uso agrícola, forestal, pecuario, jardinería, urbano, industrial y doméstico.

Mediante las modificaciones a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el impuesto en comento se aplicará a las enajenaciones e importaciones que se realicen de los plaguicidas, en todas las etapas de la cadena comercial (enajenación en territorio nacional o importación), permitiendo el acreditamiento del impuesto que se haya trasladado en la etapa anterior.<sup>45</sup>

Asimismo, los servicios de comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, que se realicen con motivo de la enajenación de los plaguicidas, serán también objeto del impuesto.<sup>46</sup>

Por último, en virtud de que la tasa del gravamen se aplicará atendiendo al peligro de toxicidad aguda, no se pagará el impuesto por las enajenaciones de los plaguicidas que conforme a la categoría de peligro de toxicidad aguda

---

<sup>45</sup> Artículo 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios vigente.

<sup>46</sup> Idem.

corresponda a la categoría 5, por ser ligeramente tóxicos y no tener efectos de contaminación ambiental.

Dichas reformas propuestas han sido aprobadas por lo que los impuestos ambientales en comento, se encuentran vigentes actualmente en México.

### - *Incentivos Fiscales en el Distrito Federal*

Adicionalmente a lo anterior, es conveniente destacar que en el Distrito Federal existen ciertos incentivos fiscales en materia ambiental que le son aplicables a los inmuebles que realicen las acciones tendientes a disminuir su nivel contaminante de conformidad con la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal y con el Código Fiscal del Distrito Federal, mismos que serán descritos a detalle más adelante.

La Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, establece que la Secretaría de Medio Ambiente fomentará programas de autorregulación y auditoría ambiental y promoverá la aplicación de incentivos fiscales a quienes participen en dichos programas. Asimismo, dicha Ley considera un tema de utilidad pública la ejecución de programas destinados a fomentar la educación ambiental y a otorgar incentivos para la aplicación de tecnología ambiental.

Para lo anterior, diversas disposiciones están incluidas en el Código Fiscal del Distrito Federal, a fin de hacer efectivos dichos incentivos Fiscales, a saber:

- ✓ El Artículo 276 de dicho Ordenamiento, otorga reducción en el Impuesto Sobre Nóminas a las personas físicas o morales que para coadyuvar a combatir el deterioro ambiental, realicen actividades empresariales de

reciclaje o que en su operación reprocesen parte de sus residuos sólidos generados.<sup>47</sup>

- ✓ El artículo 277 otorga reducciones diversas sobre el Impuesto sobre Nóminas y el Impuesto Predial para empresas o Instituciones que acrediten contar con programas comprobables de mejoramiento de condiciones ambientales y con tecnologías, sistemas, equipos y materiales o realicen acciones que acrediten prevenir o reducir las emisiones contaminantes.<sup>48</sup>
- ✓ Por su parte, el artículo 296 Bis del Código Fiscal del Distrito Federal, establece incentivos fiscales sobre el pago del Impuesto Predial, que son aplicables únicamente a inmuebles destinados a casa habitación y en los supuestos que se detallan más adelante.<sup>49</sup>

En este sentido, los incentivos fiscales existentes en el Distrito Federal en materia ambiental, pueden ser divididos en dos rubros:



<sup>47</sup> Cfr Artículo 276 del Código Fiscal del Distrito Federal, 2014.

<sup>48</sup> Cfr Artículo 277 del Código Fiscal del Distrito Federal, 2014.

<sup>49</sup> Cfr. Artículo 296 BIS del Código Fiscal del Distrito Federal, 2014.

**a. Aplicables para Establecimientos Mercantiles e Industrias:**

Los incentivos fiscales contenidos en el Código Fiscal del Distrito Federal aplicables a empresas o establecimientos mercantiles, son los siguientes:

- ✓ Aquellos que realicen actividades empresariales de reciclaje o que en su operación reprocesen parte de sus residuos sólidos generados, tendrán derecho a una reducción en el Impuesto sobre Nóminas de hasta el 40% (por la disminución de entre 60% y 100% de residuos).
- ✓ A favor de las empresas industriales o de servicios que adquieran, instalen y operen tecnologías, sistemas, equipos y materiales o realicen acciones que acrediten prevenir o reducir las emisiones contaminantes podrán obtener una reducción respecto del Impuesto Predial de hasta el 20% (por la disminución de entre 50% y 100% de emisiones).
- ✓ A favor de propietarios de edificios respecto de los cuales demuestren la aplicación de sistemas sustentables para la reducción del 10% del impuesto predial.

**b. Aplicables a Inmuebles destinados a casa habitación**

Asimismo, el Código Fiscal del Distrito Federal prevé incentivos fiscales aplicables únicamente a los inmuebles destinados a casa habitación, a continuación se mencionan brevemente:

- ✓ Para quienes instalen paneles solares y sistemas de captación de agua pluvial que acrediten una disminución de al menos un 20%, en el consumo de energía y/o agua o el reciclaje de esta última, podrán

obtener una reducción de hasta el 20% de los Derechos por Suministro de Agua.<sup>50</sup>

- ✓ Para aquellos que cuenten con árboles adultos y vivos o con áreas verdes no arboladas en su superficie, tendrán derecho a una reducción equivalente al 25% del Impuesto Predial, cuando sea al menos la tercera parte de la superficie de los predios.
  
- ✓ Reducción del 10% del impuesto Predial a los que realicen la naturación del techo de su casa habitación.<sup>51</sup>

Es conveniente destacar que para la obtención de los incentivos fiscales enunciados el particular interesado deberá obtener una constancia expedida por la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal en la que acredite las mejoras realizadas, o bien, su registro y resultados del Programa de Auditorías Ambientales en el caso de empresas o sector industrial y de establecimientos mercantiles.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Cfr Artículo 276 del Código Fiscal del Distrito Federal, 2014.

<sup>51</sup> Cfr Artículo 296 BIS del Código Fiscal del Distrito Federal, 2014.

<sup>52</sup> Cfr Artículos 276, 277 y 296 BIS del Código Fiscal del Distrito Federal, 2014.

### 4.3. Multas

Las multas administrativas objeto del presente estudio son impuestas a cargo de las personas físicas o morales que infrinjan determinada legislación administrativa y, en la mayoría de los casos, son establecidas con el objeto de resarcir el daño que generó la acción u omisión sancionada por la propia ley del acto o por su ley supletoria.

**Al respecto, el Código Fiscal de la Federación<sup>53</sup> establece que los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal, podrán ser destinados a cubrir los gastos de operación e inversión de las dependencias encargadas de aplicar o vigilar el cumplimiento de las disposiciones cuya infracción dio lugar a la imposición.**

En este sentido, en el ámbito federal, el Código Fiscal faculta a la Autoridad Administrativa a destinar el monto de multas por infracciones a las disposiciones legales que no sean de carácter fiscal, como es el caso de las multas ambientales, para realizar inversiones en las dependencias encargadas de su aplicación, de donde se puede desprender que las multas ambientales efectivamente deberían ser destinadas directamente a realizar inversiones en materia de restauración y preservación del equilibrio ecológico.

---

<sup>53</sup> Cfr Artículo 3 del Código Fiscal de la Federación, 2014.

#### 4.3.1. Constitucionalidad de las multas

Al respecto, el artículo 21 Constitucional, en su cuarto párrafo establece:

*“Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente **consistirán en multa**, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.”.*

Es con base en lo anterior, que la autoridad administrativa, constitucionalmente, tiene la facultad de sancionar las infracciones a la ley de la materia.

En la materia ambiental, la Autoridad Administrativa en el ámbito federal que ejerce dicha facultad de sancionar es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente pues es la Autoridad encargada de realizar los actos de inspección y sanción a las infracciones administrativas, teniendo como base las sanciones administrativas previstas en la LGEEPA aplicables a cualquier violación a dicha Ley y sus reglamentos.

Por su parte, en el Distrito Federal la facultad de imponer sanciones administrativas en virtud de infracción a las multas ambientales es la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal así como el Instituto de Verificación Ambiental del Distrito Federal, que impondrán sanciones administrativas con base en la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

#### 4.3.2. Multas Ambientales

Como se mencionó en el capítulo anterior, las multas ambientales son las sanciones establecidas por la Autoridad Administrativa en materia ambiental impuestas a cargo de las personas físicas y morales con el objeto de sancionar un hecho u omisión que contraviene la legislación ambiental y su reglamentación a fin de resarcir el daño ocasionado al medio ambiente o por la simple infracción de la normatividad.

Es común que cada ordenamiento jurídico contemple un capítulo en el cual se determinan las sanciones a que los particulares se harán acreedores en el caso de violar las disposiciones del ordenamiento legal correspondiente. A fin de ejemplificar lo anterior, haremos mención de dos principales infracciones que generan multas ambientales:

- ✓ Las violaciones a los preceptos de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, su reglamento, las normas ambientales del Distrito Federal y demás disposiciones que de ella emanen, serán sancionadas administrativamente por la autoridad, con una o más de las sanciones que en el artículo 213 se señalan.<sup>54</sup>
  
- ✓ Los infractores de la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, o quienes induzcan directa o indirectamente a alguien a infringirla, serán sancionados de conformidad con lo dispuesto por los artículos 67, 68 y 69 de dicho ordenamiento.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Cfr Artículo 213 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, 2014.

<sup>55</sup> Cfr Artículo 213 de la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, 2014.

#### 4.3.2.1. Fundamento ético – teórico

El Medio Ambiente es el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hace posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.<sup>56</sup>

No obstante que el ser humano forma parte integral del Medio Ambiente, su actividad, educación y desarrollo han generado una importante afectación a los recursos naturales renovables y no renovables.

*“Es un principio universalmente aceptado que el que obrando ilícitamente causa un daño, debe repararlo.”*<sup>57</sup>

De acuerdo con Narciso Sánchez Gómez, *“en la Actualidad, la piedra angular del Derecho Ambiental está respaldada en el principio que se ha dado en llamar **“el que contamina paga”**, o todo aquel que contamina o causa daños y perjuicios a los recursos naturales o al propio medio ambiente, debe resarcir los daños y perjuicios causados, lo cual permite evitar o restringir la producción de calamidades al entorno que nos rodea, es decir, que se pague vía contribuciones o aprovechamientos tales daños, o por las medidas preventivas de sanidad, saneamiento y protección a los recursos naturales o por infringir las normas propias de esa materia.”*<sup>58</sup>

Es en esta tesitura, que se generó el Derecho Ambiental con el objeto de regular la actividad del ser humano, propiciar el desarrollo sustentable y

---

<sup>56</sup> Artículo 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 2014.

<sup>57</sup> BAQUEIRO ROJAS, EDGARD, 2002, Introducción al Derecho Ecológico, Oxford, México, p.109.

<sup>58</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ Op. Cit. p.4

establecer las bases para temas relacionados, que la LGEEPA enlista de la siguiente manera:

**I.-** Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;

**II.-** Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;

**III.-** La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;

**IV.-** La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;

**V.-** El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;

**VI.-** La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;

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

**VIII.-** El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y

**IX.-** El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de la ley y de las disposiciones que de ella se

deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.”.

Ahora bien, toda vez que uno de los principales objetivos de la regulación ambiental en materia federal y también en el Distrito Federal, consiste precisamente en garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, fue necesario establecer una serie de obligaciones a cargo de los particulares cuyas actividades pudieran causar algún daño al ambiente, auxiliando así al Estado a garantizar el derecho de los demás habitantes de vivir en un ambiente adecuado, que en caso contrario, se vería en detrimento.

Por lo anterior, la legislación ambiental se convierte en un instrumento para prevenir y, en gran medida, reparar los daños al medio ambiente que las mencionadas actividades de particulares causan o podrían causar.

No obstante, el incumplimiento de los particulares a las disposiciones establecidas y sus obligaciones ambientales que, por ende, generan un impacto al ambiente, debían de ser sancionadas (de manera económica, principalmente) por la autoridad competente de vigilar la observancia de la legislación, debido a:

- a.** El simple incumplimiento de la legislación.
- b.** El daño causado al medio ambiente y por lo tanto a la sociedad.
- c.** El coartar el derecho de los demás habitantes a tener un medio ambiente adecuado para su desarrollo.

Es por lo anterior, que entre las demás sanciones establecidas en la legislación ambiental para penar el desacato a la normatividad, las pecuniarias (como las multas), han cobrado una gran importancia, puesto que en el mundo del *deber ser*, los recursos obtenidos de los individuos en incumplimiento, deberían ser aplicados a resarcir el daño causado al medio ambiente, tal y como lo establece la siguiente disposición contenida en el artículo 175 BIS de la LGEEPA:

*“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”. ”*

Por otro lado, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental en su artículo 2 fracción XIV define a la Sanción Económica (equiparable a una multa) como el pago impuesto por la autoridad judicial para penalizar una conducta ilícita dañosa, dolosa con la finalidad de lograr una prevención general y especial e inhibir en el futuro comportamientos prohibidos.

En este sentido y de conformidad con el artículo 19 de la mencionada Ley, la sanción económica será accesoria a la reparación o compensación del Daño ocasionado al ambiente y consistirá en el pago por un monto equivalente de:

- I. De trescientos a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción, cuando el responsable sea una persona física, y

- II. De mil a seiscientos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción, cuando la responsable sea una persona moral.

Un factor importante a considerar es que dicho monto se determinará en función de daño producido al ambiente. Asimismo, el monto recaudado por concepto de Sanción Económica se constituye como el patrimonio del Fondo de Responsabilidad Ambiental que se crea con esta Ley, tema que retomaremos más adelante.

Por su parte, la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, confirma el destino de aplicación de las multas a restaurar el Medio Ambiente, previendo la creación de un Fondo Ambiental Público que, entre otras, tiene la función de realizar acciones de conservación del medio ambiente, la protección ecológica y la restauración del equilibrio ecológico y cuyos fondos están integrados por diversos recursos, entre los que se encuentra el monto de las multas que se impongan por fracciones a las disposiciones ambientales.

Más aún, en el ámbito federal existe la figura de “Conmutación de Multas Administrativas”<sup>59</sup>, es decir, la posibilidad que la autoridad otorga al particular para conmutar el monto de las multas impuestas a su cargo por inversiones encaminadas a evitar la contaminación o bien, a la protección, preservación o restauración del ambiente, de conformidad con el artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente:

*“ARTÍCULO 173.- ... La autoridad correspondiente, por sí o a solicitud del infractor, podrá otorgar a éste, la opción para pagar la multa o realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de*

---

<sup>59</sup> Artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 2014.

*equipo **para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales**, siempre y cuando se garanticen las obligaciones del infractor, no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de esta Ley, y la autoridad justifique plenamente su decisión.”.*

En este orden de ideas y de conformidad con los fundamentos y consideraciones vertidas en el presente subtítulo, podemos concluir que el fundamento ético de las multas ambientales consiste en obtener recursos de los particulares que han generado un daño al medio ambiente al infringir la legislación ambiental, a fin de que sean aplicados a resarcir dicho daño causado en beneficio de la sociedad y el medio ambiente.

#### 4.3.2.2. *Fundamento Jurídico*

La Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, regula el manejo de los recursos naturales dentro del Distrito Federal y tiene por objeto, entre otros, conservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir los daños al ambiente, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la conservación de los ecosistemas.

Para tal efecto, la Ley Ambiental establece una serie de obligaciones administrativas que los particulares están obligados a cumplir en el caso de ubicarse dentro del supuesto establecido en dicha Ley.

Un buen ejemplo respecto a lo anterior, constituye el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, que es el procedimiento a través del cual la

autoridad evalúa los efectos que sobre el ambiente y los recursos naturales pueden generar la realización de programas, obras y actividades de desarrollo dentro del territorio del Distrito Federal, a fin de evitar o reducir al mínimo efectos negativos sobre el ambiente, prevenir futuros daños al ambiente y propiciar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Asimismo, la propia Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal en su artículo 46, establece las obras y actividades que requerirán, previamente a su ejecución, solicitar y obtener de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal la Autorización de Impacto Ambiental, que son, en general, las obras o actividades que impliquen o puedan implicar afectación del medio ambiente o generación de riesgos, y específicamente, enumera las siguientes:

- I. Los programas que en general promuevan cambios de uso en el suelo de conservación o actividades económicas o prevean el aprovechamiento de los recursos naturales del Distrito Federal;
- II. Obras y actividades, o las solicitudes de cambio de uso del suelo que en los casos procedentes, pretendan realizarse en suelos de conservación;
- III. Obras y actividades que pretendan realizarse en áreas naturales protegidas de competencia del Distrito Federal;
- IV. Obras y actividades dentro de suelo urbano en los casos establecidos en la propia Ley.

- V.** Obras y actividades para la explotación de minas y yacimientos de arena, cantera, tepetate, piedra, arcilla, y en general cualquier yacimiento pétreo;
- VI.** Obras y actividades que afecten la vegetación y los suelos de escurrimientos superficiales, barrancas, cauces, canales y cuerpos de agua del Distrito Federal, y en general cualquier obra o actividad para la explotación de la capa vegetal;
- VII.** Las obras y actividades que se establezcan en el programa de ordenamiento ecológico del territorio;
- VIII.** Las obras y actividades de carácter público o privado, destinadas a la prestación de un servicio público;
- IX.** Vías de comunicación de competencia del Distrito Federal;
- X.** Zonas y parques industriales y centrales de abasto y comerciales;
- XI.** Conjuntos habitacionales;
- XII.** Actividades consideradas riesgosas en los términos de la Ley;
- XIII.** Las instalaciones para el manejo de residuos sólidos e industriales no peligrosos, en los términos del Título Quinto, Capítulo V de esta Ley;
- XIV.** Aquellas obras y actividades que estando reservadas a la Federación, se descentralicen a favor del Distrito Federal;

- XV.** Aquellas obras y actividades que no estando expresamente reservadas a la Federación en los términos de la LGEEPA, causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la conservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;
- XVI.** Obras de más de 10 mil metros cuadrados de construcción u obras nuevas en predios de más de cinco mil metros cuadrados para uso distinto al habitacional, para obras distintas a las mencionadas anteriormente, para la relotificación de predios y ampliaciones de construcciones que en su conjunto rebasen los parámetros señalados; y
- XVII.** Construcción de estaciones de gas y gasolina.

En este orden de ideas, cualquier particular que planea realizar alguna de las obras o actividades previstas en la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, adquiere la obligación legal de obtener la Autorización de Impacto Ambiental correspondiente.

Sin embargo y con el objeto de ejercer la coacción de la que está dotada la propia Ley para garantizar el cumplimiento de las disposiciones y obligaciones como lo es la obtención de la Autorización de Impacto Ambiental señalada en los casos de las obras y actividades enlistadas, el capítulo IV de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal establece las sanciones administrativas que podrán ser impuestas por la Autoridad Administrativa correspondiente a cargo de los particulares que incumplan con los preceptos contenidos en la misma, a tal efecto, el artículo 213 de dicha Ley establece:

*“Artículo 213.-. Las violaciones a los preceptos de esta Ley, su reglamento, las normas ambientales del Distrito Federal y demás disposiciones que de ella emanen, serán sancionadas administrativamente por la autoridad, con una o más de las siguientes sanciones:*

*I. Amonestación con apercibimiento;*

*II. **Multa por el equivalente desde veinte hasta cien mil días de salario mínimo general vigente en la región, al momento de imponer la sanción** (es decir podrá ir desde \$1,246.6 y hasta \$6'233,000.00 Pesos Moneda Nacional);*

*III. Clausura temporal o definitiva, parcial o total, y la revocación de permisos y licencias otorgadas;*

*IV. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; y*

*V. Reparación del daño ambiental.”*

Por lo tanto, las multas ambientales en el Distrito Federal, podrán ser interpuestas a cargo de los particulares en el caso de su incumplimiento o violación de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal y podrán ser de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente en la región así como impuestas a la par de otra sanción administrativa prevista en la propia ley.

De lo anterior se desprende que el fundamento jurídico para las *multas ambientales en el Distrito Federal* está contenido en el artículo 213 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

Tanto en el caso de la Evaluación de Impacto Ambiental, como en las demás obligaciones contenidas en la Ley en comento, la imposición de multas se constituye como un medio efectivo de alcanzar los objetivos de la legislación, pues los particulares evitarán ser sancionados, ajustando sus actividades al cumplimiento ambiental.

#### 4.3.2.3. *Recaudación de las multas ambientales*

En el Distrito Federal, la *recaudación* de las multas ambientales compete directamente a la Tesorería del Distrito Federal, no obstante, previamente al cobro, debe generarse el acto de autoridad en virtud del cual el particular esté legalmente obligado a realizar el pago de la multa correspondiente, para lo cual, la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal deberá establecer el crédito fiscal en favor del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo siguiente:

- *Procedimiento de verificación.*

Las autoridades ambientales (como la Secretaría del Medio Ambiente y el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, entre otros) están facultadas por la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal para realizar las acciones de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de la mencionada Ley, que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de la misma.

El procedimiento administrativo es la figura jurídica que sirve para que las autoridades ambientales verifiquen el cumplimiento ambiental. Al respecto, cabe

destacar que para Gabino Fraga “*el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial*”.<sup>60</sup>

Por otro lado, dicha verificación del cumplimiento, debe ser realizada mediante las visitas de inspección que al efecto se realicen con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones ambientales de los particulares obligados por la Ley, debiendo en todo momento dar cumplimiento al procedimiento establecido en la legislación respectiva para dichos procedimientos de verificación.<sup>61</sup>

Cabe destacar lo asentado por Narciso Sánchez Gomez en cuanto a las visitas de inspección, pues “*de manera general entendemos por inspecciones ambientales al conjunto de actos de derecho público que llevan a cabo las autoridades administrativas en tal materia en el domicilio, local, establecimiento, bodegas, fábricas, negocios, medios de transporte, instalaciones, bienes, insumos o substancias de propiedad posesión de las personas públicas o privadas, con el fin de investigar, vigilar y comprobar si se están cumpliendo o no las normas sobre equilibrio ecológico y de protección al ambiente, para que de esta forma se pueda dictar medidas de seguridad, educativas o **imponer sanciones por infracciones a los preceptos jurídicos respectivos***”.<sup>62</sup>

Asimismo, es conveniente mencionar que “*la práctica de inspecciones ambientalistas es totalmente necesaria, porque el respeto a las normas jurídicas*

---

<sup>60</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1979, p. 271.

<sup>61</sup> Cfr Título Séptimo Medidas de Control, de Seguridad y Sanciones, Capítulo li de la Inspección y Vigilancia de la Ley Ambiental del Distrito Federal, 2014.

<sup>62</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Op. Cit. p.279

*es elemental para preservar los recursos naturales y alcanzar un equilibrio ecológico en todo el territorio nacional...”.<sup>63</sup>*

La Autoridad encargada, previa expedición de una orden de inspección y una vez realizada la visita, deberá levantar acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia, con base en la cual, durante la parte final del procedimiento de verificación se establecerán las sanciones que procedan, en su caso.<sup>64</sup>

Con el objeto de que la Autoridad sea capaz de cerciorarse del grado de cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones ambientales del particular al cual se ha realizado la verificación, deberá otorgar un plazo para que manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que considere convenientes.<sup>65</sup>

Una vez analizados todos los elementos de los cuales la autoridad se allegó, como paso final del procedimiento de verificación, estará en posibilidad de imponer una sanción en el caso de que el particular haya incumplido con alguna de sus obligaciones o infringido de algún otro modo la legislación ambiental.<sup>66</sup>

Esto es determinado como una infracción a las leyes ambientales. Una infracción “*se trata del quebrantamiento de una norma jurídica, llámese ley o reglamento y que por tal motivo se da lugar para que el responsable sea castigado mediante una sanción administrativa y en su caso con una sanción*

---

<sup>63</sup> Idem

<sup>64</sup> Cfr Artículo 206 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, 2014.

<sup>65</sup> Cfr Artículo 207 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, 2014.

<sup>66</sup> Cfr Artículo 213 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, 2014.

*judicial, ya que en algunos casos pueden aplicarse los dos tipos de medidas represivas.”.*<sup>67</sup>

- *Imposición de la multa.*

*“La potestad sancionadora de la Administración Pública es aquella facultad legal de carácter coercitivo o disciplinario que ejercen las dependencias y entidades del Poder ejecutivo Federal, Estatal, del Distrito Federal y Municipios, para castigar, poner en escarmiento o propiciar un sufrimiento a los infractores de las leyes y reglamentos administrativos”.*<sup>68</sup>

Por su parte, la sanción administrativa o multa como aplicación de dicha potestad sancionadora, es *“el castigo o escarmiento aplicable al infractor de las disposiciones administrativas, mediante una medida represiva, misma que debe ser dictada por una autoridad competente, mediante una resolución expresa fundada y motivada para restablecer el derecho violado, para encausar la conducta del infractor y para preservar el orden y la seguridad pública.”*<sup>69</sup>

En este orden de ideas y como hemos señalado en el cuerpo del presente documento, las sanciones<sup>70</sup> que la autoridad interponga como resultado de las visitas de verificación a que se hacen mención en el inciso anterior, están basadas en dicha potestad sancionadora de la Administración Pública y pueden consistir en:

---

<sup>67</sup> SÁNCHEZ GOMEZ, Op. Cit. p.289

<sup>68</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISIO, Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México,1998, p.357

<sup>69</sup> SANCHEZ GÓMEZ, NARCISIO, Derecho Ambiental, Editorial Porrúa, 2a Edición, México 2004, p. 293

<sup>70</sup> Cfr Artículo 213 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, 2014.

1. Amonestación con apercibimiento;
2. Multa por el equivalente desde veinte hasta cien mil días de salario mínimo general vigente en la región, al momento de imponer la sanción;
3. Clausura temporal o definitiva, parcial o total, y la revocación de permisos y licencias otorgadas;
4. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; y
5. Reparación del daño ambiental.

Es conveniente destacar, que para la imposición de la multa se deberán tomar en consideración los siguientes criterios:

1. La gravedad de la infracción, considerando el impacto a la salud o al ambiente;
2. Las condiciones económicas del infractor; y
3. La reincidencia, si la hubiere.<sup>71</sup>

Con base en lo anterior, la Autoridad Ambiental finaliza su proceso sancionador al establecer una cantidad líquida que deberá ser pagada a favor del Gobierno del Distrito Federal a cargo de los particulares que hayan infringido la normatividad ambiental y, por tanto, generado un daño al medio ambiente.

---

<sup>71</sup> Cfr Artículo 214 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, 2014.

- *Recaudación*

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, compete a la Secretaría de Finanzas recaudar, cobrar y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho el Distrito Federal en los términos de las leyes aplicables, por lo que el cobro de las multas ambientales en este punto, ha salido ya de la esfera competencial de la Autoridad Ambiental que las generó para ingresar a la esfera de la Autoridad encargada de las Finanzas Públicas del Distrito Federal, en todos los ámbitos de las mismas.

Por su parte y con fundamento en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, la Secretaría de Finanzas cuenta con Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, Órganos Político-Administrativos y Órganos Desconcentrados, para el despacho de los asuntos que le competen, entre los cuales, se encuentra la Tesorería del Distrito Federal.

Dicho Reglamento faculta al titular de la Tesorería del Distrito Federal para administrar, recaudar, comprobar, determinar, notificar y cobrar las contribuciones, los aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, entre los cuales, se encuentran las Multas en lo general.

Con base en lo anterior, una vez establecida la obligación de pago de una multa por infracciones a las normas administrativas (Ley Ambiental) por parte de la Secretaría de Medio Ambiente mediante los mecanismos comentados, la recaudación del monto compete a la Tesorería del Distrito Federal, estando

dicha autoridad facultada para exigir el pago del crédito fiscal una vez que éste se hace exigible por haber transcurrido la época de pago.<sup>72</sup>

#### 4.3.2.4. Destino actual de las multas ambientales.

El Código Fiscal para el Distrito Federal, establece que todos los ingresos que tenga derecho a percibir el Distrito Federal serán recaudados por las autoridades fiscales o por las personas y oficinas que las mismas autoricen.

Asimismo, todos los fondos que se recauden, provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos y del propio Código, se concentrarán en la Secretaría, de conformidad con el artículo 4to de dicha Ley:

*“Artículo 4º.- Los ingresos que se recauden por los diversos conceptos que establece esta Ley se concentrarán sin excepción en la Tesorería del Distrito Federal salvo lo previsto en el Código Fiscal del Distrito Federal y deberán reflejarse, cualquiera que sea su forma o naturaleza, tanto en los registros de la propia Tesorería como en la Cuenta Pública del Distrito Federal.”.*

En este sentido, el artículo 337 del Código Fiscal del Distrito Federal, establece:

*“ARTÍCULO 337.- Todos los fondos que se recauden, provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos y de este Código, comprendidos los que **estén destinados a un fin determinado**, así como los que por otros conceptos tenga derecho a percibir el Distrito Federal, por cuenta propia o ajena, se concentrarán en la Secretaría, salvo los siguientes:*

---

<sup>72</sup> Cfr Artículo 372 del Código Fiscal del Distrito Federal, 2014.

- 1. Los provenientes de cuotas de seguridad social destinadas a las Cajas de Previsión de la Policía Preventiva, Policía Auxiliar y de los Trabajadores a Lista de Raya del Gobierno del Distrito Federal;*
- 2. Los provenientes de productos y **aprovechamientos**, cuando la unidad administrativa o delegación cuente con autorización de la Secretaría, para la aplicación directa de la totalidad de estos fondos o en la proporción que la propia Secretaría determine;*
- 3. Los provenientes de Derechos, cuando se presten por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, mismo que gozará de autonomía para concentrarlos, así como los ingresos por productos y aprovechamientos, incluyendo multas, con base en las disposiciones que al respecto emita su órgano de gobierno;*
- 4. Los ingresos propios de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, y*
- 5. Los demás que por disposición de este Código y demás leyes aplicables, se establezca la excepción de concentración de fondos.”.*

No obstante, se prevé que en el caso de los fondos destinados a un fin determinado, sólo podrá disponerse de ellos por aplicación del Presupuesto de Egresos.

En este sentido, los fondos provenientes de multas ambientales en el Distrito Federal, podrían ser destinados por ley, directamente a programas y acciones que benefician el medio ambiente a ser desarrollados por el Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, de modo tal que el monto de las multas recaudadas se aplicaría a resarcir el daño que los particulares causaron al equilibrio ecológico por el incumplimiento de la normatividad ambiental.

*4.3.2.5. Fiscalización de las multas ambientales en el Distrito Federal*

Si bien la determinación de la sanción por incumplir con las Normas Ambientales corresponde a la Autoridad Ambiental, es la Autoridad Fiscal la encargada de realizar su cobro y realizar los procedimientos de fiscalización que en su caso sean requeridos a fin de exigir el pago de la sanción. En el ámbito local, corresponde a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal el cobro del Crédito Fiscal resultante.

Dicho procedimiento de cobro puede ser aplicado en el caso en que no sea satisfecho o garantizado un crédito fiscal dentro del plazo que para el efecto señalen las disposiciones legales, es decir, una vez que el crédito Fiscal se hace exigible.

a. Legislación aplicable:

La Legislación aplicable para la imposición, cálculo y cobro de las multas ambientales en el Distrito Federal, es la siguiente:

- Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal → Puesto que en su Artículo 213 están contenidas las obligaciones de los particulares en materia ambiental, así como las sanciones a ser impuestas por la autoridad en caso de incumplimiento a la normatividad.
- Código Fiscal del Distrito Federal → El Código<sup>73</sup> establece las bases y principios sobre los cuales se deberá centrar el cálculo, recaudación y

---

<sup>73</sup> Cfr Artículos 1, 4, 303 y 337 del Código Fiscal del Distrito Federal, 2014.

manejo de las multas en general, y por lo tanto, de las multas ambientales.

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal → Distribuye la competencia entre las autoridades del Distrito Federal a fin de establecer en su artículo 30, la autoridad competente para realizar el cobro de las multas ambientales.
- Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal → Tiene como objetivo regular y normar las acciones en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad gubernamental, emisión de información financiera, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos del Distrito Federal.<sup>74</sup>
- Ley de Ingresos del Distrito Federal → Que en su artículo 1º prevé los ingresos que recibirá el Distrito Federal provenientes de la recaudación por los conceptos y en las cantidades estimadas en la propia Ley.

### **b. Proceso actual de recaudación de multas ambientales.**

Con base en la legislación aplicable que ha sido desarrollada en el cuerpo del presente estudio, en el Distrito Federal, actualmente se cuenta con un procedimiento general de recaudación de multas y, específicamente, respecto de las multas ambientales, el procedimiento que es aplicado consiste en lo siguiente:

---

<sup>74</sup> Cfr Artículo 1 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, 2014.

1. Establecimiento de una obligación ambiental (de hacer o de no hacer) a cargo de los particulares que se ubiquen en la hipótesis legal.
2. Incumplimiento de la obligación establecida en Ley por parte del particular.
3. Inspección del cumplimiento de las obligaciones ambientales a fin de detectar las posibles violaciones a la Ley por parte de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal (en lo sucesivo “SMA”) o del Instituto de Verificación Ambiental del Distrito Federal (en lo sucesivo “INVEADF”).
4. En caso de violación a las disposiciones jurídicas en materia ambiental, se lleva a cabo la imposición de la Sanción Administrativa.
5. Pago de Multa por parte del particular a la Tesorería del Distrito Federal (en caso de que el particular así lo realice, pudiendo este punto desviarse en distintas posibilidades como el establecimiento del Recurso Administrativo, Juicios de Nulidad y Amparo, o bien, en el Procedimiento de Ejecución por parte de la Autoridad).
6. Los recursos obtenidos de las sanciones administrativas se destinan al fondo común de la Secretaría de Finanzas.
7. Mediante el Presupuesto de Egresos, la Asamblea Legislativa destina recursos al Fondo Ambiental Público, previsto en el artículo 69 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, sobre el cual abundaremos en el capítulo siguiente.

8. Los recursos entran al Fideicomiso celebrado entre Scotiabank, el Gobierno del Distrito Federal y el Fondo Ambiental Público, éste último como Fideicomisario.
9. El Fondo Ambiental Público recibe los recursos en su carácter de Fideicomisario.
10. Los recursos asignados son utilizados por el Fondo Ambiental Público para el desarrollo de programas ambientales.

Con base en el actual procedimiento de recaudación y destino de las multas ambientales del Distrito Federal y como resultado del análisis realizado al respecto así como de conversaciones sostenidas con el personal competente del Fondo Ambiental Público, a continuación se hace una relación de la problemática y desventajas con las que cuenta el mencionado procedimiento en su aplicación práctica:

- ✓ La Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal señala en su artículo 70 fracción V que el monto de las multas ambientales formará parte de los recursos del Fondo Ambiental Público, entre otros, y en el artículo 70 BIS indica que el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal establecerá los recursos del Fondo Ambiental Público.
- ✓ No obstante, la Ley no especifica que dichos recursos asignados deberán ser acorde a los montos recaudados por cada uno de los conceptos que se establecen como integrantes de los recursos del Fondo Ambiental Público (monto recaudado por multas ambientales), siendo que no solo debería concordar dichos montos con lo asignado

(tomando en cuenta los gastos de ejecución), sino incluso, **debería de aplicarse un presupuesto adicional proveniente de la Administración Pública a dicho Fondo, por la importancia actual que se debe aplicar a resarcir los daños al medio ambiente.**

- ✓ Toda vez que las multas ambientales son aplicadas directamente a integrar el fondo común de la Secretaría de Finanzas, no cumplen con su cometido principal, que es resarcir el daño causado al medio ambiente.

c. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria tiene como objeto regular en materia de programación, elaboración del presupuesto, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

**La trascendencia de la Ley de referencia radica en el hecho de que en su normatividad se prevé la existencia de Fondos de carácter económico, establecidos para temas específicos.**

Tal es el caso del *Fondo para la Prevención de Desastres*, el *Fondo de Desastres* y el *Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas*, que si bien están pensados con el propósito de constituir reservas para llevar a cabo acciones preventivas o atender oportunamente los daños ocasionados por fenómenos naturales, **constituye un antecedente válido sobre el cual podríamos considerar conveniente**

**la creación de un *Fondo Ambiental* en el que se concentren el monto de las multas ambientales recaudadas durante un ejercicio fiscal.**

Más aún, en dicha Ley se establece la creación de un Fondo específico destinado a actividades del Ejecutivo Federal. Al respecto, la Ley prevé que en el año en que termina su encargo, el Ejecutivo Federal deberá elaborar anteproyectos de iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos en apoyo al Presidente Electo, previendo que para realizar las actividades en comento y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, se podrán aprobar recursos en el correspondiente Presupuesto de Egresos para cubrir los gastos de un equipo de asesores que apoye los trabajos del Presidente Electo, estableciendo para tal efecto un *Fondo específico*.

Lo anterior, a su vez, se constituye como un antecedente a la creación de un Fondo Ambiental de carácter Económico dentro de la Tesorería (en este caso Federal) en donde se pudieran concentrar los recursos que serán destinados a resarcir el daño causado al medio ambiente.

Por su parte, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal prevé la creación de un Fondo de Prevención y Atención de Contingencias y Emergencias Epidemiológicas y Sanitarias para el Distrito Federal<sup>75</sup>, que si bien es un fondo creado para el caso de presentarse alguna emergencia de ese tipo, **de igual forma puede considerarse un antecedente en virtud del cual la Tesorería del Distrito Federal hace una aplicación de recursos a un Fondo a ser empleado para un tema específico de importancia relevante.**

---

<sup>75</sup> Cfr Artículo 71 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, 2014.

Es conveniente destacar que en el Distrito Federal existe actualmente un Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, mismo que está constituido a manera de Fideicomiso Público. Lo anterior se constituye como un punto de similitud al Fondo Ambiental Público del Distrito Federal que de igual forma cuenta con un Fideicomiso por medio del cual se manejan los recursos del mismo, sin embargo, cuenta con la deficiencia de que los ingresos del Fondo no están homologados a los que menciona la Ley reglamentaria y, específicamente, entre ellos, las multas recaudadas por conceptos ambientales.

## CAPÍTULO V. FONDOS VERDES.

Uno de los objetivos del presente estudio, es proponer una forma de recaudación y aplicación de las multas ambientales en el Distrito Federal que brinde al Fondo Ambiental Público del Distrito Federal los fondos suficientes y de manera eficaz, para el desarrollo de sus fines, con lo que se lograría un mejoramiento en el Medio Ambiente que le corresponde por territorio. Por lo tanto, procederemos a enunciar algunos ejemplos de Fondos Verdes en México y Latinoamérica que han sido establecidos y ejecutados por sus respectivos gobiernos, buscando en esencia los mismos fines que el Fondo Ambiental Público del Distrito Federal.

De igual forma, entraremos al estudio del **Fondo Ambiental Público del Distrito Federal**, su fundamento y recursos, así como sus fines y objetivos.

Un Fondo Verde será entendido para efectos del presente trabajo de investigación, como aquel integrado por recursos tanto económicos como humanos, enfocados al cuidado y mejoramiento del Medio Ambiente en determinada zona o país.

La recientemente publicada Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, prevé la creación de un Fondo de Responsabilidad Ambiental, como se puede notar en el artículo transcrito a continuación:

*“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.”*

Es de relevancia mencionar que el artículo 46 la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, establece que el Fondo estará bajo la vigilancia, supervisión y coordinación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 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.

Asimismo, el patrimonio del Fondo se destinará exclusivamente a la reparación de los daños al ambiente a los que hace referencia el artículo 18 de dicha Ley:

*“Artículo 18.- El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría está facultado para realizar subsidiariamente por razones de urgencia o importancia, la reparación inmediata de los daños que ocasionen terceros al ambiente. Dicha reparación podrá hacerse con cargo al Fondo previsto por la Sección 5, Capítulo Tercero del presente Título.*

*En estos casos la administración pública federal deberá demandar al responsable la restitución de los recursos económicos erogados, incluyendo los intereses legales correspondientes, los que serán reintegrados al fondo.”*

Asimismo, los recursos del Fondo en comento podrán servir para cubrir los gastos en los que incurra la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en los estudios necesarios para realizar las propuestas de compensación de los daños ambientales

Por su parte, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable establece la creación del **Fondo Forestal Mexicano**:

*“ARTICULO 142. El Fondo Forestal Mexicano será el instrumento para promover la conservación, incremento, aprovechamiento sustentable y restauración de los recursos forestales y sus recursos asociados facilitando el acceso a los servicios financieros en el mercado, impulsando proyectos que contribuyan a la integración y competitividad de la cadena productiva y desarrollando los mecanismos de cobro y pago de bienes y servicios ambientales.”.*

Asimismo, de conformidad con el artículo 143 de la mencionada ley, el Fondo Forestal Mexicano se podrá integrar con:

- I. Las aportaciones que efectúen los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales;
- II. Créditos y apoyos de organismos nacionales e internacionales;
- III. Las aportaciones y donaciones de personas físicas o morales de carácter privado, mixto, nacionales e internacionales;
- IV. Las aportaciones provenientes de los aranceles que se impongan a los bienes forestales importados;

- V. El producto de sus operaciones y de la inversión de fondos libres en valores comerciales o del sector público;
- VI. Un cinco por ciento del monto del bono certificado, a que se refieren los artículos 114 y 141 de esta Ley;
- VII. El cobro por bienes y servicios ambientales y por asistencia técnica;
- VIII. La transferencia de recursos de los usuarios de las cuencas hidrológicas, y
- IX. Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.

Los recursos que el Fondo Forestal Mexicano obtenga por el cobro de bienes y servicios ambientales se entregarán directamente a los proveedores de dichos servicios y una parte se destinará a cubrir los costos de esta operación. Por otro lado, las aportaciones que las personas físicas o morales de carácter privado hagan al Fondo Forestal Mexicano serán deducibles del Impuesto sobre la Renta.

Asimismo, de conformidad con el artículo 118 de la mencionada Ley **los interesados en el cambio de uso de terrenos forestales, deberán acreditar que otorgaron depósito ante el Fondo**, para concepto de compensación ambiental para actividades de reforestación o restauración y su mantenimiento, en los términos y condiciones que establezca el Reglamento de la Ley aplicable. A continuación se relacionan algunos datos de relevancia sobre el Fondo Forestal Mexicano<sup>76</sup>:

---

<sup>76</sup> Memoria Documental, Esquema del Fondo Forestal Mexicano, Administración 2006-2012, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, p. 6-7.

- ✓ Constitución el 10 de Julio de 2003
- ✓ Fines del mandato
  - a. Administración e inversión de los recursos
  - b. Canalización de subsidios y donativos a los receptores elegibles conforme a los programas y sus reglas de operación
- ✓ Patrimonio inicial aportado: \$192'000,000.00
- ✓ El esquema cuenta con dos comités que lo regulan:
  - a. El Comité Mixto del FFM
  - b. El Comité de Inversiones y Programación
- ✓ Manejo de los recursos en 8 programas:
  - a. Programa para el Desarrollo Forestal
  - b. Pago por servicios ambientales
  - c. Compensación ambiental
  - d. Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales
  - e. Cadenas productivas
  - f. Programa para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales
  - g. Fondo patrimonial de la biodiversidad
  - h. Fondos concurrentes
- ✓ Manejo Subcuentas individuales
- ✓ Estados financieros generados por cada programa
- ✓ Patrimonio total al 31 de Julio de 2012 \$ 8'256,000.00 (\$3'606,000.00 en mesa de dinero y \$4'650,000.00 en operadora de fondos).

Por su parte y con fundamento en la Ley de Ciencia y Tecnología, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en conjunto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, crearon el **Fondo Sectorial de Investigación Ambiental Semarnat-Conacyt**, de conformidad con el artículo 23 que a la letra establece:

*“Artículo 23. Podrán constituirse dos tipos de fondos: Fondos CONACyT y Fondos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico...”.*

Es conveniente destacar que los recursos de estos fondos deberán provenir del *presupuesto autorizado de la dependencia o entidad interesada*, o de contribuciones que las leyes determinen se destinen a un fondo específico.

Dichos recursos no tendrán el carácter de regularizables. Las secretarías o entidades aportarán directamente los recursos al fideicomiso en calidad de aportantes, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de dichas aportaciones. Asimismo, podrán integrarse con aportaciones complementarias de terceros, en particular empresas de los sectores productivos y de servicios y organismos internacionales.

### **5.3. Fondos Verdes en Latinoamérica**

En diversos países de América Latina, los gobiernos han integrado dichos Fondos Verdes, mismos que pueden ser tomados a manera de referencia respecto al tema que nos ocupa, por lo que a continuación se realizará una breve descripción de los Fondos Verdes de El Salvador, Chile y Colombia.

#### **- El Salvador**

El Salvador es un país ubicado en América Central, que por su cercanía con México comparte características similares, tanto en su población, idioma, cultura y tipo de gobierno. En este sentido, El Salvador es un Estado soberano, la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce en la forma prescrita y dentro de los límites de su Constitución, el gobierno es republicano, democrático y representativo<sup>77</sup>. De conformidad con el último censo realizado, El Salvador tiene una población de 5'744,113 personas.<sup>78</sup>

El Fondo Ambiental de El Salvador (“FONADES”) fue creado por Decreto Legislativo en junio de 1994 como una entidad de derecho público descentralizada, con autonomía en la administración de su patrimonio y en el ejercicio de sus funciones, con personalidad jurídica propia y duración indefinida (Art. 1 de la Ley de creación del Fondo Ambiental del Salvador), adscrita actualmente al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

El objetivo principal del FONAES es la captación y administración de recursos para el financiamiento de políticas, planes, programas, proyectos e intervenciones tendientes a la protección, conservación, mejoramiento y restauración del medio ambiente. En sus 18 años de vida, ha logrado capitalizar una importante experiencia de gestión y ejecución de diferentes programas con

---

<sup>77</sup> Cfr Disponible en la Web: <http://www.asamblea.gob.sv/conoce-mas/sobre-nuestro-sistema-politico>.

<sup>78</sup> Cfr Censo De Población Y Vivienda – 2007 Disponible en la Web:  
file:///C:/Users/PASAMB/Downloads/01\_Poblacion\_Total\_por\_Area\_Sexo.pdf.

diferentes apoyo de gobiernos y organismos internacionales como Canadá, Estados Unidos, Francia, Japón, Unión Europea; al igual que con el apoyo de empresas públicas y privadas.

Esta acumulación constituye también parte de su patrimonio para responder asertivamente a la problemática ambiental y al cambio climático que afecta al país y al mundo entero, cada vez con mayor impacto en pérdidas de vidas humanas, en infraestructura y en la economía.

La administración de FONAES recae sobre una Junta Directiva plural con representación de instituciones del Órgano Ejecutivo: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Salud (MINSAL).

Además tiene representación de la empresa privada a través de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), de las municipalidades a través del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), y de ONG's ambientalistas. En abril de 2011, el Presidente Mauricio Funes, hizo una apuesta por convertir esta institución en el principal instrumento de financiamiento de la Política Nacional de Medio Ambiente (PNMA)<sup>79</sup>.

### - Chile

Por su parte, Chile está ubicado en América del Sur, si bien la cercanía con México es menor, de igual forma comparte la raíz hispánica que se traduce en similitudes en diversos aspectos de ambos países. Chile es una República que se rige bajo un gobierno de corte democrático, con tres poderes del Estado (i) Poder Ejecutivo: liderado por el Presidente de la República, quien además detenta el cargo de Jefe del Estado, (ii) Poder Legislativo: es bicameral, es decir

---

<sup>79</sup> Cfr Disponible en la Web:

[http://www.fonaes.gob.sv/index.php?option=com\\_funcionarios&view=organigrama&Itemid=81](http://www.fonaes.gob.sv/index.php?option=com_funcionarios&view=organigrama&Itemid=81)

está conformado por una Cámara de Diputados y una de Senadores y (iii) Poder Judicial: está liderado por la Corte Suprema, encargada de dictar justicia con el apoyo de la Corte de Apelaciones de Justicia.<sup>80</sup>

El Fondo de Protección Ambiental (FPA) en Chile, fue creado por la Ley de Bases del Medioambiente (Nº 19.300), y comenzó a operar por primera vez en el año 1997. Es el único fondo concursable con que cuenta el Estado para apoyar iniciativas ambientales y es administrado por el Ministerio del Medio Ambiente. A través del él, se financian -total o parcialmente- proyectos presentados por la ciudadanía y que están orientados a la protección o reparación del medio ambiente, la preservación de la naturaleza o la conservación del patrimonio ambiental.

El objetivo general del Fondo de Protección Ambiental es financiar, total o parcialmente proyectos o actividades orientados a la protección o reparación del medio ambiente, la preservación de la naturaleza o la conservación del patrimonio ambiental.<sup>81</sup>

- Colombia

En el mismo sentido, Colombia está ubicada en América del Sur y guarda estrecha relación con México en cuanto al sistema de gobierno y jurídico. Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. La Constitución vigente fue adoptada en

---

<sup>80</sup> Cfr Disponible en la web: <http://www.uchile.cl/portal/presentacion/la-u-y-chile/acerca-de-chile/8090/sistema-de-gobierno>

<sup>81</sup> Cfr Disponible en la web: <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=1250&conID=7941>

1991 que reformó la de 1886, es "norma de normas". Son ramas del poder público: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.<sup>82</sup>

El Fondo Nacional Ambiental (FONAM) fue creado por la ley 99 de 1993 como un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio independiente, pero sin estructura administrativa ni planta de personal. La misma Ley 99 definió que la operación del fondo se haría con los recursos humanos, físicos y técnicos del Ministerio de Ambiente.

Mediante el Decreto 4317 de 2004 se reglamentó el Fondo Nacional Ambiental. La Dirección y Administración del Fondo estaría a cargo del Ministro de Ambiente y del Consejo de Gabinete del Ministerio. El Ministro de Ambiente es el representante legal del Fondo.

El Consejo de Gabinete es el encargado de aprobar el plan operativo de inversión anual de los recursos del Fondo y determinar los procedimientos y mecanismos para el control y seguimiento de los mismos, entre otros.

Los recursos del Fondo se manejarán a través de un sistema de subcuentas con contabilidad separada de los recursos del Ministerio de Ambiente.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Cfr Disponible en la Web: [http://www.colombiaun.org/Colombia/sistema\\_politico.html](http://www.colombiaun.org/Colombia/sistema_politico.html).

<sup>83</sup> Cfr Disponible en la web: <http://www.fpa.mma.gob.cl/>

## **5.2. Fondo Ambiental Público del Distrito Federal**

### **5.2.1. Fundamento Legal**

El artículo 69 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal crea el Fondo Ambiental Público e indica que sus recursos se destinarán, entre otros, a: (i) la realización de acciones de conservación del medio ambiente, la protección ecológica y la restauración del equilibrio ecológico y (ii) la reparación de daños ambientales.

De lo anterior se desprende que el objeto principal del Fondo Ambiental Público del Distrito Federal y de los recursos que le son asignados, es conservar el medio ambiente y restaurar el equilibrio ecológico, lo que coincide con el fin de las multas ambientales que hemos tratado anteriormente, es decir, resarcir el daño causado por las violaciones a la legislación ambiental. Por lo tanto, resulta coherente que el monto de las multas en comento, sea destinado directamente a que el Fondo Ambiental Público alcance sus objetivos y aplique el monto recaudado al fin que le es inherente.

### **5.2.2. Concepto**

El Fondo Ambiental Público es un “...órgano de asesoría y apoyo técnico de la Administración Pública del Distrito Federal, el cual tiene por objeto administrar los recursos que lo conforman, con el fin de destinarlo a las acciones, programas y servicios que señala la Ley Ambiental del Distrito Federal...”.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Acuerdo por el que se integra el Consejo Técnico del Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal con fecha 11 de junio de 2002.

### 5.2.3. Patrimonio

Al respecto de la integración del patrimonio del Fondo Ambiental Público, el artículo 70 de la mencionada Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, establece que 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.

En este sentido, consideramos que los recursos de mayor relevancia para el Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, consisten en i) los destinados para ese efecto en el Presupuesto de egresos del Distrito Federal y ii) el

monto de las multas que se impongan por fracciones a las disposiciones ambientales.

Cabe destacar que la legislación es clara al establecer “el monto de las multas”, es decir, el monto total que se haya recaudado, no así un porcentaje de dicho monto asignado por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, situación que se presenta actualmente como analizaremos más adelante.

**Por lo anterior, y con fundamento en el artículo 70 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, el monto de las multas que se impongan por infracciones a las disposiciones ambientales, debe ser destinado a integrar los recursos del Fondo Ambiental Público del Distrito Federal.**

#### 5.2.4. Legislación Aplicable

La Legislación y documentos aplicables al Fondo Ambiental Público del Distrito Federal son los siguientes:

- Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Distrito Federal, en su artículo 3, por ser el Fondo Ambiental Público del Distrito Federal.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, pues de conformidad con el artículo 2 establece como Entes Obligados del Distrito Federal aquellos que ejerzan gasto público, por lo que el Fondo Ambiental Público deberá mantener la información a que hace referencia el artículo 14, disponible para su consulta por los particulares.

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.- Pues en su artículo 15 prevé la existencia de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, encargada de la regulación de la política ambiental del Distrito Federal.
- Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.- En su artículo 69 crea el Fondo Ambiental Público del Distrito Federal.
- Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.- Que en su artículo 1° establece como su objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y **prestación de servicios** de cualquier naturaleza que realice la Administración Pública del Distrito Federal.
- Reglas de Operación del Fondo Ambiental Público del Distrito Federal.- Aplicable en su totalidad por ser la base de la operación del Fondo Ambiental Público del Distrito Federal.
- Acuerdo por el que se Integra el Consejo Técnico del Fondo Ambiental Público del Distrito Federal.- El documento íntegro es de gran relevancia por contener las disposiciones aplicables al Consejo Técnico del Fondo Ambiental Público del Distrito Federal.

Por lo anterior, el Fondo Ambiental Público del Distrito Federal cuenta con amplia legislación que regule su funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos, a fin de que los mismos sean alcanzados en estricto apego a la legislación administrativa del Distrito Federal.

5.2.5. Acuerdo por el que se crea el Consejo Técnico del Fondo Ambiental Público

Con fecha 11 de junio de 2002, fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal por la Administración Pública del Distrito Federal el Acuerdo por el que se integra el Consejo Técnico del Fondo Ambiental Público.

Dicho Acuerdo establece el Consejo Técnico del Fondo Ambiental Público como un órgano de asesoría y apoyo técnico de la Administración Pública del Distrito Federal, que tiene por objeto administrar los recursos que lo conforman, con el fin de destinarlos a las acciones, programas y servicios que señala la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, acorde con el Contrato de Fideicomiso de Administración del Fondo, sobre el cual hablaremos más adelante.

El Consejo Técnico fungirá como Órgano de Gobierno del Fondo Ambiental Público y estará integrado de la siguiente forma:

- I. Un presidente que será el Jefe de Gobierno del D.F.
- II. Un Vocal y Presidente Suplente, que será el titular de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal.
- III. Un Vocal que será el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal.
- IV. Un Vocal que será el titular de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal.

- V.** Un Vocal que será el titular de la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal.
- VI.** Un Vocal que será el titular de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

Asimismo, asistirán a las reuniones del Consejo, con voz pero sin voto:

- I.** El representante de la Institución Fiduciaria.
- II.** El Coordinador del Consejo Técnico, designado por el Presidente Propietario o Suplente del Consejo Técnico y ratificado por dicho Órgano.
- III.** El Comisario Público, designado por la Contraloría General del Distrito Federal.
- IV.** El Secretario Técnico, designado por el Presidente del Consejo Técnico y ratificado por dicho Órgano.

El acuerdo establece que el Consejo Técnico se reunirá por lo menos cuatro veces al año en forma ordinaria y de manera extraordinaria las veces que sean necesarias, cuando algún miembro lo estime conveniente o cuando lo solicite el Presidente, el Fiduciario o la Fideicomitente. Es en estas reuniones del Consejo en donde los Proyectos a ser desarrollados para la compensación de los daños al medio ambiente, o bien, los programas para su mejora deben ser aprobados con base en el presupuesto designado.

Sin embargo, como resultado de la revisión de las Actas de las Sesiones celebradas por dicho Órgano, se desprende que los proyectos aprobados no son siempre tendientes a los objetivos mencionados, por ejemplo:

- Aprobación del Proyecto de un “Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores Sur-Poniente de la Ciudad de México” (Acta de la Vigésima Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico de fecha 24 de agosto de 2010).
- Elaboración de un estudio de “Pobreza Urbana y *Cambio Climático* –sin que se especifique qué aspectos ambientales se abordarán ni que fines se persiguen con el estudio - (Acta de la Vigésima Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico de fecha 24 de agosto de 2010).

Por otro lado, es conveniente destacar que el Consejo Técnico tiene, entre otros, las siguientes facultades y obligaciones:

1. Autorizar el desarrollo y ejecución de las acciones relativas a los programas vinculados con la inspección y vigilancia en materia ambiental.
2. Autorizar y determinar los actos jurídicos y materiales de administración en beneficio de los programas del Fondo Ambiental Público.
3. Autorizar las actividades de divulgación y promoción de conservación del medio ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico.

4. Resolver y dictar asuntos relacionados con la ejecución de los fines del Fondo Ambiental Público.

#### 5.2.6. Reglas de Operación del Fondo Ambiental Público

Las Reglas de Operación del Fondo Ambiental Público, tienen por objeto regular los mecanismos, procedimientos, alcances de la operación sustantiva y funcionamiento del Fondo Ambiental Público, especificando los mecanismos de interacción con el Fiduciario, los procedimientos para la presentación, evaluación, aprobación y financiamiento de los proyectos, así como para el seguimiento de las actividades de los mismos.

De manera general, estas reglas versan sobre temas como la integración y facultades del Consejo Técnico así como de sus integrantes, las condiciones de realización de las sesiones del Consejo, las obligaciones del Fiduciario, responsables de contratación y procedimientos en general.

Asimismo, las Reglas de Operación, contienen los lineamientos que deberán ser aplicados en los proyectos a financiar, entre los que se encuentran los siguientes:

- a. Proyectos correspondientes a las atribuciones que por ley se otorgan al Gobierno del Distrito Federal en materia ambiental.
- b. Proyectos de medio ambiente, recursos naturales, inspección y vigilancia, de acuerdo a las facultades que le corresponden a la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal.

- c. Formarán parte de la cartera de proyectos ambientales del Distrito Federal, es decir, serán proyectos ambientales prioritarios para la Ciudad de México.
- d. Se podrán financiar acciones destinadas al desarrollo institucional relacionado con el área ambiental.
- e. Contar con viabilidad ambiental, social y financiera.

Por otro lado, de conformidad con las Reglas de Operación, el Fondo Ambiental Público se establece para el desarrollo y ejecución de proyectos en el Distrito Federal, para la prevención y control de la contaminación ambiental. Los proyectos a financiar, tendrán entre sus objetivos los siguientes:

- a. La conservación del medio ambiente, la protección ecológica, la restauración del equilibrio ecológico, la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- b. El manejo y administración de las áreas naturales protegidas bajo la jurisdicción del Distrito Federal.
- c. El desarrollo de programas vinculados con la inspección y vigilancia en las materias a que se refiere la Ley Ambiental del Distrito Federal.
- d. El pago por los servicios ambientales que sean proporcionados por los ecosistemas, en los ámbitos de competencia del Distrito Federal.

- e. El desarrollo de programas de educación e investigación en materia ambiental, así como el fomento y difusión de experiencias y prácticas para la protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente.
- f. La supervisión del cumplimiento de los convenios con los sectores productivo y académico.
- g. La prevención y control de contaminación ambiental y del deterioro del equilibrio ecológico.
- h. La protección y conservación de la flora y fauna silvestres en las áreas naturales protegidas, del suelo de conservación y de todo el territorio del Distrito Federal, en coordinación con las autoridades federales.
- i. El coadyuvar en la definición e implementación de programas de gestión ambiental.
- j. Otorgar incentivos para la aplicación de tecnología ambiental.

En virtud de lo anteriormente desarrollado, las Reglas de Operación del Fondo Ambiental Público del Distrito Federal se constituyen como un instrumento de gran utilidad para dicho organismo, por establecer las directrices que deberá seguir en el cumplimiento de sus fines, aportando así un medio de control en la actuación de los funcionarios encargados del desarrollo de los programas ambientales competencia del Fondo Ambiental Público en comento.

### 5.2.7. Contrato de Fideicomiso

Con fecha 4 de septiembre de 2002 se celebró la constitución del Fideicomiso Público del Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, celebrado entre el Banco Scotiabank Inverlat y el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas, siendo este un Fideicomiso de administración que contiene las disposiciones relativas al Fondo, como la aplicación y manejo de recursos, la creación del Consejo Técnico y sus facultades, así como el procedimiento de expedición de las Reglas de Operación.

Este fideicomiso de administración fue constituido con patrimonio inicial de \$2'000,000.00 Pesos, Moneda Nacional, destinados a los fines que en el mismo documento se describen. De conformidad con dicho fideicomiso, los recursos del Fondo consistirán, entre otros, en los recursos que se destinen en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y que sean aportados por el Fideicomitente, es decir, el Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, cabe destacar que la duración del fideicomiso se establece como la “necesaria para el cumplimiento de sus fines”, por lo que de manera extraordinaria únicamente podrá ser extinguido por alguna de las causales previstas en la Ley General de Títulos y Operación de Crédito, a saber:

*“Artículo 392.- El fideicomiso se extingue:*

*I.- Por la realización del fin para el cual fue constituido;*

*II.- Por hacerse éste imposible;*

*III.- Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de 20 años siguientes a su constitución;*

*IV.- Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto;*

*V. Por convenio escrito entre fideicomitente, fiduciario y fideicomisario;*

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

Consideramos conveniente el esquema de Fideicomiso Público para el Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, pues genera un control tanto presupuestal como de operación. Asimismo, es conveniente destacar que en el Fideicomiso se indica que los recursos del mismo, serán aportados por el Gobierno del Distrito Federal a través del Presupuesto de Egresos.

Esta disposición no es contraria a la propuesta planteada en el presente trabajo, toda vez que dicho esquema se mantendrá en el mismo sentido, únicamente adecuando el monto designado en el Presupuesto de Egresos, con el monto recaudado por multas ambientales más un porcentaje a ser aportado por el Gobierno del Distrito Federal.

#### 5.2.8. Captación de recursos

Como se mencionó en el título respectivo, el Fondo Ambiental Público captará los recursos provenientes de diversas fuentes que la propia ley establece, sin embargo, en el presente capítulo se especificarán los tres supuestos sobre los

cuales consideramos se cuenta con mayor factibilidad de obtener recursos que sean aplicados a los programas para la consecución de los objetivos del Fondo Ambiental Público, a saber:

- ✓ Los recursos destinados para el Fondo Ambiental Público en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.
- ✓ Pago de Contribuciones.
- ✓ El monto de las multas que se impongan por infracciones a las disposiciones ambientales.

Es conveniente destacar que para el ejercicio fiscal del 2013, la Ley de Ingresos del Distrito Federal previó por concepto de “otras multas administrativas, así como las impuestas por autoridades judiciales y reparación del daño denunciado por los ofendidos”, la cantidad de **\$491'655,631.00**. Por su parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2013, destinó la cantidad de **\$255'048,187.00** para el Fondo Ambiental Público del Distrito Federal. Es decir, aproximadamente el 52% de las multas administrativas recaudadas en el Distrito Federal, fueron destinadas al Fondo Ambiental Público.

Más aún, a continuación se enlistan los montos recaudados por conceptos de multas ambientales en el primero, segundo y tercer trimestre del ejercicio 2013 en el Distrito Federal<sup>85</sup>:

---

<sup>85</sup> Disponible en la web: <http://www.finanzas.df.gob.mx/transparencia/articulo15.html>

Trimestre	Por infringir la Ley Ambiental del Distrito Federal en general.	Por verificación vehicular extemporánea	Por rebasar los límites de contaminación (vehículos)	Total
1er Trimestre	1'056,749.00	70'334,756.00	1'515,150.00	72'906,655.00
2do Trimestre	424,920.93	83'555,506.00	1'878,786.00	85'859,212.93
3er Trimestre	501,519.07	78'449,805.00	1'325,562.00	80'276,886.07
<b>Total</b>	<b>1'983,189.00</b>	<b>232,340,067.00</b>	<b>4'719,498.00</b>	<b><u>239,042,754.00</u></b>

Como puede ser apreciado en la tabla que antecede, el monto total de las multas recaudadas en el Distrito Federal en materia ambiental durante tres trimestres (\$239,042,754.00), consiste en una cantidad muy cercana al presupuesto total aportado en el Presupuesto de Egresos para el Fondo Ambiental Público del Distrito Federal (\$255'048,187.00), de donde se desprende que el Gobierno del Distrito Federal, prácticamente **no está aportando recursos extras para mejorar la calidad del ambiente en su territorio**, garantizando así el derecho de sus habitantes a contar con un medio ambiente sano, consagrado en el Artículo 4to Constitucional, tal como ha quedado asentado en el presente trabajo de investigación.

El siguiente gráfico ilustra lo anteriormente señalado:



5.2.8.1. *Los recursos destinados para el Fondo Ambiental Público en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.*

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal está facultada para aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal. Dentro de este presupuesto se deben establecer puntualmente los montos y destinos de cada partida presupuestal, entre las cuales, el tema del medio ambiente debe ser cubierto por ser un área de suma importancia para el desarrollo del Distrito Federal.

Toda vez que el cuidado, restauración y protección del Medio Ambiente es un tema público que debe ser atendido por el Gobierno del Distrito Federal, es menester que dentro del Presupuesto de Egresos se incluya el monto destinado a tal efecto, para la elaboración de programas e investigaciones, contratación de personal, adquisición de maquinaria necesaria así como equipo pertinente para el cumplimiento de tales fines, debiendo ser dicho monto, independiente al monto recaudado por las multas ambientales.

### 5.2.8.2. *Pago de contribuciones.*

Al respecto la Ley prevé el pago de contribuciones o cualquier tipo de ingresos por servicios ambientales y por la realización de acciones de compensación de los efectos negativos sobre el ambiente y los recursos naturales, cuyo caso podría ser el establecimiento de medidas de compensación a cargo de particulares por la realización de actividades que generan un impacto negativo en el medio ambiente.

No obstante, estas medidas de compensación mayormente se establecen a manera de multas y a través de un procedimiento administrativo seguido en los términos de la ley correspondiente, excepto en algunos casos por la realización de obras públicas o privadas para realizar la compensación al medio ambiente por el impacto que dichas obras generan.

*5.2.8.3. El monto de las multas que se impongan por infracciones a las disposiciones ambientales.*

El supuesto de las multas a cargo de los particulares se configura como el mayormente viable para la captación de recursos del fondo, puesto que como se ha mencionado el INVEA tiene la facultad de realizar las visitas de inspección sobre las actividades facultad del Distrito Federal con implicaciones ambientales.

Una vez seguido el procedimiento administrativo correspondiente, en caso de encontrar irregularidades en materia ambiental, la aplicación de la multa a cargo del particular infractor (por no obtener los permisos correspondientes, no cumplir los lineamientos y límites máximos en sus actividades previstos en la legislación, por no dar cumplimiento a las condiciones de sus autorizaciones, entre otros) es un medio por el cual se captan recursos a favor del Gobierno del Distrito Federal, mismos que deben ser aplicados a resarcir el daño causado al medio ambiente en virtud de tales irregularidades, tal y como ha sido expuesto en el desarrollo del presente trabajo de investigación.

Aplicando de esta manera el monto de las multas recaudadas, los particulares tendrían la certidumbre de que las sanciones que le fueron impuestas serán aplicadas efectivamente a resarcir el daño causado por su infracción a la Ley, con lo que, adicionalmente, los recursos del Fondo se verían aumentados y, por lo tanto, su capacidad de acción y desarrollo tendrían una base económica estable.

#### 5.2.9. Objetivos y programas

Al respecto, las reglas de operación del Fondo Ambiental Público, establecen los lineamientos que deberán seguir los Proyectos a ser realizados por el Fondo, por lo que la definición de los proyectos a financiar deberá basarse en determinados criterios, mismos que fueron enunciados en el capítulo respectivo:

- I. Proyectos correspondientes a las atribuciones del Gobierno del Distrito Federal en materia de Medio Ambiente.
- II. Proyectos de Medio Ambiente, Recursos Naturales e inspección y vigilancia.
- III. Acciones destinadas al desarrollo institucional en el área ambiental.
- IV. Viabilidad ambiental, social y financiera.

Asimismo, se establece que el elemento fundamental del funcionamiento del Fondo Ambiental Público, será la elaboración de una cartera de proyectos, misma que constará de una relación de Proyectos susceptibles de financiar por el Fondo Ambiental.

Lo anterior es por demás congruente, siendo que el objetivo principal del Fondo Ambiental Público consiste en conservar el medio ambiente y restaurar el equilibrio ecológico del Distrito Federal, por lo que no tendría sentido alguno que el Fondo realizare programas ajenos al Medio Ambiente. Lo anterior confirma la necesidad de destinar el monto de las multas recaudadas al Fondo Ambiental Público, por contar con el vínculo consistente en el resarcimiento del

daño causado por los habitantes del Distrito Federal en exceso de los límites establecidos en la legislación.

Los objetivos de los proyectos a financiar, serán los siguientes:

- I. La conservación del Medio Ambiente, la Protección ecológica, la restauración del equilibrio ecológico.
- II. El manejo y administración de las Áreas Naturales Protegidas.
- III. El desarrollo de programas vinculados con la inspección y vigilancia.
- IV. El pago por lo servicios ambientales.
- V. El desarrollo de programas de educación e investigación en materia ambiental.
- VI. La supervisión del cumplimiento de los convenios.
- VII. La prevención y control de la contaminación ambiental.
- VIII. La protección y conservación de la flora y fauna silvestre de las Áreas Naturales Protegidas y del Suelo de Conservación.
- IX. Definición e implementación de programas de gestión ambiental en general.
- X. Incentivos para la aplicación de tecnología ambiental.

De lo anterior se confirma que los programas a desarrollar por el Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, deberán tener como objetivo esencial la preservación y restauración del medio ambiente, mediante instrumentos que permitan a la Administración Pública alcanzar dichos objetivos y excluyendo los programas propuestos que no tengan como fin principal el equilibrio ecológico.

## CAPÍTULO VI. PROPUESTA.

Con base en las deficiencias detectadas a lo largo del presente trabajo de investigación, como es el caso de la incongruencia entre el monto de las multas recaudadas por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal y el monto asignado al Fondo Ambiental Público mediante el Presupuesto de Egresos, así como en los antecedentes existentes respecto a Fondos específicos dentro de la Tesorería Federal y del Distrito Federal, a continuación se relaciona la propuesta del presente trabajo para la recaudación y aplicación de las multas ambientales en el Distrito Federal:

1. Imposición de una Multa Administrativa por la Secretaría de Medio Ambiente o INVEADF, con fundamento en el Artículo 213 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, por infracciones cometidas a las disposiciones de dicha Ley.
2. Pago de Multa ante la Tesorería del Distrito Federal, con fundamento en el Artículo 30 Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
3. Al final del Ejercicio Fiscal los recursos obtenidos del cobro de las multas ambientales (previa reducción de los gastos de ejecución de la Secretaría de Finanzas) serán destinados a un Fondo Ambiental dentro de la Secretaría de Finanzas al que también se deberán sumar los recursos obtenidos por el pago de contribuciones o cualquier tipo de ingresos por servicios ambientales y por la realización de acciones de compensación de los efectos negativos sobre el ambiente (según el artículo 70 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal).

Lo anterior será posible mediante una reforma a la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, a efecto de crear un Fondo Ambiental como parte de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

4. Anualmente la Secretaría de Finanzas, mediante informe en tal sentido, deberá reportar a la Secretaría de Medio Ambiente y al Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, lo siguiente:
  - a) El monto de los recursos recaudados.
  - b) El gasto por la recaudación de dichos recursos.
  - c) El monto que será asignado al Fondo Ambiental Público por parte de la Secretaría de Finanzas a través del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, por concepto de Multas Ambientales.
5. La cantidad resultante de restarle los gastos de ejecución al monto de lo recaudado deberá ser destinada al Fondo Ambiental Público, por medio del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, tomando como base lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria cómo se realiza en el caso del *Fondo para la Prevención de Desastres*, el *Fondo de Desastres* y el *Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas*.

Específicamente en el Distrito Federal, agregando la disposición conducente en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, como se realizó para la constitución del Fondo de Prevención y Atención de Contingencias y Emergencias Epidemiológicas y Sanitarias para el Distrito Federal. Un texto propuesto para dicha disposición es el siguiente:

“Artículo 15 BIS.- La Secretaría creará un fondo ambiental al que se adicionará el monto total de las multas recaudadas de carácter ambiental por infracciones a la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal. El monto recaudado será destinado anualmente a integrar el Fideicomiso Público Fondo Ambiental Público del Distrito Federal, mediante el Presupuesto de Egresos, sin perjuicio de los recursos que sean asignados por la Asamblea Legislativa”.

6. Adicionalmente al monto a ser asignado por concepto de Multas Ambientales, el Gobierno del Distrito Federal deberá asignar los recursos al Fondo Ambiental Público, principalmente para cubrir sus necesidades administrativas y de personal, así como destinar un presupuesto básico destinado a ser aplicado al mejoramiento del Medio Ambiente en el Distrito Federal, por ser este un tema público de gran relevancia, que el Estado por sí mismo debe solventar.
7. El Fondo Ambiental Público recibirá los recursos de parte de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal por medio de un Fideicomiso Público.

8. Los recursos son utilizados por el Fondo Ambiental Público para el desarrollo de programas ambientales y, en general, resarcir los daños causados al Medio Ambiente en el Distrito Federal, así como cualquier acción que genere una mejora en los ecosistemas existentes y la zona urbana en general a través del Fideicomiso constituido para tal efecto y mediante aprobación del Consejo Técnico con apego a las Reglas de Operación.
9. Toda vez que el Fondo Ambiental Público recibiría una cantidad considerablemente mayor de recursos, sus actividades, aplicación de recursos y proyectos deberán tener mayor transparencia, debiéndose establecer mecanismos efectivos para la rendición de cuentas correspondiente, mediante la aplicación estricta de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

De igual forma, en este esquema el Fondo Ambiental Público recibirá Informes de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, en el que se indique el monto recaudado por concepto de multas y el monto destinado al Fondo mediante el Presupuesto de Egresos, por lo que la totalidad de los fondos invertidos se encontrarían plenamente identificados debiendo justificarse mediante el desarrollo de programas de conservación del medio ambiente y la restauración del equilibrio ecológico y, adicionalmente, el Fondo deberá reportar el impacto de dichos programas en el territorio del Distrito Federal.

## CONCLUSIONES

Una vez desarrollada la propuesta del presente estudio para la recaudación y aplicación de las multas ambientales, nuestra investigación dio como resultado que existen diversos aspectos que deben ser mejorados para el correcto funcionamiento del Fondo Ambiental Público, por lo que a continuación enlistaremos las conclusiones que devienen como ventajas y que se encuentran contenidas en el esquema planteado:

1. Se daría pleno cumplimiento a la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal al integrar los recursos obtenidos por multas y demás contribuciones ambientales al Fondo Ambiental Público.
2. Se generaría una mayor transparencia en cuanto a lo recaudado, lo gastado y lo entregado, por parte de la Secretaría de Finanzas.
3. El monto de las multas serviría específicamente para resarcir los daños causados al medio ambiente y los gastos administrativos del Fondo Ambiental Público deberían ser cubiertos por el Gobierno del Distrito Federal, destinando recursos mediante el Presupuesto de Egresos, más los recursos que el Gobierno del Distrito Federal deberá asignar de su presupuesto al Fondo Ambiental Público, por ser el Medio Ambiente un tema de interés público y gran trascendencia sobre el cual el Estado está obligado a trabajar.

Con lo anterior, las multas ambientales alcanzarían el fin para el que fueron esencialmente creadas, que es resarcir el daño que el particular sancionado generó al Medio Ambiente.

4. El Fondo Ambiental Público contaría con más recursos a su alcance para desarrollar programas ambientales de trascendencia; su actividad y rendición de cuentas se convertirían en foco de interés, fortaleciendo así la institución.

Con base en la presente propuesta de recaudación y aplicación de las multas ambientales en el Distrito Federal, el Fondo Ambiental Público recibiría de manera directa los recursos y, adicionalmente, los mismos serían aumentados, logrando así la aplicación de más y mejores programas ambientales y dando el destino adecuado al monto de las multas de carácter ambiental.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ARRIOJA VIZCAINO, ADOLFO, Derecho Fiscal, Themis, Décimo Octava Edición, México, 2004.
2. BAÑUELOS, Martha, Sociedad, Derecho y Medio Ambiente, CONACYT, UAM, SEMARNAT, PROFEPA, México, 2000.
3. BAQUEIRO ROJAS, EDGARD, Introducción al Derecho Ecológico, Oxford, Primera Edición, México, 2002.
4. BRAÑES, RAÚL, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 2000.
5. CARRASCO IRIARTE, HUGO, Derecho Fiscal, Editorial IURE, México, 2007.
6. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz (coord.), Derecho Financiero, Editorial Mc Graw Hill Interamericana / UNAM, México, 1997.
7. DROMI, José Roberto, Presupuesto y cuenta de Inversión: Instrumentos de Gobierno y Control, Ediciones Ciudad Argentina, Segunda Edición, Buenos Aires, 1997.
8. FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, Porrúa, Cuarenta y Cinco Edición, México, 2006.
9. GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA, Derecho Financiero Mexicano, Porrúa, Sexta Edición, México, 1975.
10. GIULIANI FONROUGE, Carlos M., Derecho Financiero, Editorial Lexisnens Depalma, Buenos Aires, 2003.
11. LÓPEZ SELA, Pedro Luís, Derecho Ambiental, IURE, México, 2006.
12. MABARAK CARECEDO, DORICELA, Derecho Financiero Público, Editorial Mc GRAW-HILL, Primera Edición, México, 1995.
13. NAVA ESCUDERO, CÉSAR, Environmental Legislation in North America: experiences and best practices for its implementation and adjudication, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2011.
14. PREST RICHAMOND, Alan, La Hacienda Pública, Editorial Gredos, Madrid, 1967.

15. RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL, Derecho Fiscal, Editorial Oxford, Segunda Edición, México, 1998.
16. SÁINZ DE BUJANDA, F., Hacienda y Derecho, Primera Edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955.
17. SANCHEZ GÓMEZ, NARCISO, Derecho Ambiental, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 2004.
18. SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 1998.
19. SIMENTAL, Franco y AMAURY, Víctor, Derecho Ambiental, Editorial Limusa, México, 2010.
20. SMAYEVSKY, MIRIAM Y FLAH, LILY R., La regulación procesal en el derecho ambiental americano. Acción popular y acción de clase, La Ley 1993-E, 935.
21. VENEGAS ALVARES, Sonia, Derecho Fiscal, Editorial Oxford University Press, México, 2010.

#### *Leyes Vigentes Consultadas*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Fiscal de la Federación
- Ley de Ingresos de la Federación
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- Ley de Desarrollo Forestal Sustentable y Reglamento
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
- Ley General de Cambio Climático
- Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.
- Ley de Ciencia y Tecnología
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
- Ley de Protección a la Tierra en el Distrito Federal
- Reglamento de la Ley de Protección a la Tierra en el Distrito Federal
- Código Fiscal del Distrito Federal
- Ley de Ingresos del Distrito Federal
- Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.
- Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
- Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal
- Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal

- Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Distrito Federal
- Organización de Naciones Unidas, 1992, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

### *Páginas de Internet*

- <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.
- [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/quienes\\_somos/127\\_6803.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/quienes_somos/127_6803.html)
- <http://www.finanzas.df.gob.mx/estructura/index.html>
- <http://archivos.diputados.gob.mx/comisionesLXI/medioambiente/cursos/elementos/01.pdf>
- [http://www.fonaes.gob.sv/index.php?option=com\\_funcionarios&view=organigrama&Itemid=81](http://www.fonaes.gob.sv/index.php?option=com_funcionarios&view=organigrama&Itemid=81)
- <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=1250&conID=7941>
- <http://www.fpa.mma.gob.cl/>
- <http://www.asamblea.gob.sv/conoce-mas/sobre-nuestro-sistema-politico>.