



## IMPORTANCIA DEL FONDO PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO PARA LA POLÍTICA NACIONAL EN LA MATERIA<sup>1</sup>

México fue el primer país en desarrollo en expedir una legislación nacional en materia de cambio climático, al aprobar, en 2012, la Ley General de Cambio Climático (LGCC)<sup>2</sup>, la cual tiene por objeto, entre otros<sup>3</sup>:

- Regular las emisiones de GEI para contribuir a lograr la estabilización de sus concentraciones en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático;
- Reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país frente a los efectos adversos del cambio climático, así como crear y fortalecer las capacidades nacionales de respuesta al fenómeno, y
- Promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono.

Asimismo, la ley en comento reconoce, como principio de la política nacional de cambio climático, que el uso de instrumentos económicos en la mitigación, adaptación y reducción de la vulnerabilidad ante el cambio climático incentiva la protección, preservación y restauración del ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, además de generar beneficios económicos a quienes los implementan<sup>4</sup>. Por ello, la LGCC busca lograr sus objetivos a través de una serie de instrumentos económicos que constituyen *“los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos relacionados con la mitigación y adaptación del cambio climático, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en la materia”*<sup>5</sup>.

Dentro de estos instrumentos destacan: (i) el impuesto al carbono incorporado en 2014 a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, ya que tiene por objeto desincentivar conductas que afectan negativamente al ambiente, al reflejar los costos sociales que causan dichas conductas, buscando la *“Reducción gradual de emisiones a la atmósfera de bióxido de carbono, principal gas de efecto invernadero”*<sup>6</sup>, y (ii) el Sistema de Comercio de Emisiones previsto en la LGCC, y su programa de prueba que inició en enero de 2020, y que tienen por objeto *“promover reducciones de emisiones*

---

<sup>1</sup> Elaborado por Roberto de la Maza Hernández y Diego Guzmán Velázquez. Vo.Bo. Asesores Integrales, S.C.

<sup>2</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012.

<sup>3</sup> Fracciones II, IV y VII del artículo 2 de la Ley General de Cambio Climático.

<sup>4</sup> Fracción IX del artículo 26 de la Ley General de Cambio Climático.

<sup>5</sup> Párrafo primero del artículo 92 de la Ley General de Cambio Climático.

<sup>6</sup> Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal de Derechos y se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 17 de octubre de 2013. Pp. 84 y 85. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/oct/20131017-IX.pdf>



*que puedan llevarse a cabo con el menor costo posible, de forma medible, reportable y verificable, sin vulnerar la competitividad de los sectores participantes frente a los mercados internacionales”<sup>7</sup>.*

Asimismo, dentro de dicho andamiaje económico, el Fondo para el Cambio Climático (FCC) tiene por objeto captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales, para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático<sup>8</sup>, por lo que constituye un instrumento económico de carácter financiero. Dicho fondo fue creado el 30 de noviembre de 2012 mediante la suscripción del contrato de fideicomiso público celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en su carácter de fideicomitente única de la administración pública federal, y por Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (NAFIN), en su carácter de institución fiduciaria, y con la participación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en su calidad de autoridad responsable de la conducción de las políticas nacionales en materia de cambio climático<sup>9</sup>.

Cabe destacar que los fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las entidades paraestatales constituyen, con el propósito de que les auxilie en las atribuciones para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo nacional<sup>10</sup>. El hecho de que el FCC sea creado mediante un fideicomiso público, también implica que operará mediante un Comité Técnico<sup>11</sup>, el cual constituye la máxima autoridad de dicho fondo, y es un órgano colegiado integrado por diferentes dependencias de la administración pública federal. Lo anteriormente expuesto es confirmado por la propia LGCC, al establecer expresamente que el FCC *“contará con un Comité Técnico presidido por la Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y con representantes de las secretarías de Hacienda y Crédito Público; Economía; Gobernación; Desarrollo Social; Comunicaciones y Transportes; Energía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”*<sup>12</sup>. En la siguiente gráfica se ilustra la integración plural del FCC.

---

<sup>7</sup> Párrafo primero del artículo 94 de la Ley General de Cambio Climático.

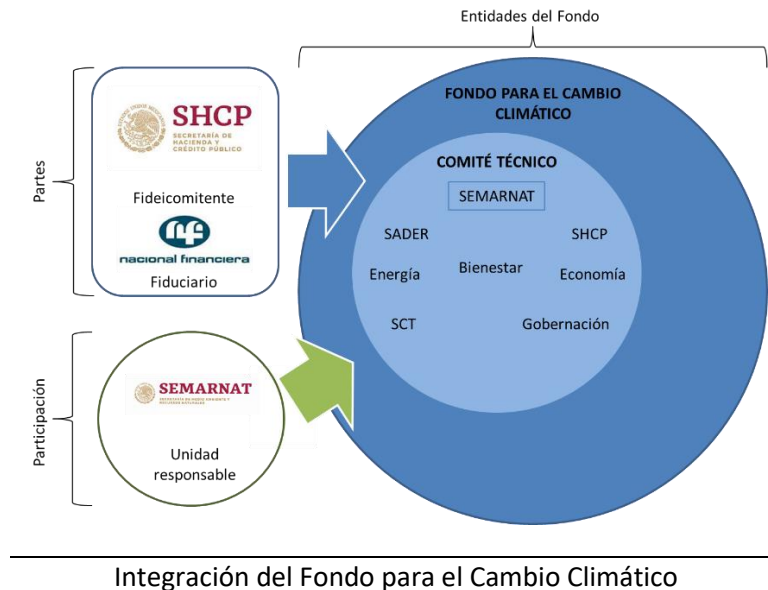
<sup>8</sup> Artículo 80 de la Ley General de Cambio Climático.

<sup>9</sup> Fracción XVI del artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>10</sup> Párrafo primero del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>11</sup> Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>12</sup> Artículo 84 de la Ley General de Cambio Climático.



Por lo tanto, existe menos riesgo de corrupción en el uso de los recursos del FCC ya que el proceso de toma de decisiones no se encuentra concentrado en una sola persona, sino que depende de todo un Comité Técnico, lo que reduce el margen de discrecionalidad en dicho proceso<sup>13</sup>.

De acuerdo con la LGCC, los recursos del FCC provendrán, principalmente, de: (i) los recursos anuales que, en su caso, señale el Presupuesto de Egresos de la Federación y aportaciones de otros fondos públicos; (ii) las contribuciones, pago de derechos y aprovechamientos previstos en las leyes correspondientes, con lo cual se buscó vincular a este instrumento financiero con otros instrumentos de carácter fiscal; (iii) las aportaciones que efectúen gobiernos de otros países y organismos internacionales, y (iv) el valor de las reducciones certificadas de emisiones de proyectos implementados en México que, de forma voluntaria, el FCC adquiera en el mercado, con lo cual se buscó vincular a este instrumento financiero con otros instrumentos de mercado<sup>14</sup>.

El componente de aportaciones realizadas por gobiernos de otros países y organismos internacionales es particularmente relevante, si se toma en consideración que diversas agencias para la cooperación internacional, como la de los Estados Unidos de América (USAID), la de Alemania (GIZ), la de España (AECID), la de Francia (AFD) o la del Reino Unido, que incluso cuenta con un mecanismo de cooperación especial en materia de cambio climático (UKPACT), así como mecanismos internacionales de financiamiento, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Alemán para el Desarrollo, el Fondo Mundial para el Medio Ambiente o el Fondo Verde para el Clima, asignaron a México 61 mil millones de pesos durante el periodo 2014-

<sup>13</sup> Para Klitgaard el fenómeno de la corrupción depende, en buena medida, en que las decisiones de las autoridades se encuentren concentradas en una persona (monopolio de la decisión). Klitgaard, Robert, La corrupción y la promoción de la ética en el servicio público. IRC-Centro de Información y Referencia de la Embajada de EEUU en Bolivia. 1999. P. 4.

<sup>14</sup> Fracciones I, II, IV y V de la Ley General de Cambio Climático.



2018, para acciones de mitigación y adaptación al cambio climático<sup>15</sup>. En este sentido, el FCC representa el instrumento más sencillo y eficiente para recibir y ejecutar estos recursos bajo altos estándares de transparencia.

Cabe destacar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, reconoce que se debe procurar la utilización conjunta de los diferentes instrumentos económicos, a efecto de lograr su integridad<sup>16</sup>. Por ello, la importancia de lograr la vinculación del FCC con el impuesto al carbono y con el Sistema de Comercio de Emisiones, entre otros.

Por otro lado, la LGCC establece que los recursos del FCC serán destinados a: (i) acciones para la adaptación al cambio climático atendiendo prioritariamente a los grupos sociales ubicados en las zonas más vulnerables del país; (ii) proyectos que contribuyan simultáneamente a la mitigación y adaptación al cambio climático; (iii) desarrollo y ejecución de acciones de mitigación de emisiones; (iv) programas de educación, sensibilización, concientización y difusión de información, para transitar hacia una economía de bajas emisiones de carbono y de adaptación al cambio climático, o (v) compra de reducciones certificadas de emisiones de proyectos inscritos en el Registro Nacional de Emisiones, o cualquier otro aprobado por acuerdos internacionales suscritos por los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se buscó vincular a este instrumento financiero con otros instrumentos de mercado<sup>17</sup>.

En consecuencia, el FCC es el único instrumento de la política nacional de cambio climático que reconoce que se debe dar prioridad a las acciones de adaptación, ya que: (i) México únicamente es responsable del 1.4% de las emisiones globales de gases y compuestos de efecto invernadero<sup>18</sup>, por lo que el impacto de nuestro país en la mitigación no es significativa; (ii) paralelamente, somos un país vulnerable al cambio climático, particularmente a eventos hidrometeorológicos extremos como como ciclones tropicales, inundaciones y sequías, mismos que amenazan la seguridad y el bienestar de la población, y (iii) la atención internacional respecto al tema de la adaptación estará enfocada en países que se encuentren en una situación de mayor vulnerabilidad, por lo que será necesario tomar una posición proactiva, dado que México no será una prioridad para la asignación de fondos internacionales.

El hecho de que el FCC haya sido creado mediante un fideicomiso público, también permite que los recursos presupuestarios remanentes al cierre del ejercicio fiscal no tengan que ser concentrados en la Tesorería de la Federación, cuando se haya acordado un destino distinto en el contrato correspondiente<sup>19</sup>. Con ello, se garantiza que dicho fondo pueda financiar acciones y proyectos que

---

<sup>15</sup> Guzmán, Rodríguez y Mejía. Análisis y Presupuesto Internacional y Nacional Público para Cambio Climático. GIZ, México, 2018. Pág. 20-26.

<sup>16</sup> Fracción V del artículo 21 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

<sup>17</sup> Fracciones I, II, III, IV y VII del artículo 81 de la Ley General de Cambio Climático.

<sup>18</sup> Estrategia Nacional de Cambio Climático. Visión 10-20-40. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México, 2013. P. 14.

<sup>19</sup> Párrafo segundo del artículo 216 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.



trasciendan a cada ejercicio fiscal, lo cual es necesario para cumplir con los objetivos de la política nacional de cambio climático.

Finalmente, como todo instrumento que administra recursos públicos, el FCC cuenta con diferentes mecanismos de fiscalización, de conformidad con lo previsto en la LGCC, que ordena que dicho fondo se sujete a *“los procedimientos de control, auditoría, transparencia, evaluación y rendición de cuentas que establecen las disposiciones legales aplicables”*<sup>20</sup>. Para dar cumplimiento a la disposición citada, el contrato de fideicomiso público del FCC establece diferentes mecanismos de fiscalización, que operan en momentos y niveles distintos. Dichos mecanismos son los siguientes:

- Vigilancia por parte de la Unidad Responsable del FCC<sup>21</sup>, a cargo de la Dirección General de Políticas para el Cambio Climático de la SEMARNAT;
- Responsabilidad de la institución fiduciaria respecto al patrimonio fideicomitado, y obligación de proporcionar información, rendir cuentas y presentar informes que permitan su vigilancia y fiscalización<sup>22</sup>;
- Revisión y aprobación de estados financieros por parte del Comité Técnico<sup>23</sup>;
- Auditorías externas con cargo al patrimonio del FCC, mediante las cuales se emitirán cada año los dictámenes presupuestarios, financieros y fiscales correspondientes<sup>24</sup>, y
- Auditorías por parte de la SHCP, la Secretaría de la Función Pública o la Auditoría Superior de la Federación<sup>25</sup>.

De acuerdo con lo anterior, existe todo un sistema de control para el ejercicio de los recursos del FCC, que facilitan la fiscalización de los mismos.

Por lo tanto, el FCC constituye un instrumento fundamental de la política nacional de cambio climático que, en lugar de ser eliminado, debe ser fortalecido, mediante el establecimiento de un destino específico de la totalidad o una parte de los recursos recaudados por el cobro del impuesto al carbono a dicho fondo, para que sean utilizados en el cumplimiento de los objetivos de la política nacional de cambio climático, reforzando con ello la naturaleza extrafiscal de dicha contribución y vinculándola con este instrumento financiero.

---

<sup>20</sup> Artículo 86 de la Ley General de Cambio Climático.

<sup>21</sup> Cláusula décima segunda del contrato de fideicomiso público de administración y pago por el que se crea el Fondo para el Cambio Climático.

<sup>22</sup> Cláusula décima del contrato de fideicomiso público de administración y pago por el que se crea el Fondo para el Cambio Climático.

<sup>23</sup> Inciso d) de la cláusula octava del contrato de fideicomiso público de administración y pago por el que se crea el Fondo para el Cambio Climático.

<sup>24</sup> Cláusula décima sexta del contrato de fideicomiso público de administración y pago por el que se crea el Fondo para el Cambio Climático.

<sup>25</sup> Cláusula décima quinta del contrato de fideicomiso público de administración y pago por el que se crea el Fondo para el Cambio Climático.



Asimismo, la desaparición del FCC podría traer consigo controversias judiciales, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, por poner en riesgo:

- La observancia del derecho humano a un medio ambiente sano, consagrado en el párrafo quinto del artículo 4o constitucional que, de conformidad con el artículo 1o de la propia Constitución, debe ser promovido, respetado, protegido y garantizado por cualquier autoridad, incluyendo el Poder Legislativo Federal, de conformidad con el principio de progresividad que supone la obligación de no reducir su nivel de protección. Esto podría ser motivo de una declaratoria de inconstitucionalidad o de múltiples juicios de amparo, por poner en riesgo el disfrute de dicho derecho humano, incluso de juicios contra el Estado mexicano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y
- El cumplimiento de las metas nacionales de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, responsables del cambio climático, las cuales también pueden ser exigidas mediante los mecanismos previstos en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, pues el Estado mexicano estaría incumpliendo sus obligaciones ante la comunidad internacional.