

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 92 DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO, EN MATERIA DE IMPUESTOS AMBIENTALES, EN MATERIA DEL DESTINO DE LOS IMPUESTOS AMBIENTALES

El Senador que suscribe **JUAN ANTONIO MARTÍN DEL CAMPO MARTÍN DEL CAMPO**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXVI Legislatura de la Cámara de Senadores del H. Congreso del Unión de conformidad con lo previsto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1, fracción 164 del Reglamento del Senado de la República, somete a consideración de esta Soberanía la presente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 92 de la Ley General de Cambio Climático, en materia del destino de los impuestos ambientales**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, el hombre es a la vez obra y artífice del medio ambiente que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. Ya en 1972, cuando se adoptó esta Declaración, se consideraba que el ser humano había llegado a un momento de la historia en que debía orientar sus actos atendiendo con mayor solicitud a las consecuencias que puedan tener para el medio ambiente, y que ya fuera por ignorancia o indiferencia, se podían causar daños inmensos e irreparables al medio ambiente terráqueo del que dependía su vida y bienestar.

Por su parte, los Principios 1 y 2 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo establecen que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, y que tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. En cuanto a los Estados, precisa que tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, pero que también tienen 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.

Cincuenta años después, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha considerado que las condiciones del medio ambiente determinan en gran medida las posibilidades

de vida de las personas; que un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado, limpio y sin riesgos, es una precondition para que puedan concretarse derechos fundamentales como los de acceder a altos niveles de salud, al agua segura y suficiente, a una alimentación adecuada, a la propiedad, a la libre determinación, al libre desarrollo de la personalidad y, en general, a una vida digna en el presente y para las generaciones futuras. En este sentido, para la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el estado del medio ambiente condiciona de forma tal la vida de las personas, que el derecho a vivir en un medio ambiente sano se ha reconocido en múltiples sistemas de justicia regionales e internos como un derecho autónomo y, muy recientemente, como un derecho universal¹.

Sin embargo, los riesgos y daños ambientales causados por la contaminación del aire, los suelos y el agua; así como el cambio climático causado por la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en actividades humanas, la deforestación o el uso de combustibles fósiles para producir energía, impiden el goce de este tipo de derechos fundamentales.

En este contexto, en su *Informe sobre el Derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible: el medio ambiente no tóxico*, el Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, señala que hay indicios de que la carga de la contaminación recae de forma desproporcionada sobre las personas que ya soportan el peso de la pobreza, la discriminación y la marginación sistémica. Incluso, algunas comunidades sufren de injusticias ambientales tan grandes, que viven en “zonas de sacrificio”, definidas por ser lugares cuyos residentes sufren consecuencias devastadoras para su salud física y mental, violando sus derechos humanos; por lo que la crisis climática está creando nuevas zonas de sacrificio.

Los cambios ambientales están socavando los logros en materia de desarrollo que tanto ha costado conseguir a la humanidad, ya que acarrearán costes económicos y millones de muertes prematuras al año. Asimismo, impiden que se avance en metas fundamentales como la erradicación de la pobreza y el hambre, la reducción de las desigualdades y la promoción de un crecimiento económico sostenible.

Es así como el cambio climático causado por la emisión de GEI en actividades humanas como la quema de combustibles fósiles, los sistemas de transporte, la

¹ Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, “El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible”, 26 de julio de 2022.

deforestación o el manejo inadecuado de residuos, ha causado un aumento de la temperatura global del planeta de 1°C.

El cambio climático no es sólo un problema ambiental, es la principal amenaza sobre el desarrollo económico y la prosperidad de quienes habitamos este planeta y de generaciones futuras, así como de la biodiversidad. Es por ello que, si no actuamos oportunamente, el cambio climático puede acentuar aún más las diferencias entre diferentes grupos sociales y cancelar las oportunidades de movilidad social dentro de los estratos más pobres y vulnerables de la población.

En este contexto, el Acuerdo de París, tratado internacional jurídicamente vinculante, adoptado por 196 países el 12 de diciembre de 2015 en el marco de la 21 Conferencia de las Partes (COP) de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, por lo que propone: a) mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C; b) aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de GEI, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y c) situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de GEI.

Sin embargo, de acuerdo con el Informe sobre la Brecha de Emisiones 2023, *Un megahit candente. Aún con temperaturas récord, el mundo fracasa en reducir sus emisiones (por enésima vez)*, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en el año 2023, las temperaturas medias mundiales fueron 1,8 °C más altas que los niveles preindustriales, cifras sin precedentes que llegaron de la mano de fenómenos climáticos extremos con efectos desastrosos que, según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), son la antesala de un problema que ha comenzado. Si bien haber batido estas marcas no quiere decir que el planeta ya haya dejado atrás el límite de temperatura de 1,5 °C fijado en el Acuerdo de París, sí nos indica que nos acercamos a ese punto.

De igual forma, dicho Informe señala que las emisiones mundiales de GEI y las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono (CO₂) también batieron su récord en 2022, ya que los países de ingreso alto y con un índice elevado de emisiones (principales responsables de las que se generaron en el pasado) no las han restringido con dureza y, los países de ingreso mediano y bajo (que están detrás de la mayor parte

de las emisiones contemporáneas) no han frenado su aumento, motivo por el cual todos los países deben adoptar medidas extraordinarias.

Por lo anterior, concluye que es obligación de los países de ingreso alto, acelerar en mayor medida el descenso de las emisiones nacionales y asumir la obligación de lograr el cero neto cuanto antes, a la vez de proporcionar asistencia técnica y ayuda financiera a los países de ingreso mediano y bajo para corregir los errores en esta materia. Para estos últimos, significa cubrir las necesidades más urgentes en materia de desarrollo, al mismo tiempo que se produce una transición orientada al abandono de los combustibles fósiles.

Por su parte, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Globales, fueron adoptados por las Naciones Unidas en 2015 como un llamamiento universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad². Los 17 ODS reconocen que la acción en un área afectará los resultados en otras y que el desarrollo debe equilibrar la sostenibilidad social, económica y ambiental, y precisan que, para lograr la reducción de emisiones, es necesaria la implementación del Acuerdo de París.

En el objetivo 13³ de los ODS, Acción por el clima, se establece que no hay país en el mundo que no haya experimentado los dramáticos efectos del cambio climático, y que el calentamiento global está provocando cambios permanentes en el sistema climático, cuyas consecuencias pueden ser irreversibles si no se toman medidas urgentes ahora.

Las pérdidas anuales promedio causadas sólo por catástrofes relacionadas al clima alcanzan los cientos de miles de millones de dólares, sin mencionar el impacto humano de las catástrofes geofísicas, el 91 % de las cuales son relacionadas al clima, y que entre 1998 y 2017 tomaron la vida de 1.3 millones de personas y dejaron a 4.400 millones heridas. El objetivo 13 busca movilizar millones de dólares anualmente, con el fin de abordar las necesidades de los países en desarrollo en cuanto a adaptación al cambio climático e inversión en el desarrollo bajo en carbono. Por lo que apoyar a las regiones más vulnerables contribuirá directamente no sólo al Objetivo 13, sino también a otros ODS. El mencionado Objetivo señala que, con voluntad política y un amplio abanico de medidas tecnológicas, aún es posible limitar el aumento de la temperatura

² [Cambio climático - Desarrollo Sostenible \(un.org\)](https://un.org)

³ [Objetivo 13: Acción por el clima | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo \(undp.org\)](https://undp.org)

media global a 2° C por encima de los niveles preindustriales, apuntando a 1,5 °C. Para lograrlo, se requieren acciones colectivas urgentes”⁴.

A raíz de la adopción del Acuerdo de París, la mayoría de los países han definido metas nacionales para reducir la emisión de GEI, a través de sus (CDN).

El Acuerdo de París (artículo 4, segundo párrafo) establece que cada Parte prepare, comunique y mantenga sucesivas Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDCs) que cada país intenta alcanzar. Las NDCs son los esfuerzos 2020-2030 de cada país para contribuir a la reducción de las emisiones globales de CO₂, por lo que las Partes deben implementar acciones de mitigación cada vez más ambiciosas con el objetivo de alcanzar el objetivo del Acuerdo de París. Se entiende que los países en desarrollo tomarán más tiempo en alcanzar un pico de emisiones, considerando las diferentes circunstancias nacionales.

Las NDCs se entregarán cada 5 años al Secretariado de la Convención de Cambio Climático, a partir de la primera entrega que se hizo en 2015 en la COP de París. A fin de aumentar la ambición a través del tiempo, el Acuerdo de París estipula que las NDCs sucesivas deben reflejar una progresión; es decir, mayores reducciones de emisiones comparado con la versión previa. Se esperaba que las Partes entregaran la segunda ronda de NDCs a más tardar en 2020 y luego cada 5 años a partir de esa fecha. En la COP26 de Glasgow se invitó a todos los países a no esperares los 5 años para estar entregando NDCs más y más ambiciosas.

México entregó su primera NCD en el 2015, proponiendo una meta no condicionada de 22% a 35% para la emisión de GEI en 2030, con respecto a su línea base, con recursos nacionales que aportarán al menos un 30% y 5% con cooperación y financiamiento internacional previsto para energías limpias. En noviembre de 2022, en el marco de la COP27 en Sharm el Sheiken, Egipto, México se comprometió a cumplir una nueva meta de reducción de emisiones de 35% para el año 2030, comparado con el valor de la trayectoria inercial.

En otro orden de ideas, vale la pena mencionar que los impuestos ambientales subnacionales surgen en el 2017 en el estado de Zacatecas, y comenzaron a desarrollarse en otros estados, cada uno con distintos mecanismos de aplicación y principalmente con precios al carbono dispares. Si bien surgen bajo un argumento ambiental, en muchos de los casos en las leyes donde se establece esta obligatoriedad

⁴ <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals/accion-por-el-clima>

no se establece un vínculo de la recaudación con temas de prevención, mitigación y remediación ambiental, por lo que los recursos quedan a disposición de la autoridad, generando un impuesto que se motiva exclusivamente en un fin extrafiscal orientado a castigar o desincentivar la conducta activa del contribuyente, lo que se aproxima o asemeja de manera riesgosa a una medida de derecho administrativo sancionador con fines recaudatorios.

De esto se desprende que, en ocasiones, los impuestos ambientales sólo se crean para obtener mayores ingresos, gravando cualquier hecho o acto humano con la única justificación de encontrar un fin extrafiscal.

En este sentido, lo ideal es que los impuestos ambientales no tengan como objetivo único la recaudación, sino la prevención, mitigación y remediación del medio ambiente, pero también es esencial que estos instrumentos no impliquen una desventaja competitiva, pues su implementación irracional puede dar lugar a la fuga de carbono a nivel subnacional o regional. Por lo anterior, es esencial que en México se asegure que con este tipo de impuestos no se incentivará una sobre-regulación a los diversos agentes económicos que, por sus actividades económicas, puedan afectar el medio ambiente.

Con base en lo antes expuesto, a través de la presente Iniciativa se propone establecer que la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Alcaldías de la Ciudad de México, al momento de establecer instrumentos económicos de carácter fiscal que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en materia de cambio climático, no podrán tener exclusivamente fines recaudatorios, sino que deberán tener fines de prevención, mitigación y remediación ambiental.

La política climática es un compromiso mundial, por lo que la adopción de medidas para combatir el cambio climático se ha convertido en una responsabilidad de cada Estado con compromisos comunes, en beneficio del medio ambiente. Por lo que se deben realizar reformas que permitan una actividad económica más sostenible y respetuosa con el medio ambiente.

Para una mayor claridad, se presenta el siguiente cuadro comparativo con el texto actual de la Ley General de Cambio Climático, y las modificaciones propuestas:

LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO	
Texto actual	Propuestas de modificación

Artículo 92. Se consideran instrumentos económicos 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. Se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política nacional sobre el cambio climático. En ningún caso, estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios. Son instrumentos financieros los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos privados, cuando sus objetivos estén dirigidos a la mitigación y adaptación del cambio climático; al financiamiento de programas, proyectos, estudios e investigación científica y tecnológica o para el desarrollo y tecnología de bajas emisiones en carbono. Son instrumentos de mercado las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que correspondan a volúmenes	Artículo 92. Se consideran instrumentos económicos 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. Se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política nacional sobre el cambio climático. En ningún caso, la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las Alcaldías de la Ciudad de México, establecerán estos instrumentos económicos con fines exclusivamente recaudatorios, por lo que deberán tener fines de prevención, mitigación y remediación ambiental. Son instrumentos financieros los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos privados, cuando sus objetivos estén dirigidos a la mitigación y adaptación del cambio climático; al financiamiento de programas, proyectos, estudios e investigación científica y tecnológica o para el desarrollo y tecnología de bajas emisiones en carbono. Son instrumentos de mercado las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que correspondan a volúmenes
---	--

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta H. Asamblea, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 92 DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO, EN MATERIA DEL DESTINO DE LOS IMPUESTOS AMBIENTALES

Artículo Único. Se reforma el artículo 92 de la Ley General de Cambio Climático, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 92. ...

Se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política nacional sobre el cambio climático. En ningún caso, **la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las Alcaldías de la Ciudad de México, establecerán estos instrumentos económicos** con fines exclusivamente recaudatorios, **por lo que deberán tener fines de prevención, mitigación y remediación ambiental.**

...

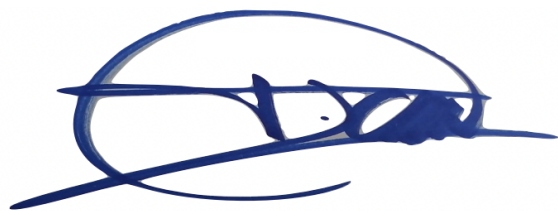
...

...

Transitorio

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores, al 1 día del mes de octubre del año dos mil veinticinco.

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, stylized 'J' and 'M' that are interconnected. The signature is written on a light blue background.

SENADOR JUAN ANTONIO MARTÍN DEL CAMPO MARTÍN DEL CAMPO