



USAID | **MÉXICO**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

GUÍA PARA LA ARMONIZACIÓN DE INSTRUMENTOS LEGALES Y ECONÓMICOS DE ESTADOS Y MUNICIPIOS CONFORME A LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO. MEXICO LOW EMISSIONS DEVELOPMENT PROGRAM (MLED).

CONTRACT: AID-523-C-11-00001

Noviembre de 2012

Este informe fue elaborado por TETRA TECH ES INC. para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

AVISO LEGAL

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente la opinión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional ni la del Gobierno de los Estados Unidos.

www.mledprogram.org

GUÍA PARA LA ARMONIZACIÓN DE INSTRUMENTOS LEGALES Y ECONÓMICOS DE ESTADOS Y MUNICIPIOS CONFORME A LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

El presente estudio fue elaborado por Vo.Bo. Asesores Integrales, S.C. El responsable principal es el Lic. Roberto de la Maza, bajo la supervisión del Dr. Antonio Mediavilla de World Wildlife Fund, y la Lic. Ana Silvia Arrocha de TETRA TECH ES INC., en el marco del Programa para el Desarrollo Bajo en Emisiones de México (MLED), patrocinado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), bajo el contrato “AID-523-C-11-00001” implementado por TETRA TECH ES INC.

Para mayor información, por favor contacte a: info@mledprogram.org

www.mledprogram.org

Esta publicación fue elaborada para la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de la Secretaría Medio Ambiente y Recursos Naturales. Su contenido es responsabilidad del autor.



Esta impresión ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

GUÍA PARA LA ARMONIZACIÓN DE INSTRUMENTOS LEGALES Y ECONÓMICOS DE ESTADOS Y MUNICIPIOS CONFORME A LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

Tabla de contenido

Acrónimos y abreviaturas.	4
RESUMEN GENERAL DEL ESTUDIO	5
INTRODUCCIÓN	9
I. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS ATRIBUCIONES PARA ESTADOS Y MUNICIPIOS PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO	11
1. Atribuciones de la federación	11
2. Atribuciones de las entidades federativas	12
3. Atribuciones de los municipios	46
II. INVENTARIO DE DISPOSICIONES QUE PODRÍAN ADOPTARSE O MODIFICARSE EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS	66
1. Por las entidades federativas:	66
2. Por los municipios:	67
III. PRIORIZACIÓN DE ACCIONES Y DISEÑO DE RUTAS DE IMPLEMENTACIÓN	69
BIBLIOGRAFÍA	72

Acrónimos y abreviaturas.

CENAPRED	Centro Nacional de Prevención de Desastres
CO2	Dióxido de Carbono
DF	Distrito Federal
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GEPEACC	Guía para la elaboración de Programas Estatales de Acción ante el Cambio Climático
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
LGCC	Ley General de Cambio Climático
LGDFS	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LGPGIR	Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
LGVS	Ley General de Vida Silvestre
PECC	Programa Especial de Cambio Climático
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social

RESUMEN GENERAL DEL ESTUDIO

La Ley General de Cambio Climático (LGCC) constituye un esfuerzo emprendido, tanto por el Poder Legislativo como por el Poder Ejecutivo federales, a fin de actualizar la política nacional de cambio climático a las exigencias actuales para la atención de dicha problemática, conforme a la evidencia científica vigente y las acciones dispuestas por los Estados miembros de la comunidad internacional.

Una de las características fundamentales de la LGCC es su calidad de ley general, lo cual implica la adopción de un esquema de distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno. De esta forma prevé, además de las de la federación, las atribuciones de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, cuyas responsabilidades derivadas de la LGCC se materializarán en la elaboración, expedición y aplicación de una serie de reformas legales, políticas, programas, reglamentos, instrumentos económicos e incentivos fiscales, entre otros, a fin de cumplir los mandatos contenidos en dicha Ley y coadyuvar a la consecución de sus objetivos.

En el presente documento se revisan las atribuciones de las entidades federativas y los municipios, previstas principalmente en los artículos 80 y 90 de la LGCC, respectivamente. No obstante que dichos artículos prevén un listado de atribuciones puntuales a cargo de los gobiernos locales, de la revisión realizada se desprende que las facultades de dichos órdenes de gobierno se encuentran dispersas en todo el cuerpo de la Ley, situación que dificulta la adecuada comprensión y consecuente ejercicio de dichas atribuciones. Ante esta situación, se presenta un cuadro que identifica plenamente las atribuciones de entidades federativas y municipios previstas en la multicitada Ley, señalando sus características y las necesidades de reglamentación correspondientes; de esta forma, se describe a detalle la atribución de que se trata, expresando, en la mayoría de los casos, la necesidad de ser alineada con la política nacional de cambio climático, en el caso de las atribuciones de las entidades federativas, y con la política estatal que corresponda y la política nacional, en el caso de los municipios.

Asimismo, se expresa, en los casos aplicables, la necesidad de tomar en consideración otras disposiciones legales en la reglamentación de las atribuciones de los gobiernos locales, las cuales generalmente se refieren a disposiciones de otras leyes de naturaleza ambiental, cuya aplicación es supletoria de la Ley que nos ocupa. Finalmente en dicho cuadro se presentan las acciones que tendrían que exteriorizar las entidades federativas y los municipios, las cuales fundamentalmente consisten en reformas legales y la ejecución de los instrumentos de política pública mandatados por la LGCC, refiriendo las alternativas disponibles, explicando los alcances de la atribución y, en la medida de lo posible, otorgando ejemplos para orientar su adecuada adopción.

En reiteradas ocasiones se destaca que en la federación recae la responsabilidad de establecer la política nacional de cambio climático, con lo cual las atribuciones de las entidades federativas y los municipios se encuentran sujetas a la actuación eficaz del

gobierno federal, pues éste desempeña un papel de dirección, coordinación y colaboración respecto del desarrollo de las políticas de cambio climático locales. Incluso en algunos casos, el efectivo ejercicio de las atribuciones de los gobiernos locales depende totalmente del cumplimiento de las facultades del gobierno federal, como es el caso de la elaboración de los criterios para la elaboración de los atlas de riesgo estatales y la determinación de los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático, a cargo de la federación, los cuales constituyen presupuestos para la elaboración de los atlas estatales y municipales de riesgo, respectivamente, que representan instrumentos trascendentales de las políticas de cambio climático locales.

Derivado de la revisión descrita, se presenta un inventario de reformas a la legislación vigente, disposiciones reglamentarias, programas, planes, estrategias, instrumentos económicos e incentivos fiscales concretos que deberán ser emitidos o desarrollados por parte de los gobiernos locales, destacando:

1. Por las entidades federativas:

a) Ley Estatal de Cambio Climático o reformas y adiciones al marco jurídico en materia ambiental, así como sus disposiciones reglamentarias. Al respecto, se estima inadecuado expedir una ley especializada en materia de cambio climático, toda vez que esto incrementa la dispersión normativa;

b) Reformas y adiciones al marco jurídico en materia de (i) equilibrio ecológico y protección al ambiente; (ii) aguas y saneamiento; (iii) agricultura, ganadería, desarrollo rural y pesca; (iv) educación pública; (v) transporte y vialidades; (vi) desarrollo urbano; (vii) residuos; (viii) protección civil; (ix) salud; (x) contribuciones, o sus equivalentes;

c) Programa estatal en materia de Cambio Climático;

d) En su caso, el Inventario Estatal de Emisiones;

e) Programa para la integración y publicación del Atlas Estatal de Riesgo, tomando en consideración lo previsto en la LGPC, la cual faculta al Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) para supervisar la elaboración y actualización de los atlas de riesgos de competencia de las entidades federativas, municipios y delegaciones;

f) Atlas Estatal de Riesgo, tomando en consideración lo previsto en la LGPC respecto de los Atlas Estatales de Riesgos;

g) En su caso, modificaciones al programa o programas de ordenamiento ecológico regional del Estado;

h) En su caso, contrato de fideicomiso público o de mandato para la constitución de los fondos estatales en materia de Cambio Climático, así como sus reglas de operación;

i) Mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) a nivel local y con otros órdenes de gobierno, y

j) En su caso, el establecimiento del Consejo Consultivo Ciudadano Estatal en materia de Cambio Climático.

Cabe mencionar que este inventario de acciones no necesariamente opera en todos los casos, pues algunas entidades federativas ya cuentan con ellos, debiendo únicamente adecuarlos para garantizar su congruencia con la LGCC.

2. Por los municipios:

a) Reglamento Municipal en materia de Cambio Climático o, en su caso, adecuaciones a las disposiciones administrativas municipales vigentes en materia del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, o su equivalente;

b) Adecuaciones a los reglamentos municipales en materia de (i) equilibrio ecológico y protección al ambiente; (ii) aguas y saneamiento; (iii) desarrollo urbano; (iv) construcciones; (v) protección civil; (vi) residuos sólidos municipales; (vii) transporte público; (viii) hacienda, o sus equivalentes;

c) En su caso, modificaciones al plan o planes de desarrollo urbano y al programa de ordenamiento ecológico local del territorio;

d) En su caso, gestionar y administrar recursos provenientes de los fondos locales creados por los gobiernos de las entidades federativas correspondientes, o crear fondos propios, a efecto de apoyar e implementar acciones de adaptación y mitigación ante el cambio climático;

e) Mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) internos y entre otros órdenes de gobierno;

f) En su caso, Programa para la integración y publicación del Atlas local de riesgo de los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático, respecto del cual se deberá tener en consideración lo previsto en la LGPC.

Cabe mencionar que la LGCC no precisa la autoridad que determinará cuáles son los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático, así como si habrá un Programa único para todos los municipios del país o si cada municipio elaborará su propio Programa aunque, por su naturaleza, es posible suponer que es responsabilidad de la federación y que se tratará de un instrumento único. En este sentido, como ya se mencionó la LGPC faculta al CENAPRED para supervisar la elaboración y actualización de los atlas de riesgos de competencia de las entidades federativas, municipios y delegaciones;

g) En su caso, Atlas locales de riesgo de los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático, para lo cual también se deberá tener en cuenta lo dispuesto en la LGPC, e

h) Información de las categorías de Fuentes Emisoras que se originan en su territorio.

Finalmente, se plantea una priorización de acciones y rutas de implementación de competencia de los gobiernos locales, que les permita cumplir en tiempo y forma con las obligaciones que les encarga el nuevo marco jurídico en materia de cambio climático, para lo cual se asume como criterio fundamental los plazos contenidos en los artículos transitorios aplicables de la LGCC.

De dicha priorización se desprende que la LGCC señala a las entidades federativas plazos legales únicamente para la realización de acciones relacionadas con dos instrumentos de su política de cambio climático: (i) la elaboración y publicación del Atlas estatal de riesgo, que tiene como presupuesto los Criterios emitidos por la Federación para ello y el Programa para integrar y publicar el Atlas estatal de riesgo, y (ii) la elaboración y publicación del Programa estatal en materia de cambio climático, que tiene como presupuesto la expedición de la ENCC y el PECC, ya que aquél debe ser congruente con éstos. En ambos casos, los instrumentos de política deben ser expedidos antes del 31 de diciembre de 2013.

Por su parte, los municipios registran plazos legales para la realización de tres acciones: (i) la elaboración y publicación del Atlas local de riesgo de los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático, antes del 31 de diciembre de 2013, teniendo como presupuesto el Programa para integrar y publicar el Atlas local de riesgo de los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático, así como la supervisión del CENAPRED en la elaboración y actualización de dichos atlas; (ii) el Programa de desarrollo urbano que considere los efectos del cambio climático, antes del 30 de noviembre de 2015, teniendo como presupuesto el Atlas local de riesgo de los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático, y (iii) Desarrollar y construir la infraestructura para el manejo de residuos sólidos que no emitan metano a la atmósfera en centros urbanos de más de cincuenta mil habitantes, y cuando sea viable, implementar la tecnología para la generación de energía eléctrica a partir de las emisiones de gas metano, antes del 31 de diciembre de 2018.

INTRODUCCIÓN

Desde los últimos años del siglo XIX, y como producto de la revolución industrial, la comunidad científica ha documentado que la temperatura media de la superficie terrestre se ha incrementado en más de 0.74° C (Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2006). Asimismo, se estima que para el año 2100 el incremento oscile entre los 1.8 y 4° C (Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2006), lo que en términos globales representa un cambio rápido e intenso en el tiempo geológico, y que, como tal, ocasiona y seguirá ocasionando alternaciones en el sistema climático de nuestro planeta.

Dicha situación obedece al incremento en el consumo de combustibles fósiles, la deforestación y el desarrollo agrícola, actividades que aumentan el volumen de GEI en nuestra atmósfera, lo que necesariamente conlleva el incremento de la temperatura planetaria y, consecuentemente, la aceleración del fenómeno natural que conocemos como “cambio climático”¹.

Ante esta problemática, se presentan graves riesgos para la sociedad mundial y la vida en el planeta, ya que el fenómeno del cambio climático está provocando la extinción de especies, la afectación de ecosistemas y zonas agrícolas, y el incremento del nivel del mar, sólo por mencionar algunos.

Ahora bien, no todas las regiones o los países del planeta resultarán igualmente afectados por el cambio climático, o padecerán sus efectos con la misma intensidad².

En el caso de México, los científicos han identificado que las principales afectaciones ocasionadas por el cambio climático repercutirán en las precipitaciones pluviales, las inundaciones, los incendios forestales, la pérdida de biodiversidad, los daños a las actividades productivas, y la configuración de nuevos riesgos a los asentamientos humanos y la salud pública (Magaña y Gay, 2002).

Por lo antes expuesto, tanto el Poder Ejecutivo Federal como el Congreso de la Unión emprendieron acciones de política sobre cambio climático, entre las que se incluyen (i) la creación de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático³; la publicación (ii) de la Estrategia Nacional de Cambio Climático⁴ y (iii) del Programa Especial de Cambio Climático⁵ y, finalmente, (iv) la publicación y entrada en vigor de LGCC⁶.

¹ El artículo 1.2 de la Convención Marco sobre Cambio Climático define a este fenómeno como: “*un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables*”.

² Esta situación se encuentra reconocida en el artículo 3.2 de la Convención Marco sobre Cambio Climático, el cual señala que deberán tomarse en cuenta “*las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las partes que son países en desarrollo, especialmente aquellas que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático,...*”.

³ El Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2005.

⁴ Aprobada por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático en mayo de 2007.

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 2009.

La LGCC tiene por objeto establecer las disposiciones para enfrentar los efectos adversos provocados por el cambio climático⁷, destacando entre sus objetivos:

- a) Garantizar el derecho a un medio ambiente sano, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo quinto del artículo 4o constitucional, así como establecer la concurrencia de facultades de la federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero (fracción I);
- b) Regular las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero para lograr la estabilización de sus concentraciones en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático considerando en su caso, lo previsto por el artículo 2o. de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y demás disposiciones derivadas de la misma (fracción II);
- c) Regular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático (fracción III), y
- d) Establecer las bases para la concertación con la sociedad (fracción VI).

De dichos objetivos, destaca el hecho de que a la LGCC se le encarga la tarea de definir las facultades de los tres órdenes de gobierno, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 constitucional, característica que otorga la calidad de “general” a dicha Ley.

Por lo tanto, no sólo le compete a la federación diseñar y aplicar la política nacional y los instrumentos sobre cambio climático, sino que las entidades federativas y los municipios también tienen responsabilidades en la materia. Por ello, en el corto plazo las autoridades locales tendrán que elaborar, expedir y aplicar una serie de reformas legales, políticas, programas, reglamentos, instrumentos económicos e incentivos fiscales, entre otros, a efecto de cumplir con lo dispuesto en la LGCC.

Por ello, en el presente documento se presenta (i) una revisión de las atribuciones que les corresponde ejercer a los estados y municipios, de conformidad con la LGCC; (ii) un inventario de disposiciones que podrían adoptarse o modificarse por dichos órdenes de gobierno, elaborado a partir de la revisión realizada en el primer numeral, y (iii) la priorización de acciones y rutas de implementación de su competencia. Con ello, se espera que tanto las entidades federativas como los municipios cuenten con una herramienta práctica, que les permita cumplir en tiempo y forma con las obligaciones que les encarga el nuevo marco jurídico en materia de cambio climático.

⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012, y en vigor a partir del 10 de octubre de 2012.

⁷ Artículo 1o de la Ley General de Cambio Climático.

I. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS ATRIBUCIONES PARA ESTADOS Y MUNICIPIOS PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

Como ya se mencionó, uno de los objetos de la LGCC consiste en “*establecer la concurrencia de facultades de la federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero*”⁸. Para ello, el presente ordenamiento dedica el Título Segundo a la “Distribución de Competencias”, señalando que los tres órdenes de gobierno ejercerán sus atribuciones de conformidad con lo previsto en dicho ordenamiento, así como otros que resulten aplicables de manera supletoria, como es el caso de:

- a) La LGEEPA;
- b) La LGVS;
- c) La LGDFS, y
- d) La LGPGIR.

Todos los ordenamientos citados tienen en común que establecen la concurrencia entre la federación, las entidades federativas y los municipios, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, en los términos de lo dispuesto por la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, con lo cual, aunque de manera indirecta, los tres órdenes de gobierno ya ejercían atribuciones vinculadas con el cambio climático, con independencia de la entrada en vigor de la LGCC, mismas que con el nuevo marco jurídico en la materia son supletorias de dicha Ley. A continuación se revisarán la distribución de competencias prevista en la LGCC:

1. Atribuciones de la federación

Siguiendo el esquema de las leyes generales citadas, el artículo 7o de la LGCC desarrolla el catálogo de atribuciones que le corresponde ejercer a la federación. Sin embargo, a pesar de la separación de atribuciones, el ordenamiento citado también prevé mecanismos de colaboración entre los tres órdenes de gobierno, destacando los siguientes casos, en los que corresponde a la federación:

- a) Emitir los criterios para la elaboración de los atlas de riesgo estatales (fracción IV del artículo 7o);

⁸ Fracción I del artículo 2o de la Ley General de Cambio Climático.

- b) Colaborar con las entidades federativas en la instrumentación de sus programas para enfrentar al cambio climático y establecer acciones regionales entre dos o más entidades federativas (fracción XXI del artículo 7o);
- c) Convocar a entidades federativas y municipios, para el desarrollo de acciones concurrentes para la mitigación y adaptación al cambio climático (fracción XXII del artículo 7o), y
- d) Emitir recomendaciones a las entidades federativas y municipios, con la finalidad de promover acciones en materia de cambio climático (fracción XXV del artículo 7o).

Del listado de competencias transcritas se desprende que la LGCC faculta a la federación, en su calidad de autor y conductor de la política nacional de cambio climático⁹, para llevar a cabo una serie de acciones cuya realización incide en los gobiernos locales, ya sea mediante el ejercicio de atribuciones de dirección, de coordinación o de colaboración, de tal forma que el cumplimiento de las facultades que esta Ley confiere a las entidades federativas y a los municipios en buena medida se encuentra estrechamente vinculado con la eficacia de la federación en el ejercicio de las atribuciones de su competencia.

Ejemplo claro del razonamiento expresado en el párrafo anterior lo constituye lo previsto fracción XIII del artículo 8o de la LGCC, que faculta a las entidades federativas para “*Elaborar, publicar y actualizar el atlas estatal de riesgo, en coordinación con sus municipios o delegaciones, conforme a los criterios emitidos por la federación*”, de tal forma que el ejercicio de la facultad contenida en la fracción IV del artículo 7o de la misma Ley, que confiere a la federación la emisión de los criterios para la elaboración de los atlas de riesgo estatales, constituye una condición necesaria para que las entidades federativas puedan materializar un instrumento fundamental de sus respectivas políticas en materia de cambio climático, como lo es el atlas estatal de riesgo. Lo mismo ocurre con los Atlas de los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático, a cargo de los municipios, en cuyo caso, como se verá más adelante, se estima que la federación es responsable para la determinación de los asentamientos humanos que revisten tal calidad.

De esta forma, el sistema de facultades concurrentes requiere que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios estén particularmente al pendiente de la realización de las atribuciones a cargo de la federación, pues de ello podría depender la existencia de condiciones favorables para el ejercicio de sus propias competencias; incluso en algunos casos los gobiernos locales podrían exigir el cumplimiento de dichas atribuciones en los plazos y condiciones previstos en la propia LGCC, a fin de que puedan ejercer las competencias que dependen de la realización de alguna acción por parte de la federación, como es el caso de la emisión de los criterios para la elaboración de los atlas estatales de riesgo.

2. Atribuciones de las entidades federativas

⁹ Fracción I del artículo 7o de la Ley General de Cambio Climático.

El artículo 8o establece en diecinueve fracciones las atribuciones que son de competencia de las entidades federativas (incluyendo el DF), las cuales comprenden: (i) formular, conducir y evaluar la política estatal de cambio climático; (ii) formular y aplicar instrumentos de política ambiental, incentivos y acciones de mitigación y adaptación que sean de su competencia; (iii) elaborar su programa de cambio climático y evaluar su cumplimiento; (iv) gestionar fondos estatales y locales para apoyar las acciones en la materia; (v) celebrar convenios de coordinación con los demás órdenes de gobierno y otras entidades federativas; (vi) fomentar la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la educación, información y participación corresponsable; (vii) impulsar el transporte eficiente y sustentable; (viii) coadyuvar en la integración del Inventario Nacional de Emisiones y, en su caso, integrar el inventario estatal de emisiones; (ix) elaborar, publicar y actualizar el atlas estatal de riesgo; (x) fortalecer las capacidades institucionales y sectoriales para enfrentar al cambio climático, y (xi) vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de la presente Ley. Asimismo, el inciso a) de la fracción I del Artículo Tercero Transitorio, faculta a las entidades federativas para establecer un Programa a fin de que antes de que finalice el año 2013 se integren y publiquen los atlas estatales de riesgo, mientras que el Artículo Décimo Transitorio les impone la obligación de promover las reformas legales y administrativas necesarias para fortalecer sus haciendas públicas, a través del impulso a su recaudación, a fin de que cuenten con los recursos que les permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la presente Ley.

Considerado que se trata de una materia en la que concurren los tres órdenes de gobierno, resulta necesario que la política y las acciones que implementen las entidades federativas sean congruentes con la política nacional correspondiente; situación que se presenta en las fracciones I y II del artículo 8o, que facultan a las entidades federativas a (i) formular, conducir y evaluar la política estatal sobre cambio climático, y (ii) formular, regular, dirigir e instrumentar acciones de mitigación y adaptación.

Por ello, en el esquema cooperativo que impera en la LGCC, muchas de estas atribuciones deben ser ejercidas en coordinación o con la colaboración de la federación o de los municipios. Este es el caso de las previstas en: (i) el inciso f) de la fracción II del artículo 8o, relativa a la formulación, regulación, dirección e instrumentación de acciones de mitigación y adaptación sobre el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, la cual deberá ejercerse junto con los municipios; (ii) la fracción XII, que faculta a las entidades federativas a elaborar e integrar la información para el Inventario Nacional de Emisiones, así como para sus inventarios estatales de emisiones, en la cual se deberán coordinar con la federación, y (iii) la fracción XIII, relativa a la elaboración, publicación y actualización del atlas estatal de riesgo, que ejercerán en coordinación con los municipios, así como (iv) el inciso b) de la fracción I del Artículo Tercero Transitorio, que faculta a los municipios más vulnerables contra el cambio climático a contar, antes del 30 de noviembre de 2015, con un programa de desarrollo urbano que considere los efectos del cambio climático, en coordinación con las entidades federativas y el gobierno federal, y (v) el inciso b) de la fracción II del Artículo Tercero Transitorio, que faculta a los municipios, para el 2018 y en coordinación con las entidades

GUÍA PARA LA ARMONIZACIÓN DE INSTRUMENTOS LEGALES Y ECONÓMICOS
 DE ESTADOS Y MUNICIPIOS CONFORME A LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

federativas y demás instancias administrativas y financieras y con el apoyo técnico de la SEDESOL, para desarrollar y constituir la infraestructura para el manejo de residuos sólidos que no emitan metano a la atmósfera en centros urbanos de más de cincuenta mil habitantes y, cuando sea viable, implementar la tecnología para la generación de energía eléctrica a partir de las emisiones de gas metano.

Finalmente, siendo congruente con el principio previsto en la fracción IX del artículo 15 de la LGEEPA, y que reza que la concertación con la sociedad resulta indispensable para la eficacia de la política ambiental, así como con el principio de la participación ciudadana, previsto en la fracción VII del artículo 26 de la LGCC, y con el Título Octavo de este mismo ordenamiento, varias de las atribuciones previstas en su artículo 8o promueven la participación social. Tal es el caso de las fracciones IV y XI, las cuales ordenan a las entidades federativas a que promuevan la participación social en (i) la elaboración e instrumentación del programa estatal de cambio climático, y (ii) en las acciones de adaptación y mitigación correspondientes. Sobre el particular, cabe destacar que la propia LGCC reconoce como uno de los objetivos de las políticas de mitigación “*Promover la participación de los sectores social, público y privado en el diseño, la elaboración y la instrumentación de las políticas y acciones nacionales de mitigación*”¹⁰, lo que denota la importancia de dicho componente participativo.

En el siguiente cuadro se detallan las atribuciones de competencia de las entidades federativas, previstas en el artículo 8o de la LGCC, señalando sus características y las necesidades de reglamentación correspondientes:

ATRIBUCIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	CARACTERÍSTICAS Y NECESIDADES DE REGLAMENTACIÓN
<p>I. Formular, conducir y evaluar la política estatal en materia de cambio climático en concordancia con la política nacional;</p>	<p>Se trata de una atribución general, la cual deberá ejercerse con base en la política nacional en materia de cambio climático; particularmente lo previsto en la LGCC, la ENCC y el PECC.</p> <p>Las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o realice las adecuaciones a la legislación local vigente, a efecto de determinar (i) los alcances de la política</p>

¹⁰ Fracción XV del artículo 33 de la Ley General de Cambio Climático.

	<p>estatal en la materia; (ii) sus principios rectores, y (iii) los instrumentos para su aplicación efectiva (para esto se requiere que los congresos estatales, con el apoyo de los ejecutivos estatales, definan la agenda legislativa correspondiente);</p> <p>b) Que los ejecutivos estatales expidan las disposiciones reglamentarias y administrativas que desarrollen las normas emitidas por los congresos, y</p> <p>c) Que los ejecutivos estatales elaboren, instrumenten y vigilen la aplicación de los programas de cambio climático de su competencia.</p>
<p>II. Formular, regular, dirigir e instrumentar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, de acuerdo con la Estrategia Nacional y el Programa en las materias siguientes:</p> <p>a) Preservación, restauración, manejo y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y recursos hídricos de su competencia;</p> <p>b) Seguridad alimentaria;</p> <p>c) Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y acuicultura;</p> <p>d) Educación;</p> <p>e) Infraestructura y transporte eficiente y sustentable;</p> <p>f) Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población en coordinación con sus municipios o delegaciones;</p> <p>g) Recursos naturales y protección al</p>	<p>Se trata de una atribución específica, la cual no sólo deberá ser congruente con la política nacional en la materia (ENCC y el PECC), sino también con los instrumentos de política general de cada entidad federativa, previstos en las diferentes leyes sectoriales que regulan las materias específicas que se traten, que a su vez son congruentes con las respectivas políticas nacionales, pues algunas de dichas materias son reguladas mediante facultades concurrentes contenidas en leyes generales, como la ambiental, la pesquera, la educativa, la de residuos y la de salud.</p> <p>En todo caso, los programas estatales de cambio climático deberán incluir el catálogo de acciones de mitigación y adaptación correspondientes, e incorporar, mediante actualizaciones, las que se vayan desarrollando posteriormente. Para ello, en los casos</p>

<p>ambiente dentro de su competencia;</p> <p>h) Residuos de manejo especial;</p> <p>i) Protección civil, y</p> <p>j) Prevención y atención de enfermedades derivadas de los efectos del cambio climático;</p>	<p>específicos que marca la presente ley, se deberá contar con la participación de los municipios, como ocurre con la ordenación territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.</p> <p>Las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice las leyes locales sobre las materias señaladas en la presente fracción, a efecto de incorporar las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático que sean de su competencia. En todo caso, la legislación local que tendrá que ser revisada es la correspondiente a (i) equilibrio ecológico y protección al ambiente; (ii) aguas y saneamiento; (iii) agricultura, ganadería, desarrollo rural y pesca; (iv) educación pública; (v) transporte y vialidades; (vi) desarrollo urbano; (vii) residuos; (viii) protección civil, y (ix) salud;</p> <p>b) Que los ejecutivos estatales actualicen o expidan las disposiciones reglamentarias y administrativas que desarrollen las normas emitidas por los congresos;</p> <p>c) Que los ejecutivos estatales elaboren, instrumenten y vigilen la aplicación de los programas de cambio climático de su competencia, y</p>
--	---

	<p>d) El establecimiento de mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las autoridades estatales y municipales competentes, a efecto de garantizar la coordinación en el ejercicio de estas acciones; particularmente, en lo que respecta al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.</p>
<p>III. Incorporar en sus instrumentos de política ambiental, criterios de mitigación y adaptación al cambio climático;</p>	<p>Se trata de una atribución que, aunque la LGCC no lo aclara, deberá ser congruente con la política nacional y local en la materia. Al igual que en el punto anterior, los programas estatales de cambio climático deberán identificar los instrumentos de política ambiental previstos en la legislación local vigente, en los que se deberán incorporar criterios de mitigación y adaptación al cambio climático.</p> <p>Las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice la legislación local en materia ambiental, a efecto de incorporar en sus instrumentos de política ambiental criterios de mitigación y adaptación al cambio climático que sean de su competencia;</p> <p>b) Que los ejecutivos estatales actualicen o expidan las disposiciones reglamentarias y administrativas en materia de instrumentos de política</p>

	<p>ambiental correspondientes, y</p> <p>c) Que los ejecutivos estatales elaboren, instrumenten y vigilen la aplicación de los programas de cambio climático de su competencia.</p>
<p>IV. Elaborar e instrumentar su programa en materia de cambio climático, promoviendo la participación social, escuchando y atendiendo a los sectores público, privado y sociedad en general;</p>	<p>Se trata de una atribución específica, que deberá ejercerse en congruencia con los instrumentos de política nacionales. Asimismo, la elaboración y ejecución de los programas deberán atender las disposiciones previstas en la legislación local que resulte aplicable, en materia de planeación y participación social. Al respecto, la GEPEACC señala que <i>“El primer paso fundamental es conformar y establecer el grupo técnico de coordinación del programa, con representantes de los gobiernos estatal y federal y sector académico del estado, entre otros... El grupo técnico de trabajo debe tener el apoyo de los sectores involucrados. El sector gobierno debe mostrar su liderazgo y hacer las gestiones necesarias para fomentar la participación de los diferentes sectores en la elaboración del programa”</i> (Instituto Nacional de Ecología, Universidad Veracruzana y Centro de Ciencias de la Atmósfera–UNAM, 2009:7).</p> <p>Las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice la legislación local en materia ambiental, a efecto de establecer el procedimiento para</p>

	<p>la emisión y revisión de los programas de cambio climático de su competencia y el contenido de los mismos.</p> <p>En relación con el contenido, el artículo 72 de la LGCC establece que los programas que emitan las entidades federativas incluirán los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La planeación con perspectiva de largo plazo, de sus objetivos y acciones, en congruencia con la Estrategia Nacional y el Programa; - Los escenarios de cambio climático y los diagnósticos de vulnerabilidad y de capacidad de adaptación; - Las metas y acciones para la mitigación y adaptación en materia de su competencia señaladas en la presente Ley y las demás disposiciones que de ella deriven, y - La medición, el reporte y la verificación de las medidas de adaptación y mitigación. <p>b) Que los ejecutivos estatales actualicen o expidan las disposiciones reglamentarias y administrativas relativas a la emisión y revisión de los programas de cambio climático de su competencia.</p>
<p>V. Establecer criterios y procedimientos para evaluar y vigilar el cumplimiento del</p>	<p>Se trata de una atribución específica relacionada directamente con la</p>

<p>programa estatal en la materia y establecer metas e indicadores de efectividad e impacto de las acciones de mitigación y adaptación que implementen;</p>	<p>instrumentación de los programas estatales de cambio climático, ya que su ejercicio permitirá medir el cumplimiento de dichos programas.</p> <p>Las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice la legislación local en materia ambiental, a efecto de establecer (i) los criterios y procedimientos para evaluar y vigilar el cumplimiento de los programas de su competencia, y (ii) establecer las metas e indicadores de que permitan medir la efectividad e impacto de las acciones de mitigación y adaptación que implementen, y</p> <p>b) Que los ejecutivos estatales actualicen o expidan las disposiciones reglamentarias y administrativas relativas a (i) la evaluación y vigilancia del cumplimiento de los programas de su competencia, y (ii) la medición de la efectividad e impacto de las acciones de mitigación y adaptación que implementen.</p> <p>En todo caso, para su ejecución, será necesario que las entidades federativas cuenten con un catálogo de indicadores sobre el cumplimiento de los programas.</p> <p>Finalmente, cabe mencionar que respecto del ámbito de aplicación material de la</p>
---	--

	<p>presente fracción, la GEPEACC recomienda que se conforme un grupo, comité o consejo que le dé seguimiento y vigile la implementación del programa, de tal forma que, independientemente de los cambios de gobierno, el programa trascienda a lo largo de los años (Instituto Nacional de Ecología, Universidad Veracruzana y Centro de Ciencias de la Atmósfera–UNAM, 2009:7).</p>
<p>VI. Gestionar y administrar fondos locales para apoyar e implementar acciones en la materia;</p>	<p>Se trata de una atribución específica de política local de cambio climático, que se ejercerse mediante un instrumento económico de tipo financiero. Para su creación los congresos estatales podrán preverlo desde la legislación local, ya sea en la ley ambiental estatal o mediante la expedición de una ley local en materia de cambio climático. De igual forma, los ejecutivos estatales podrán crearlo directamente mediante la constitución de un fideicomiso público o la celebración de un contrato de mandato, de conformidad con la legislación presupuestaria que resulte aplicable. En todo caso, la creación y alcances de los fondos de referencia dependerán de la disponibilidad presupuestaria de las haciendas públicas de las entidades federativas.</p> <p>Por lo tanto, las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice la legislación local en materia ambiental, a efecto de crear fondos estatales para apoyar e implementar acciones de mitigación y adaptación al cambio</p>

	<p>climático; o que los ejecutivos estatales constituyan dichos fondos mediante la celebración de contratos de fideicomiso público o mandato, y</p> <p>b) Que los ejecutivos estatales emitan las reglas de operación de los fondos locales, mismas que precisarán la forma y los procedimientos mediante los cuales se llevará a cabo la administración, asignación y distribución de los recursos de dichos fondos.</p> <p>Cabe destacar que estos fondos servirán para que los municipios de la entidad federativa correspondiente gestionen y administren recursos para apoyar e implementar acciones de adaptación y mitigación de su competencia.</p>
<p>VII. Celebrar convenios de coordinación con la federación, entidades federativas y los municipios, para la implementación de acciones para la mitigación y adaptación;</p>	<p>Se trata de una atribución específica de coordinación en materia de cambio climático. Los congresos de los estados podrían crear procedimientos específicos para la celebración de los mismos, si deciden emitir leyes sobre cambio climático. Sin embargo, seguramente en todos los casos la legislación ambiental estatal prevé este tipo de procedimientos, por lo que se aplican de manera supletoria.</p> <p>Por lo tanto, las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice la legislación local en materia ambiental, a</p>

	<p>efecto de establecer los procedimientos y formalidades para la celebración de convenios de coordinación con los demás órdenes de gobierno y con otras entidades federativas, para la implementación de acciones para la mitigación y adaptación, y</p> <p>b) Que los ejecutivos estatales actualicen o expidan las disposiciones reglamentarias y administrativas que desarrollen dichos procedimientos y formalidades.</p>
<p>VIII. Fomentar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático;</p>	<p>Se trata de una atribución específica de política local de cambio climático, la cual, aunque la LGCC no lo aclara, deberá ser congruente con la política nacional y local en la materia. En este sentido, será necesario establecer mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las dependencias y entidades de la administración pública estatal (sector ambiental y de ciencia y tecnología), así como con las autoridades municipales (que también cuentan con atribuciones en la materia, de conformidad con la fracción III del artículo 9o de la LGCC), que permitan fomentar efectivamente la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático.</p> <p>Lo recomendable es (i) que los programas estatales de cambio climático incorporen un componente sobre investigación científica y desarrollo tecnológico, y (ii) que los fondos locales funcionen como mecanismos financieros que fomenten la</p>

	<p>investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático.</p> <p>En todo caso, las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none">a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice la legislación local en materia ambiental, a efecto de establecer acciones específicas que fomenten la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático;b) Que los ejecutivos estatales actualicen o expidan las disposiciones reglamentarias y administrativas que desarrollen dichas acciones de fomento;c) Que los ejecutivos estatales elaboren, instrumenten y vigilen la aplicación de los programas de cambio climático de su competencia, incorporando un componente sobre investigación científica y desarrollo tecnológico;d) La creación de fondos estatales para apoyar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación
--	---

	<p>al cambio climático, y</p> <p>e) El establecimiento de mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las autoridades estatales y municipales competentes, a efecto de apoyar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático.</p>
<p>IX. Desarrollar estrategias, programas y proyectos integrales de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero para impulsar el transporte eficiente y sustentable, público y privado;</p>	<p>Se trata de una atribución específica de política local de mitigación al cambio climático, la cual, aunque la LGCC no lo aclara, deberá ser congruente con la política nacional y local en la materia. Asimismo, será necesario que los congresos estatales revisen la legislación local en materia de transporte y vialidades, a efecto de realizar las adecuaciones necesarias. Finalmente, será oportuno establecer mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las dependencias y entidades de la administración pública estatal (sector ambiental y de vialidades y transportes), así como con las autoridades municipales (que también cuentan con atribuciones en la materia, de conformidad con la fracción IV del artículo 9º de la LGCC), que permitan la aplicación efectiva de las estrategias, programas y proyectos en materia de transporte eficiente y sustentable.</p> <p>En todo caso, lo recomendable es (i) que los programas estatales de cambio climático incorporen un componente sobre mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, mediante el impulso</p>

de medios de transporte, tanto públicos como privados, que sean eficientes y sustentables, y (ii) que los fondos locales funcionen como mecanismos financieros que fomenten el desarrollo de estrategias, programas y proyectos integrales de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, mediante el impulso del transporte eficiente y sustentable, público y privado.

Por lo tanto, las necesidades de reglamentación incluyen:

a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice la legislación local en materia ambiental, así como la de transporte y vialidades, a efecto de establecer estrategias, programas y proyectos integrales y específicos de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, mediante el impulso del transporte eficiente y sustentable, ya sea éste público o privado;

b) Que los ejecutivos estatales actualicen o expidan las disposiciones reglamentarias y administrativas que desarrollen dichas acciones de fomento;

c) Que los ejecutivos estatales elaboren, instrumenten y vigilen la aplicación de los programas de cambio climático de su competencia, incorporando un componente sobre transporte eficiente y sustentable, tanto público como privado;

	<p>d) La creación de fondos locales para apoyar estrategias, programas y proyectos integrales de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, mediante el impulso del transporte eficiente y sustentable, ya sea público o privado, y</p> <p>e) El establecimiento de mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las autoridades estatales y municipales competentes, a efecto de aplicar estrategias, programas y proyectos integrales de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, mediante el impulso del transporte eficiente y sustentable, ya sea público o privado.</p>
<p>X. Realizar campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre los efectos adversos del cambio climático;</p>	<p>Se trata de una atribución específica de sensibilización sobre los efectos negativos del cambio climático, la cual, aunque la LGCC no lo aclara, deberá ser congruente con la política nacional y local en la materia. Para su ejercicio, será oportuno que los congresos estatales revisen la legislación local en materia de educación pública, a efecto de realizar las adecuaciones que sean necesarias.</p> <p>Finalmente, será oportuno establecer mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las dependencias y entidades de la administración pública estatal (sector ambiental y de educación pública), así como con las autoridades municipales (que también cuentan con atribuciones en la materia, de conformidad con la fracción V del artículo 9o de la LGCC), que permitan la aplicación efectiva de las campañas de educación e información</p>

	<p>para sensibilizar a la población sobre los efectos adversos del cambio climático.</p> <p>En todo caso, lo recomendable es (i) que los programas estatales de cambio climático incorporen un componente sobre la realización de campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre los efectos adversos del cambio climático, y (ii) que los fondos locales funcionen como mecanismos financieros que fomenten la realización de dichas campañas. Sobre este último punto, cabe destacar que los recursos del Fondo de Cambio Climático previsto en la LGCC se destinarán, entre otras cosas, para <i>“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”</i>¹¹, por lo que resulta lógico que los fondos de las entidades federativas también sigan este esquema.</p> <p>En este sentido, las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice la legislación local en materia ambiental, así como de educación pública, a efecto de establecer la realización de campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre los efectos adversos del cambio climático;</p>
--	--

¹¹ Fracción IV del artículo 82 de la Ley General de Cambio Climático.

	<p>b) Que los ejecutivos estatales actualicen o expidan las disposiciones reglamentarias y administrativas que desarrollen la realización de dichas campañas;</p> <p>c) Que los ejecutivos estatales elaboren, instrumenten y vigilen la aplicación de los programas de cambio climático de su competencia, incorporando un componente sobre educación, información y sensibilización;</p> <p>d) La creación de fondos estatales para apoyar la realización de campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre los efectos adversos del cambio climático, y</p> <p>e) El establecimiento de mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las autoridades estatales y municipales competentes, a efecto de realizar campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre los efectos adversos del cambio climático.</p>
<p>XI. Promover la participación corresponsable de la sociedad en la adaptación y mitigación, de conformidad con lo dispuesto en las leyes locales aplicables;</p>	<p>Como ya se mencionó, la participación social constituye un componente fundamental de la política nacional en materia de cambio climático y, particularmente, en el diseño, elaboración e instrumentación de acciones de mitigación. Por ello, la LGCC ordena a los tres órdenes de gobierno promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución y</p>

	<p>vigilancia de la Política Nacional de Cambio Climático.</p> <p>En consecuencia, se faculta expresamente a las entidades federativas a promover dicha participación, con base en la legislación local que resulte aplicable. En este sentido, la única disposición expresa que establece la LGCC en la materia, es la obligación de las entidades federativas de promover la participación social en la elaboración e instrumentación del programa estatal en materia de cambio climático. Sin embargo, las propias entidades federativas podrán ampliar las oportunidades de participación, mediante la legislación correspondiente.</p> <p>Por lo tanto, las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice la legislación local en materia ambiental, a efecto de establecer (i) el procedimiento y la forma en la que se promoverá la participación social en la emisión y revisión de los programas de cambio climático de su competencia; (ii) los procedimientos y formalidades para la celebración de convenios de coordinación o concertación con la sociedad, y (iii) otros mecanismos de participación social complementarios, como podría ser la creación de consejos consultivos ciudadanos en la materia;</p>
--	--

	<p>b) Que los ejecutivos estatales actualicen o expidan las disposiciones reglamentarias y administrativas relativas a los mecanismos de participación social, y</p> <p>c) En su caso, que los ejecutivos estatales promuevan la creación de consejos consultivos ciudadanos en materia de cambio climático.</p>
<p>XII. Elaborar e integrar, en colaboración con el INECC, la información de las categorías de fuentes emisoras de su jurisdicción, para su incorporación al Inventario Nacional de Emisiones y en su caso, integrar el inventario estatal de emisiones, conforme a los criterios e indicadores elaborados por la federación en la materia;</p>	<p>Se trata de atribuciones específicas que no solamente inciden en la esfera de la política local en materia de cambio climático, sino también a nivel nacional. Por ello, tanto la integración de la información de fuentes emisoras de jurisdicción local, como la creación del inventario estatal de emisiones deben realizarse conforme a los criterios que hayan establecido previamente las autoridades federales.</p> <p>Cabe destacar que la primera de estas atribuciones es congruente con lo previsto en el artículo 75 de la LGCC, que ordena a las autoridades competentes de las entidades federativas y los municipios a proporcionar al INECC toda la información (datos, documentos y registros) relacionada con las categorías de las siguientes fuentes emisoras:</p> <p>a) Generación y uso de energía;</p> <p>b) Transporte;</p> <p>c) Agricultura, ganadería, bosques y otros</p>

	<p>usos de suelo;</p> <p>d) Residuos;</p> <p>e) Procesos industriales, y</p> <p>f) Otras, determinadas por las instancias internacionales o las autoridades competentes.</p> <p>Asimismo, el ejercicio de la presente atribución requiere de la existencia de mecanismos de coordinación entre la federación, por conducto del INECC, y las autoridades estatales competentes, ya que le corresponde a la autoridad federal el establecimiento de los formatos, metodologías y procedimientos para la recopilación e integración de la información de las categorías de fuentes emisoras de jurisdicción local, así como los mecanismos y plazos para su entrega. Por ello, se requiere que el INECC emita las disposiciones generales correspondientes, o que, en su caso, suscriba convenios de coordinación con las autoridades estatales competentes.</p> <p>De igual forma, se requerirá la coordinación entre la autoridad competente de las entidades federativas y de sus municipios, ya que estos últimos se encuentran facultados para integrar la información de las fuentes emisoras que se generan en su jurisdicción¹².</p> <p>Por otro lado, se faculta a las entidades federativas para que integren los inventarios estatales de emisiones,</p>
--	---

¹² Fracción X del artículo 9º de la Ley General de Cambio Climático.

	<p>atendiendo a los criterios e indicadores que emita la federación. Sobre el particular, es oportuno destacar que el INECC se encuentra obligado a fortalecer las capacidades de las entidades federativas y de los municipios, en la elaboración de los inventarios de emisiones de su competencia¹³; información que deberá integrarse a los inventarios estatales de emisiones.</p> <p>Por lo tanto, las necesidades de reglamentación para el ejercicio de estas dos atribuciones incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice la legislación local en materia ambiental, a efecto de establecer (i) los formatos, metodologías y procedimientos para la recopilación e integración de la información de las categorías de fuentes emisoras de su jurisdicción, atendiendo a las disposiciones y criterios emitidos por el INECC; (ii) la creación del inventario estatal de emisiones, atendiendo a los criterios e indicadores elaborados por la federación, y (iii) los mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las autoridades estatales y municipales competentes, para determinar los mecanismos y plazos de la entrega de la información de las fuentes emisoras que se generan dentro de la jurisdicción de estos últimos;</p> <p>b) Que los ejecutivos estatales actualicen</p>
--	--

¹³ Fracción X del artículo 22 de la Ley General de Cambio Climático.

	<p>o expidan las disposiciones reglamentarias y administrativas que desarrollen dichas disposiciones, y</p> <p>c) En su caso, el establecimiento de mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las autoridades federales (INECC), estatales y municipales competentes, a efecto de acordar los formatos, metodologías y procedimientos para la recopilación e integración de la información de las categorías de fuentes emisoras de jurisdicción local, así como los mecanismos y plazos para su entrega al INECC.</p>
<p>XIII. Elaborar, publicar y actualizar el atlas estatal de riesgo, en coordinación con sus municipios o delegaciones, conforme a los criterios emitidos por la federación;</p>	<p>Se trata de una atribución específica de política local de adaptación a los efectos del cambio climático. Sin embargo, por tratarse de una competencia concurrente, deberá ejercerse con base en los criterios generales que emita la federación, y en coordinación con las autoridades municipales correspondientes. Sobre el particular, cabe destacar que es competencia de la federación emitir los criterios para la elaboración de los atlas de riesgo estatales¹⁴.</p> <p>De acuerdo con la propia LGCC, los atlas de riesgo son documentos dinámicos, que requerirán de procedimientos de revisión y, en su caso, actualización constantes, los cuales deberán considerar los escenarios de vulnerabilidad actual y futura ante el cambio climático, atendiendo de manera preferencial a la población más vulnerable y a las zonas de</p>

¹⁴ Fracción IV del artículo 6º de la Ley General de Cambio Climático.

	<p>mayor riesgo, así como a las islas, zonas costeras y deltas de ríos¹⁵. Asimismo, la información de los mismos deberá considerarse en la elaboración y revisión de los planes de desarrollo urbano, reglamentos de construcción y ordenamiento territorial, tanto de las entidades federativas como de los municipios¹⁶.</p> <p>Finalmente, destaca lo dispuesto en la fracción XXII del artículo 19 de la LGPC, la cual faculta al CENAPRED para supervisar la elaboración y actualización de los atlas estatales de riesgo.</p> <p>Considerando lo anteriormente expuesto, las necesidades de reglamentación para el ejercicio de esta atribución incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice la legislación local en materia ambiental, así como la de desarrollo urbano, a efecto de establecer (i) los contenidos mínimos de los atlas estatales de riesgo; (ii) los procedimientos para la revisión y actualización de los mismos; (iii) la obligación de que su contenido informe los planes de desarrollo urbano, reglamentos de construcción y ordenamiento territorial, tanto de las entidades federativas como de los municipios, y (iv) los mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las autoridades estatales y municipales competentes, para determinar</p>
--	---

¹⁵ Fracción I del artículo 30 de la Ley General de Cambio Climático.

¹⁶ Fracción II del artículo 30 de la Ley General de Cambio Climático.

	<p>la participación de estas últimas en la elaboración y revisión de los atlas estatales de riesgo;</p> <p>b) Que los ejecutivos estatales actualicen o expidan las disposiciones reglamentarias y administrativas que desarrollen dichas disposiciones, y</p> <p>c) En su caso, el establecimiento de mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las autoridades federales (CENAPRED), estatales y municipales competentes, a efecto de acordar los procedimientos para la elaboración y actualización de los atlas de riesgo de las entidades federativas y de los municipios.</p>
<p>XIV. Establecer las bases e instrumentos para promover el fortalecimiento de capacidades institucionales y sectoriales para enfrentar al cambio climático;</p>	<p>Se trata de una atribución general que, aunque la LGCC no lo aclara, deberá ser congruente con la política nacional y local en la materia.</p> <p>Para el fortalecimiento efectivo de capacidades, lo que se recomienda es establecer lo siguiente: (i) la obligación de realizar evaluaciones periódicas de las capacidades de las autoridades estatales en materia de cambio climático, principalmente de las responsables de diseñar, implementar y ejecutar la política pública correspondiente y sus instrumentos, a efecto de identificar y, en su caso, corregir los obstáculos para el cumplimiento de sus objetivos; (ii) la designación de una unidad administrativa de la administración pública estatal, como responsable del fortalecimiento de capacidades, y (iii) la suscripción de</p>

	<p>convenios de coordinación y concertación con universidades o centros de investigación que puedan realizar las evaluaciones periódicas de las capacidades estatales, así como realizar acciones para el fortalecimiento de dichas capacidades.</p> <p>Asimismo, se puede valorar la posibilidad de que los congresos locales destinen recursos específicos para fortalecer las capacidades de las autoridades de los gobiernos de las entidades federativas con atribuciones relacionadas con la atención del cambio climático.</p>
<p>XV. Diseñar y promover el establecimiento y aplicación de incentivos que promuevan la ejecución de acciones para el cumplimiento del objeto de la ley;</p>	<p>Se trata de una atribución específica de política local de cambio climático, que tiene por objeto incentivar a quien realice acciones en favor de la adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático, y que es congruente con el principio previsto en la fracción IX del artículo 26 de la LGCC¹⁷, así como con el previsto en la fracción IV del artículo 15 de la LGEEPA¹⁸.</p> <p>Para lograr dicho objetivo, las autoridades competentes pueden crear una serie de instrumentos económicos, los cuales tienen por objeto incentivar el cumplimiento de la política ambiental¹⁹. Cabe mencionar que, de conformidad con el marco jurídico vigente de las diferentes entidades federativas que integran el</p>

¹⁷ La fracción IX del artículo 26 de la LGCC prevé como principio a observar en la formulación de la política nacional de cambio climático, el uso de instrumentos económicos en la mitigación, adaptación y reducción de la vulnerabilidad ante el cambio climático a fin de incentivar la protección, preservación y restauración del ambiente; el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y la generación de beneficios económicos a quienes los implementan;

¹⁸ La última parte de la fracción IV del artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ordena, con el carácter de principio de la política ambiental, a incentivar a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales.

¹⁹ Párrafo primero del artículo 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

	<p>Estado mexicano, ya existen algunos antecedentes de este tipo de instrumentos, tales como el Fondo Forestal Estatal del estado de Morelos²⁰; el bono por la conservación de recursos forestales del estado de Nuevo León²¹, y el Fondo Ambiental para el Cambio Climático del DF²².</p> <p>Asimismo, en el ámbito del derecho internacional, existen ejemplos de instrumentos económicos vinculados con el cambio climático, como lo es el impuesto sobre determinados medios de transporte en España²³, que establece tipos impositivos diferenciados que van del 0 al 14.75%, en función de las emisiones de CO2 de los vehículos, pudiendo incluso ser más restrictivo en las Comunidades Autónomas cuyos parlamentos así lo decidan, lo cual ha ocurrido en los casos de Andalucía, Asturias y Cataluña, en donde la tasa es del 16% para los vehículos con emisiones iguales o superiores a 200 gramos de CO2 por kilómetro. Con estas medidas se propone desincentivar la compra de vehículos particulares contaminantes, promoviendo la adquisición de vehículos más eficientes y el uso del transporte público, como medidas para mitigar el cambio climático.</p> <p>En este sentido, la propia LGCC faculta a</p>
--	--

²⁰ Sección 5, del Capítulo I “Instrumentos Económicos del Fomento Forestal”, del Título Sexto “Fomento al Desarrollo Forestal, de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial el 5 de diciembre de 2007 Disponible en: <http://www.morelos.gob.mx/10consejeria/files/Leyes/Ley00109.pdf>

²¹ Párrafo segundo del artículo 98 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial el 7 de febrero de 2009. Disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20DESARROLLO%20FORESTAL%20SUSTENTABLE.pdf

²² Capítulo II del Título Quinto de la Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de junio de 2011.

²³ Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales.

	<p>las entidades federativas a diseñar, desarrollar y aplicar instrumentos económicos, con el objeto de incentivar el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en materia de cambio climático²⁴.</p> <p>Siguiendo lo dispuesto en el artículo 22 de la propia LGEEPA, la LGCC establece la existencia de los siguientes instrumentos económicos:</p> <p>a) Fiscales: Se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal, los estímulos tributarios 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, lo que significa que su objetivo no comprende la obtención de recursos para contribuir con el gasto público. Entre estos instrumentos se encuentran (i) el establecimiento de exenciones o reducciones a ciertas contribuciones; (ii) la creación de un componente ambiental dentro de éstas, o (iii) la existencia de un destino específico para la totalidad o una parte de lo recaudado con ciertas contribuciones;</p> <p>b) Financieros: Son instrumentos financieros (i) los créditos; (ii) las fianzas; (iii) los seguros de responsabilidad civil; (iv) los fondos, y (v) los fideicomisos; siempre y cuando sus objetivos estén dirigidos a (i) la mitigación y adaptación del cambio climático; (ii) al financiamiento de programas, proyectos, estudios e</p>
--	---

²⁴ Artículo 91 de la Ley General de Cambio Climático.

	<p>investigación científica y tecnológica o (iii) para el desarrollo de tecnologías de bajas emisiones en carbono, y</p> <p>c) De mercado: Son instrumentos de mercado las (i) concesiones; (ii) autorizaciones; (iii) licencias, y (iv) permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones, o bien, que incentiven la realización de acciones de reducción de emisiones proporcionando alternativas que mejoren la relación costo – eficiencia de las mismas.</p> <p>Dada la amplitud y diversidad de instrumentos económicos, el ejercicio de la presente atribución requerirá una revisión y, en su caso, adecuación de diversos ordenamientos locales, tanto en materia fiscal como administrativa.</p> <p>Finalmente, cabe destacar que la atribución de gestionar y administrar fondos locales, prevista en la fracción VI del artículo 8o de la LGCC, no sólo constituye en sí misma la creación de un instrumento económico de carácter financiero, sino que permitirá la aplicación de otros.</p> <p>Considerando lo anteriormente expuesto, las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice la</p>
--	--

	<p>legislación local en materia ambiental, así como la fiscal y administrativa, a efecto de (i) prever la existencia de los diferentes tipos de instrumentos económicos, e (ii) incorporar los de tipo fiscal en la legislación tributaria, y los financieros y de mercado en la legislación administrativa que resulte aplicable;</p> <p>b) Que los ejecutivos estatales actualicen o expidan las disposiciones reglamentarias y administrativas que desarrollen dichas disposiciones;</p> <p>c) Que los ejecutivos estatales elaboren, instrumenten y vigilen la aplicación de los programas de cambio climático de su competencia, incorporando un componente sobre instrumentos económicos, y</p> <p>d) La creación de fondos locales para apoyar la aplicación de otro tipo de instrumentos económicos.</p>
<p>XVI. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas hacia el cumplimiento de su programa;</p>	<p>Se trata de una atribución específica de cooperación y corresponsabilidad en materia de cambio climático, que será ejercida mediante la suscripción de convenios de coordinación o concertación con los sectores social y privado. Los congresos de los estados podrían crear procedimientos específicos para la celebración de los mismos, si deciden emitir leyes sobre cambio climático. Sin embargo, seguramente en todos los casos la legislación ambiental estatal prevé este tipo de procedimientos, por lo que se aplican de manera supletoria.</p>

	<p>Por lo tanto, las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice la legislación local en materia ambiental, a efecto de establecer los procedimientos y formalidades para la celebración de convenios de coordinación o concertación con los sectores social y privado, para la realización de acciones e inversiones concertadas hacia el cumplimiento de lo dispuesto en los programas estatales de cambio climático, y</p> <p>b) Que los ejecutivos estatales actualicen o expidan las disposiciones reglamentarias y administrativas que desarrollen dichos procedimientos y formalidades.</p>
<p>XVII. Gestionar y administrar fondos estatales para apoyar e implementar las acciones en la materia;</p>	<p>Se trata de una atribución específica de política local de cambio climático, que se ejercerse mediante un instrumento económico de tipo financiero. Para su creación los congresos estatales podrán preverlo desde la legislación local, ya sea en la ley ambiental estatal o mediante la expedición de una ley local en materia de cambio climático. De igual forma, los ejecutivos estatales podrán crearlo directamente mediante la constitución de un fideicomiso público o la celebración de un contrato de mandato, de conformidad con la legislación presupuestaria que resulte aplicable. En todo caso, la creación y alcances de los fondos de referencia dependerán de la disponibilidad presupuestaria de las haciendas públicas</p>

	<p>de las entidades federativas.</p> <p>Por lo tanto, las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice la legislación local en materia ambiental, a efecto de crear fondos estatales para apoyar e implementar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático; o que los ejecutivos estatales constituyan dichos fondos mediante la celebración de contratos de fideicomiso público o mandato, y</p> <p>b) Que los ejecutivos estatales emitan las reglas de operación de los fondos estatales, mismas que precisarán la forma y los procedimientos mediante los cuales se llevará a cabo la administración, asignación y distribución de los recursos de dichos fondos.</p>
<p>XVIII. Vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de esta ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven, así como sancionar su incumplimiento, y</p>	<p>Se trata de una atribución específica de política local de cambio climático, que tiene por objeto garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la LGCC en el ámbito estatal.</p> <p>Sin embargo, el ordenamiento citado carece de disposiciones que sean de competencia de las entidades federativas, y que obliguen a los particulares, por lo que la parte de la imposición de sanciones que deriva de la presente ley queda sin materia.</p>

	<p>En todo caso, el ejercicio de la presente atribución se limita a que las propias entidades federativas se auto fiscalicen en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la LGCC, como puede ser: (i) elaborar e instrumentar el programa estatal en materia de cambio climático; (ii) elaborar e integrar la información de las categorías de fuentes emisoras de su jurisdicción, y (iii) elaborar, publicar y actualizar el atlas estatal de riesgo²⁵.</p>
<p>XIX. Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.</p>	<p>Se trata de una atribución general y de carácter residual, que tiene por objeto incluir las demás que se encuentren previstas en el cuerpo de la LGCC o en otros ordenamientos jurídicos que resulten aplicables.</p> <p>En este sentido, de una revisión a las disposiciones de la LGCC se desprendieron las siguientes atribuciones complementarias de competencia de las entidades federativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La prevista en el artículo 11, que faculta a las entidades federativas a expedir las disposiciones legales necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta ley; 2. La prevista en el tercer párrafo del artículo 25, que obliga a las autoridades de las entidades federativas que sean ejecutoras de programas de mitigación o adaptación al cambio climático, a proporcionar la información que les

²⁵ Fracciones IV, XII y XIII del artículo 8º de la Ley General de Cambio Climático.

	<p>requiera la Coordinación de Evaluación para el cumplimiento de sus responsabilidades;</p> <p>3. La prevista en el artículo 30, que faculta a los tres órdenes de gobierno a implementar acciones para la adaptación;</p> <p>4. La prevista en el artículo 34, que faculta a los tres órdenes de gobierno a promover el diseño y la elaboración de políticas y acciones de mitigación asociadas a los sectores correspondientes;</p> <p>5. La prevista en el artículo 38, que faculta a los tres órdenes de gobierno a establecer las bases de coordinación para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático;</p> <p>6. La prevista en el inciso a) de la fracción I del Artículo Tercero Transitorio, que faculta a las entidades federativas para que establezcan un Programa a fin de que antes de que finalice el año 2013 se integren y publiquen los atlas estatales de riesgo;</p> <p>7. La prevista en el inciso b) de la fracción I del Artículo Tercero Transitorio, que faculta a los municipios más vulnerables contra el cambio climático a contar, antes del 30 de noviembre de 2015, con un programa de desarrollo urbano que considere los efectos del cambio climático, en coordinación con las entidades federativas y el gobierno federal;</p> <p>8. La prevista en el inciso b) de la fracción</p>
--	---

	<p>II del Artículo Tercero Transitorio, que faculta a los municipios, para el 2018 y en coordinación con las entidades federativas y demás instancias administrativas y financieras y con el apoyo técnico de la SEDESOL, para desarrollar y constituir la infraestructura para el manejo de residuos sólidos que no emitan metano a la atmósfera en centros urbanos de más de cincuenta mil habitantes y, cuando sea viable, implementar la tecnología para la generación de energía eléctrica a partir de las emisiones de gas metano, y</p> <p>9. La prevista en el Artículo Décimo Transitorio, que faculta a las entidades federativas para promover las reformas legales y administrativas necesarias para fortalecer sus respectivas haciendas públicas, a través del impulso a su recaudación, a fin de que cuenten con los recursos que les permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la presente Ley.</p> <p>Por su parte, las leyes generales citadas en el apartado I del presente documento (LGEEPA, LGVS, LGDFS y LGPGIR), así como otras como la Ley de Aguas Nacionales, la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, y la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, contienen atribuciones a cargo de las entidades federativas vinculadas con la atención del cambio climático, por lo cual de manera implícita forman parte del ámbito de aplicación material de la presente fracción.</p>
--	--

3. Atribuciones de los municipios

Por su parte, el artículo 9o de la LGCC desarrolla el catálogo de atribuciones que serán ejercidas por los municipios, conteniendo doce fracciones para dichos efectos. Estas

fracciones facultan a los municipios a: (i) formular, conducir y evaluar la política municipal de cambio climático; (ii) formular y aplicar políticas, acciones, estrategias, programas y proyectos integrales para enfrentarlo, en las materias de su competencia; (iii) coadyuvar con las autoridades federales y estatales en la ejecución de la ENCC, el PECC y el programa estatal en la materia; (iv) gestionar y administrar recursos para la realización de acciones de adaptación y mitigación; (v) fomentar la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la educación, información y sensibilización de la población; (vi) fortalecer las capacidades institucionales y sectoriales para la mitigación y adaptación, y (vii) vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de la presente Ley.

Asimismo, el inciso a) de la fracción I del Artículo Tercero Transitorio, impone a los municipios la obligación de establecer un Programa a fin de que antes de que finalice el año 2013 se integren y publiquen los atlas locales de riesgo de los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático, mientras que el Artículo Décimo Transitorio les impone la obligación de promover las reformas legales y administrativas necesarias para fortalecer sus haciendas públicas, a través del impulso a su recaudación, a fin de que cuenten con los recursos que les permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la presente Ley.

Al igual que con las atribuciones de los estados, al tratarse de una materia concurrente resulta necesario que ciertas facultades municipales sean ejercidas de conformidad con la política nacional y estatal aplicables. Éste es el caso de las fracciones I y II del artículo 9o, que facultan a los municipios a (i) formular, conducir y evaluar la política municipal en materia de cambio climático en concordancia con la política nacional y estatal, y (ii) formular e instrumentar políticas y acciones para enfrentar al cambio climático en congruencia con el PND, la ENCC, el PECC y el programa estatal en materia de cambio climático.

En este sentido, diversas atribuciones de competencia municipal deben implementarse en conjunto con los otros dos órdenes de gobierno, como es el caso de las previstas en: (i) la fracción V del artículo 9o, que faculta a los municipios a realizar campañas de educación e información, en coordinación con los gobiernos estatal y federal; (ii) la fracción X, que los faculta a elaborar e integrar la información de las categorías de Fuentes Emisoras que se originan en su territorio, en colaboración con el INECC; así como en (iii) el inciso b) de la fracción I del artículo Tercero Transitorio, que faculta a los municipios más vulnerables ante el cambio climático, en coordinación con las entidades federativas y el gobierno federal, a contar con un programa de desarrollo urbano que considere los efectos del cambio climático antes del 30 de noviembre de 2015, y en (iv) el inciso b) de la fracción II del Artículo Tercero Transitorio, que faculta a los municipios, para el 2018 y en coordinación con las entidades federativas y demás instancias administrativas y financieras y con el apoyo técnico de la SEDESOL, para desarrollar y constituir la infraestructura para el manejo de residuos sólidos que no emitan metano a la atmósfera en centros urbanos de más de cincuenta mil habitantes y, cuando sea viable, implementar la tecnología para la generación de energía eléctrica a partir de las emisiones de gas metano.

GUÍA PARA LA ARMONIZACIÓN DE INSTRUMENTOS LEGALES Y ECONÓMICOS
 DE ESTADOS Y MUNICIPIOS CONFORME A LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

Por último, es oportuno señalar que la LGCC subordinó varias de las facultades de los municipios a lo que establezca la legislación estatal en la materia, por lo que muchos de los instrumentos y procedimientos que se apliquen a nivel municipal dependerán del contenido y alcances que les otorguen los congresos locales en las legislaciones correspondientes.

En el siguiente cuadro se detallan las atribuciones de competencia de los municipios, previstas en el artículo 9o de la LGCC, señalando sus características y las necesidades de reglamentación correspondientes:

ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS	CARACTERÍSTICAS Y NECESIDADES DE REGLAMENTACIÓN
<p>I. Formular, conducir y evaluar la política municipal en materia de cambio climático en concordancia con la política nacional y estatal;</p>	<p>Se trata de una atribución general, la cual deberá ejercerse con base en la política nacional y estatal que corresponda, en materia de cambio climático; particularmente lo previsto en la LGCC, la legislación estatal aplicable, la ENCC, el PECC y el programa estatal en materia de cambio climático.</p> <p>Las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o realice las adecuaciones a la legislación local vigente, a efecto de determinar (i) los alcances de la política municipal en la materia, y (ii) los instrumentos para su aplicación efectiva, y</p> <p>b) La posibilidad de que el cabildo emita el reglamento en la materia o realice las adecuaciones a las disposiciones administrativas vigentes, a efecto de desarrollar la política y los instrumentos municipales sobre cambio climático que</p>

	<p>sean de su competencia.</p>
<p>II. Formular e instrumentar políticas y acciones para enfrentar al cambio climático en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional, el Programa, el Programa estatal en materia de cambio climático y con las leyes aplicables, en las siguientes materias:</p> <p>a) Prestación del servicio de agua potable y saneamiento;</p> <p>b) Ordenamiento ecológico local y desarrollo urbano;</p> <p>c) Recursos naturales y protección al ambiente de su competencia;</p> <p>d) Protección civil;</p> <p>e) Manejo de residuos sólidos municipales;</p> <p>f) Transporte público de pasajeros eficiente y sustentable en su ámbito jurisdiccional;</p>	<p>Se trata de una atribución específica que deberá ejercerse de conformidad con la política nacional y estatal que corresponda en la materia (LGCC, legislación estatal aplicable, PND, ENCC, PECC y programas estatales en materia de cambio climático).</p> <p>En este sentido, las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice las leyes locales sobre las materias señaladas en la presente fracción, a efecto de incorporar las políticas y acciones para enfrentar al cambio climático, y que sean de competencia municipal, y</p> <p>b) La posibilidad de que el cabildo emita el reglamento en la materia o realice las adecuaciones a las disposiciones administrativas vigentes que regulen las materias previstas en la presente fracción, a efecto de desarrollar las políticas y acciones de su competencia. En todo caso, las disposiciones administrativas que tendrán que ser revisadas son las correspondientes a: (i) equilibrio ecológico y protección al ambiente; (ii) aguas y saneamiento; (iii) desarrollo urbano; (iv) protección civil; (v) residuos sólidos urbanos²⁶, y (vi) transporte público.</p>

²⁶ El inciso e) de la fracción II del artículo 9o de la LGCC refiere a estos residuos como “residuos sólidos municipales”, pero la denominación correcta, de conformidad con la LGPGIR, es “residuos sólidos urbanos”.

<p>III. Fomentar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático;</p>	<p>Se trata de una atribución específica de política local de cambio climático, la cual, aunque la LGCC no lo aclara, deberá ser congruente con la política nacional y estatal que corresponda en la materia. Por ello, será necesario establecer mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las autoridades municipales competentes y las dependencias y entidades de la administración pública estatal (que también cuentan con atribuciones en la materia, de conformidad con la fracción VIII del artículo 8o de la LGCC), que permitan fomentar efectivamente la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático.</p> <p>En todo caso, es recomendable (i) que los programas estatales de cambio climático incorporen un componente sobre investigación científica y desarrollo tecnológico en el ámbito municipal, y (ii) que los fondos estatales funcionen como mecanismos financieros que fomenten la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático en el ámbito municipal.</p> <p>Por lo tanto, las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice la</p>
--	--

	<p>legislación local en materia ambiental, a efecto de establecer acciones específicas que fomenten la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático, en el ámbito municipal;</p> <p>b) Que los ejecutivos estatales elaboren, instrumenten y vigilen la aplicación de los programas de cambio climático de su competencia, incorporando un componente sobre investigación científica y desarrollo tecnológico en el ámbito municipal;</p> <p>c) La creación de fondos estatales para apoyar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático en el ámbito municipal;</p> <p>d) Que los municipios gestionen y administren recursos para apoyar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático, y</p> <p>e) El establecimiento de mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las autoridades municipales competentes y las dependencias y entidades de la administración pública estatal, a efecto de apoyar la investigación</p>
--	--

	científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático.
<p>IV. Desarrollar estrategias, programas y proyectos integrales de mitigación al cambio climático para impulsar el transporte eficiente y sustentable, público y privado;</p>	<p>Se trata de una atribución específica de política local de mitigación al cambio climático, la cual, aunque la LGCC no lo aclara, deberá ser congruente con la política nacional y estatal que corresponda en la materia.</p> <p>Sobre el particular, será oportuno establecer mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las autoridades municipales competentes y las dependencias y entidades de la administración pública estatal (que también cuentan con atribuciones en la materia, de conformidad con la fracción IX del artículo 8º de la LGCC), que permitan la aplicación efectiva de las estrategias, programas y proyectos en materia de transporte eficiente y sustentable</p> <p>Las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice la legislación local en materia ambiental, así como la de vialidades y transportes, a efecto de establecer estrategias, programas y proyectos integrales de mitigación al cambio climático para impulsar el transporte eficiente y sustentable, tanto público como privado, en el ámbito municipal;</p>

	<p>b) Que los ejecutivos estatales elaboren, instrumenten y vigilen la aplicación de los programas de cambio climático de su competencia, incorporando un componente sobre transporte eficiente y sustentable, tanto público como privado, en el ámbito municipal;</p> <p>d) La creación de fondos locales para apoyar estrategias, programas y proyectos integrales de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, mediante el impulso del transporte eficiente y sustentable, tanto público como privado, en el ámbito municipal, y</p> <p>c) El establecimiento de mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las autoridades municipales competentes y las dependencias y entidades de la administración pública estatal, a efecto de aplicar estrategias, programas y proyectos integrales de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, mediante el impulso del transporte eficiente y sustentable, tanto público como privado, en el ámbito municipal.</p>
<p>V. Realizar campañas de educación e información, en coordinación con el gobierno estatal y federal, para sensibilizar a la población sobre los efectos adversos del cambio climático;</p>	<p>Se trata de una atribución específica de sensibilización sobre los efectos negativos del cambio climático, la cual deberá ser congruente con la política nacional y estatal que corresponda en la materia, incluyendo lo previsto en la legislación local en materia de educación pública. Asimismo, será oportuno establecer mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las autoridades municipales competentes y las</p>

	<p>dependencias y entidades de la administración pública estatal (que también cuentan con atribuciones en la materia, de conformidad con la fracción X del artículo 7o de la LGCC), que permitan la aplicación efectiva de las campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre los efectos adversos del cambio climático.</p> <p>En todo caso, lo recomendable es (i) que los programas estatales de cambio climático incorporen un componente sobre la realización de campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre los efectos adversos del cambio climático, y que los gobiernos municipales coadyuven a su realización, y (ii) que los fondos locales funcionen como mecanismos financieros que fomenten la realización de dichas campañas. Sobre este último punto, cabe destacar que los recursos del Fondo de Cambio Climático previsto en la LGCC se destinarán, entre otras cosas, para “<i>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</i>”²⁷, por lo que resulta lógico que los fondos de las entidades federativas también sigan este esquema.</p> <p>En este sentido, las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la</p>
--	---

²⁷ Fracción IV del artículo 82 de la Ley General de Cambio Climático.

	<p>materia o revise y, en su caso, actualice la legislación local en materia ambiental, así como de educación pública, a efecto de establecer la realización de campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre los efectos adversos del cambio climático;</p> <p>b) Que los ejecutivos estatales elaboren, instrumenten y vigilen la aplicación de los programas de cambio climático de su competencia, incorporando un componente sobre educación, información y sensibilización.</p> <p>c) La creación de fondos estatales para apoyar la realización de campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre los efectos adversos del cambio climático, y</p> <p>d) El establecimiento de mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las autoridades municipales competentes y las dependencias y entidades de la administración pública estatal, a efecto de realizar campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre los efectos adversos del cambio climático.</p>
<p>VI. Promover el fortalecimiento de capacidades institucionales y sectoriales para la mitigación y adaptación;</p>	<p>Se trata de una atribución general que, aunque la LGCC no lo aclara, deberá ser congruente con la política nacional y estatal que corresponda en la materia.</p> <p>Para el fortalecimiento efectivo de capacidades, lo que se recomienda es establecer lo siguiente: (i) la obligación de</p>

	<p>realizar evaluaciones periódicas de las capacidades de las autoridades municipales en materia de cambio climático, principalmente de las responsables de diseñar, implementar y ejecutar la política pública correspondiente y sus instrumentos, a efecto de identificar y, en su caso, corregir los obstáculos para el cumplimiento de sus objetivos; (ii) la designación de una unidad administrativa del gobierno municipal, como responsable del fortalecimiento de capacidades, y (iii) la suscripción de convenios de coordinación y concertación con universidades o centros de investigación que puedan realizar las evaluaciones periódicas de las capacidades municipales, así como realizar acciones para el fortalecimiento de dichas capacidades.</p> <p>Asimismo, se puede valorar la posibilidad de que los congresos locales y los ayuntamientos destinen recursos específicos para fortalecer las capacidades de las autoridades municipales con atribuciones relacionadas con la atención del cambio climático.</p>
<p>VII. Participar en el diseño y aplicación de incentivos que promuevan acciones para el cumplimiento del objeto de la presente ley;</p>	<p>Se trata de una atribución específica de política local de cambio climático, que tiene por objeto incentivar a quien realice acciones en favor de la adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático, la cual deberá ejercerse en coordinación con las autoridades competentes de las entidades federativas que correspondan, que son las que cuentan con la atribución de diseñar y promover el establecimiento de dichos incentivos, de conformidad con la fracción XV del artículo 8o de la LGCC.</p>

	<p>Para la ejecución de la misma, las autoridades municipales pueden coadyuvar con las dependencias y entidades estatales correspondientes, en el desarrollo y aplicación de instrumentos económicos, con el objeto de incentivar el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en materia de cambio climático²⁸.</p> <p>Dada la amplitud y diversidad de instrumentos económicos, el ejercicio de la presente atribución requerirá que las dependencias y entidades de la administración pública estatal correspondiente, realicen una revisión y, en su caso, adecuación de diversos ordenamientos locales, tanto en materia fiscal como administrativa. Sin embargo, como ya se mencionó, con base en la presente atribución los municipios podrán coadyuvar en dicho proceso.</p> <p>Por lo tanto, en el caso de la presente atribución no existen necesidades de reglamentación, ya que la misma se limita a la posibilidad de que los municipios colaboren en el ejercicio del diseño y promoción de incentivos, por parte de las autoridades estatales competentes.</p>
<p>VIII. Coadyuvar con las autoridades federales y estatales en la instrumentación de la Estrategia Nacional, el programa y el programa estatal en la materia;</p>	<p>Se trata de una atribución específica de política local de cambio climático, que consiste en la colaboración de los municipios en la ejecución de los instrumentos de planeación previstos en la LGCC.</p>

²⁸ Artículo 91 de la Ley General de Cambio Climático.

	<p>En consecuencia, al igual que en la atribución anterior, no existen necesidades de reglamentación, ya que la presente se limita a la posibilidad de que los municipios coadyuven en la implementación de la ENCC, el PECC y los programas estatales en materia de cambio climático.</p>
<p>IX. Gestionar y administrar recursos para ejecutar acciones de adaptación y mitigación ante el cambio climático;</p>	<p>Se trata de una atribución específica de política local de cambio climático, que tiene por objeto que los municipios cuenten con recursos que les permitan realizar acciones de adaptación y mitigación para enfrentar el cambio climático.</p> <p>Dicha atribución puede ser ejercida mediante un instrumento económico de tipo financiero que puede consistir en un fideicomiso público o en la celebración de un contrato de mandato, en ambos casos creado por parte del gobierno estatal o por los propios municipios, de conformidad con la legislación presupuestaria que resulte aplicable. En todo caso, la creación y alcances de los instrumentos de referencia dependerán de la disponibilidad presupuestaria de las entidades federativas y de los ayuntamientos correspondientes.</p> <p>Por lo tanto, las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice la legislación local en materia ambiental, a efecto de crear fondos locales para apoyar</p>

	<p>e implementar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático; o que los ejecutivos estatales constituyan dichos fondos mediante la celebración de contratos de fideicomiso público o mandato;</p> <p>b) Que los ejecutivos estatales emitan las reglas de operación de los fondos locales, mismas que precisarán la forma y los procedimientos mediante los cuales se llevará a cabo la administración, asignación y distribución de los recursos de dichos fondos, por parte de los municipios, o</p> <p>c) La posibilidad de que cada gobierno municipal constituya fondos mediante la celebración de contratos de fideicomiso público o mandato y que emitan las reglas de operación correspondientes.</p>
<p>X. Elaborar e integrar, en colaboración con el INECC, la información de las categorías de Fuentes Emisoras que se originan en su territorio, para su incorporación al Inventario Nacional de Emisiones, conforme a los criterios e indicadores elaborados por la federación en la materia;</p>	<p>Se trata de una atribución específica de política local de cambio climático, que no solamente incide en la esfera local sino también a nivel nacional, ya que tiene por objeto la integración del Inventario Nacional de Emisiones. Por ello, la recopilación de la información de fuentes emisoras de competencia municipal deberá realizarse conforme a los criterios e indicadores que hayan establecido previamente las autoridades federales.</p> <p>Cabe destacar que la primera de estas atribuciones es congruente con lo previsto en el artículo 75 de la LGCC, que ordena a las autoridades competentes de las entidades federativas y los municipios a proporcionar al INECC toda la información</p>

	<p>(datos, documentos y registros) relacionada con las categorías de las siguientes fuentes emisoras:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Generación y uso de energía;b) Transporte;c) Agricultura, ganadería, bosques y otros usos de suelo;d) Residuos;e) Procesos industriales, yf) Otras, determinadas por las instancias internacionales o las autoridades competentes. <p>El ejercicio de la presente atribución requiere de la existencia de mecanismos de coordinación entre la federación, por conducto del INECC, y las autoridades municipales competentes, ya que le corresponde a la autoridad federal el establecimiento de los formatos, metodologías y procedimientos para la recopilación e integración de la información de las categorías de fuentes emisoras de jurisdicción local, así como los mecanismos y plazos para su entrega. Por ello, se requiere que el INECC emita las disposiciones generales correspondientes, o que, en su caso, suscriba convenios de coordinación con las autoridades municipales competentes.</p> <p>De igual forma, se requerirá la coordinación entre los municipios y las entidades federativas, ya que estas últimas se encuentran facultadas para</p>
--	--

	<p>integrar, en su caso, el inventario estatal de emisiones²⁹.</p> <p>En consecuencia, las necesidades de reglamentación incluyen:</p> <p>a) La posibilidad de que cada congreso estatal emita la ley local especial en la materia o revise y, en su caso, actualice la legislación local en materia ambiental, a efecto de establecer (i) los formatos, metodologías y procedimientos para la recopilación e integración de la información de las categorías de fuentes emisoras de competencia municipal, atendiendo a las disposiciones y criterios emitidos por el INECC; (ii) la creación del inventario estatal de emisiones, atendiendo a los criterios e indicadores elaborados por la federación, y (iii) los mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las autoridades estatales y municipales competentes, para determinar los mecanismos y plazos de la entrega de la información de las fuentes emisoras que se generan dentro de la jurisdicción de estos últimos, y</p> <p>b) El establecimiento de mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las autoridades federales (INECC), estatales y municipales competentes, a efecto de acordar los formatos, metodologías y procedimientos para la recopilación e integración de la información de las categorías de fuentes emisoras de jurisdicción local, así como los mecanismos y plazos para su entrega</p>
--	--

²⁹ Fracción XII del artículo 8º de la Ley General de Cambio Climático.

	al INECC.
<p>XI. Vigilar y promover, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de esta ley, sus disposiciones reglamentarias y los demás ordenamientos que deriven de ella, y</p>	<p>Se trata de una atribución específica de política local de cambio climático, que tiene por objeto garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la LGCC en el ámbito municipal.</p> <p>Sin embargo, por la naturaleza de las disposiciones e instrumentos que son de competencia de los municipios, el ejercicio de la presente atribución se limita a que las propias autoridades municipales se auto fiscalicen en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la LGCC, como puede ser el elaborar e integrar la información de las categorías de Fuentes Emisoras que se originan en su territorio.</p>
<p>XII. Las demás que señale esta ley y las disposiciones jurídicas aplicables.</p>	<p>Se trata de una atribución general y de carácter residual, que tiene por objeto incluir las demás que se encuentren previstas en el cuerpo de la LGCC o en otros ordenamientos jurídicos que resulten aplicables.</p> <p>En este sentido, de una revisión a las disposiciones de la LGCC se desprendieron las siguientes atribuciones complementarias de competencia de los municipios:</p> <p>1. La prevista en el inciso f) de la fracción II del artículo 8o, que atribuye a las entidades federativas formular, regular, dirigir e instrumentar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, de acuerdo con la Estrategia Nacional y el Programa, en materia de ordenamiento territorial de los</p>

	<p>asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población, en coordinación con sus municipios o delegaciones;</p> <p>2. La prevista en la fracción XIII del artículo 80, que atribuye a las entidades federativas elaborar, publicar y actualizar el atlas estatal de riesgo, en coordinación con sus municipios o delegaciones, conforme a los criterios emitidos por la federación;</p> <p>3. La prevista en el artículo 11, que faculta a los municipios a expedir las disposiciones legales necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta ley;</p> <p>4. La prevista en el artículo 30, que faculta a los tres órdenes de gobierno a implementar acciones para la adaptación;</p> <p>5. La prevista en el artículo 34, que faculta a los tres órdenes de gobierno a promover el diseño y la elaboración de políticas y acciones de mitigación asociadas a los sectores correspondientes;</p> <p>6. La prevista en el artículo 38, que faculta a los tres órdenes de gobierno a establecer las bases de coordinación para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático;</p> <p>7. La prevista en el inciso a) de la fracción I del Artículo Tercero Transitorio, que faculta a los municipios para que establezcan un Programa a fin de que antes de que finalice el año 2013 se</p>
--	---

	<p>integren y publiquen los atlas locales de riesgo de los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático;</p> <p>8. La prevista en el inciso b) de la fracción I del Artículo Tercero Transitorio, que faculta a los municipios más vulnerables contra el cambio climático a contar, antes del 30 de noviembre de 2015, con un programa de desarrollo urbano que considere los efectos del cambio climático, en coordinación con las entidades federativas y el gobierno federal;</p> <p>9. La prevista en el inciso b) de la fracción II del Artículo Tercero Transitorio, que faculta a los municipios, para el 2018 y en coordinación con las entidades federativas y demás instancias administrativas y financieras y con el apoyo técnico de la SEDESOL, para desarrollar y constituir la infraestructura para el manejo de residuos sólidos que no emitan metano a la atmósfera en centros urbanos de más de cincuenta mil habitantes y, cuando sea viable, implementar la tecnología para la generación de energía eléctrica a partir de las emisiones de gas metano, y</p> <p>10. La prevista en el Artículo Décimo Transitorio, que faculta a los municipios para promover las reformas legales y administrativas necesarias para fortalecer sus respectivas haciendas públicas, a través del impulso a su recaudación, a fin de que cuenten con los recursos que les permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la presente Ley.</p> <p>Por su parte, las leyes generales citadas en el apartado I del presente documento (LGEEPA, LGVS, LGDFS y LGPGIR), así como otras como la Ley de Aguas Nacionales, y la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, contienen atribuciones a cargo de los municipios</p>
--	---

	vinculadas con la atención del cambio climático, por lo cual de manera implícita forman parte del ámbito de aplicación material de la presente fracción.
--	--

II. INVENTARIO DE DISPOSICIONES QUE PODRÍAN ADOPTARSE O MODIFICARSE EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS

De acuerdo con la revisión y el análisis de las atribuciones que le corresponde ejercer tanto a las entidades federativas como a los municipios, de conformidad con lo dispuesto en la LGCC, es posible identificar las siguientes leyes, reformas a la legislación vigente, disposiciones reglamentarias, programas, planes, estrategias, instrumentos económicos e incentivos fiscales que deberán ser emitidos o desarrollados por dichas autoridades:

1. Por las entidades federativas:

a) Ley Estatal de Cambio Climático o, en su caso, reformas y adiciones a la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente o su equivalente. Al respecto, cabe mencionar que a lo largo del presente documento se presentaron ambas opciones, pero se estima innecesario que los congresos locales emitan una nueva Ley en materia de cambio climático, ya que las atribuciones de los gobiernos de las entidades federativas derivadas de la LGCC pueden desarrollarse mediante reformas y adiciones a la ley ambiental correspondiente, a fin de mantener la integridad de ésta y evitar el incremento de la dispersión normativa que, en última instancia, resulta en perjuicio de la aplicación efectiva de las disposiciones jurídicas, al dificultar su conocimiento por parte de los destinatarios de las mismas, como de las autoridades responsables de su ejecución (De la Maza y Borges, 2011:39);

b) Reformas y adiciones a las leyes estatales en materia de (i) equilibrio ecológico y protección al ambiente; (ii) aguas y saneamiento; (iii) agricultura, ganadería, desarrollo rural y pesca; (iv) educación pública; (v) transporte y vialidades; (vi) desarrollo urbano; (vii) residuos; (viii) protección civil; (ix) salud; (x) contribuciones, o sus equivalentes;

c) Reglamento de la Ley Estatal de Cambio Climático o, en su caso, adecuaciones al Reglamento de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente o su equivalente;

d) Adecuaciones a los reglamentos de las leyes estatales en materia de (i) equilibrio ecológico y protección al ambiente; (ii) aguas y saneamiento; (iii) agricultura, ganadería, desarrollo rural y pesca; (iv) educación pública; (v) transporte y vialidades; (vi) desarrollo urbano; (vii) residuos; (viii) protección civil; (ix) salud; (x) contribuciones, o sus equivalentes;

e) Programa estatal en materia de Cambio Climático;

f) En su caso, el Inventario Estatal de Emisiones;

- g) Programa para la integración y publicación del Atlas Estatal de Riesgo, respecto del cual se deberá tener en consideración lo previsto en el Capítulo XVII “De la detección de zonas de riesgo” de la LGPC³⁰, cuyo artículo 83 contempla la existencia de Atlas Estatales de Riesgos. En este sentido, destaca lo previsto en la fracción XXII del artículo 19 de la LGPC, la cual faculta al CENAPRED para supervisar la elaboración y actualización de los atlas de riesgos de las entidades federativas;
- h) Atlas Estatal de Riesgo, para lo cual también se deberá tener en cuenta lo dispuesto en el Capítulo XVII de la LGPC;
- i) En su caso, modificaciones al programa o programas de ordenamiento ecológico regional del Estado;
- j) En su caso, contrato de fideicomiso público o de mandato para la constitución de los fondos estatales y locales en materia de Cambio Climático;
- k) En su caso, reglas de operación de los fondos estatales y locales en materia de Cambio Climático;
- l) Mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) (i) entre las dependencias y entidades de la administración pública estatal; (ii) entre las autoridades estatales y las federales, y (iii) entre las autoridades estatales y las municipales competentes;
- m) En su caso, el establecimiento del Consejo Consultivo Ciudadano Estatal en materia de Cambio Climático, y
- n) Reformas legales y administrativas necesarias para fortalecer sus haciendas públicas, a través del impulso a su recaudación, a fin de que cuenten con los recursos que les permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la LGCC.

Cabe mencionar que no necesariamente en las 32 entidades federativas que integran el Estado mexicano será necesario emitir y/o desarrollar los instrumentos relacionados en la presente lista, toda vez que en algunos casos sus respectivas políticas estatales de cambio climático ya contemplan la existencia de los mismos; en estos casos únicamente será necesario llevar a cabo un ejercicio de revisión de dichos instrumentos a fin de adecuar su contenido a lo previsto en la LGCC. En este sentido, el documento “Políticas estatales de cambio climático de las 32 entidades federativas” del Programa de Desarrollo Bajo en Emisiones en México de la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés), proporciona un listado de dichas entidades federativas clasificándolas en iniciales, intermedios y avanzados, según sus avances en políticas estatales de cambio climático, de acuerdo a la cantidad de instrumentos existentes en esta materia (USAID,2012: 5).

2. Por los municipios:

³⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012.

- a) Reglamento Municipal en materia de Cambio Climático o, en su caso, adecuaciones a las disposiciones administrativas municipales vigentes en materia del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, o su equivalente;
- b) Adecuaciones a los reglamentos municipales en materia de (i) equilibrio ecológico y protección al ambiente; (ii) aguas y saneamiento; (iii) desarrollo urbano; (iv) construcciones; (v) protección civil; (vi) residuos sólidos municipales; (vii) transporte público; (viii) hacienda, o sus equivalentes;
- c) En su caso, modificaciones al plan o planes de desarrollo urbano y al programa de ordenamiento ecológico local del territorio;
- d) En su caso, gestionar y administrar los recursos de los fondos locales creados por los gobiernos de las entidades federativas, o por los propios municipios y, en este último caso, emitir las reglas de operación correspondientes;
- e) Mecanismos de coordinación (arreglos institucionales tipo) entre las autoridades municipales competentes y las de la federación y la entidad federativa correspondiente;
- f) En su caso, Programa para la integración y publicación del Atlas local de riesgo de los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático, respecto del cual se deberá tener en consideración lo previsto en el Capítulo XVII “De la detección de zonas de riesgo” de la LGPC, cuyo artículo 83 contempla la existencia de Atlas Municipales de Riesgos. Cabe mencionar que la LGCC no precisa la autoridad que determinará cuáles son los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático, así como si habrá un Programa único para todos los municipios del país o si cada municipio elaborará su propio Programa; empero, por la necesidad de coordinación de los diferentes municipios que encuadren en dicho supuesto, se puede suponer que el gobierno federal sería el más indicado para identificarlos y, en consecuencia, que se trate de un Programa único encabezado por la federación. En congruencia con dicha interpretación, la fracción XXII del artículo 19 de la LGPC faculta al CENAPRED para supervisar la elaboración y actualización de los atlas de riesgos de competencia de las entidades federativas, municipios y delegaciones;
- g) En su caso, Atlas locales de riesgo de los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático, para lo cual también se deberá tener en cuenta lo dispuesto en el Capítulo XVII de la LGPC. Cabe mencionar que el legislador omitió incorporar la facultad de elaborar este instrumento en algún artículo ordinario de la LGCC, por lo que su fundamento jurídico es sumamente débil al haber quedado consagrado en el inciso b) de la fracción I del Artículo Tercero Transitorio. En su lugar, debió ser integrado en alguna fracción del artículo 9o, relativo a las atribuciones de los municipios;
- h) Reformas legales y administrativas necesarias para fortalecer sus haciendas públicas, a través del impulso a su recaudación, a fin de que cuenten con los recursos que les permitan financiar las acciones derivadas de la entrada en vigor de la LGCC, e
- i) Información de las categorías de Fuentes Emisoras que se originan en su territorio.

III. PRIORIZACIÓN DE ACCIONES Y DISEÑO DE RUTAS DE IMPLEMENTACIÓN

De conformidad con la GEPEACC, las características de los gobiernos locales (tamaño, cercanía con los diferentes actores sociales y consecuente entendimiento de los problemas y capacidades que existen en sus esferas de influencia, y capacidad de operación debido a la descentralización de la política pública en la materia) *“hacen más factible llevar a cabo medidas para mitigar la emisión de gases de efecto invernadero así como políticas exitosas para adaptarse a éste”* (Instituto Nacional de Ecología, Universidad Veracruzana y Centro de Ciencias de la Atmósfera–UNAM, 2009: 6).

De esta forma, la atención de las obligaciones que la LGCC dirige a las entidades federativas y a los municipios cobra la mayor de las relevancias, toda vez que no solamente representará el cumplimiento de un mandato legal, sino que vendrán a complementar las acciones llevadas a cabo por la federación en materia de cambio climático, regulándola en el ámbito local y coadyuvando así a la consecución de los objetivos de dicha Ley.

En este sentido, se plantea la necesidad de determinar la manera en que los diferentes instrumentos que integran las políticas locales de cambio climático serán emitidos y/o adaptados conforme al nuevo marco jurídico en la materia derivado de la LGCC; en este sentido, considerando que se trata de mandatos legales, se estima adecuado tomar como criterio para priorizar las acciones a cargo de las entidades federativas y los municipios, los plazos contenidos en los artículos transitorios aplicables de la LGCC, mismos que son expresados en los siguientes cuadros:

1. Por las entidades federativas:

	FUNDAMENTO LGCC	NECESIDADES DE REGLAMENTACIÓN	PLAZO	REQUISITO PREVIO
2013	F. XIII, Art. 8o, e inciso a) de la fracción I del Tercero Transitorio	Elaborar y publicar el Atlas estatal de riesgo, contando con la supervisión del CENAPRED.	Hasta el 31 de diciembre de 2013	Criterios emitidos por la federación y el Programa para integrar y publicar el Atlas estatal de riesgo.
	F. IV, Art. 8o; F. I, Art. 72, e inciso c) de la fracción I del Tercero Transitorio	Elaborar y publicar el Programa estatal en materia de cambio climático.	Hasta el 31 de diciembre de 2013	ENCC y PECC, toda vez que los programas estatales deben ser congruentes con dichos instrumentos.

2. Por los municipios:

	FUNDAMENTO LGCC	NECESIDADES DE REGLAMENTACIÓN	PLAZO	REQUISITO PREVIO
2013	Inciso a) de la fracción I del Tercero Transitorio	Elaborar y publicar el Atlas local de riesgo de los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático, contando con la supervisión del CENAPRED.	Hasta el 31 de diciembre de 2013	Programa para integrar y publicar el Atlas local de riesgo de los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático
del 2011	Inciso b), F. II del Art. 9o, e inciso b)	Programa de desarrollo urbano que considere los efectos del cambio	Antes del 30 de noviembre	Atlas local de riesgo de los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio

	de la fracción I del Tercero Transitorio	climático.	de 2015	climático.
	Inciso e), F. II del Art. 9o; F. XI del artículo 33; inciso a), F. IV del Art. 34, e inciso b) de la fracción II del Tercero Transitorio	Desarrollar y construir la infraestructura para el manejo de residuos sólidos que no emitan metano a la atmósfera en centros urbanos de más de cincuenta mil habitantes, y cuando sea viable, implementar la tecnología para la generación de energía eléctrica a partir de las emisiones de gas metano.	Hasta el 31 de diciembre de 2018	N/A

BIBLIOGRAFÍA

De la Maza y Borges (2011), Instrumentos Voluntarios de Conservación del Ambiente, México D.F., Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Instituto Nacional de Ecología. Universidad Veracruzana y Centro de Ciencias de la Atmósfera–UNAM (2009), Guía para la elaboración de Programas Estatales de Acción ante el Cambio Climático, México D.F., disponible en: http://www.ine.gob.mx/descargas/cclimatico/e2008b_guias_prog_estatales.pdf, consultado el 7 de noviembre de 2012, a las 18:00 hrs.

Magaña, V. y Gay García, C. (2002), Vulnerabilidad y adaptación regional ante el cambio climático y sus impactos ambientales, sociales y económicos, en Gaceta Ecológica, Número 65, Instituto Nacional de Ecología – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, disponible en: <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/gacetas/367/vulnerab.html>, consultado el 13 de octubre de 2012, a las 18:30 hrs.

Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2006), Información básica, CMNUCC, disponible en: http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/items/6168.php, consultado el 1 de noviembre de 2012, a las 20:19 hrs.

www.mledprogram.org



USAID | **MEXICO**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

