



Instrumentos Económicos de Naturaleza Fiscal para Incentivar la Conservación Voluntaria de Predios

Ante la falta de aplicación del derecho ambiental, tanto a nivel nacional como internacional, ha sido necesario diversificar los instrumentos que permitan alcanzar sus objetivos así como flexibilizar sus disposiciones. Es así como el derecho ambiental ha incorporado instrumentos voluntarios de conservación del ambiente, complementarios a los instrumentos clásicos de comando-control, pero cuya eficacia

depende de que sean asumidos por sus destinatarios. En la legislación mexicana encontramos instrumentos económicos así como la autorregulación y auditoría ambiental en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA), las unidades de manejo para la conservación de vida silvestre (en adelante UMAS) en la Ley General de Vida Silvestre, y la certificación del buen manejo forestal y el



Por Montserrat Rovalo Otero

Licenciada en Derecho por la UNAM y Maestra en Derecho Internacional por el Graduate Institute of International and Development Studies. Ha sido pasante del Center for International Environmental Law y ha trabajado como consultora para la Comisión para la Cooperación Ambiental. Actualmente es Asesora Junior de Vo.Bo. Asesores Integrales S.C. y docente de la Facultad de Derecho de la UNAM. montserrat.rovalo.otero@gmail.com



Por Roberto de la Maza Hernández

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestro en Política y Gestión Ambiental por la Universidad Carlos III de Madrid. Se ha desempeñado como Secretario Técnico de la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de la Cámara de Senadores, y como Director General Adjunto de Bioenergéticos de la Secretaría de Energía. Actualmente es Director de Política Ambiental de Vo.Bo. Asesores Integrales S.C. y docente de la Universidad del Medio Ambiente. rdelamazah@gmail.com

pago por servicios ambientales forestales en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable¹. El presente artículo se enfoca en un instrumento de reciente incorporación en la LGEEPA: las Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación (en adelante ADVC). Tras analizar este instrumento se presenta una propuesta para incentivar fiscalmente su utilización.

Las áreas destinadas voluntariamente a la conservación

Las áreas naturales protegidas (en adelante ANP) constituyen uno de los principales instrumentos encaminados a salvaguardar la diversidad biológica presente en el territorio nacional, así como en las zonas donde la nación ejerce soberanía y jurisdicción. Empero, la emisión de decretos por los que se crean ANP empezó a enfrentar la oposición: (i) de los propietarios que resultaban perjudicados; (ii) de las autoridades locales que los veían como una invasión a sus respectivas jurisdicciones, y (iii) de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyos objetivos y competencias no son del todo compatibles con la conservación del ambiente.

Por ello el 16 de mayo de 2008 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación una serie de reformas y adiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA), a través de las cuales se incorporó al catálogo de tipos de ANP la categoría de las “Áreas destinadas voluntariamente a la conservación”, figura que permite que los diferentes sectores de la sociedad participen en la protección de la biodiversidad y los ecosistemas, lo que resulta congruente con el principio de la corresponsabilidad en materia ambiental.

Los predios certificados como ADVC son reconocidos como áreas naturales protegidas de competencia federal, sumándose formalmente a la superficie sujeta a un régimen especial de manejo. Para su establecimiento, a diferencia de otras ANP, no se requiere que el Presidente de la República emita un decreto ni se requiere de la imposición de modalidades a la propiedad, pues constituye un instrumento autorregulatorio mucho más flexible.

Entre las ventajas que ofrece este tipo de ANP, destacan las siguientes: (i) la Administración Pública Federal no eroga recursos para lograr la declaratoria correspondiente; (ii) se evita el conflicto social que implica la necesidad de imponer modalidades a la propiedad y restringir actividades o, incluso, la expropiación; (iii) se ahorran recursos presupuestales, materiales y humanos para la gestión y vigilancia adecuada de los predios, toda vez que dichas funciones las desempeñan los propietarios interesados en conservarlos, y (iv) no se afecta directamente la hacienda pública, aunque de manera paralela se estudie la posibilidad de establecer incentivos fiscales, de conformidad con lo previsto en la fracción III del artículo 64 BIS de la LGEEPA².



En este sentido, a la fecha se han certificado cerca de 400 mil hectáreas, pertenecientes a diferentes tipos de propietarios, entre los que destacan: (i) Petróleos Mexicanos, que en 2002 certificó el primer predio en México, con las casi mil hectáreas del “Parque Ecológico Jaguarundi”, en Coatzacoalcos, Veracruz; (ii) la Compañía Ganadera los Ojos Calientes S.A de C.V., que en 2006 certificó cerca de 13 mil hectáreas en el estado de Sonora; (iii) la asociación civil Pronatura Península de Yucatán, que en 2006 certificó cerca de dos mil hectáreas mediante el “Área de Conservación El Zapotal”, en Yucatán; (iv) el ejido San Joaquín de Soto, que en 2007 certificó más de 6 mil hectáreas denominadas “Zona de Restauración Ecológica del Lobo Mexicano San Joaquín de Soto”, sólo por mencionar algunos ejemplos³.

Incentivos económicos

La voluntad del legislador federal fue equiparar a las ADVC con las demás categorías de ANP de competencia federal y, de esta forma, que las primeras también se beneficien de los instrumentos económicos encaminados a apoyar la conservación y manejo de dichas áreas. Sin embargo, aún se encuentra pendiente la incorporación de criterios de justicia social que permitan que los propietarios de las ADVC reciban una justa retribución por los servicios ambientales que prestan sus terrenos a la colectividad; ello, de conformidad con lo previsto en la parte final de la fracción IV del artículo 15 de la LGEEPA, que expresamente señala que “*debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales*”⁴.



Para ello, la propia LGEEPA faculta a la federación y a las entidades federativas para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñen y apliquen instrumentos económicos, ya sean fiscales, financieros o de mercado, los cuales tienen por objeto que las personas asuman los beneficios y costos ambientales de sus actividades, es decir, que internalicen las externalidades.

La reforma en comento incluyó la creación de un instrumento de mercado denominado “Sello de Sustentabilidad”, que busca dar un valor adicional a los productos que se elaboren en las ADVC. Asimismo, se ha buscado que los propietarios de los predios certificados se vean beneficiados por los apoyos económicos que el Gobierno Federal otorga a través de diversos programas, es decir, que se fomenten las ADVC a través de instrumentos financieros. Sin embargo, aun está pendiente el establecimiento de instrumentos fiscales que compensen el esfuerzo realizado por los propietarios de predios certificados como ADVC.

Instrumentos económicos de carácter fiscal

Los instrumentos económicos de carácter fiscal son aquellas contribuciones, exenciones o destinos específicos, cuyo objeto no es meramente recaudatorio, sino que adquieren un sentido extrafiscal, al pretender modificar la conducta de los sujetos pasivos de las mismas, a efecto de que adopten actitudes compatibles con el desarrollo sustentable y asuman los costos y beneficios derivados del uso de recursos naturales⁴.

Sobre los fines extrafiscales de las contribuciones, resulta oportuno citar la siguiente tesis jurisprudencial que se refiere a las exenciones, cuando se establecen con base en dichos fines:

“EXENCIONES. FINES EXTRAFISCALES EN QUE PUEDEN SUSTENTARSE.

En los sistemas tributarios actuales, la exención ha abandonado el perfil excepcional y negador del tributo que la caracterizaba, para erigirse como un elemento eficaz que evita la aplicación de parámetros comunes de tratamiento que resulten excesivos e injustos, modulando la prestación en supuestos determinados para ajustar el tributo a la realidad económica actual, al tenor de una valoración particularizada de los principios de justicia tributaria. Empero, es posible que las normas exoneradoras no se sustenten sólo en esa justificación, sino que también se conciban y apliquen en atención a motivaciones extrafiscales, con la finalidad de establecer una equitativa distribución de la carga tributaria para incrementar el bienestar de los contribuyentes cuya capacidad económica es baja, o incidir en el sistema social para impulsar, conducir o desincentivar ciertas actividades productivas o usos sociales, según sean considerados útiles o no para el desarrollo armónico del país. En ese tenor, la regulación del impacto recaudatorio puede ser utilizada en favor del concepto que la doctrina conoce como de “presupuesto óptimo”, mediante la utilización de instrumentos fiscales como la exención, con la finalidad de alcanzar más allá del fin recaudatorio, el logro de objetivos sociales o económicos”⁵.

Dentro del sistema jurídico mexicano contamos ya con ejemplos una “contribuciones ambientales” como por ejemplo el impuesto al carbono, además de instrumentos complementarios, como es el caso de los destinos específicos de los montos recaudados, entre los que destacan los previstos en los derechos: (i) por el uso o aprovechamiento de elementos naturales marinos e insulares del dominio público de la Federación existentes dentro de las ANP federales, derivado de actividades recreativas, turísticas y deportivas, y (ii) por el uso o aprovechamiento no extractivo de elementos naturales y escénicos dentro de ANP federales terrestres, derivado de las actividades turísticas, deportivas y recreativas, previstos en los artículos 198 y 198-A de la Ley Federal de Derechos (en adelante LFD), respectivamente; así como uno adicional que se podría establecer en los derechos (iii) sobre minería, previstos en el artículo 262 del ordenamiento citado.

Una propuesta fiscal

En el caso de los primeros dos supuestos referidos, se trata de recursos que deberán ser dedicados a las ANP de competencia de la Federación, lo que necesariamente incluye a las ADVC. Por ello se considera no sólo viable sino razonable, el incluir

la mención expresa en dichos destinos que una parte de los recursos que se recauden serán redistribuidos entre las ANP que no generan ingresos fiscales, como es el caso de las ADVC.

Adicionalmente, sería conveniente que dicha precisión estuviera acompañada de otra que permitiera, por un lado, incentivar el cobro de derechos en las regiones que los generan y, por el otro, motivar la ampliación de su cobro en otras ANPs donde no se aplican. Cabe recordar que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (en adelante CONANP) ha subdividido el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción en una serie de regiones⁶, que le permiten administrar de forma más ágil las ANP de su competencia. En este sentido, si se establece que parte de los recursos que se recauden en las ANP serán reinvertidos en las regiones donde se ubican, será un incentivo para que los directores de dichas áreas, así como los directores regionales: (i) realicen el cobro de los derechos correspondientes, o (ii) amplíen su aplicación a otras ANP donde aún no se cobran. Ello, toda vez que dichas acciones se traducirán en beneficios directos para las ANP que tienen a su cargo y/o en mayores capacidades para lograr su conservación y manejo.

Por lo tanto, en primer término se recomienda señalar en los destinos específicos previstos en los artículos 198 y 198-A de la LFD, que dichos recursos efectivamente serán entregados a la CONANP, para que ésta a su vez destine el 30% a las regiones que los generaron. Con ello se pretende incentivar su cobro y replicarlo en otras áreas donde aun no se lleva a cabo. En segundo término, se sugiere establecer que del 70% restante, un 10% sea destinado a compensar a los propietarios de predios que sean reconocidos como ADVC. Finalmente, la CONANP aún contará con un 60% remanente que podrá ocupar para el resto de ANP que requieran mayor financiamiento o que tampoco recauden recursos fiscales.

De esta forma la CONANP contará con un piso mínimo anual de recursos, que le servirán expresamente para incentivar la conservación voluntaria de predios que sean reconocidos como ADVC. Empero, lo deseable será que paulatinamente la propia CONANP destine recursos adicionales de su presupuesto para dicho fin, lo cual evidentemente dependerá de que dicho órgano desconcentrado obtenga mayores recursos para el cumplimiento de sus obligaciones.

Por último, sería oportuno incluir en la propuesta de modificación a los destinos específicos previstos en los derechos por el uso o aprovechamiento de elementos naturales marinos e insulares del dominio público de la Federación existentes dentro de las ANP federales, así como por el uso o aprovechamiento no extractivo de elementos naturales y escénicos dentro de ANP federales terrestres, que los recursos destinados para incentivar a las ADVC beneficien

prioritariamente a los propietarios de predios sociales, estos, a ejidos y comunidades. Ello en atención a que: (i) el 80% de los bosques y selvas⁷; (ii) el 53% de del territorio nacional⁸; (iii) el 60% de la superficie de las ANP⁹, y (iv) el 40% de la superficie certificada¹⁰, pertenecen a ejidos y comunidades. Asimismo, al tratarse de un sistema de propiedad colectiva, los beneficios que, en su caso, reciban se dividirán entre todos los ejidatarios y comuneros.

Por lo tanto, reconociendo su responsabilidad en la conservación del ambiente, al ser propietarios de una gran parte del territorio nacional y, por lo tanto, de los recursos naturales que en él se encuentran, la necesidad de contribuir a mejorar su calidad de vida, y la fragmentación de los recursos que reciben, se estima oportuno que el legislador los favorezca en la aplicación del incentivo que nos ocupa. Ello, de conformidad con el criterio de selectividad previsto en el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Finalmente, se recomienda también trabajar con los congresos de las entidades federativas, con el fin de promover el establecimiento de instrumentos económicos a nivel local o, en su caso, fortalecer los ya existentes, a efecto de promover la conservación voluntaria de predios en el ámbito de su competencia. 📌

¹ Para mayor información sobre instrumentos voluntarios de conservación del ambiente, véase De la Maza Hernández, Roberto y Borges Cornish, Juan Carlos, "Instrumentos voluntarios de conservación del ambiente", Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Cuaderno de Trabajo 5, Mayo 2011.

² Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para fortalecer la certificación voluntaria de predios, presentada el 27 de noviembre de 2007. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=14780>

³ Información obtenida de la página web de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Disponible en: http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/listado_areas.php

⁴ Martínez Alier y Roca Jusmet. Economía Ecológica y Política Ambiental. Editorial Fondo de Cultura Económica. México D.F., 2006. P. 130.

⁵ Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXII, diciembre de 2010, página 1765; Tesis: I.15°.A.158 A; Tesis aislada; Materia Administrativa.

⁶ Fracción VIII del artículo 142 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2003.

⁷ Torres Rojo, Juan Manuel. Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina al año 2020. Informe Nacional México. FAO, 2004. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/006/j2215s/j2215s04.htm>.

⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Resultados del VII Censo Ejidal 2001, disponible en http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/agropecuaria/2001/ejidal/c_ejidal01.pdf.

⁹ Bezaury, Juan E. El valor de los bienes y servicios que las áreas naturales protegidas proveen a los mexicanos. The Nature Conservancy Programa México y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. México, 2009. P. 7.

¹⁰ De acuerdo con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, a la fecha se han certificado 399 mil hectáreas, de las cuales alrededor de 240 mil pertenecen a ejidos y comunidades. Disponible en: http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/listado_areas.php