

Permisos y autorizaciones ambientales

Aquilino Vázquez García¹

Breves consideraciones

La competencia en materia ambiental en México establece una relación entre la Federación, los estados y los municipios. La Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente (**LGEEPA**), en su capítulo segundo establece la división de competencias, establece la distribución de las mismas y la coordinación que debe existir entre los tres niveles de gobierno.

La **LGEEPA** es una ley marco, la cual establece objetivos claros en cuanto a política ambiental, entre los que contempla la protección de la salud y del medio ambiente. En esta ley se incorporan todos los asuntos ambientales a través de la normativa federal. Asimismo, cuenta con siete reglamentos, los cuales son: Prevención y control de la contaminación a la atmósfera; Áreas naturales protegidas; Auditoría ambiental; Evaluación del impacto ambiental; Ordenamiento ecológico; Registro de emisiones y Transferencia de Contaminantes; Contaminación originada por la emisión de ruido. Entre los principales desafíos para el país se encuentran la capacitación en materia ambiental en diversos ámbitos de gobierno, incrementar la información ambiental para la población por ejemplo, el Ministerio Público tiene una Unidad Especializada en Delitos Ambientales y los previstos en otras leyes especiales, lo que mucha gente ignora.

¿Cómo aboga el poder judicial por estos temas? En este sentido, estoy convencido que para que un ordenamiento ecológico pueda ser el adecuado para el desarrollo de un país, la concientización debe ser la madre de todas las reglas para poder empezar a caminar juntos. También es importante saber a dónde se quiere llegar; no sirve de nada tener tantas leyes, normas, decretos, circulares y acuerdos, si al final la población no los conoce.

Para lograr una gestión ambiental óptima, se deben tener, en el poder judicial, los instrumentos y los juzgados especializados para poder ejercerla. Por ejemplo, en muchas legislaciones ambientales se habla de la necesidad de incorporar un seguro ambiental. Pero, ¿en cuántos países se cuenta con seguros ambientales o con pólizas ambientales? No hay seguros ambientales por que no es negocio; entonces, ¿cuál es la utilidad de incorporar algo así en la legislación si no se puede poner en práctica?

Autorizaciones y permisos ambientales

El Sistema de Gestión Ambiental es definida por la **ISO 14001** como “la parte del sistema general de gestión que incluye la estructura organizativa, la planificación de las actividades, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos, y los recursos para desarrollar, implantar, llevar a efecto, revisar y mantener al día la política ambiental”. En lo que respecta a la Gestión ambiental, el Dr. Brañes dice que es el conjunto de actividades humanas que tiene por objeto el ordenamiento del ambiente. En general, esto es lo que va a ser una gestión ambiental integral.

¹ Miembro del Comité Consultivo Internacional de la revista *Derecho Ambiental, Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica*. Consejero Editorial de la revista *Derecho Ambiental y Ecología*. Fue Presidente del Consejo Editorial del Instituto Nacional de Ecología. Actualmente, es Coordinador de la Comisión de Derecho Ambiental del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, Coordinador General de los Encuentros Internacionales de Derecho Ambiental, mismos que se han venido efectuando desde hace ocho años. Miembro Fundador y Secretario de la Sociedad Mexicana de Derecho Ambiental, A.C., Socio Fundador de la Confederación Nacional de Bufetes Legales Asociados S.C., y Presidente fundador de la Liga Mundial de Abogados Ambientalistas, A.C.

Dada esta situación, de lo que se trata es de definir los temas de gestión, es decir, dejar clara la idea en materia del aire, de lo forestal, de vida silvestre, etcétera; cada una de ellas tiene diferentes componentes. Por ejemplo, en cuanto a la calidad del aire existen programas de calidad del aire, la licencia ambiental única esencial para poder hacer una gestión ambiental eficiente, el registro de emisiones y transferencia de contaminantes, y la cédula de operación anual. La licencia ambiental única debe ser solicitada por los establecimientos industriales que son fuentes fijas, de jurisdicción federal en materia de atmósfera. Cuando el establecimiento está por instalarse o iniciar operaciones, la empresa deberá solicitar “licencia nueva”. Cuando el establecimiento se encuentra en operación y no cumple con alguna de sus obligaciones ambientales ante la Federación, deberá solicitar de inmediato su “regularización”. En este sentido, los establecimientos industriales deben tener los trámites correctamente integrados en materia de impactos, de riesgo, de emisiones a la atmósfera, emanaciones de residuos peligrosos. Una vez que se obtiene la licencia ambiental única, el inversionista puede seguir adelante, aunque esto no lo exime de cumplir con el resto de la normativa. En materia forestal y de suelos existe un anuario forestal, plan de manejo, registro de recursos maderables y no maderables, inventario del uso del suelo.

La Evaluación de Impacto Ambiental (**EIA**) es un instrumento diseñado para identificar y predecir los impactos sobre el ambiente biogeofísico y sobre la salud humana, producto de las propuestas de desarrollos industriales, proyectos o legislaciones. La **EIA** también procura proveer esquemas universalmente aplicables y fácilmente comprensibles para comunicar los resultados de la evaluación. Tanto el Gobierno Federal, como los estatales utilizan al impacto ambiental como un instrumento de la política ambiental. Deben presentarla las personas físicas o morales cuando se pretenda realizar alguna de las obras o actividades señaladas en el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente y el quinto de su Reglamento en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental. En materia de vida silvestre existe una ley y también el país está suscrito a diversas convenciones.

El de Zona Federal Marítimo-Terrestre es un tema muy árido porque no se ha avanzado como se debería. Los intereses, en esta área, no sólo son económicos; van más allá. Incluso, parte de esos intereses pueden generarse por deficiencias ocasionadas por el sistema de concesiones o permisos.

Mediante la gestión de los elementos mencionados, se busca evaluar, prevenir, reducir y combatir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente, además de ayudar a la productividad y sustentabilidad de los recursos naturales. Se habla de concesiones cuando el Estado, propietario de un recurso, da el permiso a un particular para realizar algún tipo de explotación. Es fundamental, en materia de permisos, concesiones y certificaciones, la colaboración y el compromiso de los tres poderes, así como la sensibilización de la de la ciudadanía, y su estricto cumplimiento de las normas. En este sentido, se dan diferentes circunstancias, las cuales se mencionan a continuación:

- Periodos: Son otorgados por años, dependiendo del permiso o autorización que sea solicitado. Pueden ser revocados cuando las condiciones bajo las cuales fueron otorgados hayan variado de forma negativa.
- Autoridad: Dependiendo del permiso solicitado será la autoridad a la que se debe solicitar. Primero, debe determinarse si esa autoridad es federal o local; en el caso de ser federal, deberán solicitarse, dependiendo la materia, ante la Dirección de la **SEMARNAT** que corresponda, o bien ante alguno de sus órganos descentralizados o descentralizados

- Requisitos: Existe un Registro Federal de Trámites y Servicios, en el cual se enlistan todos los trámites que se llevan a cabo a nivel federal en cada una de las dependencias de la administración. Ahí mismo se determina a quién va dirigido el trámite, la forma en que debe presentarse, la información y documentos que se requieren, el costo, oficinas ante las que se presenta, el tipo de resolución, fundamentos jurídicos, vigencias. No puede requerirse nada adicional a lo enlistado.
- Suspensión, revocación: Cuando la gravedad de una infracción lo amerite, la autoridad, solicitará a quien hubiere otorgado el permiso, la suspensión, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia y, en general, de toda autorización otorgada para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios, o para el aprovechamiento de recursos naturales que haya dado lugar a la infracción.
- Nulidad: En caso de expedición de licencias, permisos, autorizaciones o concesiones en contravención de la **LGEEPA**, serán nulas y no producirán efecto legal alguno; los servidores públicos responsables de otorgar los permisos serán sancionados conforme a lo dispuesto en la legislación en la materia. Dicha nulidad podrá ser exigida por medio del recurso de revisión.
- Efectos: los permisos o las autorizaciones otorgadas surtirán efectos de manera exclusiva para la empresa o sucursal a la cual le han sido otorgados.

Certificación ambiental

Con la certificación ambiental se verifica el grado de cumplimiento de un proyecto desde la perspectiva ambiental. La certificación es el sometimiento voluntario a revisiones para poder estar dentro de un marco de legalidad. Los sistemas de gestión ambiental son básicamente los que ya llevan las empresas para poder desarrollar y solventar su proyecto ambiental ante la autoridad, no solamente a nivel nacional sino también internacional.

Existen al menos tres términos asociados al concepto de certificación ambiental; estos son:

- Autorregulación.
- Auditoria ambiental.
- Sistemas de administración ambiental.

Autorregulación

Se entiende por “autorregulación” al establecimiento “voluntario” de normas con prescripciones igual o más estrictas que las existentes en la normatividad vigente, o que llenen los vacíos de dicha normatividad, con el fin de que su cumplimiento aporte una mejoría sustancial en el desempeño ambiental. En las modificaciones realizadas a la **LGEEPA**, en 1996, se incorporaron dos nuevos instrumentos de política ambiental: la “Auditoria ambiental” y la “Autorregulación”. Éstas no constituyen una obligación autoimpuesta que no genera consecuencias jurídicas. Se trata de instrumentos indiscutibles.

El artículo 38 de la **LGEEPA** dice:

“Los productores, empresas u organizaciones empresariales podrán desarrollar procesos voluntarios de “autorregulación” ambiental, a través de los cuales mejoren su desempeño ambiental, respetando la legislación y normatividad vigente en la materia y se comprometan a superar o cumplir mayores niveles, metas o beneficios en materia de protección ambiental”.

Con esto se busca inducir a las empresas a lograr niveles de cumplimiento ambiental mayores a los establecidos por la propia ley, por lo cual la Secretaría de Medio

Ambiente y Recursos Naturales (**SEMARNAT**) en el ámbito federal, inducirá o concertará:

1. El desarrollo de procesos productivos y generación de servicios adecuados y compatibles con el ambiente, así como sistemas de protección y restauración en la materia, convenidos con cámaras de industria, comercio y otras actividades productivas, organizaciones de productores, organizaciones representativas de una zona o región, instituciones de investigación científica y tecnológica, y otras organizaciones interesadas.
2. El cumplimiento de normas voluntarias o especificaciones técnicas en materia ambiental que sean más estrictas que las normas oficiales mexicanas o que se refieran a aspectos no previstas por éstas, las cuales serán establecidas de común acuerdo con particulares o con asociaciones u organizaciones que los representen. Para tal efecto, la Secretaría podrá promover el establecimiento de normas mexicanas conforme a lo previsto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
3. El establecimiento de sistemas de certificación de procesos, productos y servicios para inducir patrones de consumo que sean compatibles o que preserven, mejoren, conserven o restauren el medio ambiente, debiendo observar, en su caso, las disposiciones aplicables de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
4. Las demás acciones que induzcan a las empresas a alcanzar los objetivos de la política ambiental superiores a las previstas en la normatividad ambiental establecida.

Auditoría ambiental

En ocasiones, los empresarios se acogen a este tipo de programas pensando que se volverán “inmunes” a las exigencias ambientales. Es bueno que así lo crean porque de esta manera, por ser parte del programa, quedan comprometidos con los convenios, además de que se regularizan. La Auditoría ambiental es un examen exhaustivo de los equipos y procesos productivos de una empresa, así como de la contaminación y el riesgo que la misma genera. El objetivo es evaluar el cumplimiento de sus políticas ambientales y requerimientos normativos, con el fin de determinar las medidas preventivas y correctivas necesarias para la protección del ambiente y las acciones que permitan que dicha instalación opere en pleno cumplimiento con la “normatividad ambiental vigente”, así como, también, conforme a normas extranjeras e internacionales y a buenas prácticas de operación e ingeniería aplicables.

Las auditorías obligatorias son aquellas realizadas, periódicamente, por auditores federales o de los gobiernos estatales y municipales a todas las industrias en donde, de encontrarse irregularidades, la autoridad puede dictar los programas preventivos y correctivos, además de establecer multas y sanciones que pueden ir desde el cierre temporal hasta la clausura definitiva del establecimiento.

En general, para realizar las auditorías se siguen los siguientes pasos:

Pre-auditoría: Selección de auditor ambiental Listado General de Auditores Aprobados en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (**PROFEPA**) para lo cual se realiza una solicitud para ser auditor ambiental.

-Presentación del Plan de Auditoría.

-Registrar el Programa.

Auditoría: Inicio de los trabajos de campo.

-Reporte de auditoría.

-Preparación del Plan de Acción.

Post auditoría: Concertación del Plan y firma del convenio de cumplimiento.

- Seguimiento del Plan de Acción.
- Conclusión del Plan de Acción.

Certificación: Certificado de industria limpia.

- De cumplimiento ambiental.
- De calidad ambiental turística.
- De excelencia ambiental.

En México, existen cuatro tipos de certificaciones:

-Los sellos son símbolo de calidad ambiental otorgados a las organizaciones que han cumplido con la legislación ambiental.

-Certificado de cumplimiento ambiental: Certificado que ampara el cumplimiento de las obligaciones ambientales referentes a los rubros de agua, aire, suelo, residuos y riesgo ambiental. Se otorga a las organizaciones que no llevan a cabo procesos industriales que hayan concluido con todas las actividades del plan de acción.

-Certificado de industria limpia: Certificado que ampara el cumplimiento de las obligaciones ambientales referentes a los rubros de agua, aire, suelo, residuos, riesgo ambiental y ruido ambiental. Se otorga a todo tipo de instalación del sector industrial y extractivo que haya llevado a cabo todos los términos del plan de acción, dentro del cual se incluye el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente. Tiene una vigencia de dos años prorrogable a petición del interesado. Ésta puede ser menor si se trata de actividades altamente riesgosas o de residuos peligrosos.

-Certificado de excelencia ambiental: Documento mediante el cual se establece que la empresa cumple 100% con todos los estándares ambientales establecidos por las leyes y reglamentos aplicables a la materia, y certifica que se cuenta con un Sistema de Administración Ambiental. Se otorga a todo tipo de empresas u organizaciones que el Grupo de Excelencia haya decidido reconocer por iniciativas propias en asuntos de prevención de la contaminación, vinculación con la comunidad, desarrollo de proveedores, solución de problemas ambientales locales, reversión de contaminación e información a la sociedad; siempre y cuando se posea evidencia documental y operativa de su operación en cumplimiento de la legislación y cuenten con el sistema de calidad ambiental integral.

Lo importante de este tipo de certificaciones es que están dirigidas a la industria en general, ya que, anteriormente, la Auditoría ambiental era para empresas micro, pequeñas, medianas, grandes, públicas, privadas, de servicios y manufactureras. Al paso del tiempo esto se ha ampliado y en su ámbito de acción se han incorporando a los municipios, hospitales, centros de educación, unidades de manejo ambiental, hoteles, es decir, a todo tipo de empresas, sean públicas o privadas. Debido a lo anterior, hoy en día, por ejemplo, los municipios buscan sus propias certificaciones. Cada vez son más los que intentan certificar para tener un reconocimiento más alto. Esta certificación deja mucho de positivo pues el municipio es analizado como un sistema; aunque se deben estudiar de manera separada distintos ámbitos como agua, aire, residuos, cumplimiento de la legislación de tasas, control de infracciones de gestión ambiental, ahorro y optimización de recursos hidrológicos, prevención de accidentes ambientales o la capacidad para mantener un proceso de mejoras continuas.

La **PROFEPA** decidió incorporar a los municipios al Programa Nacional de Auditoría Ambiental (**PNAA**) con el propósito de fomentar el mejoramiento de la calidad de vida, de las zonas o regiones que se incorporen a dicho programa. Con lo anterior se aspira a lograr el establecimiento de bases para el desarrollo sustentable

en los municipios. El Programa tiene diversas etapas. Cada una de ellas considerará diferentes niveles de evaluación y por consecuencia, a cada etapa le corresponderá un reconocimiento diferente:

-Primera etapa. Cumplimiento ambiental: consiste en una evaluación del desempeño ambiental técnica y gestión ambiental integral administrativa-institucional de uno o más procesos municipales: manejo integral de aire, agua y residuos; administración de la calidad del aire e infraestructura urbana, aunada a una evaluación general de los planes o programas de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Municipales.

-Segunda etapa. Municipio limpio: considera la evaluación del desempeño y la gestión ambiental integral de todos los procesos municipales, además de contar con un Sistema de Administración Ambiental y un avance en el ordenamiento territorial.

-Tercera etapa. Municipio sustentable: consiste en incorporar los criterios de sustentabilidad en todos los procesos municipales evaluados en las etapas anteriores, así como un ordenamiento territorial acorde a las necesidades del municipio.

Los objetivos son detectar las actividades que pudieran catalogarse como dañosas o que operen bajo condiciones de riesgo y comprobar el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental.

Sistemas de Administración Ambiental

Otros nombres con los que se les conoce son: Sistemas de Manejo Ambiental (**SMA**); Sistemas de Gestión Ambiental (**SGA**) (NMX-SAA-14001-IMNC-2004). Se aplica a los aspectos ambientales que la organización identifica como controlables y donde puede tener influencia. El Gobierno del Distrito Federal cuenta con un Sistema de Administración Ambiental (**SAA**) al que define como: “Estrategias ambientales aplicadas sistemáticamente a las actividades del **GDF**, para mejorar el desempeño ambiental de sus instituciones y fomentar entre el personal una cultura de responsabilidad hacia el medio ambiente, en beneficio de la sociedad.” Mediante éstos, se permite establecer compromisos de mitigación de costos ambientales. A la fecha, los beneficios obtenidos han sido un considerable ahorro de energía eléctrica y de agua, y el reciclaje, entre muchos más. En el largo plazo, y de acuerdo a sus atribuciones, las dependencias trabajarán para promover la mejora del desempeño ambiental de las actividades productivas y de servicios que se desarrollan en el Distrito Federal como: transporte público, actividades industriales, actividades de servicios comercios, hoteles, etcétera.

Un **SGA** es parte del sistema de gestión de una organización, empleado para desarrollar e implementar su política ambiental y gestionar sus aspectos ambientales. Los pasos a seguir para el establecimiento de un Sistema de Administración Ambiental son:

1. Establecimiento de la política ambiental.
2. Realización de diagnósticos ambientales identificación de la situación actual.
3. Selección de indicadores ambientales datos que clave que permiten monitorear el desempeño ambiental, detectar oportunidades, establecer objetivos, etcétera.
4. Definición de objetivos y metas que deben ser medibles cuando sea factible y ser coherentes con la política ambiental.
5. Realización del Programa de Administración Ambiental (**PAA**) acciones que deben llevarse a cabo para cumplir las metas y objetivos fijados.
6. Establecimiento de responsabilidades y capacitación.
7. Documentación del **SAA** herramienta de planeación, supervisión y evaluación de resultados.

8. Seguimiento a la ejecución del Programa de Administración Ambiental y evaluación de resultados

ISO 14000

Las industrias también pueden certificarse ante organismos no gubernamentales nacionales e internacionales, como en el caso de los estándares de calidad ISO:

ISO 14001. SGMA: Especificaciones y guías de uso.

ISO 14004. SGMA: Directivas generales sobre principios, sistemas y técnicas de apoyo.

ISO 14010. Pautas para AA: Principios generales.

ISO 14011. Pautas para AA: Procedimientos.

ISO 14012. Pautas para AA: Criterios de calificación de auditores ambientales.

ISO 19011. Fundamentos de la AA.

ISO 14031. Indicadores ambientales para la evaluación del comportamiento ambiental.

ISO 14041. Gestión ambiental. Análisis del ciclo de vida. Principios y cuadro general.

ISO 14050. Conceptos y gestión ambiental.

Hubo un programa en México en el cual una entidad comenzó a exigir a todos sus proveedores tener la certificación ISO 9000. Al obligarlos, todos se vieron en la necesidad de certificar en 2 o 3 años. Así, los empresarios más astutos buscaron sus dos certificaciones ambientales y a la par sus certificaciones ISO 9000 y 14000.

El mayor logro de las certificaciones, principalmente en México, es la certificación municipal debido a que al existir esta certificación el Estado está cumpliendo y tiene la capacidad moral de exigirle a sus ciudadanos.

Beneficios de la Certificación Ambiental

- Evaluación integral de los procesos de una organización y su impacto con el medio ambiente.
 - Ahorros mediante el uso eficiente de materias primas y productos terminados.
 - Reducción en los costos por concepto de pago de primas de seguros.
 - Mejora de la imagen de la empresa ante la sociedad.
 - Uso del logotipo del certificado al que se hace acreedor.
 - Reconocimiento por parte de las autoridades.
 - Cumplimiento de la legislación ambiental.
 - Control y prevención la contaminación ambiental.
 - Ahorro y optimización de recursos económicos y humanos.
 - Prevención de accidentes ambientales.
 - Mantenimiento de altos niveles de protección ambiental, más allá de la legislación.
 - Inducción de un sistema de administración ambiental.
 - Mantenimiento de un proceso de mejora continua.
 - Ecoeficiencia energía, agua, recursos naturales.
 - Elevación de la cultura ambiental.
 - Mejoramiento de la imagen pública.
 - Disminución de contaminantes.
 - Trascendencia de la administración por tener visión a largo plazo.
- Identificación y ordenamiento del crecimiento urbano.
- Control y tratamiento adecuado de residuos.
 - Ahorros significativos por daños ambientales.

Una evaluación estructural ambiental contribuye a un mejoramiento de la imagen pública sobre todo en los políticos, disminución real en la cantidad de contaminantes, trascendencia de la administración con mayor visión a largo plazo, planificación de crecimiento urbano, control de tratamiento adecuado de los residuos, entre otras cosas. En 2004, en México apenas teníamos dos casos de esta tipo, el municipio de Aguascalientes, en manejo integral de residuos y de agua; para 2005 se integró el municipio de Villa de Oaxaca, aunque sólo en el área de manejo de residuos sólidos urbanos. En 2006 hubo más casos, en 2007 otros tantos. Poco a poco van aumentando los casos en diferentes municipios. Son todos municipios pequeños, con gobernantes ambiciosos e inteligentes que saben que esto puede significar algo más que solamente su trabajo.

PREGUNTAS Y OBSERVACIONES AL CONFERENCISTA

Pregunta: ¿Qué parte de los impuestos normales pagan las empresas por recursos naturales? ¿Ustedes cobraban algo adicional en minería, en petróleo o en productos maderables?

Respuesta: Hay una Ley de Ingresos de la Federación y también existe la Ley de Derechos. En estas leyes se contemplan los rubros por los cuales se deberán cobrar impuestos, así como los derechos que se deben pagar al efecto de realizar actividades.

Cada año se reforma esta ley, la cual es una tarea muy delicada puesto que no sólo es responsabilidad de quienes elaboran las leyes sino también de los sectores que proponen este tipo de impuestos..

Pregunta: Quisiera saber acerca de la autorregulación. ¿Es realmente necesario que una industria o por una alguna actividad que esté siendo desarrollada tiene que haber un diagnóstico de impacto ambiental?

Respuesta: El reglamento de auditoría ambiental es el reglamento básico. Se trata de un instrumento voluntario. Si se presiona para auditar debe ser con la ley en la mano pero si alguien llega por su propia voluntad tendrá alguna contemplación. Lo que se ha hecho es promover que se entre en los programas; es por ello que se habla de autorregulación.

Pregunta: Se mencionó en algún momento que el precio del pescado había aumentado seis veces. Mi pregunta es: cuando hay variaciones de este tipo en los precios, ¿es por razones ambientales o comerciales?

Respuesta: Es discutible pero yo creo que es una mezcla de ambas variables. Los precios generalmente se fijan de acuerdo a la oferta y a la demanda, y tiene una alta variabilidad, por ejemplo, en el mercado entre la mañana y la tarde. Los importadores y exportadores de frutas y verduras tienen grandes ganancias, aunque, en contrapartida, son ganancias inestables. Es posible que con certificaciones aumenten los precios, aunque eso no debería ocurrir.