



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

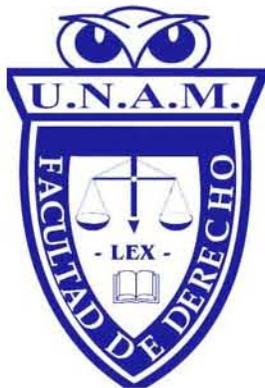
**ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE LOS PROCESOS DE
AUTORREGULACIÓN Y AUDITORIAS AMBIENTALES**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A**

URIEL IBARRA FERNÁNDEZ

ASESOR: LIC. JOAQUIN DÁVALOS PAZ



MÉXICO, D.F.

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE TEMÁTICO

INTRODUCCIÓNpags.1-3
CAPITULO 1. CONCEPTOS GENERALES	
<i>Regulación Jurídica del Medio Ambiente.....</i>	<i>pags.4-14</i>
<i>En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....</i>	<i>pags.14-17</i>
<i>Auditorias Ambientales en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.....</i>	<i>pags.17-21</i>
<i>Concepto Legal de Medio Ambiente.....</i>	<i>pags.21-22</i>
<i>Consideración Legal de Medio Ambiente.....</i>	<i>pags.23-24</i>
<i>Conceptualización Legal de la Política Ambiental.....</i>	<i>pags.24-27</i>
<i>Instrumentos de la Política Ambiental; Económicos.....</i>	<i>pags.27-31</i>
<i>Regulación Jurídica de los Procesos de Autorregulación.....</i>	<i>pags.31-33</i>
<i>Regulación Jurídica de las Auditorias Ambientales.....</i>	<i>pags.33-35</i>
 CAPITULO 2 AUTORREGULACIÓN	
<i>Conceptualización Legal de Autorregulación.....</i>	<i>pags.36-38</i>
<i>Disposiciones Legales que Reglamentan la Autorregulación.....</i>	<i>pags.38- 40</i>
<i>Desarrollo de un Proceso de Autorregulación.....</i>	<i>pags. 40- 43</i>
<i> Modelo de estructura y desarrollo de una Programa</i>	<i>pags.43-50</i>
<i> Voluntario de Gestión</i>	
<i>Cumplimiento de normas voluntarias más estrictas que la norma mexicana.....</i>	<i>pags.50-54</i>

Asociaciones y organizaciones en la participación de formas de autorregulación para llegar a los procesos productivos.....pags.54-57

Sistemas de certificación de procesos.....pags.57-64

CAPITULO 3 ANÁLISIS JURÍDICO DE LA AUDITORÍA AMBIENTAL

Naturaleza Jurídica de la Auditoría Ambiental.....pags.65-68

Concepto sobre el término Auditoría Ambiental.....pags.69-72

Objetivo de la Auditoría Ambiental.....pags.72-75

Elementos básicos de una Auditoría Ambiental.....pags.75-81

Principales funciones de una Auditoría Ambiental.....pags.81-83

Elementos formales y materiales de una Auditoría Ambiental.I.....pags.83-85

Principios esenciales para obtener resultados positivos en la aplicación de una Auditoría Ambiental.....pags.86-88

Métodos en la aplicación de Auditorías Ambientales.....pags.88-92

CAPITULO 4 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE LA EJECUCIÓN DE AUDITORIAS AMBIENTALES

Facultades de la Administración Pública para la aplicación de Auditorías Ambientales.....pags.93-97

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como encargada del cumplimiento de la normatividad para llevara a cabo Auditorías Ambientales.....pags.98-107

Tipos de Auditorías Ambientales.....pags.107-116

Bases de una Auditoríapags.116-118

Etapas básicas para llevar a cabo una Auditoría Ambiental.....pags.118-124

Conceptos básicos para la aplicación de Auditorías Ambientales...pags.124-128

CAPITULO 5 CAMBIOS EN EL DESARROLLO DE LAS AUDITORÍAS AMBIENTALES Y LOS PROCESOS DE AUTORREGULACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE DAÑOS AMBIENTALES

Objetivos de una Auditoría Ambiental para prevenir daños

al medio ambiente.....pags.129-131

Reserva de elementos en la aplicación de Auditorías

Ambientales.....pags.131-133

Importancia del desarrollo de las Auditorías Ambientales con

más fuerza de ejecución.....pags.133-135

Requisitos para realizar Auditorías Ambientales.....pags.135- 138

Intervención de otras Secretarías de Estado para impulsar con

más fuerza los procesos de Autorregulación.....pags.138-141

Alcance y límites de los Programas de Aplicación de

Auditorías Ambientales.....pags.142-145

Propuesta para aplicar nuevas reglas en las Auditorías Ambientales

y en los Procesos de Autorregulación.....pags.145-149

CONCLUSIONES.....pags.150-155

BIBLIOGRAFÍA

APÉNDICE

INTRODUCCIÓN

Desde que el ser humano ha desarrollado en las maquinas y en los procesos productivos los elementos fundamentales para satisfacer sus necesidades; el Medio Ambiente ha dejado de tener interés para su conservación y preservación; es a partir de la Revolución Industrial cuando se da un amplio desarrollo en las formas de producción en masa y las empresas centran su interés solamente en cumplir con la demanda de satisfactores; lo que ha traído como consecuencia desorden ambiental, y la ausencia de respeto hacia la naturaleza y los seres que habitan en ella.

El fuerte impacto que han tenido las empresas con el desarrollo de nuevas técnicas y de nuevos procesos productivos para satisfacer necesidades primarias y secundarias del hombre es lo que ha provocado una falta de conciencia y respeto hacia el Medio Ambiente, las grandes corporaciones no han entendido que los recursos son limitados en su mayoría, y que en muchas ocasiones el recuperar el equilibrio ecológico natural es un trabajo que tarda más años en reintegrarse que el tiempo en que es destruido, esto implica que sin duda los grandes problemas ambientales están desembocando en fuertes impactos ecológicos debido al gran desarrollo consumista que demanda el mercado y que esta destruyendo con gran rapidez el equilibrio natural del Medio Ambiente.

El impacto económico que trae consigo el satisfacer las demandas de mercado y dar abasto a las más diversas necesidades del hombre consumista, ha provocado que las empresas estén volteando cada vez más hacia un mercado demandante de productos no elementales para cumplir con esas necesidades y dejar de lado la importancia que tiene preservar el ambiente y la renovación de sus recursos.

Desde hace mucho, la falta de eficacia por parte de la Administración Pública para cumplir con las normas ambientales y dar protección al medio ambiente que nos rodea para garantizar su abasto durante períodos más prolongados ha sido objeto de estudio durante la última década de muchos países que estudian dicha materia, el objeto a sido de que el Estado y tanto las empresas se comprometan a cumplir con las responsabilidad social que

implica preservar el ambiente y mantener el equilibrio ecológico mundial, para que se hayan creado nuevas formas de protección ambiental.

Esto conjugado con lo novedoso de la materia ambiental y la búsqueda de nuevas formas jurídicas para restaurar el orden natural ha implicado que se realicen numerosos estudios que han alertado de las repercusiones negativas por el incumplimiento de las normas ecológicas. Sumado ha esto la falta de apoyo en la aplicación de nuevos métodos, resulta difícil entender como se podría corregir el camino hacia la sustentabilidad.

En los últimos años, la modernidad en los avances tecnológicos y científicos en la industria han provocado que su eficiencia vaya en crecimiento ya sea en la producción de servicios o productos; pero como encausar estos logros para que los empresarios desde la pequeña a la gran industria pueden recurrir a esta tecnología; o en su caso, como hacer que la actividad que realizan sea menos perjudicial para el ambiente; con estas interrogantes es como se crea un método de participación activa entre la empresa y el gobierno, para que esté último sea el promotor de acciones preventivas que salvaguarde orden ecológico.

En este sentido las auditorias ambientales y los procesos de autorregulación son los instrumentos más novedosos en la prevención ambiental para ayudar en la sustentabilidad y el equilibrio ecológico que busca implementarse dentro de las políticas ambientales que el Estado Promueve.

Ambas herramientas son producto de las tendencias mundiales hacia la prevención ambiental que van más allá de la simple corrección como se ha venido utilizando.

Lo que trato de señalar es que en nuestra legislación, el Estado sea promotor de esos nuevos instrumentos, pero que las empresas sean quienes por si mismas llevan a la práctica dichas acciones como alternativas jurídicas.

El papel del Estado es impulsar, ayudar y orientar a dichos empresarios para que accedan ha estas nuevas herramientas, pero con los beneficios o estímulos que el gobierno puede proporcionar para llegar a su realización, y no caer en una simple obligación

administrativa que el Estado impone, y dejar sin posibilidad a la empresa, para que sea esta misma quien busque la participación activa hacia la sustentabilidad.

El objeto de estudio que presento a continuación ha sido elaborado para que este documento responda a las necesidades de conocer el grado de participación de la federación en el control de los procesos de autorregulación y aplicación de auditorías ambientales, lo que nos ha permitido estudiar y proponer el máximo nivel de integración entre las empresas y la administración pública para cumplir con la obligación que tienen frente a la sociedad y su medio ambiente.

Pretende servir de pauta para que los responsables de la gestión ambiental empresarial sean quienes ante las autoridades diseñen sus propias actuaciones en distintos planos del sector, que permitan tener alternativas en el funcionamiento de los procesos de autorregulación, así como en la relación con el gobierno federal para aterrizar en objetivos claros sus metas como empresas y puedan hacer frente a los compromisos adquiridos con la sociedad.

Por último se propone dar alternativas tanto a las empresas como al gobierno en la toma de sus decisiones para resolver más rápidamente la problemática ambiental entre ambas partes, así como proponer más opciones al Gobierno Federal para desarrollar su máximo potencial como promotor y protector del Medio Ambiente.

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTOS GENERALES

1.1 Regulación Jurídica del Medio Ambiente. 1.2 En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1.3 En la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente 1.4 Concepto Legal de Medio Ambiente 1.5 Consideración Legal de Medio Ambiente 1.6 Conceptualización Legal de la Política Ambiental 1.7 Instrumentos de la Política Ambiental; Económicos 1.8 Regulación Jurídica de los Procesos de Autorregulación 1.9 Regulación Jurídica de las Auditorias Ambientales

1.1- REGULACIÓN JURIDICA DEL MEDIO AMBIENTE

Es a partir de los años 70`s cuando la palabra Medio Ambiente empieza a cobrar relevancia a nivel internacional; los Estados Unidos de América es la primera nación que desarrolla una ley ecologista encaminada a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, a partir de entonces en el mundo se da una serie de concentraciones ambientalistas dentro del ámbito jurídico interno de cada país por interesarse en la materia ambiental y su protección.

México no es la excepción de esos cambios jurídicos internacionales que marcan la entrada al desarrollo de nuevas regulaciones jurídicas para proteger el ambiente.

Dentro de nuestro sistema de Derecho al mencionar Medio Ambiente nos encontraremos con un sin fin de acepciones que nos permitirán ubicar el concepto en otros ordenamientos jurídicos, y estudiar su ubicación nos trasladara a su visualización en otras leyes de la materia.

La jerarquía normativa en materia ambiental en México de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ubica a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el mayor nivel, seguido de las leyes que emanen del Congreso de la Unión que en este caso es la Ley General de Equilibrio Ecológico y la

Protección al Ambiente, junto con todos los tratados que estén de acuerdo con la misma que regulen parte en materia ambiental, serán la Ley suprema de toda regulación jurídica en materia ambiental.

Partiendo del orden de jerarquía normativa que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Federal en el artículo 133 nos indica que la propia Constitución es el principal ordenamiento jurídico que regula la materia ambiental.

Con las bases Constitucionales de acuerdo al orden jerárquico normativo, la Constitución no será quien nos defina este concepto, partiremos que las leyes sustantivas serán las encargadas de regular este precepto de forma más amplia y profunda dentro de la materia, dándole especial atención a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente como ordenamiento vertebral encargado de ampliar y determinar como serán las medidas de protección que nuestro país empleara para su preservación y protección; y aplicando la jerarquía constitucional y siguiendo con el orden normativo, la LGEEPA es el precepto jurídico que tiene por objetivo propiciar las condiciones para crear un desarrollo sustentable y garantizar al derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado como lo marca la Constitución Política Federal.

En este sentido queda establecido que la Constitución es el máximo ordenamiento que regula la protección al ambiente y que las leyes sustantivas federales en materia ambiental son las encargadas de la protección al mismo, seguida de otros ordenamientos más específicos dentro de la materia ambiental que se encargaran de regular su protección, como son reglamentos y demás normas secundarias.

Norma: La palabra norma suele usarse en dos sentidos: un amplio y otro estricto: *Latu sensu* aplicase a toda regla de comportamiento, obligatoria o no; *estricto sensu* corresponde a la que impone deberes o confiere derechos.

A las que tienen carácter obligatorio o son atributivas de facultades les damos el nombre de normas.¹

¹ García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 57ª edic., Porrúa, México, 2004, pag. 3

Una vez establecido que la LGEEPA es el ordenamiento primario de Protección al Ambiente, los demás ordenamientos ambientales serán los que regulan una parte específica de la materia ambiental, tal es el caso de la Ley Forestal por citar un ejemplo que esta por debajo de la Constitución Política Federal, y es reglamentaria del artículo 27 Constitucional teniendo por objetivo regular y fomentar la conservación de los recursos forestales del país.

De los ordenamientos más representativos encargados de la protección al ambiente tenemos a La Ley General de Salud publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha siete de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro² que regula en parte lo referente al Medio Ambiente y el medio que nos rodea, como queda claramente determinado en su Capítulo IV, titulado “Efectos del Ambiente en la Salud” la cual nos demuestra la clara influencia de un Medio Ambiente sano para el desarrollo de una salud pública.

El agua es una de los elementos abióticos más importantes para la vida en general, su regulación en la Ley de Aguas Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha primero de diciembre de mil novecientos noventa y dos³ es la norma que protege el recurso natural más importantes dentro del Medio Ambiente y que la importancia de su aplicación jurídica esta más encaminada a proteger y preservar este recurso.

La explotación de los recursos marinos queda establecida en la Ley de Pesca publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha veinte cinco de junio de mil novecientos noventa y dos “reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política”,⁴ que regula todo lo relativo a los recursos naturales que constituyen la flora y fauna marítima, tiene por objeto garantizar la conservación, preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros estableciendo los límites y parámetros para la explotación de dicho recurso.

² Ley General de Salud, Edit.SISTA, México, 2005

³ Ley de Aguas Nacionales, Edit. Porrúa, México, 2005

⁴ Ley de Pesca, Edit. ISEF, México, 2005

El aprovechar los recursos naturales que nos brinda la naturaleza es entender que las materias primas son limitadas y que propiciar su explotación sustentable nos garantizara su conservación para las próximas generaciones y de ello se trata “La Ley de Minería publicada en el Diario Oficial de la federación de fecha veintiséis de junio de mil novecientos noventa y dos, última reforma del cinco de agosto de dos mil cinco vigente”⁵ que regula lo referente a los recursos minerales que se encuentran en nuestro territorio y que tiene que ver con la importancia de su explotación para garantizar el aprovechamiento de este recurso”.

El suelo y sus características merece tener un apartado independiente de cualquier ordenamiento; garantizar un desarrollo ordenado y cumplir con la planificación urbana es el objetivo de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, de última reforma de cinco de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, ley vigente”⁶ que por si misma regula una parte importante de la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, su importancia radica en no explotar más allá la capacidad de carga que tiene la tierra y no caer en un deterioro devastador o irreversible causado a la misma, con la intención de preservar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente regulando los centros de población que pretendan establecerse.

La Ley Federal de Metrología y Normalización publicada en el Diario Oficial de la Federación el día primero de julio de mil novecientos noventa y dos⁷ y la importancia que tiene esta con el equilibrio ecológico y su protección estriba en establecer los principios para la creación de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM’s) como parte de la política ambiental que son herramientas muy importantes para la creación de especificaciones técnicas ambientales más especializadas en la protección al ambiente.

⁵ Ley de Minería, Edit. SISTA, México, 2005

⁶ Ley General de Asentamientos Humanos, Porrúa, México, 2005

⁷ Ley Federal de Metrología y Normalización, Edit. SISTA, México, 2005

Por ultimo encontramos a la Ley Federal del Mar publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha ocho de enero de mil novecientos ochenta y seis cuyo objetivo lo encontramos plasmado en el contenido de los artículos 1º y 2º que a la letra dice:

“La presente ley es reglamentaria de los párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a las zonas marítimas mexicanas.”⁸

La evolución en la gran variedad de leyes ambientales que protegen este sector nos llevaría todo un capítulo en citar, dentro de las normas más representativas en la materia encontramos; Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados publicada en el Diario Oficial de fecha diecisiete de marzo de dos mil cinco, Ley Desarrollo Rural Sustentable publicada en el Diario Oficial de fecha siete de diciembre de dos mil uno, Ley Federal de Sanidad Animal publicada en el Diario Oficial de fecha dieciocho de junio de mil novecientos noventa y tres, de última reforma de fecha dieciséis de junio de dos mil cuatro, Ley Federal de Variedades Vegetales publicada en el Diario Oficial de fecha veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y seis, Ley General de Vida Silvestre publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha tres de julio del dos mil, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos publicada en el Diario Oficial de fecha ocho de octubre de dos mil tres, y La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha veinte cinco de febrero de dos mil tres, entre algunas otras que son producto del constante cambio normativo que exige la materia ambiental.

Siguiendo el estricto orden de prelación, los convenios internacionales son parte importante de nuestro orden jurídico, por ello si bien la preocupación sobre las cuestiones ambientales se inicio a finales del siglo XIX, no fue sino en el siglo XX cuando la humanidad tuvo que enfrentar el reto del deterioro ambiental internacional.

El artículo 133 de la Constitución Política Mexicana Federal concede a los convenios internacionales firmados por México todas las prerrogativas y obligaciones de las leyes

⁸ Ley Federal del Mar, Edit. Porrúa, México, 2005

mexicanas. “Tesis aislada, Novena época, Instancia Pleno, Tomo X, Noviembre 1999, Tesis LXXVII, Materia Constitucional”(apéndice 1)

Además, “México ha defendido la tesis de que es a través de la cooperación entre los países como se deben resolver los problemas ambientales que trascienden las fronteras nacionales”⁹

Aquí una breve descripción de los convenios más importantes en los que México forma parte y el objetivo que se persigue con su aplicación al ámbito nacional.

Protocolo Relativo a las Zonas y la Flora y Fauna Silvestre, Especialmente Protegidas en el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino del Gran Caribe

Protócolo: Se emplea el término Protócolo para designar un documento diplomático en el cual en forma menos solemne que la que se usa en los tratados, se consignan soluciones de detalle sobre las que existen en un previo acuerdo.¹⁰

Firmado por México el once de octubre de mil novecientos ochenta y seis.

El objetivo principal del Protocolo, lo señala en:

Establecer zonas protegidas en las zonas costeras y marinas de la región del Gran Caribe, y asegurar la protección de la flora y fauna en peligro de la región.

Declaración en México sobre Preservación del Medio Ambiente en América Latina y el Caribe

Declaración: Cuando se trata de establecer principios jurídicos o de afirmar una actitud de política común.

La Declaración sirve también para aclarar o interpretar algún acto internacional anterior.¹¹

⁹ López Portillo y Ramos, *El Medio Ambiente y Mexico; Temás , Problemás y Alternativas*, Edit.Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1982, pag. 398

¹⁰ Arellano García, Carlos, *Primer Curso de Derecho Internacional Público*, Edit. Porrúa, México, 2002, pag. 636

¹¹ *Idem*

Tiene por objetivo que los gobiernos desarrollen un sistema de planeación democrática relativo al medio ambiente y adopten medidas de evaluación del impacto ambiental de las obras de infraestructura para proteger los mantos acuíferos, cuidar las zonas de capacidad de las presas, preservar los bosques y conservar el suelo, como condiciones para que se den normalmente procesos hidrológicos locales y regionales y la mejor forma de asegurar el desarrollo de estos recursos naturales.¹²

Convención de Río de Janeiro 1992

Convención Internacional: Declaración de voluntad entre dos o más naciones soberanas, para la ejecución común de un plan u obra de interés mutuo. Constituye una modalidad del tratado, pero menos solemne que este y aplicado a cuestiones ajenas a la política.¹³

En Río de Janeiro se adoptaron, además de la agenda 21 que tuvo como resultado el programa XXI, dos tratados internacionales: la Convención Sobre el Cambio Climático y la Convención Sobre la Diversidad Biológica.

Y así, la Agenda 21, la Declaración de Río y los dos tratados fueron los productos tangibles y sustanciales de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNCED).

AGENDA 21

El Programa 21 es el resultado de la denominada Agenda 21, que consiste en una serie de programas y subprogramas que en materias ambientales son importantes para el logro del desarrollo sustentable. Contiene cuestiones financieras, institucionales y de transferencia tecnológica.¹⁴

Convención sobre Cambio Climático

¹² Gutiérrez Najera, Raquel, *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, Edit. Porrúa, México, 1998, pag. 222

¹³ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo II, Edit. Heliasta SRL, España, 2000

¹⁴ Carmona Lara, Ma. del Carmen, *Derechos en Relación con el Medio Ambiente*, UNAM, México, 2001, pag. 37

El 21 de diciembre de 1993 se deposita el instrumento de ratificación de la Convención sobre Cambio Climático. A partir de esta fecha entro en vigor la Convención conforme a lo establecido, tres meses después de la quincuagésima ratificación se llevo a cabo la primera reunión de las partes, que se realizo el 21 de marzo de 1995 en Berlín, Alemania. Para la primera reunión de las partes, México integro el convenio de emisiones que establece el artículo 12 de la Convención.

Convención sobre Diversidad Biológica

La convención sobre Diversidad Biológica, del 30 de septiembre de 1993, ante la Secretaria General de las Naciones Unidas, celebrado en Río de Janeiro.

La Convención tiende por la cooperación de las partes fundamentado en :

- 1.- En el acceso a los recursos genéticos que ayuden a la conservación de la Diversidad Biológica;
- 2.- En la transferencia de tecnología que permitan la conservación con la utilización sostenible de la Diversidad Biológica;
- 3.- El intercambio de información sobre los resultados de investigación técnica, científica y socioeconómica.¹⁵

Convenio de Basilea

Convenio: Debe entenderse que en un convenio no se habla de contraprestación sino de cooperación.¹⁶

El convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, tiene por objeto la prohibición de exportación de desechos provenientes de países miembros y mecanismos para países no miembros.

Como Estado Parte del Convenio, México apoya activamente la prohibición, convencido de que corresponde a los países generadores de estos desechos asumir la responsabilidad para establecer la infraestructura necesaria para el manejo de los mismos.

¹⁵ Gutiérrez Najera, Op. Cit. pag. 210

¹⁶ www_uptc_edu_co de fecha 24/DIC./2005

Convenio sobre Prevención de la Contaminación por Buques

Entre las disposiciones de este instrumento se encuentra el establecimiento de Gran Caribe como zona especialmente protegida. Esta medida fue resultado de la recomendación formulada en el seno del Plan de Acción para el Medio Ambiente en América Latina y el Caribe por un grupo de países Caribeños encabezados por México

Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre

“El objetivo del convenio es la regulación de importación, exportación y reexportación de especies, productos y subproductos de fauna y flora silvestres de las especies listadas en el apéndice del mismo, México firmo el acuerdo hasta 1991.”¹⁷

Tratado de Libre Comercio para América del Norte (Acuerdo de cooperación ambiental ACAAN)

Tratado: Significa un acuerdo internacional concluido por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya sea que se incorpore a un instrumento único o en dos o más instrumentos relacionados entre sí, y cualquiera que sea su particular designio.¹⁸

Dentro de sus objetivos primordiales se encuentra:

Ser un límite para la explotación irracional, en sus objetivos marca la pauta para un crecimiento de las tres naciones signatarias en materia ambiental, es decir, se busca el apoyo mutuo que implica recursos económicos, científicos, legales y administrativos a través de los cuales se logre el multicitado Desarrollo Sustentable.

Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América; Convención Internacional de la Pesca de la Ballena,

¹⁷ Carmona Lara, Op. Cit. pag. 43

¹⁸ *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* de fecha veintitrés de mayo de mil novecientos sesenta y nueve

Convención Internacional de Protección Fitosanitaria; Convención Internacional para la Preservación de la Contaminación de las Aguas del Mar por los Hidrocarburos; Convención sobre la Plataforma Continental; Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos vivos de la Alta Mar; Tratado por el que se Prohíben los Ensayos con Armas Nucleares, son algunos de los tratados en los que México forma parte.

En el siguiente nivel normativo se encuentran los reglamentos de las Leyes Federales Reglamentarias que para efectos de nuestro estudio es el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Auditoría Ambiental, publicada en el Diario Oficial de la Federación la fecha veintinueve de noviembre de dos mil, como su nombre lo indica, tiene por objeto reglamentar las Auditorías Ambientales previstas dentro de la LGEEPA.

El Reglamento consta de siete capítulos y cuarenta y siete artículos en los cuales se establece los lineamientos y procedimientos respecto de los cuales se llevarán a cabo las Auditorías Ambientales.

Al final de la escala normativa en materia ambiental encontramos las Normas Oficiales Mexicanas de las cuales encontramos la siguiente definición Artículo 3 fracción XI de la Ley Federal de Metrología y Normalización publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha primero de julio de mil novecientos noventa y dos, “NOM: Es la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminologías, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieren a su cumplimiento u obligación,”¹⁹ estas normas surgen a partir de 1993 y son creadas por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con la facultad ejecutiva que los actos jurídicos pueden ser materialmente administrativos en materia reglamentaria que otorga la ley a la Secretaría.

¹⁹ Ley Federal de Metrología y Normalización, Edit. SISTA, México, 2005

Su objetivo es establecer criterios de permisibilidad para que sea posible el aprovechamiento sustentable y preservación del medio ambiente.

1.2 - EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Federal, como Ley Suprema, acorde con lo dispuesto en el artículo 133, establece las bases fundamentales para la protección al ambiente.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Federal se consideran básicamente dos artículos que versan sobre la materia ambiental, el 27 y el 73 fracción XXIX-G.²⁰ Estos preceptos proporcionan las bases normativas para la integración del marco jurídico ambiental fundamental.

Al lado de estas disposiciones, existen otras que están dispersas en toda la Constitución y que se refieren a ciertos elementos ambientales o a determinadas actividades que pueden generar efectos ambientales, a las que me referiré en las próximas cuartillas.

Artículo 27 y 73 Fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La primera de las bases Constitucionales es la disposición contenida en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, que se refiere a la idea de la conservación de los recursos naturales. La norma que contiene este principio pertenece al texto original de la Constitución Política de 1917.

Los Constituyentes de 1917 establecieron en el artículo 27 un principio jurídico fundamental que no hallamos en los textos Constitucionales promulgados con anterioridad. Tal principio consiste en afirmar que la propiedad de las tierras y de las aguas,

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2005

comprendidas dentro del territorio nacional, corresponden originalmente a la nación. De él se derivan dos consecuencias importantes: una es que el Estado puede imponer a la propiedad privada las modalidades que ordene el interés público, o sea, se abandono el criterio que sostenía que la propiedad era un derecho absoluto establecido exclusivamente en beneficio del propietario ya que por encima de este se halla el interés de la sociedad.

La otra consecuencia es que el legislador puede fijar que los bienes pertenecen directamente a la nación. Y así, el Congreso sostuvo que aquella tenía el dominio directo sobre determinadas zonas, entre ellas el subsuelo, y por lo tanto, de toda la riqueza que encierra.

En el año de 1971, cuando se reforma la Constitución Política Federal en materia ambiental por primera vez en su artículo 73 fracción XVI, es cuando se faculta al Congreso de la Unión para revisar las medidas adoptadas por el Consejo de Salubridad General para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

Las reformas en la Constitución se da en 1987 donde las preocupaciones por cuestiones ambientales se introduce de manera más clara en el texto constitucional, cuando el poder constituyente permanente aprobó las reformas a los artículos 27 y 73 constitucionales que incorporaron dos conceptos: el equilibrio ecológico y la protección del ambiente. En el artículo 27 se estableció que, a partir de las facultades de la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y regular el beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, se dictaran las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. De esta forma el precepto ya antes citado quedo redactado como sigue:

”La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés publico, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la

población rural y urbana. En consecuencia se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de plantar y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.....”²¹

Por otro lado establecer mediante la adición de su fracción XXIX-G al artículo 73, el sistema de concurrencia de competencias en materia ambiental entre los tres niveles de gobierno fue de los cambios significativos para la materia.

Una más de las reformas , se dan en 1996, para adicionar un párrafo cuarto al artículo 4º de la Constitución Política Nacional, incorporando en ello el derecho al medio ambiente adecuado, y modificar nuevamente el artículo 25 párrafo sexto para incorporar claramente la idea del desarrollo sostenible al texto constitucional.

En 1996 se reforma el artículo 25 en su párrafo primero, el cual establece:

“corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable,”²²

La reforma al artículo 26 párrafo tercero de la Constitución Federal, establece:

“La ley facultara al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Así mismo determinara los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerté con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.”²³

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrua, México, 2005 Art. 27 Párrafo 3

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrua, México, 2005 Art. 25 Párrafo 1

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrua, México, 2005 Art. 26 Párrafo 3

Para la realización de las auditorías ambientales es necesaria la concertación que realiza la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en la elaboración de los convenios de cumplimiento una vez realizada la auditoría.

En el artículo 115 Constitucional Federal se establece la organización, facultades y funcionamiento del Municipio, el tercer nivel de gobierno y quizá el más significativo en cuanto al tratamiento de los problemas en general y de vital importancia para la cuestión ambiental.

Este artículo, relativo a la composición y división territorial de las entidades federativas, las cuales tendrán como base para ello el municipio libre, establece en su fracción quinta:

“Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales;”²⁴

Por último el artículo 122 Constitucional Federal, en su base primera, fracción V, establece “las facultades con que cuenta la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica.....”²⁵ quedando claramente definida la concurrencia de facultades.

1.3 – AUDITORIAS AMBIENTALES EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE

Como se comentó anteriormente, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, tiene su origen a partir de las reformas realizadas en 1987 a los artículos

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2005 Art. 115 F. V

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2005 Art. 122 Base 1ª F.V

27 y 73 Constitucionales, con lo que se establecieron las bases para la expedición de esta ley, que en la actualidad es el principal ordenamiento en materia ambiental vigente en nuestro país y es considerada la ley marco en materia ambiental.

El principal objeto de la LGEEPA es la regulación que se debe realizar para preservar y restaurar el ambiente, tomando en consideración la problemática existente en este campo que es de suma importancia para lograr un eficaz desarrollo, tanto social como económico sin descuidar el aspecto ambiental.

A pesar de los grandes avances que significó la promulgación de esta ley al tener una visión más completa de la problemática ambiental e incorporar conceptos antes no utilizados dentro del marco legal de protección al ambiente, no logro resolver las dificultades que se presentaban en los procesos productivos, por lo que después de ocho años de vigencia fue necesario incorporar al marco legal la creación de nuevos instrumentos de protección al ambiente, como lo fue introducir las auditorías ambientales.

En su texto original, la ley no consideraba la existencia de mecanismos de cumplimiento voluntario, los cuales se incorporaron hasta las reformas y adiciones aprobadas por el Congreso de la Unión en noviembre de 1996, al reconocer que:

“Las iniciativas voluntarias y concertadas de empresas y organizaciones de productores para mejorar su desempeño ambiental más allá de lo previsto por la normatividad, son un vehículo más eficiente de gestión ambiental. Promoviendo la autorregulación y certificación voluntaria, la autoridad puede ampliar considerablemente los espacios de la protección ambiental, a través de programas y normas voluntarias para el cambio tecnológico.”²⁶

Por su parte, la auditoría ambiental, como instrumento de carácter preventivo y correctivo, se ubica también en el marco de la concertación entre el gobierno y los particulares. En los últimos cuatro años, el gobierno federal ha venido promoviendo las auditorías ambientales

²⁶ González Márquez, José, *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en México*, UAM, México, 2002, pag. 67

voluntarias con el propósito de que el sector industrial ajuste sus actividades a las disposiciones de la legislación ambiental aplicable. Con ello se ha logrado estimular inversiones importantes en el mejoramiento del desempeño ambiental de muchas empresas, tanto privadas como paraestatales.

Como se ha mencionado, las reformas a la LGEEPA proveen el fundamento legal para ciertos mecanismos voluntarios o de autorregulación, encontrando a las auditorías ambientales entre estos.

Los artículos 38, 38- bis, 38-bis1 y 38- bis2 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, regulan los aspectos centrales de las auditorías ambientales, tales como su objeto y alcances, las formalidades a seguir en su realización, el reconocimiento o certificación de los peritos ambientales que garanticen la calidad profesional de las auditorías, así como el establecimiento de Centros Regionales de apoyo a la pequeña y mediana industria.

El artículo 38 tiene carácter enunciativo, más no limitativo. Esto es, el catálogo de instrumentos previstos en materia de autorregulación no se encuentra limitado a lo previsto en esta ley, sino que la fracción IV permite la puesta en operación de “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.”²⁷ En este precepto se prevén los instrumentos de autorregulación de manera genérica, es decir, no precisa ninguno en particular, lo cual ha de interpretarse en el sentido de que serán disposiciones administrativas las que regulen la operación y las modalidades de los mismos.

Al definir el carácter de las medidas voluntarias, la ley reconoce únicamente aquellas iniciativas de autorregulación que tengan “un mayor alcance que la normatividad legalmente exigible”.²⁸

²⁷ Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, ISEF, México, 2005

²⁸ Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, ISEF, México, 2005

Del artículo 38- bis se puede derivar que para una industria es voluntario el realizar una auditoría ambiental, ya que el precepto citado, no impone la obligación o persona o empresa alguna a someterse a una auditoría, y por tanto, las autoridades no cuentan con facultades para exigir su realización. Sin embargo, una vez que se ha firmado un convenio de cumplimiento, la industria debe de acatarlo y ajustarse a los resultados arrojados por la auditoría. Se establece también, el otorgamiento de facultades expresas a la autoridad ambiental para celebrar convenio de concertación con personas físicas y empresas para llevar a cabo auditorías ambientales.

Con estas disposiciones, se establece el marco legal para el proceso de auditoría, y deben ser desarrolladas mediante un reglamento específico que defina el mecanismo para su puesta en operación, el cual deberá observar la PROFEPA en estricto apego a la legalidad.

De acuerdo al artículo 38 – bis1, se permite el acceso de terceros interesados a la información derivada de la auditoría, como los programas preventivos y correctivos, y el diagnóstico básico en el cual se originan. Por tercero, entendemos toda persona que resulte o pueda resultar afectada directamente por las actividades de las empresas auditadas y que no es parte en la celebración de los convenios de concertación que den lugar a la auditoría.

Se resguarda la confidencialidad de la información industrial y comercial en los términos definidos por la Ley de Propiedad Industrial publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha veintisiete de junio de mil novecientos noventa y uno, que en su artículo 82 establece que “se considerara secreto industrial a toda información de aplicación industrial o comercial que guarde una persona física o moral con carácter confidencial, que le signifique obtener o mantener una ventaja competitiva económica y respecto de la cual haya adoptado los medios o sistemas suficientes para preservar su confidencialidad y el acceso restringido a la misma”.²⁹

Por último el artículo 38- bis2 establece una concurrencia de facultades en materia de auditoría ambiental entre los tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Esto se

²⁹ Ley de Propiedad Industrial, ISEF, México, 2005

establece con el fin de permitir una mejor implantación de programas de auditoria, así como una mayor cercanía de las autoridades con los gobernados.

1.4 – CONCEPTO LEGAL DE MEDIO AMBIENTE

El bien tutelado y reconocido por la Ley es el medio ambiente que es definido por la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 3, Fracción I como: “El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúen en un espacio y tiempo determinado.”³⁰

Raúl Brañes nos dice: “el ambiente más allá de su definición legal debe ser entendido como un sistema o un conjunto de elementos que interactúan entre si, pero con la precisión de que estas interacciones provocan la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados que constituyen el sistema.”³¹

Para poder llegar a una definición legal de Medio Ambiente primero es preciso entender cual es la noción de medio ambiente y que se entiende de este; “entendido en sentido amplio como un medio y un sistema de relaciones, que nace de la interacción del sistema natural y del sistema social; ambos sistemas están en permanente proceso de cambio y adaptación mediante una relación dinámica y dialéctica.”³²

Para entender mejor esta interrelación nos debemos acercar a una materia más filosófica como es la ética, de la cual se desprende el espíritu de una norma, y para llegar a la conceptualización legal de medio ambiente debemos entender que se dice de una ética medioambiental: “ para el uso del medio ambiente se centra únicamente en el hombre como

³⁰ Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, SISTA, México, 2005

³¹ Brañes, Raúl, *Derecho Ambiental Mexicano*, Porrúa, México, 2000, pag.18

³² Figueroa Neri, Aime, *Fiscalidad y Medio Ambiente en México*, México, Porrúa, 2000, pag. 30

gente y valor moral, pues sostiene que solo de esta forma se puede traducir a derechos y obligaciones, en el ámbito jurídico, la conducta del hombre sobre el medio ambiente.”³³

Si partimos de esta afirmación lo que da significado al derecho a un medio ambiente es la idea de que existe un valor que salvaguardar y compartir.

Entonces se tiene como resultado un derecho ambiental y debemos definir este derecho:

“El conjunto de normas que regulan las distintas categorías de conductas que pueden incidir sobre los elementos de la naturaleza, en función de su equilibrio, para prevenirlas, sancionarlas o repararla.”³⁴

El ambiente es un bien jurídico, que se puede individualizar como bien público o bien colectivo pero no en referencia al Estado- Persona, sino a la colectividad, el ambiente es un objeto jurídico que conlleva a una tutela de su equilibrio y del derecho al Medio Ambiente saludable. Este mismo derecho acarrea un deber, que se puede definir como un uso y abuso de ese derecho en detrimento del de los otros.

Hasta aquí hemos entendido que la definición legal de Medio Ambiente es para entender que elementos componen este concepto, que es lo que esta a su alrededor para poder estar en la posición de salvaguardar estos principios y atraerlos al mundo del derecho. No podemos dejar de mencionar que para partir de una definición legal de Medio Ambiente hay que adoptar una posición respecto a la legislación ambiental en cuanto que el cuerpo normativo es el objeto preferente de nuestra atención y se puede entender aquel que contempla las agresiones ambientales directas, bien para prevenirlas, o bien para reprimirlas o en su defecto para repararlas.

Partiendo de este principio cabe mencionar que la definición legal que se dio de Medio Ambiente es para entender, de que elementos esta compuesta y buscar su salvaguarda dentro de la legislación ambiental una vez reconocido como derecho.

³³ Brañez, Raúl, *Op. Cit.* pag.32

³⁴ Figueroa Neri, *Op. Cit.*, pag.39

1.5 – CONSIDERACIÓN LEGAL DE MEDIO AMBIENTE

La Enciclopedia Universal Ilustrada Europa – América define al Medio Ambiente como: “Elemento en que vive o se mueve una persona, animal o cosa; y también como un conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas y a los seres vivos”.³⁵

El Medio Ambiente es el entorno vital, el conjunto de factores físico- naturales, sociales y económicos que interaccionan entre si, con el individuo y con la comunidad en que vive, determinando su forma, carácter, comportamiento y supervivencia.

Se da por supuesto que el ambiente tiene la categoría de un bien jurídico y a partir de tal premisa se construye una serie de entramados jurídicos que buscan, fundamentalmente a través del derecho público, la prevención de afectaciones al mismo pero que poco atienden el paradigma de la reparación cuando se daña a éste.

El punto de partida en la consideración del ambiente es que es un bien encumbrado dentro del universo del dominio público y como una garantía de los individuos cuyo disfrute corresponde proteger al Estado.

No resulta nada sencillo establecer con cierto rigor el significado jurídico del medio ambiente, ya que, como se ha dicho repetidamente, el medio ambiente resulta ser un bien indefinido, complejo e integrado por numerosos factores.

De hecho, la ciencia jurídica ha aportado poco a la consideración del ambiente como un bien jurídico y lo que hasta ahora han hecho los juristas es definir el concepto de diversas maneras, desde distintas perspectivas y con diversos alcances, pudiéndose distinguir dos posiciones fundamentales: los que postulan una visión restrictiva del concepto jurídico de medio ambiente y las posiciones que la postulan en un sentido amplio.

³⁵ Enciclopedia Universal Ilustrada Europa- América, Edit. ESPASA CALPA, España, 1999

Dentro de la posición restrictiva el concepto ambiente incluye: “aquellos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas; en definitiva son factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra”.³⁶

Las concepciones amplias entienden al Medio Ambiente: “todo aquello que puede ser asimilado a la biosfera en su globalidad”³⁷

1.6 – CONCEPTUALIZACIÓN LEGAL DE LA POLITICA AMBIENTAL

Tomando en consideración la crisis ambiental profunda y aguda que impacta el planeta y con ello los modelos de vida cotidianos más simples hasta las estructuras más complejas, plasmadas en los modelos de desarrollo que implementan los países del mundo en sus realidades, la función del Derecho como principal herramienta en la búsqueda del bien común, la paz social, la equidad y el orden, representa uno de los aspectos relevantes en el análisis social.

La política implica conflicto. La política también abarca los problemas que la gente percibe, en las sociedades democráticas más avanzadas los métodos más ampliamente utilizados para resolver los conflictos de la política medioambiental son: 1) Legislativo, 2) Litigio, 3) Mediación.

El concepto de política pública es trascendental para la Administración Pública, ya que en su esencia, la Administración Pública es la coordinación y movilización de esfuerzos, individuales y de grupo, de ahí entonces que las políticas pueden ser explícitas, como leyes, planes, programas, declaraciones y las implícitas, como son la gregación de decisiones, abstenciones.³⁸

La política ambiental encuentra en el concepto de sustentabilidad una expresión de gran trascendencia, puesto que la atención a los problemas ambientales y la inducción de nuevos

³⁶ Brañez, Raúl, Op. Cit., pag 21

³⁷ *Ibidem*, pag.23

³⁸ Quintana Valtierra, Jesús, *Derecho Ambiental Mexicano*, Porrúa, México, 2000 , pag.99

procesos de desarrollo con una dimensión de sustentabilidad demanda de importantes esfuerzos para coordinar decisiones privadas con objetivos públicos.

El concepto central que emerge y resume al desarrollo sustentable es el definido por la Comisión de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo como “ aquel desarrollo que satisface las necesidades de la presente generación sin disminuir la capacidad de las siguientes generaciones de satisfacer las suyas.”³⁹

Se trata de moderar el consumo de los recursos naturales, de gestionarlos y de administrarlos racionalmente y de frenar el deterioro del medio ambiente, se han de cambiar significativamente las pautas actuales de desarrollo, producción, consumo y comportamiento, de esta forma podremos dejar a las generaciones futuras un medio ambiente, sano que garantice un nivel elevado de salud pública y de bienestar económico y social.

Hoy en día las estrategias de conservación, abordan como eje central el concepto el Desarrollo Sustentable.

El Programa para las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, trata de conciliar el desarrollo con la conservación de los recursos naturales y que van en función de alcanzar tres objetivos principales en la conservación:

- 1.- “Mantener los procesos ecológicos y los sistemas vitales de los cuales dependen la supervivencia y el desarrollo humano;
- 2.- Preservar la diversidad genética, de la cual depende el funcionamiento de muchos de los procesos y sistemas vitales;
- 3.- Asegurar el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas que constituyen la base vital de subsistencia.”⁴⁰

Una política ambiental exitosa y eficiente requiere de un equilibrio racional entre el tipo de objetivos que se persiguen, y el tipo de modalidades de instrumentos que se utilizan en el diseño de políticas.

³⁹ Guevara Sangines, Alejandro, *Pobreza y Medio Ambiente en México*, Instituto Nacional Ecologista, México, 2003, pag.12

⁴⁰ Gutiérrez Najera, *Op. Cit.*, pag.51

Debe buscarse un equilibrio adecuado en lo que respecta a la concurrencia o distribución de competencias y facultades entre diferentes ordenes de gobierno, en cuanto al diseño, aplicación, administración y fiscalización de los instrumentos de política ambiental.

Las políticas ambientales de los distintos países reconocen algunos principios generales, entre los que se destacan los siguientes:⁴¹

- 1.-“Prevención: la acción preventiva es más eficiente que la acción remediadora;
- 2.- Descentralización: los asuntos públicos deben resolverse en la instancia administrativa;
- 3.-Quien contamina debe pagar: Asunción de los costos ambientales por parte de quien los provoca;
- 4.-Participación Ciudadana: fortalecimiento de las capacidades de gestión y participación de la sociedad;
- 5.-Equidad: justicia social tanto en el acceso a bienes y servicios ambientales;
- 6.-Fortalecimiento, coordinación y eficiencia institucional: consolidar un estilo de gestión ambiental basada en políticas públicas;
- 7.-Elevación de los niveles de cumplimiento de la legislación ambiental: estrategias que se orienten al logro de metas ambientales y mayor cobertura en las acciones de inspección;
- 8.-Cooperación internacional: aprovechamiento de oportunidades de cooperación y financiamiento, presencia activa y desempeño eficaz en el contexto internacional.”

Mediante la política ambiental se da respuesta a la pregunta de que hacer para conseguir una ordenación del medio ambiente, cuando se estima que dicha ordenación no puede lograrse sino mediante una intervención liberada del hombre sobre la realidad.

Por lo tanto, la política y más precisamente la política ambiental, se traduce en un soporte de la gestión ambiental.

La formulación de la política pública ambiental, se ubica en el contexto del sistema jurídico estatal. Dicho sistema jurídico debe establecer a quien compete la formulación de la política ambiental, como se estatuye y cuales son sus alcances.

⁴¹ *Ibidem* pag. 187

En ese orden encontramos que la política ambiental puede ser formulada por:

- 2 La vía legislativa;
- 3 La vía administrativa y;
- 4 La vía de planeación.

Cuando la política ambiental es estatuida por la vía legislativa, sus reglas son jerárquicamente superiores a cualesquiera otras, en México el instrumento jurídico que concentra las políticas ambientales es la LGEEPA.

Cuando es por la vía administrativa, resulta ser obligatoria solo para la administración pública pues es la única facultada para formular y aplicar las políticas ambientales como lo puede ser la SEMARNAT.

Sin embargo, tratándose del establecimiento de Normas Oficiales Mexicanas, están también resultan vinculantes para los particulares, adema de aquellas políticas asumidas por dichos particulares, en los términos que se obliguen a través de los convenios de concertación que suscriban con las autoridades ambientales.

La política ambiental por la vía de planeación, resulta obligatoria solo en la medida en que obligan los planes gubernamentales.

1.7 – INSTRUMENTOS DE LA POLITICA AMBIENTAL; ECONOMICOS

Desde siempre y en todos los lugares del mundo, la legislación ambiental ha procurado valerse de los instrumentos generales de la política de desarrollo para los fines propios de la política ambiental.

En definitiva se trata fines coincidentes con los de la política de desarrollo, en la medida en que persiguen un cierto tipo de desarrollo: el desarrollo sostenible.

De los instrumentos económicos se ha dicho que ellos comprenden el conjunto de regulaciones de tipo normativo y/o de formación de precios que se valen de los intereses económicos de los actores para impulsar los objetivos de la política ambiental.

Lo distintivo de estos instrumentos es su característica de proporcionar incentivos económicos que inducen a los agentes causantes a adoptar medidas eficientes destinadas a evitar la contaminación o a conservar los recursos naturales.

El párrafo primero artículo 22 de la LGEEPA define los instrumentos económicos como “ los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado.....”⁴²

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa de modificaciones de 1996, “los instrumentos económicos constituyen un mecanismo idóneo par hacer efectivos dos principios de la política ambiental: quien contamine debe asumir los costos inherentes a su conducta y el que señala que quien conserve los recursos e invierta en la conservación ecológica, reconstruyendo el capital ambiental de la nación, debe recibir, por ello, un estímulo o una compensación.”⁴³

Tales instrumentos forman parte de la nueva política ambiental diseñada por el Gobierno Federal, con el ánimo de que funjan como un mecanismo idóneo para hacer efectivos dos principios de la política ambiental:

- a) Quien contamine, debe asumir los costos inherentes a su conducta;
- b) Quien conserve los recursos e invierta en la conservación ecológica, debe recibir por ello un estímulo o una compensación.

La intención de las autoridades, es la de abrir espacios de oportunidad para alcanzar los objetivos ambientales.

De acuerdo a nuestro sistema normativo, los instrumentos económicos tienen un doble apoyo legal. Por una parte la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Federal y por la otra, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En la Constitución Política Federal se señala expresamente en el párrafo sexto de su artículo 25, lo siguiente: “bajo criterios de equidad social y productividad se apoyara e impulsara a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las

⁴² Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Porrúa, México, 2005

⁴³ Quintana Valtierra, Op. Cit., pag. 143

modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.⁴⁴

Para que los instrumentos económicos existan, tengan plena validez y vigencia, deben estar insertos en el contexto general de una ley especial ordinario, que origine e indique las causas que pueden ser consideradas como de interés público.

Los instrumentos económicos se encuentran integrados en los artículos 21 a 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Con los llamados instrumentos económicos se busca:⁴⁵

- a) Obtener un cambio en la conducta de las personas que realizan actividades industriales, comerciales y de servicios, de forma tal que los intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección al ambiente y el desarrollo sustentable;
- b) Fomentar la incorporación de información confiable y suficiente sobre las consecuencias, beneficios y costos ambientales al sistema de precios de la economía;
- c) Otorgar incentivos a las personas físicas o morales que realicen acciones para la protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico. Por ende, quien dañe el ambiente, haga uso indebido de recursos naturales o altere los ecosistemas, deberá asumir los costos correspondientes;
- d) Promover una mayor equidad social en la distribución de costos y beneficios asociados a los objetivos de la política ambiental;
- e) Procurar su utilización conjunto con otros instrumentos de la política ambiental.

Por su parte, el artículo 22 de la Ley en comento establece que se consideran instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter:

- Fiscal

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrua, México, 2005

⁴⁵ Quintana Valtierra, *Op. Cit.*, pag. 146

- Financiero
- Mercado

Se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental.

Se consideran instrumentos financieros, los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad social, los fondos y fideicomisos. Para que les sea reconocido tal carácter, sus objetivos deberán estar dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como el financiamiento de programas, proyectos, estudios e investigación científica y tecnológica dirigida a la preservación del equilibrio ecológico.

Los instrumentos de mercado son: las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que correspondan a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo. Asimismo, respecto de aquellos que establezcan los límites de aprovechamiento de recursos naturales en áreas naturales protegidas o en zonas cuya preservación y protección se considere relevante desde el punto de vista ambiental.

La noción general de “instrumentos económicos” abarca una multitud de mecanismos que pueden aplicarse en función del problema específico a resolver como pueden ser:

- Tarifas ambientales
- Subvenciones
- Fondos de protección ambiental
- Derechos de uso/ propiedad;
- Así como leyes de responsabilidad civil.

Se puede decir, que los instrumentos económicos son:

“Aquellas herramientas de la política ambiental que busca incidir sobre el cuidado del medio ambiente y el uso adecuado de los recursos naturales a través de los principios de la racionalidad económica, básicamente los costos y precios.”⁴⁶

⁴⁶ *Ibidem pag. 150*

Los instrumentos económicos no fijan estándares mínimos o máximos de cumplimiento obligatorio ni descansan primordialmente en la aplicación de sanciones por incumplimiento, sino que buscan sugerir comportamiento en empresas, organizaciones y ciudadanos a través de incentivos o desincentivos económicos.

1.8 – REGULACION JURIDICA DE LOS PROCESOS DE AUTORREGULACION

Como se han mencionado, las reformas a la LGEEPA proveen el fundamento legal para ciertos mecanismos voluntarios o de autorregulación.

El artículo 38 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha veintiocho de enero de mil novecientos ochenta y ocho, regulan los aspectos centrales de los procesos de autorregulación, tales como su objeto y alcances y las formalidades a seguir en su realización.

“La Secretaría en el ámbito federal, inducirá y concertará:

I.- El desarrollo de procesos productivos 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;

II.- El cumplimiento de normas voluntarias o específicas técnicas en materia ambiental que sean más estrictas que las Normas Oficiales Mexicanas o que se refieran a aspectos no previstos por estas, 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;

III.- El establecimiento de sistemas de certificación de procesos o productos para inducir patrones de consumo que sean compatibles o que preserven, mejoren o restauren el medio ambiente, debiendo observar, en su caso, las disposiciones aplicables de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;

IV.- 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”.⁴⁷

En este precepto se prevén los instrumentos de autorregulación de manera genérica, es decir, no precisa ninguno en particular, lo cual ha de interpretarse en el sentido de que serán disposiciones administrativas las que regulen la operación y las modalidades de los mismos, como reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o las Normas Oficiales Mexicanas.

Al definir el carácter de las medidas voluntarias, la ley reconoce únicamente aquellas iniciativas de autorregulación que tengan mayor alcance que la normatividad legalmente exigible.

De lo anteriormente expuesto como no resulta eficiente y aun factible en todos los casos imponer de manera coactiva, condicionantes técnicos y de procesos de actividades productivas, en muchas ocasiones resulta mucho más conveniente, tanto desde el punto de vista público como privado, construir de manera concertada sistemas de autorregulación que cumplan con una serie de objetivos entre los que destacan: “ a) superar la normatividad oficial o cubrir vacíos normativos; b) fomentar un enfoque de calidad ambiental total a los procesos productivos; c)promover la corresponsabilidad y la iniciativa del sector privado en el cumplimiento de objetivos sociales ambientales; d)cumplir con metas sociales adicionales de protección ambiental de una manera costo/efectiva; e)descentralizar compromisos y funciones de gestión ambiental, y f) promover la imagen corporativa de empresas o de ramas industriales que asuman iniciativas ambientales.”⁴⁸

En líneas generales la autorregulación implica poner en marcha una serie de instrumentos necesarios para alcanzar el desarrollo sustentable.

⁴⁷ Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, SISTA, México, 2005

⁴⁸ Morales Lamberte, Alicia, *Derecho ambiental. Instrumentos de política y gestión Ambiental*, Ediciones Alberoni, Argentina, 1999, pag. 352

La autogestión del medio ambiente presenta particularidades propias del derecho que las tutela. Debe ser integral porque impone la conjunción de todos los aspectos que caracterizan la dimensión ambiental debe incorporar de las acciones precautorias y preventivas que sustentan una gestión ambiental completa y sistemática.

Desde la gestión ambiental perseguimos la protección, conservación, mitigación de efectos nocivos contra el medio ambiente, que se concretan a través de medidas adoptadas a nivel local pensadas en términos globales.

Lo importante de la autogestión es que va encaminada no solo hacia las empresas privadas, sino también a las empresas que se dediquen a los servicios públicos y al propio estado, en el desarrollo de actividades que impliquen acciones sobre el medio ambiente.

Los mecanismos de autorregulación requieren instrumentos de concertación en los cuales se formalicen los compromisos entre el sector privado y el gobierno, así como de sistemas de verificación y comunicación social. La autorregulación tiene tres componentes principales, que son las auditorías ambientales, las normas voluntarias y los procesos de certificación.⁴⁹

1.9 – REGULACION JURIDICA DE LAS AUDITORIAS AMBIENTALES

Las auditorías ambientales constituyen el más importante de los instrumentos de cumplimiento voluntario que han sido puestos en operación por las autoridades mexicanas.

Las auditorías ambientales constituyen un instrumento de la política ambiental de carácter voluntario para lograr que las empresas concreten planes de acción con la autoridad y se cumpla con los objetivos en los plazos determinados.

⁴⁹ *Ibidem* pag. 352

La acción se fundamente en la participación voluntaria empresarial para la prevención y control de la contaminación industrial, proporcionando un rol de instrumento voluntario de prevención y control de la contaminación industrial a través de convenios con las empresas, a los fines de que sus efectos se difundan a lo largo de toda la estructura productiva.

Las auditorias ambientales de acuerdo al artículo 2 fracción III del Reglamento de la LGEEPA en materia de auditoria ambiental publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha veintinueve de noviembre de dos mil las define como:

“Examen exhaustivo de los equipos y procesos de una empresa, así como de la contaminación y riesgo que la misma genera, que tiene por objeto evaluar el cumplimiento de sus políticas ambientales y requerimientos normativos, con el fin de terminar las medidas preventivas y correctivas necesarias para la protección del ambiente y las acciones que permitan que dicha instalación opere en pleno cumplimiento de la normatividad ambiental vigente, así como conforme a normas extranjeras e internacionales y buenas practicas de operación e ingeniería aplicables.”⁵⁰

Con la anterior definición, las auditorias entre otros aspectos, permitirán definir los planes de acción que definan con plazos determinados las obras, reparaciones, correcciones, adquisiciones y acciones necesarias emanadas del dictamen de la auditoria, estén o no normadas, para finalmente ser firmadas entre la autoridad y el empresario.

Una auditoria se trata de un proceso voluntario, pero la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales debe desarrollar un programa dirigido a fomentar la realización de auditorias ambientales y, además supervisar su ejecución tal y como lo define el articulo 38 bis y siguientes como base jurídica para establecer las auditorias ambientales.

Con ese propósito, la Secretaria deberá desarrollar un conjunto de actividades a lo largo de seis fracciones que, a la letra, dicen lo siguiente:

ARTICULO 38 BIS

I.- Elaborará los términos de referencia que establezcan la metodología para la realización de las auditorias ambientales;

⁵⁰ Reglamento de la LGEEPA en materia de Auditoria Ambiental, ISEF, México, 2005

II.- Establecerá un sistema de aprobación y acreditamiento de peritos y auditores ambientales, determinando los procedimientos y requisitos que deberán cumplir los interesados para incorporarse a dicho sistema, debiendo, en su caso, observar lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Para tal efecto, integrará un comité técnico constituido por representantes de instituciones de investigación, colegios y asociaciones profesionales y organizaciones del sector industrial;

III.- Desarrollará programas de capacitación en materia de peritajes y auditorías ambientales;

IV.- Instrumentará un sistema de reconocimientos y estímulos que permita identificar a las industrias que cumplan oportunamente los compromisos adquiridos en las auditorías ambientales;

V.- Promoverá la creación de centros regionales de apoyo a la mediana y pequeña industria, con el fin de facilitar la realización de auditorías en dichos sectores, y

VI.- Convendrá o concertará con personas físicas o morales, públicas o privadas, la realización de auditorías ambientales.⁵¹

Finalmente, el artículo 38 bis 1 dispone que la SEMARNAT pondrá los programas preventivos y correctivos derivados de las auditorías ambientales, así como el diagnóstico básica del cual derivan, a disposición de quienes resulten o puedan resultar directamente afectados, con la consabida reserva de que deberán observarse las disposiciones legales relativas a la confidencialidad de la información industrial y comercial.

El artículo 38 bis 2 cierra la sección de autorregulación y auditorías ambientales con una norma en virtud de la cual los estados y el Distrito Federal podrán establecer normas sobre estas materias en el ámbito de sus respectivas competencias.

⁵¹ Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, ISEF, México, 2005

CAPITULO 2

AUTORREGULACION

2.1 Conceptualización Legal de Autorregulación 2.2 Disposiciones Legales que Reglamenten la Autorregulación 2.3 Desarrollo de un Proceso de Autorregulación 2.4 Cumplimiento de Normas Voluntarias y Especificas más Estrictas que la Norma Mexicana 2.5 Asociaciones y organizaciones en la participación de formas de Autorregulación para llegar a la participación de los Procesos Productivos 2.6 Sistemas de Certificación de Procesos

2.1 CONCEPTUALIZACION LEGAL DE AUTORREGULACION

Si bien es cierto que este concepto no está contemplado en la ley como una definición específica que nos determine que es la autorregulación, la misma norma si nos da los parámetros para determinar en que casos se aplicaran los procesos autorreguladores y los instrumentos para alcanzar estos procesos.

En términos doctrinales la palabra autorregulación se denomina “el establecimiento, por los propios destinatarios de las regulaciones ambientales, de normas que contengan prescripciones más estrictas que las existentes en la normatividad vigente o que vengan a llenar vacíos de dicha normatividad, en términos de que su acatamiento implique un mejoramiento de su desempeño ambiental”.¹

Entonces la autorregulación puede definirse como “el conjunto de acciones encaminadas a proteger el ambiente que incluye aspectos que aún no han sido contemplados en la legislación nacional. Estas acciones también tienden a mejorar las relaciones de la industria con la comunidad, el gobierno y la sociedad en general”.²

Los beneficios de este tipo de normas para la gestión ambiental tienen un significado jurídico y no constituyen una mera obligación autoimpuesta, que por lo mismo no genera consecuencias jurídicas, pero si se busca con estas estrategias alcanzar objetivos claramente

¹ Brañez Raúl, Op cit pag. 240

² PROFEPA, *Elementos para un Proceso Inductivo de Gestión Ambiental de la Industria*, INE/PROFEPA, México, 2000, pag.84

determinados tanto desde el punto de vista público como privado, “lo que se pretende es construir de manera concertada sistemas que cumplan con una serie de objetivos como:

- a) Superar la normatividad oficial o cubrir vacíos normativos,
- b) Fomentar un enfoque de calidad ambiental total a los procesos productivos,
- c) Promover la corresponsabilidad y la iniciativa del sector privado en el cumplimiento de objetivos sociales ambientales,
- d) Cumplir con metas sociales adicionales de protección ambiental de una manera costo/efectivo,
- e) Descentralizar compromisos y funciones de gestión ambiental, y
- f) Promover la imagen corporativa de empresas o de ramas industriales que asuman iniciativas ambientales”.³

Con estos objetivos “se pretende buscar apoyar a las empresas industriales para que, con toda libertad y autonomía, diseñen, conduzcan, evalúen y verifiquen el cumplimiento de sus propios programas de autogestión ambiental y se basa en un enfoque multimedios que permite a las empresas seleccionar las mejores oportunidades de organización, administración y evaluación del trabajo en planta, el uso de tecnologías y procedimientos ambientales y el fortalecimiento de las capacidades de su personal para asegurar la operación eficiente, limpia, segura y sostenible de sus cadenas productivas y comerciales, con la finalidad de contribuir a elevar la competitividad y la productividad de las empresas participantes en el marco del mejoramiento continuo y la búsqueda de la calidad ambiental total.”⁴

Los mecanismos de autorregulación requiere de instrumentos de concertación en los cuales se formalicen los compromisos entre el sector privado y el gobierno, así como de sistemas de verificación y de comunicación social. Es cuando la autorregulación requiere de tres componentes principales para su aplicación: las auditorías ambientales, las normas voluntarias y los procesos de certificación⁵.

³ Giner de los Rios, Francisco, El Sistema Integrado de Regulación Directa y Gestión Ambiental de la Industria, SEMARNAT, México, 1999, pag. 28

⁴ SEMARNAT, *Registro de Emisiones y Transformación de Contaminantes. Propuesta Ejecutiva*, PROFEPA/SEMARNAT, México, 1999, pag. 83

⁵ Morales Lamberte, Alicia *Op cit*, pag. 352

Pero para entender bien lo que es la autorregulación debemos entender lo que la ley nos dice en el artículo 38 párrafo primero que a la letra dice: “ los productores, empresas u organizaciones empresariales podrán desarrollar procesos voluntarios de autorregulación ambiental, a través de los cuales mejoren su desempeño ambiental”⁶.

De estas líneas podemos encontrar dos aspectos importantes: la primera de ellas es saber quienes serán los participantes en los procesos de autorregulación; y la segunda es otorgar a estas mismas entidades la facultad, en si mismas de auto desarrollar los planes o programas que determinen importantes para alcanzar los niveles de cumplimiento normativo, en el entendido que está participación se llevara a cabo entre la autoridad y los particulares para alcanzar el desempeño ambiental.

Con lo cual concluimos, que los encargados de desarrollar sus propios programas de autorregulación serán las empresas, y que siempre estarán en busca de alcanzar superar la normatividad vigente establecida en la ley.

2.2.-DISPOSICIONES LEGALES QUE REGLAMENTEN LA AUTORREGULACION

El artículo 38 de la LGEEPA se ocupa de la autorregulación en su aspecto general partiendo de tres principios muy importantes: el primero de ellos es establecer quienes serán los sujetos que intervienen en el desarrollo de los procesos autorreguladores, el segundo es determinar el origen de los planes a desarrollar y el ultimo es establecer las fronteras mínimas de cumplimiento para los procesos autorreguladores.

Tales principios se ven consagrados en el artículo 38 de la LGEEPA que a la letra 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

⁶ Ley General de Equilibrio Ecologico y Protección al Ambiente, ISEF, México, 2005

comprometen a superar o cumplir mayores niveles, metas o beneficios en materia de protección ambiental”.⁷

Con estas especificaciones queda claramente determinado que en los procesos autorreguladores se requiere de estos elementos para dar cumplimiento al principio de la autogestión en el desarrollo y aplicación de los programas que buscan proteger al ambiente más allá de lo establecido en la ley.

“La realización en forma voluntaria, del examen metodológico de sus operaciones, respecto de la contaminación y el riesgo que generan, así como el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental y, en su caso, de parámetros internacionales y de buenas prácticas de operación e ingeniería aplicables, con el objeto de definir las medidas preventivas y correctivas necesarias para proteger el medio ambiente”⁸ son la parte medular en la aplicación de los programas autorreguladores.

Pero para alcanzar el desarrollo de la autorregulación se requiere de parámetros de cumplimiento de los sujetos que intervienen en su aplicación, para la cual la ley establece las facultades de la autoridad en los procesos autorreguladores para obtener las metas mínimas de cumplimiento en los que participa como:

- a) El desarrollo de procesos productivos adecuados y compatibles con el ambiente, así como sistemas de protección y restauración en la materia, convenidos con los distintos sectores de la industria;
- b) 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 previstos en las mismas normas;

⁷ Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, ISEF, México, 2005

⁸ Giner de los Rios, *Op. Cit.*, pag. 28

- c) El establecimiento de sistemas de certificación de procesos o productos para inducir patrones de consumo que sean compatibles o que preserven , mejoren o restauren el medio ambiente; y
- d) La misma ley dejando abierta la facultad a la autoridad para buscar acciones que induzca a alcanzar los objetivos de la política ambiental superiores a las previstas en la normatividad ambiental.

Con estas líneas de acción en la aplicación de los procesos de autorregulación es como la autoridad y los particulares desarrollaran sus propios programas de autogestión para alcanzar los niveles de sustentabilidad basados en la política ambiental como lo marca la ley en materia ambiental en el artículo 38 fracción I-IV.

Se trata entonces de una autorregulación concertada, que transforma las normas o especificaciones asumidas voluntariamente en reglas contractuales, cuyos efectos sin embargo no son regulados por la Ley.⁹

2.3 DESARROLLO DE UN PROCESO DE AUTORREGULACION

En México, la autorregulación, es introducida a las reformas a finales de 1996 a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Con ello se busca favorecer las tendencias hacia:

- 1.- Un sistema de regulación y autorregulación que aproveche adecuadamente el beneficio que las tecnologías más limpias representan para cada empresa en particular.
- 2.- Un enfoque preventivo multimedios que minimice la emisión total de contaminantes y ahorre energía y recursos,
- 3.- La modernización de la administración pública de manera que las actividades de prevención sean un motor del crecimiento industrial,

⁹Brañez, Raúl, *Op cit*, pag. 241

4.- El desarrollo de un programa de gestión ambiental de carácter voluntario que permita a las empresas una mejora continua, para beneficio propio y de la sociedad en su conjunto,

5.-Un sistema nacional de certificación de gestión ambiental homologable internacionalmente,

6.- El otorgamiento de estímulos a las empresas para que cumplan más allá de las obligaciones normativas, establecidas como parámetros mínimos de observancia obligatoria y general, y el;

7- El desarrollo de auditorias ambientales para mejorar el desempeño ambiental de la industria garantizando el cumplimiento más allá de la ley.¹⁰

En concordancia con la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) a lo largo de 1997 se modificaron y entraron en vigor diversos programas y normas ambientales en México.

Para el sector industrial fue una novedad el establecimiento del Sistema Integrado de Regulación Directa y Gestión Ambiental (SIRG), marco normativo ambiental autorregulatorio en que se basa el programa de industria limpia.

El SIRG nace como resultado de la conciliación de intereses de la industria con la capacidad real de vigilancia y sanción de las autoridades correspondientes. Consta de tres elementos principales:

1. Licencia Única
2. Cédula de Operación Anual
3. Programa Voluntario de Gestión Ambiental. La intención del PVGA es volver sustentable el aprovechamiento de los recursos a lo largo de la cadena productiva. Este programa es muy flexible y, a conveniencia del interesado, puede tener el aval de instrumentos de administración ambiental (ISO 14000 o Sistema de Administración Ambiental).¹¹

¹⁰ V. Martínez, Luis, "Autorregulación Ambiental: Normas de Buena Ley" Revista CESPEDES, Número 37, México, 2002, pag. 32

¹¹ Instituto Nacional de Ecología, *Lineamientos para la elaboración y desarrollo del Programa Voluntario de Gestión Ambiental en la Industria en México*, SEMARNAT/ PROFEPA, México, 1999, pag. 7

Su propósito es proporcionar a las empresas los procedimientos y elementos básicos que se requieren para incorporarse al Programa Voluntario de Gestión Ambiental (PVG). La finalidad del PVG es contribuir a elevar la competitividad y la productividad de las empresas participantes en el marco del mejoramiento continuo y la búsqueda de la calidad ambiental con el objetivo de cumplir con normas más estrictas que las marcadas en la ley y desarrollar sus propios procesos de autorregulación para alcanzar estándares de ambientales mayores a los previstos por la norma.¹²

Los lineamientos de gestión ambiental contienen recomendaciones técnicas generales que pueden ser tomados en consideración por los niveles gerenciales claves de un establecimiento industrial para elaborar y conducir su propio programa de Gestión Ambiental, pueden proceder paso a paso en el desarrollo de cada etapa prevista por el Programa Voluntario Gestión Ambiental.

Sus contenidos se dividen en siete etapas:

- Test de Participación en el Programa Voluntario de Gestión Ambiental
- Auto evaluación ambiental inicial del establecimiento industrial
- Identificación de impactos y riesgos ambientales significativos
- Programa de Gestión Ambiental a desarrollar por el establecimiento industrial
- Administración del Programa
- Reporte de gestión anual, evaluación del cumplimiento del Programa
- Certificación del Programa

Los lineamientos de gestión ambiental buscan apoyar la elevación del desempeño ambiental del establecimiento industrial y, en su caso, la consecución de estímulos específicos a su desempeño ambiental. Permiten a un establecimiento industrial conducir sus políticas, estrategias y objetivos ambientales con propósito primario de promover la

¹² *Idem*

prevención y disminución de la contaminación ambiental, fortalecer sus medidas de seguridad y operación y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales.¹³

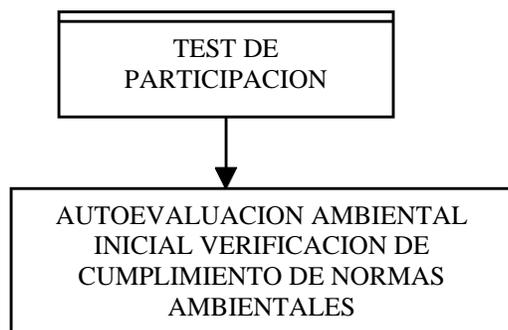
En este contexto, los lineamientos buscan contribuir a que las empresas que se incorporen al PVG:

1. Fortalezcan su funcionamiento y operación con el objetivo de alcanzar el mejoramiento ambiental,
2. Reduzcan los riesgos e impactos ambientales y energéticos improductivos,
3. Eleven sus economías al abatir costos ambientales,
4. Eleven su competitividad al incorporar los mejores parámetros de gestión ambiental aplicables nacional e internacionalmente.

Los lineamientos también constituyen un recurso de apoyo que ayudara a la empresa a identificar, priorizar y evaluar las mejores oportunidades económicas, técnicas y organizativas y le permitirá aplicar las estrategias de trabajo más apropiadas para prevenir y disminuir la contaminación, en lugar de controlarla una vez que está se ha generado. Asimismo, buscan promover el aprovechamiento sostenible de los recursos de producción y el fortalecimiento de las medidas de seguridad y operación del establecimiento.¹⁴

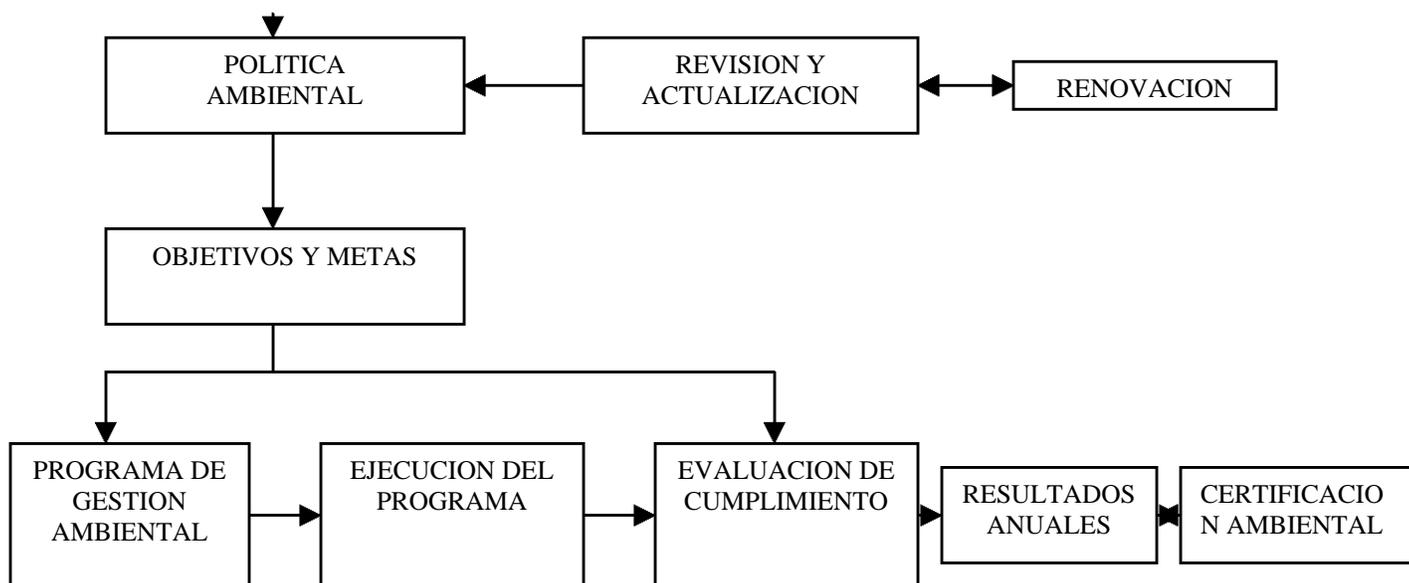
Con ello se intenta propiciar y favorecer la incorporación de las consideraciones ambientales dentro de la planeación global de la empresa y la administración cotidiana de la planta industrial, incluidas no solo sus cadenas productivas y comerciales totales.

MODELO DE ESTRUCTURA Y DESARROLLO DEL PVG



¹³ *Ibidem*, pag. 14

¹⁴ *Ibidem*, pag. 20



Cada establecimiento industrial podrá fijar libremente el piso y el techo de los objetivos y metas que pretenda alcanzar a través de su propio Programa de Gestión Ambiental, de acuerdo con características y especificidades derivadas de su giro, tamaño y ubicación, así como de sus intereses y necesidades de corto, mediano y largo plazo.

Dentro de este enfoque de gradualidad, las empresas que requieran la certificación prevista por el PVG podrán seguir la siguiente secuencia básica. Durante el primer año, el establecimiento industrial podrá solicitar la certificación de su Programa de Gestión Ambiental si, al menos, ha logrado integrar la infraestructura y la organización básica que requiere la ejecución del mismo. Para ello deberá proporcionar evidencias objetivas y, de ser el caso, medibles, de que cuenta con la capacidad organizativa interna para que el Programa sea cumplido de acuerdo con el calendario establecido y, de ser el caso, verificado mediante un organismo de verificación acreditado para tal propósito. También deberá asegurarse así misma, que cumple con la legislación ambiental o está en el proceso de llevarla a cabo, o bien, porque sin contar con ella, considera que cumple, e incluso excede, el cumplimiento de los términos de referencia del protocolo de auditoría ambiental

recomendado por la PROFEPA a las empresas en el país. A partir del segundo año, la empresa deberá demostrar el cumplimiento de los objetivos y metas de su programa, el cual deberá ir siempre más allá de los alcances del cumplimiento de la legislación ambiental vigente.

Etapa 1.-Test de Participación Ambiental

“Este test fue programado para valorar el nivel de eficiencia y calidad que se tiene en la industria y para obtener un mejor resultado sabiendo sí es necesario o no la aplicación de un programa de autorregulación,”¹⁵ es necesario descubrir las ventajas de la gestión ambiental entre las diferentes situaciones a las que podría enfrentarse la empresa.

Se compara esta información con la forma como opera la empresa en la actualidad, pudiéndose juzgar las ventajas que la elaboración de un programa de Gestión Ambiental representaría.

Etapa 2.-Auto evaluación ambiental inicial del establecimiento industrial

Una vez que el personal calificado de la empresa respondió el test de participación para decidir sobre la conveniencia de incorporarse al Programa Voluntario de Gestión Ambiental, y que la respuesta es un principio positivo, será de gran utilidad que se aplique una auto evaluación ambiental interna con el propósito de dar mayor certidumbre a su decisión de incorporarse al PVG, además de contar así con elementos suficientes en que basar la orientación del mismo, el propósito fundamental de la auto evaluación es establecer si la empresa se encuentra en condiciones de cumplir con los requisitos del PVG.

A la vez se busca apoyar a la empresa para que se autoevalúe en cuanto a la infraestructura y antecedentes de trabajo con los que cuenta para ello, antes de que se aplique la auto evaluación inicial para calificar el soporte de administración y gestión ambiental con los que cuenta el establecimiento.

¹⁵ *Ibidem* pag. 29

La autoevaluación es elaborada de modo que puede ser aplicada de manera autónoma por cualquier empresa de la pequeña, mediana y gran industria mexicana; la libertad con que sea respondida permitirá identificar prioridades de gestión ambiental.

Etapa 3.-Identificación de Impactos y Riesgos Ambientales significativos

Previo a cualquier evaluación de impactos y riesgos ambientales generados por el establecimiento, es de fundamental importancia que se evalúe la efectividad con la cual cumple los requerimientos establecidos por la legislación y la normatividad ambiental vigentes para la actividad productiva.

Del mismo modo, podrá llegar al diagnóstico ambiental básico a través de una auditoría ambiental conducida por el propio interés de la empresa buscando cumplir con su propia política corporativa.

Los resultados de la auditoría pueden constituir el marco del Programa de Gestión Ambiental de la empresa y sus objetivos, respecto de ir más allá del cumplimiento y verificación de la normatividad ambiental aplicable.

Etapa 4.-Programa de Gestión Ambiental a desarrollar por el establecimiento industrial

Con base en el cumplimiento ambiental normativo, así como en el Programa de Participación, la auto evaluación ambiental y la identificación de impactos y riesgos ambientales, los dirigentes de la industria estarán en condiciones de decidir si desean o no incorporarse al PVG y, en tal caso, impulsar la elaboración y desarrollo de su propio Programa de Gestión Ambiental.

Para desarrollar su propio programa deberán tener una:

1.-POLÍTICA AMBIENTAL

En donde la declaración de las políticas de la empresa sea enunciada en pronunciamientos breves y concisos que den fe de los valores, principios, intenciones y misión que orientan

su desempeño ambiental deben la identificación clara de las prioridades y metas de su Programa de Gestión Ambiental.

2.-LINEAMIENTOS Y ACCIONES DE PROTECCIÓN Y PREVENCIÓN AMBIENTAL PARA LA CONDUCCIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE TRABAJO CONJUNTOS EMPRESA-COMUNIDAD

Incorpora a su planificación global la relación con la comunidad, En materia industrial, una adecuada comunicación con los vecinos y la comunidad en general para reducir demandas y quejas, al tiempo que los responsables de la operación del establecimiento incorporan a sus consideraciones las necesidades de la población y buscan corregir los efectos negativos que la actividad productiva pueda estar generando.

3.-SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE GESTIÓN AMBIENTAL

El seguimiento y la evaluación del cumplimiento del Programa de Gestión Ambiental consiste en la colecta, cuantificación, evaluación, reporte y comunicación de información ambiental apropiada sobre la efectividad de las formas de organización del trabajo, de las tecnologías ambientales utilizadas, de las capacidades del personal promovidas y del sistema de administración utilizado para lograr el desempeño eficiente, limpio, seguro y sostenible de las cadenas productivas y comerciales del establecimiento industrial.

4.-CALENDARIO DE TRABAJO Y ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDADES

Todos los procedimientos, acciones y actividades del Programa deberán establecerse en cronogramas en los cuales se especificarán los objetivos, metas, acciones, recursos y responsabilidades correspondientes a aquellos, fijando plazos específicos de cumplimiento.

5.- RESPONSABILIDAD DE LA CONDUCCIÓN DEL PVG

La clave para desarrollar con éxito un Programa de Gestión Ambiental y para cumplir los compromisos de la política, objetivos y metas es asignar las responsabilidades de las acciones del Programa, según sus competencias, a todo el personal de la compañía se deberá establecer una estructura organizacional básica en donde se asignen:

- Responsables de las acciones ambientales.
- Descripción de las tareas de cada uno de ellos.
- Líneas y procedimientos de reporte.
- Verificación de resultados (se sugiere que se realice mensualmente).

Etapa 5.-Administración Del Programa De Gestión Ambiental

El primer paso que debe de seguir una empresa que tenga deseos de integrarse al PVG será establecer tal sistema, procurando que no genere costos, que no requiera de una infraestructura de recursos adicionales de difícil consecución y que sea de fácil aplicación al ser incorporado como parte de su sistema total de administración se considera conveniente que el sistema de administración ambiental del establecimiento industrial siga los principios planteados por la Norma señalada, básicamente:

- Una revisión ambiental inicial de todas sus condiciones de operación,
- Definir sus políticas ambientales,
- Formular un plan para cumplir con su política ambiental,
- Desarrollar las capacidades y mecanismos de apoyo necesarios para llevar a cabo su política y sus objetivos ambientales,
- Medir, monitorear y evaluar su Programa de Gestión Ambiental,
- Revisar y mejorar continuamente su sistema de administración ambiental.

Etapa 6.-Evaluación del cumplimiento del Programa de Gestión Ambiental

La evaluación del cumplimiento del Programa de Gestión Ambiental puede considerarse como el proceso sistemático de verificación documental a través del cual se obtienen y evalúan con objetividad las actividades y los programas específicos, los eventos,

condiciones, sistemas de administración ambiental e información general que permiten verificar el cumplimiento de las políticas, los objetivos y las metas del programa.

1.-El propósito de la evaluación del cumplimiento del programa es proporcionar constancia de que el establecimiento industrial cumplió con los objetivos y metas que se propuso voluntariamente a si mismo como minimizar la formación de contaminantes o la formación de residuos altamente peligrosos, entre otros.

Etapa 7.-Certificación del Programa de Gestión Ambiental

La expectativa es que, por este motivo, la incorporación de la industria al PVG tenga atractivo para las empresas, toda vez que el Programa de Gestión Ambiental que lleguen a desarrollar contribuirá no solo a elevar la calidad de su gestiona ambiental, sino que, con toda seguridad, podrá contribuir a elevar su competitividad y su potencial de desarrollo.

No obstante, el Instituto Nacional de Ecología considera necesario generar incentivos adicionales para aquellas industrias que estén dispuestas a someter a verificación el cumplimiento de su programa. Dentro de este enfoque, las empresas que así lo deseen podrán recibir beneficios fiscales y administrativos cuando demuestren que cumplen con los requisitos establecidos por el PVG. “El requisito básico es que se sometan a certificación de un tercero su desempeño ambiental. Entre los estímulos previstos, figuran la aceptación de trámites anticipados y de un reconocimiento oficial al mejoramiento continuo.”¹⁶

Existen tres opciones para que las empresas puedan certificar sus programas de gestión ambiental:

“La certificación de programas de participación de manera individual una sola empresa puede proponer su programa de gestión ambiental y decidir certificar de manera individual su cumplimiento en los términos establecidos.

La certificación de programas compartidos y unificados en el nivel subsectorial empresas del mismo subsector de la pequeña, mediana y gran industria que utilizan de manera

¹⁶ INE, *Op. Cit.*, pag. 141

concertada las mismas formas de organización del trabajo, tecnologías y capacidades de personal debido a la gran afinidad, deciden abocarse a la conducción de actividades de gestión ambiental compartidas y unificadas en un solo programa de gestión ambiental. Y la última forma de certificación es a través de *certificación de programas compartidos u unificados en el nivel regional* es a través de grupos o aglomerados de la pequeña, mediana y gran industria, correspondiente a diferentes subsectores que emiten o descargan contaminantes, o desechan residuos industriales, y que utilizan de manera concertada formas equivalentes de organización del trabajo.”¹⁷

En este contexto, la industria tiende a desarrollar sistemas que conducen a la modificación de sus procesos internos más allá de lo requerido por la normatividad obligatoria mientras que las autoridades ambientales, por su parte, redimensionan los esquemas de regulación directa basados en una filosofía de comando y control y separación de competencias entre instancias regulatorias carentes de coordinación interna.

2.4 CUMPLIMIENTO DE NORMAS VOLUNTARIAS Y ESPECÍFICAS MÁS ESTRUCTURADAS QUE LA NORMA MEXICANA

En concordancia con la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) a lo largo de 1997 se modificaron y entraron en vigor diversos programas y normas ambientales en México.

Para el sector industrial fue una novedad el establecimiento del Sistema Integrado de Regulación Directa y Gestión Ambiental, marco normativo ambiental autorregulatorio en que se basa el programa de industria limpia.

El SIRG nace como resultado de la conciliación de intereses de la industria con la capacidad real de vigilancia y sanción de las autoridades correspondientes. Consta de tres elementos principales:

¹⁷ QUADRI de la Torre, Gabriel (comp.), *Política Ambiental y Ecoeficiencia en la Industria: Nuevos Desafíos en México*, INE/PROFEPA, México, 2003, pag. 6

- Licencia Única. Permite coordinar la evaluación, el dictamen y el seguimiento de obligaciones y tramites en materia de impacto ambiental, riesgo, emisiones a la atmósfera, aprovechamiento de aguas nacionales, descarga de aguas residuales a cuerpos de agua y bienes propiedad de la nación, así como la generación y tratamiento de residuos peligrosos.
- Cedula de Operación Anual. Instrumento de seguimiento y actualización de la licencia, proporciona información sobre la emisión y transferencia de contaminantes, lo que permitirá actualizar anualmente un inventario de los mismos: el Registro de Emisión de Contaminantes (REC).
- Programa Voluntario de Gestión Ambiental. Regulado por el Consejo Consultivo Nacional del Sistema de Normalización Ambiental, Certificación y Autorregulación, la participación en el Programa Voluntario de Gestión Ambiental (PVGA) requiere la firma de un Convenio de Proactividad. La intención del PVGA es volver sustentable el aprovechamiento de los recursos a lo largo de la cadena productiva. Este programa es muy flexible y, a conveniencia del interesado, puede tener el aval de instrumentos de administración ambiental (ISO 14000 o Sistema de Administración Ambiental).¹⁸

Con la creación del Sistema Integrado de Regulación Directa y Gestión Ambiental de la Industria (SIRG), la Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales se sitúa en una posición de vanguardia mundial en esta materia.

El SIRG que comienza a ponerse en práctica el 15 de junio de 1997, es similar a la Directiva Europea en la materia, que empieza a aplicarse a partir de 1998 para empresas nuevas, salvo en tres aspectos:

1. El SIRG vincula directamente la reglamentación con aspectos voluntarios e induce a desarrollar esquemas de gestión útiles para las empresas de acuerdo con su capacidad.
2. Desarrolla un sistema público de información derivado de las obligaciones, y no como un esquema paralelo;

¹⁸ V. Martinez Luis, *Op cit.* pag. 50

3. No obliga a aplicar la mejor tecnología disponible, dada la situación estructural de la planta industrial mexicana.

La estrategia de modernización de la regulación ambiental que impulsa la SEMARNAT y que está detrás del SIRG se basa en la utilización de una amplia gama de instrumentos de política disponibles en la legislación y las instituciones vigentes y está guiada por la necesidad de aprovechar de la mejor manera posible las características de aplicación, alcance, eficacia y costo efectividad de cada instrumento.

El SIRG forma parte de los esfuerzos de modernización de la regulación ambiental que lleva a cabo la SEMARNAT . Entre sus antecedentes inmediatos figuran el Programa de Protección Ambiental y Competitividad Industrial, mediante el cual se busca vincular la regulación ambiental y la competitividad, promover la autorregulación, la simplificación administrativa y la racionalización del Proceso Regulatorio.

El SIRG plantea un esquema de regulación más eficiente, con elementos de coordinación e integración de criterios multimedios y un componente significativo de simplificación administrativa. Incorpora, además, instrumentos tendientes al fomento de la protección ambiental más allá del piso mínimo de cumplimiento general fijado por la normatividad, mediante opciones voluntarias de autorregulación que den cabida y estimulen acciones continuas por parte de las empresas hacia una producción industrial cada vez más limpia.¹⁹

El SIRG se ira generalizando paulatinamente como instrumento de regulación directa y gestión ambiental que buscara aprovechar la complementariedad de las acciones de todos los actores públicos y privados involucrados, mediante acuerdos de coordinación entre autoridades municipales, estatales y federales.²⁰

Otro de los instrumentos que forma parte del SIRG y que va más allá de la normatividad mexicana es la Propuesta Ejecutiva Nacional de Registro de Emisiones Transferencia de

¹⁹ GINER de los Ríos, Francisco, *Op cit.* Pag. 72

²⁰ *Ibidem*, pag. 72

Contaminantes fue integrado por un grupo nacional coordinador, integrado por 38 organizaciones industriales, no gubernamentales, de educación superior e investigación y de gobierno.

Este inventario nacional de emisiones y transferencias de contaminantes es una herramienta básica de gestión ambiental para que a diferentes niveles puedan emprenderse acciones de cumplimiento de normatividad ambiental y la evaluación y comunicación de riesgos ambientales.

El RECT dotara al sector privado de una herramienta de información para desarrollar programas de autorregulación y cumplimiento de normas voluntarias a la vez que facilitara al sector público la simplificación y racionalización de trámites. La instrumentación del RECT permitirá igualmente avanzar en otras estrategias del Programa de Medio Ambiente, como el cumplimiento de acuerdos internacionales, la educación y participación ciudadana, la modernización de la regulación ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio y el desarrollo del sistema nacional de información ambiental.²¹

Los mecanismos de autorregulación van a requerir instrumentos de concertación en los cuales se formalicen los compromisos entre el sector privado y el gobierno, así como de sistemas de verificación y comunicación social. Dentro de la lógica de la autorregulación, el RECT aportara información relevante para poder desarrollar programas o acciones relativas a normas voluntarias, auditorías ambientales y procesos de certificación.

RESPONSIBLE CARE

Es un programa en materia de salud, seguridad y medio ambiente que ha sido adoptado por la industria química. En México, este programa se inicio en octubre de 1991 denominado Responsabilidad Integral es conducido de manera obligatoria por todas las empresas miembros de la Asociación Nacional de la Industria Química (ANIQ). El programa define una serie de prácticas de administración que las compañías químicas deben adoptar como respuesta a emergencias, prevención de la contaminación, riesgo laboral, salud y seguridad.

²¹ GINER de los Ríos, Francisco, *Op cit.* Pag. 39

El Programa de Responsabilidad Integral se centra en el impacto de las sustancias químicas pero carece de normas sobre monitoreo y mediciones.²²

2.5 ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES EN LA PARTICIPACION DE FORMAS DE AUTORREGULACION PARA LLEGAR A LA PARTICIPACION DE LOS PROCESOS PRODUCTIVOS

Como sin duda la mejor forma de crear acuerdos entre el sector público y privado es a través de asociaciones, grupos, sectores industriales y otras asociaciones interesadas en el tema se han creado grupos de trabajo como es el caso de GEMI (Global Environmental Management Initiative) que nace en los Estados Unidos en 1990 como una necesidad de grandes empresas por contar con una iniciativa voluntaria más allá de la simple regulación coactiva. En México surge en febrero de 1994 bajo el nombre de iniciativa GEMI de esta organización se tomo la experiencia de GEMI en los Estados Unidos para ligar el concepto de calidad en el Sistema de Administración Ambiental, con el criterio de llevar a cabo una estrategia efectiva para continuar con el desempeño ambiental.²³

Dentro del grupo de empresas que apoyan con esta causa se encuentran dentro del selecto grupo de trabajo las empresas JUMEX, NESTLE, P&G, TETRA PAK entre otros quienes son promotores de la creación de proyectos nuevos para la salvaguarda del medio ambiente.

Otra de las Organizaciones con gran peso dentro del ramo se encuentra la Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (CESPEDES), se ubica dentro de la estructura funcional del Consejo Coordinador Empresarial; con el propósito de establecer e instrumentar las estrategias que conduzcan al sector empresarial mexicano, hacia el desarrollo sustentable.²⁴

²² *Ibidem*, pag. 52

²³ www.gemi.org.mx/default.php?cuerpo=conoce, 05/05/2005, 4:30 pm

²⁴ www.cce.org.mx/cespedes/ComsejoDirectivo.htm, 05/05/2005, 3:50pm

En México, CESPEDS es la organización representante del Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sustentable (WBCSD por sus siglas en Ingles), es una organización conformada por empresas comprometidas con este concepto, y dentro de sus estrategias se encuentra conducir un desarrollo sustentable a través de marco legal y administrativo que fomenta el desarrollo sostenible, creación de valor económico al negocio y liderazgo y cultura en desarrollo sostenible.²⁵

El desarrollo de una creciente conciencia ambiental por parte de los consumidores ha creado las bases para una demanda de bienes industriales producidos de manera cada vez más limpia. Esto se traduce en el establecimiento de estándares de calidad y sistemas de reconocimiento de productos y procesos, al tiempo que se le otorga a la prevención de la contaminación un papel de impulsor de ventajas competitivas. Dicho papel se acrecienta en la medida en que una producción más limpia suele traducirse en ahorros significativos en cuanto al uso de energía, recursos, recursos naturales e insumos intermedios.

La protección ambiental ya no es vista como una obligación y un costo que puede afectar la competitividad de la empresa, sino que cada vez más se presenta como una oportunidad para mejorar la eficiencia productiva.

Grupo de Prevención de la Contaminación del Programa Frontera XXI

EL Grupo de Prevención se ha orientado esencialmente a actividades de difusión mediante la elaboración de manuales, conferencias y videoconferencias, estudios de caso y asistencia técnica “in situ” a la industria maquiladora.

El Grupo de Prevención pretende demostrar y promover los beneficios de prevención de la Contaminación para proteger el Medio Ambiente y alentar el desarrollo sustentable de las comunidades fronterizas.

Proyecto de prevención de la Contaminación INE-CCA-ITESM

El Consejo de la CCA acordó promover la Prevención de la Contaminación en América del Norte mediante la difusión de información, la ayuda técnica, el patrocinio de proyectos y la promoción de mecanismos de financiamiento.

²⁵ *Idem*

En este contexto el Instituto Nacional de Ecología ha iniciado un proyecto para desarrollar un sistema de información sobre Prevención de la Contaminación en colaboración con el instituto Tecnológico de Monterrey (ITESM) y bajo la asistencia de la CCA.

Centro Mexicano para la Producción más limpia

Su misión es impulsar el desarrollo de la capacidad necesaria en el país para adoptar la estrategia de producción más limpia, como herramienta para optimizar las actividades industriales y avanzar hacia un desarrollo sustentable.

El centro ha realizado actividades de asesoría y capacitación orientadas a la práctica de auditorías en planta sobre Producción más limpia. Asimismo está gestionando la participación de programas de trabajo con entidades estatales y representantes de la industria.

Este grupo se encuentra en posibilidad de concretar recomendaciones derivadas del Estudio de Caso, especialmente en el ámbito de prevención de la contaminación.

Respecto de los avances de programas, se ha avanzado en una firma de Convenios de Regulación Voluntaria con Industrias o grupos de industriales como:

- 1.-Asociación de fabricantes de aceites, grasas, jabones y detergentes, de la Republica Mexicana.
- 2.-Panificadora BIMBO
- 3.-Sumbeam Mexicana
- 4.-Asociación Mexicana De Industrias De Plaguicidas Y Fertilizantes
- 5.-Cámara Nacional De Cemento (Combustible Interno)²⁶

Con la asociación mexicana de la Industria Automotriz ha implementado otra norma voluntaria, dentro de la cual se van a reducir las emisiones de compuestos orgánicos volátiles (COV), cumpliendo prácticamente con la norma internacional. está industria pide

²⁶ NYSSSEN Ocaranza, Alejandro y ESTRADA Orihuela, Sergio, *Taller Internacional sobre prácticas de Regulación Directa y Certificación Ambiental*, SEMARNAT/INE, México, 2000, pag. 12

se convierta su norma voluntaria en una norma oficial mexicana para presionar a incorporarse a las industrias que han quedado fuera.

Todo este programa de protección ambiental y competitividad industrial se ha alimentado de la colaboración de los distintos grupos de trabajo. El año pasado el grupo de trabajo de protección ambiental y competitividad industrial estuvo sesionando mensualmente, formándose subgrupos y comités. En el grupo participan SEMARNAT, Secretaria de Economía, Secretaria de Hacienda, CONCAMIN, COPARMEX, CANACINTRA, CANACERO, GEMI, CONIECO y la Asociación Nacional de la Industria Azucarera.

El grupo cuenta con organismos patrocinadores, como la comisión de cooperación ambiental multinacional, y los grupos académicos como el ITAM, el ITESM y la Universidad Autónoma Metropolitana.

2.7 SISTEMAS DE CERTIFICACION DE PROCESOS

Certificación: Procedimiento por el cual se asegura que un producto, proceso, sistema o servicio se ajusta a las normas o lineamientos o recomendaciones de organismos dedicados a la normalización nacionales o internacionales, en México es el Instituto Mexicano de Normalización y certificación (IMNC) el organismo que hace las normas equivalentes a ISO 14000.²⁷

En el caso de los Sistemas de Administración Ambiental, en especial los implementados con base en la Norma ISO 14001, el proceso de certificación se da de la siguiente manera:

La empresa interesada contrata los servicios de un consultor para implantar un Sistema de Administración Ambiental ISO 14001.

Una vez que el consultor considera que el SAA está debidamente implementado, la empresa solicita la intervención de un organismo de certificación (debidamente acreditado), para que certifique que se ha cumplido con los requisitos y procedimientos señalados en la norma ISO 14001, y que el SSA está instalado y forma parte del sistema de

²⁷ QUADRI de la Torre, Gabriel, *Op cit.* 26

administración general de la empresa, que la política ambiental está debidamente incorporada en los procesos de la empresa, así como el compromiso con el concepto de mejora continua. De cumplir con estas condiciones, el organismo certificador emite el certificado correspondiente.

El organismo de certificación lleva a cabo una revisión periódica para constatar que el SAA ha sido mantenido debidamente, y que se dan las premisas de compromiso con la política ambiental y la mejora continua.

La certificación debe ser realizada por un organismo de certificación debidamente acreditado. En la Ley Federal sobre Metrología y Normalización se señala que es una entidad de acreditación, y también señala que en tanto no fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación la autorización de las entidades de acreditación, estas entraran en funciones, la Secretaria de Economía tendría en su cargo la acreditación de organismos de certificación, laboratorios de prueba y de calibración y unidades de verificación.²⁸

Entidades de Acreditación: Artículo 69 Ley Federal de Metrología y Normalización publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha primero de julio de mil novecientos noventa y dos, “Las Entidades de acreditación estarán integradas por Comités de evaluación, como órganos de apoyo para la acreditación y, en su caso, para la aprobación de las dependencias competentes.

Los Comités de Evaluación estarán por materias, sectores y ramos específicos, e integrados por técnicos calificados con experiencia en los respectivos campos, así como representantes de los productores, consumidores, prestadores y usuarios del servicio y por el personal técnico de las entidades de acreditación y de las dependencias competentes, conforme a los lineamientos que dicte la Secretaria, previa opinión de la Comisión Nacional de Normalización.”²⁹

Esta condición prevaleció hasta principios de 1999, en que fue autorizada la Entidad Mexicana de Acreditación, a.c. (El 15 de enero de 1999 fue autorizada por las autoridades competentes la creación de la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA), a partir de una

²⁸ PROFEPA, *Gestión Ambiental hacia la Industria*, PROFEPA/INE, México, 2000, pag. 158

²⁹ Ley Federal de Metrología y Normalización, SISTA, México, 2005

iniciativa encabezada por CONCAMIN) y es a partir de ese momento que México sienta una base importante para desarrollar una estructura propia de acreditación y certificación en materia de Sistemas de Administración Ambiental.

La Entidad Mexicana de Acreditación se basa en la calidad de un producto o servicio depende de una serie de factores, entre los que se cuentan:

- Satisfacción al cliente
- Cumplimiento de especificaciones
- Entrega oportuna
- Contenido de valor
- Desempeño ambiental

Para garantizar la calidad de productos y servicios ante usuarios, como compradores y consumidores, se utilizan procedimientos de medición, prueba, verificación y certificación. Estos son aplicados por los llamados Agentes de la Evaluación de la conformidad, como laboratorios, verificadores y certificadores.

Es aquí donde interviene la figura de la CERTIFICACION, que es el acto mediante el cual una entidad reconoce competencia técnica y confiabilidad a un Agente de la Evaluación de la conformidad.³⁰ En México estos son:

- Laboratorios de pruebas
- Laboratorios de calibración
- Unidades de Verificación
- Organismos de certificación

La EMA establece los siguientes como sus principios de acreditación:

- Confidencialidad. Manejo reservado de la información obtenida por el personal de EMA.
- Equidad. Igualdad de trato proporcionado por parte del personal de EMA.

³⁰ QUADRI de la Torre, Gabriel, *Op cit.* pag. 37

- Veracidad. Apego del personal de EMA y de sus órganos colegiados a los procedimientos, condiciones, referencias y normas establecidas para efectuar el trabajo de evaluación.
- Imparcialidad. Apego del personal de EMA y de sus órganos colegiados al juicio basado en la comparación objetiva.
- Competencia técnica. Apego del personal de EMA a la capacidad y confiabilidad de suministrar los servicios de evaluación y acreditación de forma homogénea y no discriminatoria.

Las tendencias internacionales sobre acreditación apuntan a que se requiere de una sola prueba o un solo certificado en el país de origen, con reconocimiento en el país de destino. Para esto se requieren de organismos confiables que realicen funciones de acreditación en base a lineamientos internacionales.

Dentro de esta línea de acción, EMA tiene el objetivo de consolidar la agrupación continental de entidades de acreditación.

La EMA ha creado un área que permitirá que los auditores de organismos de certificación que acredite, sean reconocidos a nivel internacional.

Los Sistemas de Administración Ambiental (SSA) están basadas en una serie de reglas voluntarias a las cuales las empresas pueden adherirse para controlar mejor el impacto ambiental de sus actividades, partiendo de políticas y objetivos definidos por ellas mismas.³¹ Estos conceptos ya resultan familiares para empresarios de países desarrollados, mientras que en el mundo en vías de desarrollo comienzan a escucharse.

Los SAA pueden resultar beneficiosos tanto para el sector privado como para el sector público, la certificación puede mejorar la imagen y credibilidad de una empresa, al tiempo que el SAA y la mejora continua impulsada por las normas pueden traducirse en ahorros significativos, particularmente a través de un uso más eficiente de materiales y energía.

³¹ NYSSSEN Ocaranza, Alejandro y ESTRADA Orihuela, Sergio, *Op cit.* pag. 86

Este énfasis en la autorregulación ambiental le puede permitir a los gobiernos canalizar recursos a otras áreas de atención prioritaria.

El interés en los SAA certificables no se ha generado únicamente a partir de estos efectos beneficios potenciales. Existe la preocupación de que a pesar de su carácter voluntario, estos se conviertan en un requisito de facto para tener acceso a algunos mercados.

La relativa novedad SAA en muchos países en desarrollo, y la dependencia en consultores y certificadores extranjeros que provocan que los costos de cumplimiento sean mayores para las empresas de países no desarrollados, en particular las pequeñas y medianas.

Para la mayor parte de las empresas, la decisión de implementar y mantener un SAA, depende de una evaluación de los costos y beneficios asociados al mismo.

Los beneficios cuantificables no solo incluyen al ahorro de materiales y energía, sino aspectos como que la certificación puede reflejarse en un aumento en el valor de las acciones, y que las primas y condiciones de instituciones aseguradoras y financieras pueden ser preferenciales para empresas que cuenten con un SAA certificado.

La certificación puede resultar onerosa, especialmente para empresas ubicadas en países que no cuentan con organismos de certificación acreditados, o que de existir, no han recibido reconocimiento por parte de los mercados internacionales. En este sentido, es claro que la evaluación de la conformidad puede ser un asunto relevante desde la perspectiva del comercio.

En el caso de la norma ISO 14001, se contempla la auto declaración de conformidad, o auto certificación. Sin embargo para muchas empresas de países no industrializados es indispensable la certificación por un tercero acreditado para merecer la credibilidad de sus socios comerciales. Está situación hace necesario revisar la infraestructura de certificación existente en países en desarrollo, y los costos de sus servicios.

El valor de un certificado de cumplimiento reside en la confianza y el reconocimiento que otras empresas y mercados otorguen al organismo que certifica, y a los métodos que este utilice.³² Esto puede acarrear problemas a todos los países, pero de manera particular, a los no desarrollados, que en ocasiones enfrentan situaciones que les exige doble certificación, ya que la norma es internacional, los requisitos de certificación son locales.

Para que se de la confianza generalizada en la certificación, es necesario que cada país cuente con un mecanismo riguroso y confiable que avale a sus entidades de acreditación y organismos certificadores, y que garantice que los procesos de certificación se realizan conforme a los lineamientos internacionalmente aceptados.

En este orden de ideas, los esquemas de certificación ambiental que han aparecido en el mundo a lo largo de la última década constituyen un medio apropiado para que los establecimientos industriales lleven a cabo conductas y prácticas de desempeño y de administración de su gestión ambiental que aseguren tanto a las empresas como a la sociedad de la que dependen, un desarrollo futuro limpio, seguro y sustentable.

La certificación ambiental en el nivel global

Por un lado y en el nivel global, los procesos de certificación voluntaria se desenvuelven mayoritariamente alrededor de la certificación de las prácticas de administración ambiental que conducen al conjunto de conductas establecidas por consenso mundial por la International Organization for Standardization (ISO) a través de la norma ISO14000. La norma ISO 14000 con el apoyo de la norma ISO 14004 representan en mejor ejemplo de prácticas de administración ambiental orientadas al buen manejo de políticas, objetivos, metas, capacitación de personal, registro, documentación, control y comunicación de información ambiental relevante, al interior y exterior de la empresa, para buscar el mejor cumplimiento de la legislación ambiental nacional por parte de la empresa.

La certificación ambiental en la región de América del Norte

³² *Ibidem*, pag. 51

En la región de América del norte, la Comisión de Cooperación Ambiental del Norte de América promueve el análisis de una posible estrategia que podría conducirse por los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y México para integrar posibles programas compartidos para la verificación y certificación de tecnologías ambientales.

Una estrategia unificadora de verificación y certificación de tecnologías ambientales eleve sus posibilidades de éxito en la región de América del norte, debería también abocarse al reconocimiento de estrategias regionales compartidas que impulsen el desarrollo tecnológico con condiciones de equidad entre los tres países.

La certificación ambiental en México

Los procesos de certificación voluntaria que ocurran en México recibirán un impulso considerable con la aparición de las modificaciones realizadas a la Ley Federal de Metrología y Normalización, ello implicara que la normalización de conductas voluntarias certificables de la industria, podrán ser promovidas por las dependencias de gobierno federal que tengan facultades para ejercer acciones normalizadoras, con una amplia y plena participación del sector industrial, el cual, finalmente deberá ser el principal motor de la certificación ambiental voluntaria.

En este sentido, las actividades de certificación ambiental podrán aplicarse en México en el corto y mediano plazo, giran alrededor de los instrumentos del Sistema Integrado de Regulación Directa y Gestión Ambiental de la Industria (SIRG) desarrollado por la Dirección General de Regulación Ambiental del Instituto Nacional de Ecología.

Para apoyar a los establecimientos industriales a diseñar, conducir, evaluar y certificar su programa de gestión ambiental, el Instituto Nacional de Ecología ha elaborado guías de práctica de mejoría continua para la gestión ambiental de la grande, la mediana y pequeña industria.

A su vez las mencionadas guías de gestión ambiental, se apoyan en las actividades de administración ambiental propias de la norma ISO 14001 y de la norma ISO 14004, haciéndolas suyas, para dar soporte el manejo limpio, seguro y sustentable de las cadenas productivas y comerciales de los establecimientos industriales.

En conclusión para llegar a la certificación se debe ir más allá del cumplimiento de la normatividad ambiental, dado que es un requisito indispensable para ingresar al proceso de certificación que el establecimiento haya previamente cumplido con todas las normas, reglamentos y elementos de regulación ambiental vigentes.

CAPITULO 3

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA AUDITORÍA AMBIENTAL

3.1 Naturaleza Jurídica de la Auditoría Ambiental 3.2 Concepto sobre el Término de Auditoría Ambiental 3.3 Objetivo de la Auditoría Ambiental 3.4 Elementos Básicos de una Auditoría Ambiental 3.5 Principales Funciones de una Auditoría 3.6 Elementos Formales y Materiales de una Auditoría Ambiental 3.7 Principios Esenciales para Obtener Resultados Positivos en la Aplicación de una Auditoría 3.8 Métodos en la Aplicación de Auditorías Ambientales

3.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA AUDITORÍA AMBIENTAL

Muy debatido ha sido la naturaleza de la auditoría, entorno a la cual inicialmente se preguntaban cual era su origen, cuando un cliente se muestra interesado en los servicios del auditor, es necesario que este precise las causas que motiven su requerimiento de servicio.

Aceptados los servicios, el auditor formulara una carta en la que especificara detalladamente lo convenido con el cliente, con el fin de evitar errores o males interpretaciones que posteriormente pudiesen contraer desacuerdos.

En la carta de referencia deberán quedar asentadas las condiciones específicas a las que se ajustara el trabajo, que en términos generales serán los siguientes:¹

- Mención de antecedentes de contratación del servicio,
- Objetivo de los trabajos a realizar y alcance de los mismos,
- Especificaciones sobre el tipo de colaboración y medios,
- Mención de la categoría y personal que utilizará,
- Tiempo probable de ejecución,
- Honorarios por devengar y forma de pago,
- Forma como el cliente cubrirá gastos específicos que el auditor, en el desempeño de su cargo, se vea precisado a erogar y no son parte de los honorarios,
- Fecha de inicio de los trabajos, y
- Periodicidad y tipo de información que debe formularse.

¹ Ragazzoni Rubio, Victor M., *Guía Práctica de Auditorías Administrativas*, Edit. PAC, México, 1991, pag. 83

Tomando en consideración situaciones particulares y características del trabajo a desarrollar, se hace necesaria la formulación de un contrato formal, por medio del cual en cliente y auditor especifican derechos y obligaciones mutuas.

Partiendo de esta consideración nos podemos dar cuenta que la naturaleza jurídica de una auditoría ambiental proviene de la contratación del servicio por lo que es considerado en su origen como un Contrato de Prestación de Servicios Profesionales.

Respecto de esta modalidad el contrato se perfecciona cuando el auditado o persona representante de la industria aprueba el contrato de prestación de servicios, del cual requiere siempre de un proyecto o propuesta de servicio que debe formular el auditor o prestador del servicio, así como de la aprobación del mismo.

Se le considera pactado de común acuerdo entre el auditado y auditor prestador del servicio, por considerarse que la prestación del servicio, siempre esta sujeto a un régimen jurídico especial, como es la prestación de un servicio profesional.

De lo cual derivamos que este acuerdo de voluntad pertenece al Derecho Privado, en virtud del cual la voluntad de las partes impone como elementos esenciales para su perfeccionamiento, dadas las circunstancias de mayor o menor exclusividad, con lo cual se pretende proteger los intereses del auditado.

Una vez determinado que se trata de un Contrato Privado y que su modalidad es de los Contratos Típicos del Derecho Civil, tenemos que analizar el origen del mismo.

Definición de Contrato de Prestación de Servicios Profesionales: “Es el contrato por el cual una persona llamada profesor, se obliga a prestar sus servicios profesionales, técnicos, científicos o artísticos en beneficio de otra llamada cliente, quien a su vez se obliga a pagar los honorarios convenidos.”²

² Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Contratos Civiles*, Porrúa, México, 2003, pag. 281

Derivado de lo anterior hay que hacer una distinción entre:

Contrato de Prestación de Servicios Profesionales y Mandato. Las razones que tuvo el legislador para hacer supletorias del contrato de prestación de servicios profesionales, las disposiciones relativas al mandato, fueron que tanto como uno como en otro, hay prestación de servicios, y en ambos se tiene muy en cuenta las cualidades morales y la aptitud del mandatario; pero entre ambos contratos también existen diferencias radicales; en uno y otro hay prestación de servicios, pero en el mandato, el mandatario obra en nombre de otro y no se obliga personalmente, sino que obliga al mandante; en la prestación de servicios, el que los presta se obliga así mismo, sus actos no obligan a la persona a favor de quien ejecuto un acto.³

Contrato de Prestación de Servicios y el Contrato de Trabajo. El Contrato de prestación de Servicios Profesionales está regulado por el Código Civil y la denominada Ley de Profesiones, reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, relativa al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, aplicables en materia federal, conocida en forma abreviada como “Ley de Profesiones”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1945.⁴

El Contrato de trabajo está regulado por el Artículo 123 Constitucional y a la Ley Federal del Trabajo.

El Contrato de Prestación de Servicios Profesionales es un contrato civil típico, cuyas cláusulas se estipulan libremente por las partes, una de las cuales el profesor, no se encuentra sindicalizado ni sujeto a Contrato Colectivo de Trabajo. El contrato de trabajo existe cuando hay una relación de dirección y dependencia entre el patrón y su empleado u obrero.

Distinción entre el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales y el Contrato de Obra a Precio Alzado. El contrato de obra es precio alzado tiene como objeto, la realización de una obra por un empresario, quien toma a su cargo los riesgos y la dirección y transmisión de la misma.

³ Pérez Fernández del Castillo, *Op. Cit.*, pag.283

⁴ *Ibidem*, pag. 285

En cambio el contrato de prestación de servicios profesionales nunca es traslativo de dominio.

La clasificación del contrato:

El contrato de Prestación de Servicios Profesionales es bilateral, oneroso, con libertad de formalidades, intuitu personae, principal, de tracto sucesivo.

Elementos de Existencia:

Consentimiento: Se siguen las reglas generales de todos los Contratos, las partes deben de estar de acuerdo respecto del objeto del contrato.

Objeto: Los servicios prestados por el profesor son obligaciones de hacer, que consisten en la realización de hechos físicos y jurídicamente posibles.

Por lo que se refiere a los honorarios, deben estar dentro del comercio y ser determinados o determinables.

Elementos de Validez:

Capacidad: En este contrato se requiere la capacidad general para contratar, por lo tanto, no estar incluido en los supuestos del artículo 450 del Código Civil.

De acuerdo a la Ley de Profesiones, el profesor necesita de un título cuando vaya a desempeñar las funciones propias de un profesionista.

Vicios del Consentimiento

Como en todo contrato, en la prestación de servicios profesionales no debe existir dolo, mala fe, violencia, ni lesión.

De lo anterior concluimos que sin duda la naturaleza jurídica de las auditorías ambientales proviene de un Contrato Típico de Derecho Civil, que descende de la contratación de un servicio especializado en servicios técnicos propios de la materia, que tiene que ser realizado por un profesional de la materia, y que de acuerdo a las características mencionadas anteriormente en la solicitud de este servicio, se encuadra perfectamente dentro de esta clasificación de Derecho Civil.

3.2 CONCEPTO SOBRE EL TÉRMINO AUDITORÍA AMBIENTAL

Antes de llegar a una definición completa del término auditoría ambiental hay que analizar los diversos conceptos que aplican las diferentes entidades e identificar los puntos de convergencia en cada sector, por lo que a través del presente trabajo se plantean diversas opiniones sobre el término, procurando llegar a una definición que incluya todos los términos de referencia posible para identificar plenamente el concepto y determinar su aplicación.

La auditoría Ambiental es un instrumento de gestión que consiste, en el marco de un establecimiento industrial dado, en una evaluación sistemática, periódica y objetiva de la organización, de los sistemas de gestión y de la marcha de los mecanismos empleados para controlar y limitar el impacto de las actividades industriales desarrolladas.⁵

El interés de la ecoauditoría no se centra en la valoración de la actividad industrial en relación a las normas que establezcan máximos de emisión o cualquier otra prescripción similar.

Su objeto radica en el análisis de la eficacia de los mecanismos de gestión instrumentados por la empresa para conseguir que el impacto de la actividad sea el mínimo, es decir el sistema de ecoauditoria es una cuestión interna a la empresa, es libre de someter a la actividad industrial de que se trate a todas las auditorias que estime necesarias, entre ellas las ambientales, y de emplear los resultados de la auditoría para la promoción de la empresa o de sus productos.

Lo que presupone “la ecoauditoría es un plan de gestión ambiental, elaborado por la empresa. En la auditoría ambiental se valorara si la actividad de la empresa en un período dado se ajusto a dicho plan. Si no lo hizo, pero la desviación no supuso la infracción de las normas ambientales a que se sujeta la actividad, las consecuencias serán internas a la empresa, pero no hay ninguna posibilidad para las autoridades de interferir, pues estarían vulnerando la esfera de libre gestión del empresario en lo que su actividad se refiere”.⁶

⁵ Peña Freire, Antonio M., *Ecología y Derecho*, 2da. Ed., Editorial ECORAMA, España, 2000. pag. 246

⁶ *Ibidem*, pag 259

La ecoauditoría se define como un instrumento de gestión que comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva de la organización, el sistema de gestión y procedimientos destinados a la protección del medio ambiente, y que tiene por objeto facilitar el control por la dirección de las prácticas que puedan tener efecto sobre el medio ambiente, y evaluar su adecuación a las políticas ambientales de la empresa.⁷

La auditoría ambiental consiste en un examen exhaustivo de los equipos y procesos de una organización (industria, servicios y comercio), así como de la contaminación y riesgo que la misma genera, cuyo objeto es la evaluación del cumplimiento de las 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 organización opere en pleno cumplimiento de la normatividad ambiental, así como conforme a normas internacionales y buenas prácticas de operación e ingeniería aplicables.⁸

La LGEEPA en su artículo 38 bis, define a la auditoría ambiental como "el examen metodológico de las operaciones de una empresa respecto de la contaminación y el riesgo que generan, así como el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental y de parámetros internacionales y buenas prácticas de operación e ingeniería aplicables, con el objeto de definir las medidas preventivas y correctivas necesarias para proteger el medio ambiente".⁹

Otro concepto define a la auditoría como "el examen sistemático integral de equipos y procesos, con que una organización lleva a cabo actividades de producción, servicios o aprovechamientos de recursos naturales, con la finalidad de detectar fallas, deficiencias o incumplimientos de la normatividad ambiental y construir áreas de oportunidad para el mejor aprovechamiento de sus capacidades en el marco de la ley. Siendo concebida como una herramienta idónea para el cuidado, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, considera como universo de aplicación a todas aquellas actividades que impacte al ambiente."¹⁰

⁷ *Idem*

⁸ SEMARNAT/INE, *Op. Cit.* pag. 354

⁹ Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

¹⁰ SAMARNAT/INE, *Op. Cit.*, pag. 162

La aplicación de la auditoría ambiental se amplía a los campos de los servicios, el comercio, aprovechamientos de recursos naturales y, de manera prioritaria, a micro y pequeñas empresas.

Una definición de la Cámara Internacional de Comercio la auditoría ambiental es “ un instrumento de gestión ambiental que comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva de funcionamiento de la organización, del sistema de gestión y del equipo destinado a asegurar la protección del ambiente, a facilitar el control por la empresa de las actividades en materias ambientales y a vigilar la conformidad con respecto a la política de la empresa en relación a la legislación”.¹¹

El modelo que la auditoría ambiental retoma para el campo ambiental es la auditoría financiera establecida por las leyes de sociedades anónimas o de regulación de mercado de capitales en interés de los accionistas, acreedores y el público. Esta auditoría pertenece a la situación financiera de la empresa y a la fiabilidad de sus balances y otros documentos contables. Sin embargo, en la medida que la situación ambiental de la empresa tiene repercusiones sobre la situación financiera, el modelo de auditoría parece igualmente útil en relación a la gestión ambiental de la empresa.

Algunos autores la definen:

Es una revisión sistemática de las instalaciones, operaciones, documentos y entrevistas personales que ayudan a revelar el cumplimiento legal, (regulatorio o político), el estado de riesgo (pliego de eventos por la comunidad, el medio ambiente o los empleados) y el estado de las practicas de administración de las instalaciones sometidas a auditarse.¹²

De acuerdo a los Estados Unidos de Norte América:

Es una revisión sistemática, documental, periódica y objetiva de las condiciones, operaciones y prácticas relacionadas con el cumplimiento de requisitos ambientales, que determina la adecuación y efectividad del sistema de administración de la organización.¹³

¹¹ CEPAL, *Op. Cit.*, pag. 296

¹² UNAM, *Op. Cit.*, pag. 86

¹³ *Idem*

Para la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente:

Es la identificación, evaluación y control de los procesos industriales que pudiesen estar operando bajo condiciones de riesgo o provocando contaminación al ambiente.¹⁴

Desde un punto de vista práctico hemos llegado a la conclusión de que la auditoría Ambiental consiste básicamente de la revisión sistemática y exhaustiva de una empresa de bienes o servicios, en sus procedimientos o prácticas con la finalidad de comprobar el grado de cumplimiento de los aspectos tanto los normados como los no normados en materia ambiental y poder en consecuencia, detectar posibles situaciones de riesgo a fin de emitir las recomendaciones preventivas y correctivas a que haya lugar.

De esta forma, la auditoría ambiental se considera como el proceso mediante el cual se revisa y determina si todas las partes de una empresa o sólo algunas cumplen con los reglamentos, las políticas internas y normas, así como aquellas que no estén normadas.

3.3 OBJETIVO DE LA AUDITORIA AMBIENTAL

Desde su creación en los años 90's y hasta la actualidad el objetivo de la auditoría ambiental ha sido considerado el método para prevenir y corregir daños al medio ambiente, pero con la evolución constante en la aplicación de las auditorías, sus fines se han diversificado y constantemente cambian de acuerdo a las realidades ambientales de la empresa por lo que incluir un solo fin u objetivo es demasiado aventurado, aquí encontraremos varios de los objetivos de una auditoría buscando priorizar en la prevención ambiental.

Las Auditorías tienen como objetivo promover la mejora continua de los resultados de las actividades industriales respecto al medio ambiente, mediante el establecimiento y aplicación por las empresas de políticas, programas y sistemas de gestión ambiental en relación con sus centros de producción, la valoración sistemática, objetiva y periódica del

¹⁴ *Idem*

rendimiento de dichos elementos, y la información al público acerca del comportamiento en materia de medio ambiente.¹⁵

El propósito general de la auditoría ambiental es identificar, evaluar y controlar los procesos industriales que pudiesen estar operando bajo condiciones de riesgo o provocando contaminación al ambiente.¹⁶

Con la finalidad de prevenir de manera efectiva accidentes ambientales, el programa de auditoría incluye una evaluación técnica detallada de aspectos reglamentados como control de aguas residuales, contaminación atmosférica, residuos peligrosos y ruido, pero no solo aspectos correctivos, sino preventivos también, aún cuando no estén reglamentados, tal es el caso de las relacionados con la prevención de accidentes, como son: el diseño de las instalaciones, la operación de los procesos, el mantenimiento, la capacitación del personal, etc.

Con una auditoría ambiental se obtienen resultados a los que se argumenta es difícil llegar con la aplicación coercitiva de la ley, sobre todo cuando se trata de instalaciones industriales de gran tamaño o complejidad (refinerías, acerías). Su carácter voluntario hace posible el examen exhaustivo y sereno de un conjunto de procesos productivos que es difícil revisar en este contexto de visitas de inspección conducidas unilateralmente por la autoridad.

El objetivo de la auditoría ambiental privada es el mejoramiento de la calidad total de la producción de la empresa, un propósito que ha revolucionado la teoría de la gestión empresarial.

Los objetivos de la gestión ambiental, son todos los impactos de la producción y los productos que la empresa utiliza sobre el medio ambiente. Esto incluye la innovación de productos, el consumo de materias primas, de energía y los residuos que resultan de la producción o los productos afines de sus usos. Queda en duda si la auditoría ambiental

¹⁵ PEÑA Freire, Antonio, *Op. Cit.*, pag. 139

¹⁶ *Ibidem*, pag. 267

genera incentivos suficientes para considerar los problemas ambientales ya en escala de la innovación de productos¹⁷.

En general los objetivos de las auditorias ambientales dependen del giro de la empresa y la complejidad de su estructura pero existen estándares mínimos que están establecidos para llegar más allá de lo planteado por la norma, pero para alcanzar esos estándares mínimos las empresas deben cumplir las bases fundamentales a las disposiciones oficiales y reglamentarias y para el cumplimiento de las políticas de la misma empresa. En este sentido la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ha establecido que todas las auditorias ambientales deberán cumplir en forma particular con los siguientes objetivos:¹⁸

1. Revisar, identificar y regular la existencia, eficiencia y capacidad de las instalaciones y dispositivos con que cuentan las industrias publicas y privadas, para el cumplimiento de la normatividad ambiental impuesta por las autoridades competentes.

2. Revisar e identificar las medidas con que cuentan las empresas para evitar o disminuir los daños al ambiente, en caso de algún contratiempo.

3. En caso de presentarse accidentes que puedan producir daños al ambiente revisar e identificar los sistemas de respuesta y la capacidad del personal para ejecutarlos.

4. Revisar, identificar y regular las operaciones y procesos industriales, comerciales y de servicios, incluyendo el transporte de materias primas y productos elaborados que puedan causar daños al ambiente, por su peligrosidad o alta probabilidad de riesgo.

5. Identificar y regular las acciones que sean necesarias para prevenir emergencias ambientales derivadas de actividades que, por su naturaleza, constituyan un peligro para el ambiente.

6. Revisar, identificar y determinar si cuentan con los recursos suficientes para la atención de emergencias, en caso de accidentes generados en la empresa donde se realiza la auditoria; o con base a los recursos se pueden llevar a cabo los programas.

7. Cuantificar en tiempo y espacio los efectos al ambiente por posibles eventos accidentales debido a procesos industriales, sistemas de transporte, tratamiento o disposición de desechos, priorizando lo más riesgoso.

¹⁷ CEPAL, *Op. Cit.*, pag. 198

¹⁸ UNAM, *Op. Cit.*, pag. 93

8. Dictaminar, como resultado de la auditoria, las medidas preventivas o de control, acciones, estudios, proyectos, obras, procedimientos y capacitación que deberá realizar la empresa para prevenir la contaminación y atender emergencias ambientales.

Es sin duda hasta aquí donde encontramos que la principal base objetiva que busca una auditoría se encuentra regulada en diversos factores ambientales, buscando cumplir con metas normativas que protejan al mismo, y alcanzar la suficiente fuerza preventiva para no lastimar el medio que nos rodea.

3.4 ELEMENTOS BASICOS DE UNA AUDITORÍA AMBIENTAL

Para marcar una pauta en el cumplimiento de las etapas básicas del desarrollo de las auditorias ambientales las empresas tienen que seguir un estricto orden metodológico en la aplicación de las auditorias ambientales los cuales comprenden:

Los aspectos fundamentales de una auditoría ambiental, se compone de cuatro partes generales:

a) La planeación de la auditoría ambiental

Esta etapa, consiste en identificar las instalaciones, procesos y actividades que se auditaran, a fin de determinar el programa con las acciones que se deberán implementar para llevar a cabo la auditoria. La información básica que se incluye en el desarrollo del plan es: determinar las actividades, planes de muestreo, tiempos, responsables, procedimientos y normatividad a aplicar, equipo y recursos a utilizar.¹⁹

b) Trabajos de campo

Es la etapa de la ejecución de plan de auditoria, revisado y aceptado por el supervisor designado. En esta, el auditor hace el recorrido de campo para llevar a cabo la investigación revisión y evaluación de los materiales, instalaciones, procesos y actividades, referidas en el plan o aquellos que se detecten en forma adicional. Así,

¹⁹ *Ibidem*, pag. 94

también, se realiza la revisión documental de carácter técnico, administrativo y legal relacionado con los aspectos ambientales de la empresa.²⁰

c) Elaboración del reporte

El reporte es el resultado de las evaluaciones, verificaciones o determinaciones realizadas durante los trabajos de campo. Para ello, se realiza el análisis y evaluación tanto de la información técnica como documental y de las observaciones físicas de campo. Esta información se vierte en los términos de referencia de la Procuraduría, incorporándose las deficiencias resultantes de las evaluaciones, incluyendo las acciones preventivas o correctivas que se determinen.²¹

Se hace notar que es responsabilidad del auditor incorporar todas las deficiencias detectadas en el reporte, mismo que se compone de: resumen ejecutivo, informe de auditoría y anexos. En base, a los incumplimientos, el auditor establece un plan de trabajo o un programa de actividades que la empresa auditada deberá resolver.

d) Seguimiento

Esta etapa se realiza directamente por la PROFEPA y consiste en dar seguimiento a un plan de trabajo previamente acordado entre esta y el auditado. La finalidad es garantizar que se resulten las deficiencias detectadas.²²

Derivado del punto b) encontramos cual es el desarrollo de la auditoría siguiendo con cada una de sus etapas básicas para llegar a realizarla.

Las siguientes son las actuaciones más sobresalientes de una auditoría en el campo de su desarrollo:

- La visita previa o de revisión de la documentación;
- La reunión inicial;
- La auditoria;

²⁰ *Ibidem*, pag. 95

²¹ *Ibidem*, pag. 96

²² *Ibidem*, pag. 98

- Los documentos de trabajo;
- La reunión de síntesis;
- La reunión final.

I.- La visita previa

La visita previa es el primer momento importante de la auditoría del sistema de gestión medioambiental.

Esta visita se concreta, con la revisión preliminar de la documentación; el auditor jefe debería revisar la documentación de la organización, como declaraciones de política ambiental, programas, registros o manuales que permitan responder a los requisitos del sistema de gestión ambiental.

Este, a través de una visita a las instalaciones y del estudio exhaustivo del conjunto de la documentación del sistema de gestión ambiental, será capaz de juzgar la aptitud de la empresa para ser auditado en el momento previsto.

La visita previa debe ir seguida de un resumen por escrito.

El equipo auditor no debe, ni con ocasión de esta revisión preliminar ni en el momento de la auditoría propiamente dicha, formular ningún consejo o recomendación. La misión esencial del auditor jefe y de los miembros del equipo auditor radica en constatar las desviaciones.

II.- La reunión inicial

Su finalidad consiste, de forma especial, en:

Presentar a los miembros del equipo auditor;

Recordar los objetivos y el alcance de aplicación de la auditoria;

Presentar un resumen de los métodos y procedimientos que se emplearan para efectuar la auditoria;

Determinar los cauces oficiales de comunicación entre el equipo auditor y el auditado;

Confirmar la total disponibilidad de los medios que necesite el equipo auditor;

Confirmar la fecha y la hora de la reunión final;

Validar el programa de auditoría de forma definitiva.

En el momento de esta presentación es necesario:

Situar las instalaciones en relación con su entorno: las proximidades (zonas industriales y residenciales), las corrientes de agua (y su clasificación), los focos de contaminación externa (centros próximos, vertederos) en potencia (o en la realidad).

Repasar el pasado de la zona,

Desglosar la evolución que ha marcado la vida del centro en materia de protección medioambiental y los presupuestos asignados a estos fines.

III.- La Auditoria

En esta fase se efectúa la recopilación de la evidencia, así como las entrevistas, las visitas, observaciones de la auditoria.

La recogida de las evidencias es tarea de todo el equipo auditor y se obtiene a partir de:

Las observaciones realizadas durante las visitas a los centros de actividad (talleres, despachos, instalaciones);

Las entrevistas mantenidas con el personal presente en el centro;

El estudio de los documentos puestos a su disposición (manual, procedimientos, métodos e instrucciones, registros de cualquier clase).

Cualquier desviación constatada deberá analizarse y verificarse, por diferentes vías, con otras fuentes de información.

Una desviación debe documentarse de forma clara y precisa y debe apoyarse en evidencia tangible, información verificable, registros o declaraciones de hechos.

Es requisito indispensable que los auditores indiquen a los auditados las desviaciones constatadas. Esto debe hacerse “sobre la marcha”, con lo que se evita que el auditado descubra las desviaciones (las no conformidades u observaciones); en el transcurso de la reunión final.

IV.- Documentos de Trabajo

Para realizar una auditoría eficaz del sistema de gestión medioambiental, el equipo auditor dependerá de los documentos de trabajo.

Estos documentos de trabajo se articulan, en general, en torno a un cuestionario de auditoría proporcionado por el organismo certificador o elaborado por el auditor jefe a partir de los documentos enviados por la organización auditada.

Asimismo, se incluyen otros documentos tales como los relativos a:

- La descripción de la empresa,
- La lista de los documentos estudiados,
- La lista de las personas entrevistadas,
- La lista de las zonas visitadas,
- Los informes de auditorías anteriores,

Sin olvidar los procesos verbales que forman parte de las distintas reuniones y las fichas correspondientes a las desviaciones notificadas (no conformidades y hallazgos).

V.- La Reunión de Síntesis

Se permite que el equipo auditor concrete los hallazgos de la auditoría, logrando el consenso respecto a las observaciones efectuadas de forma individual por cada una de los miembros del equipo auditor, así como para clasificar dichas observaciones y para preparar la reunión final.

Al final de la reunión de síntesis, el equipo auditor estará listo para presentar sus conclusiones por boca del auditor jefe y a lo largo de una última reunión: la reunión final.

VI.-La Reunión Final

Al término de la auditoría, y antes de redactar el informe de auditoría, el equipo auditor debe mantener una reunión con la dirección y con los responsables de las áreas afectadas de la organización auditada.

El objetivo de esta reunión consiste en presentar los hallazgos de la auditoría ante la dirección de la organización auditada de tal forma que se asegure su plena comprensión de las conclusiones de la auditoría y que se tome nota de todas las conclusiones debidamente clasificadas (no- conformidades, faltas, tanto en la aplicación como en los documentos).

También debe permitir que el equipo auditor destaque los aspectos positivos del sistema de gestión medioambiental del auditado.

El objeto principal de esta reunión es presentar al auditado los hallazgos de auditoría de forma que se asegure que comprende claramente y tome acciones sobre la base evidencial de los hallazgos.

VII.- Informe de Auditoría

El informe de auditoría debe reflejar de forma fiel tanto el espíritu como el contenido de la auditoría. Se prepara contando con la coordinación del auditor jefe quien, es responsable de su exactitud y exhaustividad.

Son cuatro los aspectos básicos que deberá tenerse en cuenta:

1. La preparación del informe de auditoría,
2. El contenido del informe de auditoría,
3. La difusión del informe de auditoría,
4. La conservación de los documentos.

Un elemento muy importante de la auditoría ambiental es la publicidad parcialmente obligatoria y/o voluntaria.

Desde la primera evaluación ambiental y por consiguiente, de la conclusión de cada auditoría ambiental, el empresario debe hacer una declaración para informar al público, en forma resumida y comprensible, sobre el desempeño ambiental de la empresa.

La declaración ambiental debe hacer notar los cambios ocurridos desde la declaración anterior y debe ser validada por un verificador ambiental acreditado.

3.5 PRINCIPALES FUNCIONES DE UNA AUDITORIA

Los instrumentos que se han instituido para gestionar el medio ambiente atienden según el estadio temporal de su aplicación a dos tipos definidos: preventivos y correctivos. Los primeros se ponen en práctica cuando se abordan nuevos planes, proyectos o actividades y los segundos se aplican a actividades en funcionamiento.

Hoy día hay coincidencia internacional, en la necesidad de adoptar políticas de tipo preventivo, postergando las de tipo correctivo para los casos en que son la única y última alternativa posible. Es necesario fomentar actuaciones correctivas y de restauración del medio, diseñando instrumentos preventivos para los proyectos y actividades de nueva creación, o modificación de las existentes.

La gestión ambiental consiste en conducir y manejar el sistema ambiental en relación con las actividades que le afectan; la gestión ambiental puede operar de dos formas complementarias: preventiva y correctiva.

Clasificare los enfoques preventivos en primarios, secundarios y de gestión. Los primeros se refieren a la información, sensibilización y educación de la población en general, de los proyectistas y de los gestores de todo tipo. Entre los secundarios se incluye la normativa en materia de calidad ambiental, es decir, el conjunto de disposiciones legales y administrativas que fijan los límites aceptables de los parámetros ambientales y que no son otra cosa que la traducción al lenguaje jurídico de una racionalidad técnica, la investigación básica y aplicada.

Como instrumentos específicos de gestión preventiva, se considera la planificación, la reducción ambientalmente integrada de proyectos y la evaluación del impacto ambiental.²³

Las nuevas estrategias de los Sistemas de Gestión Medioambiental persiguen los siguientes objetivos, según los intereses empresariales.²⁴

- Eficiencia. Las decisiones deberán basarse en las medidas que prueben el funcionar de manera más eficaz y ser más económicas.
- Flexibilidad de respuesta. La empresa necesita tener la necesidad de responder a la regulación buscando la manera más eficiente de lograr el objetivo planteado.
- Confianza en el medio regulatorio. Para la industria es necesario poder calcular la naturaleza y el efecto probable de las medidas regulatorias en un período de tiempo considerable, a fin de planificar sus inversiones en consecuencia y no realizar inversiones tecnológicas que se perderían por el rápido cambio que sufren las regulaciones.
- Introducción gradual. Las regulaciones deberían introducirse de forma gradual, de manera que la industria cuente con el tiempo necesario para planificar una respuesta óptima. Si los gobiernos adoptan el principio de precaución, deberán velar por una introducción rápida de los instrumentos, pero deberán conceder tiempo a la industria para su cumplimiento.
- Unas reglas de juego justo. Las regulaciones deberían afectar por igual a todas las empresas comparables entre si, y los países con un grado de desarrollo económico similar deberán adecuar sus políticas a nivel internacional, a fin de evitar distorsiones en el comercio y en la competencia.
- Transparencia en el cumplimiento. Deberá ser posible velar por que cada industria cumpla con las regulaciones. No deberán existir empresas que gocen indebidamente de privilegios.

A medida que evoluciona el programa de auditoria, el énfasis cambia de solo identificar problemas a determinar el estado del cumplimiento, y de ahí a evaluar la efectividad de los sistemas de gestión ambiental.

²³ CONESA Fernández, *Op. Cit.*, pag. 431

²⁴ *Ibidem*, pag 384.

El objetivo se amplía, desde verificar el cumplimiento de la normativa más significativa hasta, en su caso, verificar el cumplimiento de la legislación nacional.

Otros programas más sofisticados se han diseñado para ayudar a la compañía a controlar el rendimiento ambiental, confirmar la ausencia de problemas y ofrecer garantías de que las funciones ambientales están operando satisfactoriamente.

3.6 ELEMENTOS FORMALES Y MATERIALES DE UNA AUDITORÍA AMBIENTAL

Evaluación ambiental es el análisis preliminar global de los problemas, efectos y resultados en materia de medio ambiente de las actividades realizadas en la empresa.

En temas anteriores se ha analizado la parte formal de una auditoría Ambiental buscando establecer cuales son los principios básicos para desarrollar la auditoria, pero es necesario en este momento, analizar cual es la parte material de una auditoria, es decir cuales son los principios que deben buscar la empresa en su parte general para poder desarrollar una auditoria.

A lo que se refiere la parte material de una auditoría ambiental debemos analizar claramente como se administra un plan de programa de evaluación para poder desarrollar una auditoría ambiental:

Para explicar como se desarrolla un programa de evaluación, hay que esclarecer que se entiende como administración del programa:

“ Es la obtención de resultados mediante la colaboración de los diferentes integrantes de un grupo de trabajo, mediante la colaboración y dirección eficaz a través de una estructura adecuada”.²⁵

Los aspectos fundamentales de una administración:

²⁵ UNAM, *Op. Cit.*, pag. 103

- a) Planeación Elegir metas y objetivos así como los procedimientos para alcanzarlos.
- b) Organización Estructura de la empresa, atribuciones y responsabilidades.
- c) Dirección Manejo de recursos humanos y materiales. Crear aceptación de metas, objetivos y procedimientos.
- d) Control Aplicación sistemática de planes y programas y de mecanismos de autoevaluación.

Administración ambiental: Conjunto de actividades que tiene como objetivo la obtención de un medio con riesgo ambiental controlado mediante la coordinación de esfuerzos y realización de programas que permitan operar bajo políticas y lineamientos de protección ambiental, basada en el conocimiento y en el convencimiento.²⁶

Por lo tanto, un sistema de administración ambiental es el marco para establecer método mediante el cual una empresa o industria puede lograr y mantener su desarrollo de acuerdo con las metas establecidas, y en concordancia a los constantes cambios reglamentarios, por presiones sociales, financieras, económicas y de competencia, así como de riesgos ambientales.

La mayoría de los sistemas de administración ambiental están integrados por una serie de funciones interrelacionadas, tales como:

Planeación.- Comprende la definición de metas, políticas, procedimientos y el establecimiento de programas presupuestales.

Organización.- Incluye el establecimiento de la estructura, delinear roles y responsabilidades, hacer la descripción y calificación de puestos, características y capacitación de personal.

²⁶ *Ibidem*, pag. 105

Dirección.- Considera la coordinación, motivación, establecimiento de prioridades, desarrollo de normas y cambios administrativos.

Comunicación.- Comprende el desarrollo y establecimiento de canales de comunicación efectivos entre los miembros de la compañía, entre cada área, con grupos externos, incluyendo mediadores si es necesario.

Control y revisión.- Es medir resultados, reconocer actuaciones, diagnosticar problemas, tomar acciones correctivas, aprender de errores pasados para posteriormente improvisar de manera creativa en el sistema.

Esta última función puede sentar las bases para la dirección, medición y evaluación del desempeño o funcionamiento del sistema. Su propósito es el de evaluar el alcance de las operaciones de una compañía manejada de manera consistente y apoyándose en los reglamentos vigentes y las políticas del gobierno, es precisamente en esta en donde la auditoría ambiental forma parte del sistema de administración ambiental.

Los requisitos para que un sistema de administración ambiental opere en forma efectiva, son los siguientes:²⁷

- Cumplir con las normas y leyes del medio ambiente: federales, estatales y locales.
- Que las políticas y procedimientos estén claramente definidos y establecidos para la industria.
- Que los riesgos de la industria estén claramente identificados y se mantengan bajo control.
- Que se cuente con los recursos necesarios, así como el equipo de trabajo especializado.

Con estas medidas las empresas podrán cumplir con su auditoría y a la vez cubrir cualquier contingencia que pudieran llegar a tener fuera del alcance competencial del equipo auditor, en su ámbito de acción.

²⁷ *IBIDEM*, pag. 106

3.7 PRINCIPIOS ESENCIALES PARA OBTENER RESULTADOS POSITIVOS EN LA APLICACIÓN DE UNA AUDITORIA

Si existen otros factores que hacen que creamos que son indispensables para efectuar con éxito una auditoria.

Estos factores están relacionados básicamente con la empresa auditada o con el auditor y su actuación, y son esencialmente:

1. Definición de alcance y extensión del programa de la ecoauditoria,
2. Responsabilidad y eficacia del equipo auditor,
3. Organización de la ecoauditoria
4. Apoyo de la Dirección de la empresa
5. Calidad de la ecoauditoría

1.- DEFINICIÓN DEL PROGRAMA DE ECOAUDITORIA

Previo a su desarrollo es imprescindible para asegurar su eficacia; además, permite que el personal de la empresa y sus directivos conozcan de antemano el contenido de la ecoauditoria y sus objetivos, familiarizándose así con ellos.

Para asegurar el éxito y credibilidad de la auditoría es necesario determinar rigurosamente.

- Los objetivos y el objeto de la ecoauditoria,
- El alcance y la extensión de la ecoauditoria , tanto en su aspecto espacial como temporal,
- El campo de aplicación, es decir, los sectores a los que afecta la auditoría,
- La periodicidad de la ecoauditoría, la revisión y la verificación del cumplimiento del plan de auditorías.

2.- RESPONSABILIDAD Y EFICACIA DEL EQUIPO AUDITOR

Son muchas las condiciones que debe reunir el equipo auditor para realizar correctamente su tarea y garantizar así el éxito de la auditoría ambiental:

Objetividad, honestidad e imparcialidad, experiencia, competencia profesional, responsabilidad, credibilidad técnica y eficacia personal.

El equipo auditor debe trabajar con un espíritu crítico al juzgar toda la información y las pruebas obtenidas para elaborar un informe imparcial del estado medioambiental de la empresa, evitando ambigüedad, influencia o favoritismo.

3.-ORGANIZACIÓN DE LA ECOAUDITORIA

Los requisitos accesorios para una correcta organización de la ecoauditoria son fundamentalmente:

- Disponer de los medios económicos que exige el desarrollo de la auditoría ambiental,
- Disponer de toda información necesaria en función de los objetivos y el alcance de la auditoría,
- Definición rigurosa de los objetivos y de la extensión de la auditoría ambiental en función de las necesidades de la empresa,
- Capacidad y eficacia del equipo auditor,
- Calidad del informe de auditor

4.- APOYO DE LA DIRECCIÓN DE LA EMPRESA

Uno de los factores que aseguran la eficacia de una ecoauditoría es el apoyo por parte de toda la empresa, y en especial del personal directivo, para sostener y secundar el programa de la auditoría y que esta pueda llevarse a acabo con éxito.

La dirección de la empresa debe conocer y evaluar con espíritu crítico los objetivos, el desarrollo y los resultados de la ecoauditoría pero al mismo tiempo debe garantizar su apoyo y su buena voluntad para asegurar su eficacia y, por tanto su credibilidad.

El apoyo se manifiesta mediante iniciativas por parte de la dirección, a saber:

1. Interés personal del Director
2. Facilidad al equipo auditor toda información, la documentación y medios materiales,

3. Aplicación de las normas internas,
4. Aplicación y cumplimiento de las recomendaciones,
5. Corrección de las deficiencias y fallas,
6. Revisión anual de dicho plan de gestión y política medioambiental.

5.- CALIDAD DE LA AUDITORIA

La auditoría debe desarrollarse apoyándose en una base sólida, cuyos elementos indispensables son:

1. Recopilación de una información rigurosa y exacta,
2. Coherencia del programa de la ecoauditoria,
3. Correcta organización del trabajo del equipo auditor,

Control riguroso de cada etapa, verificando el cumplimiento de cada uno de los objetivos.

3.8 MÉTODOS EN LA APLICACIÓN DE AUDITORIAS AMBIENTALES

La Auditoría responde a técnicas y a metodologías propias, que varían muy poco según el tipo de auditoría; no obstante ello, existen en ellas un marco común para abordarlas, el plan de auditoria, en primer lugar, y el plazo de cumplirla.

Para iniciar una auditoría cualquiera que esta fuere y a cualquier empresa o ente, se debe tener previamente un conocimiento del objeto a auditar entrevistas con los futuros auditados que permitan al auditor conocer, a grandes rasgos “ que va a encontrar” donde debe buscar lo que necesita y donde obtener la información. Esto, sumando a los conocimientos propios de su especialidad, le permitirá diseñar el plan de auditoría.²⁸

Este plan importa consignar por parte del auditor, la determinación precisa de los objetivos, los procedimientos a aplicar y las técnicas a emplear. Debe ser lo más minucioso posible, con indicación de los tiempos asignados a cada tarea (técnica) y los asistentes que la llevaran a cabo, integrándose con los papeles de trabajo y que el auditor elaborara mientras

²⁸ Conesa Fernández, *Op. Cit.*, pag. 389

diseña el plan y que enriquece con las muestras que obtiene a medida que avanza en la auditoría.

El cumplimiento de este plan en el plazo establecido, el completamiento de los papeles de trabajo preestablecidos y la obtención de muestras permitirá desembocar en la culminación del proceso: la elaboración del informe de auditoría o simplemente el informe.

Para estimar los daños que causa la contaminación, o lo que es lo mismo visto por su anverso, para estimar los beneficios de una política de descontaminación, existen varios métodos.

Con el desarrollo de las consideraciones medioambientales en los años sesenta y setenta, las empresas de estos sectores ampliaron sus medidas de protección de la población local a un concepto más amplio del medio ambiente local.

Las industrias desarrollaron procedimientos internos para la valoración y reducción de riesgos para la salud y seguridad de los operarios y para la población y entorno locales.

La condición necesaria para asegurar el éxito de una ecoauditoria, es la realización de esta mediante una metodología eficaz, exigente, y rigurosa. Por ello, las gestiones imprescindibles en la auditoría son:

- Definición de los objetivos.
- Definición del método correspondiente, es decir el tipo de auditoria.
- Control y seguimiento.
- Evaluación de los resultados y verificación del cumplimiento de los objetivos fijados inicialmente.²⁹

La ejecución de una auditoría ambiental constituye un servicio para la empresa que lo solicita. Como tal servicio debe satisfacer unos objetivos preestablecidos, y para lograrlo, el

²⁹ Seoanez Calvo, Mariano, *Auditorias Medioambientales y Gestión Medioambiental de la empresa*, Ediciones Mundi-Prensa, España, 2003, pag. 186

único camino viable es la adopción de una metodología de trabajo correcta en la cual deben estar instruidos los miembros del equipo auditor. Este método de trabajo tiene que constar de unas etapas bien definidas. El primer paso debe ser examinar la política medioambiental presentada por la empresa, a fin de verificar que las líneas de acción reflejadas en ella se ajusten a la normativa y a la legislación vigentes en cuestión de aspectos medioambientales.

Finalmente, hay que inspeccionar los riesgos medioambientales que se pueden derivar de las actividades concretas desarrolladas por la empresa.

Una vez cubiertas todas estas fases, se sacan las conclusiones pertinentes y se presenta una serie de recomendaciones a la empresa, cuya puesta en práctica rectifique las irregularidades detectadas.

La metodología debe poner énfasis en:

1. La evaluación de riesgos del negocio,
2. En el sistema de control interno,
3. En el sistema de información contable y recomendaciones sobre una amplia temática involucrada, para agregar mayor valor a los servicios profesionales de auditoría.³⁰

La metodología para valorar riesgos consiste básicamente en:³¹

1. Distinguir los riesgos del negocio, elaborando un inventario de las contingencias a que están sujetos los procesos identificados;
2. Codificar y ponderar los riesgos;
3. Elaborar una tabla de probabilidad de ocurrencia de riesgo;
4. Confeccionar una tabla de valuación de niveles de matriz de riesgo.

Con estos principios las auditorías ambientales deben de partir de la idea de integración.

³⁰ FRONTI de García, *Op. Cit.*, pag. 96

³¹ *Ibidem*

En este sentido, la metodología contemplara el estudio de las interrelaciones que se establecen entre el elemento auditado y el sistema, tanto físicas como socio-económicas.

El análisis del entorno debe incluir el marco institucional y la regulación legal, en cuanto subsistema que regula el funcionamiento del sistema ambiental.

Una auditoría no puede ser ajena al comportamiento de las instituciones de todo tipo, tanto en términos de requerimientos y exigencias como de ayudas, subvenciones o sanciones. El apoyo institucional va a ser decisivo en la capacidad y la motivación de la industria para un correcto comportamiento ambiental.

Conviene conectar la metodología que se diseñe con la que se utiliza en otros campos afines; así, resulta particularmente interesante incorporar las técnicas y procedimientos que se emplean para detectar, valorar, e incluso corregir, los impactos ambientales de la industria.

La secuencia lógica de realización de cualquier estudio una vez desahogados los lineamientos metodológicos de la Auditoría en la preparación a su desarrollo son: planificación, organización, desarrollo y conclusiones, y que puede organizarse en las siguientes fases primarias:

1) Organización de la auditoría ambiental. Una meticulosa organización de la auditoría ambiental ahorra tiempo y proporciona eficacia al proceso. Se trata de decidir lo que se quiera conseguir, con que medios se cuenta y como se va a disponer de ellos. Es una etapa decisiva para el correcto desarrollo de la auditoria, particularmente en lo que afecta a identificación de la información necesaria y coordinación del equipo auditor.

2) Información y diagnostico. En esta fase se recoge la información que se estima necesaria, se selecciona y analiza, para concluir con la identificación de problemas, riesgos y oportunidades que se le plantean a la industria, siempre considerando la actividad que realiza y el entorno donde se ubica. El diagnóstico requiere la coordinación y la

compenetración de todos los miembros del equipo auditor, dado el enfoque de globalidad que debe tener el estudio.

Este informe tiene dos objetivos:

- Resumir las conclusiones obtenidas en el diagnóstico.
- Informar a los responsables de aquellas funciones y actividades de la industria que se quiera involucrar en el proceso de generación, evaluación y selección de alternativas.

3) Medidas correctoras e información de resultados. Se definen y seleccionan en esta fase las propuestas orientadas a resolver los problemas y aprovechar las oportunidades detectadas. Se establece un sistema de reuniones y consultas con el personal de la industria, cuya experiencia es inestimable.³²

También se diseña un plan de seguimiento y control, uno de cuyos objetivos es dar continuidad a la auditoría e integrarla de una forma más completa en la gestión ambiental de la empresa.

La metodología que se utilice no debe entenderse como una estructura rígida a seguir de forma estricta, sino como un documento guía flexible. Por otro lado, el desarrollo no debe de ser lineal, sino en ciclos de feed-back, de tal manera que fases posteriores puedan retroalimentar a las anteriores, todo ello respetando el cronograma de trabajo.

³² PEINADO Lorca, Manuel, *Avances en Evaluación de Impacto Ambiental y Ecoditorias*, Editorial Trotta, España, 1997, pag. 145

CAPITULO 4

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE LA EJECUCIÓN DE AUDITORIAS AMBIENTALES

4.1 Facultades de la Administración Pública para la Aplicación de las Auditorias Ambientales 4.2 La Procuraduria Federal de Protección al Ambiente como Encargada del Cumplimiento de la Normatividad para llevar a cabo Auditorias Ambientales 4.3 Tipos de Auditoría 4.4 Bases de una Auditoría 4.5 Etapas Básicas para llevar a cabo una Auditoría Ambiental 4.6 Conceptos Básicos para la Aplicación de Auditorias

4.1 FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA APLICACIÓN DE AUDITORIAS AMBIENTALES

Los primeros antecedentes de la política ambiental en México fueron en los años cuarenta, con la promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y Agua.

En cuanto a las líneas de acción principales, han sido evidentes las políticas gubernamentales conservacionistas de los recursos naturales “renovables” y proteccionistas del medio ambiente ante incentivos económicos y sanitarios. La preocupación por el cuidado de la biosfera, el ecodesarrollo y el equilibrio de los ecosistemas surge en la década de 1970.

En los años siguientes, la creación de áreas naturales protegidas, de reservas de la biosfera, la protección de especies en peligro de extinción y en adelante el equilibrio de los ecosistemas, fueron temas recurrentes en el interés público y gubernamental.

Fue a partir de la segunda década del siglo XX que el Estado empezó a regular y administrar los sectores productivos mediante la creación de un marco jurídico y de un aparato institucional. Durante este período se impulso el desarrollo de los sectores Forestal, Pesquero e Hidráulico bajo los lineamientos de política establecidos por las principales dependencias y en concordancia con la legislación respectiva.

Sin embargo, estas estrategias no se consolidaron hasta los años setenta con la promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. En

el año de 1972 se crea la Subsecretaria de Mejoramiento del Ambiente (SMA) como parte de la Secretaria de Salubridad y Asistencia (SSA). La SMA nace para enfrentar integralmente los problemas ambientales del desarrollo desde un enfoque sanitario adoptado por el Departamento de Salubridad Pública desde 1917.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal decretada en diciembre de 1976 repartió atribuciones ambientales en las Secretarías de Salubridad y Asistencia, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Reforma Agraria y en el departamento de Pesca, y permitía la vinculación entre dependencias a través de Comisiones Intersecretariales. Paradójicamente esta nueva distribución de responsabilidades ambientales en vez de fortalecer la gestión ambiental produjo un serio debilitamiento de la misma, al fragmentar nuevamente la atención de los problemas ambientales como consecuencia de la dispersión de funciones en varias Secretarías de Estado, entre ellas la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la de Pesca. En estas condiciones, el 24 de agosto de 1978 fue creada la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental (CISA), para conocer de la planeación y conducción de la política de saneamiento ambiental, la investigación, estudio, prevención y control de la contaminación, el desarrollo urbano, la conservación del equilibrio ecológico y la restauración y mejoramiento del ambiente.

A partir de 1982, la política ambiental mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral y se reformó la Constitución Política Federal para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ambiental. En este año fue creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para garantizar el cumplimiento de las Leyes y reorientar la política ambiental del país y en este mismo año se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente.

El proceso de fortalecimiento de la gestión ambiental continuó con la creación de la Comisión Nacional de Ecología (CONADE 1985), con carácter intersecretarial, formada por la Secretaria de Programación y Presupuesto, de Desarrollo Urbano y Ecología y de Salud, con la función de analizar y proponer prioridades en materia ecológica que requirieran instrumentación sectorial.

En 1987, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en términos de la concurrencia a los tres ordenes de gobierno, en materia de protección al ambiente. Con base en esa reforma y con base en las leyes anteriores, en 1988 fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEGEPA), misma que hasta la fecha, ha sido la base de la política ambiental del país.¹

En 1989, se creó la Comisión Nacional del Agua (CNA) como autoridad federal en materia de administración del agua, protección de cuencas hidrológicas y vigilancia en el cumplimiento de las normas sobre descargas y tratamientos del agua.

En 1992, se transformó la SEDUE en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y se crearon el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

En diciembre de 1994, se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), dicha institución nace de la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales. Esta idea nace y crece desde 1992, con el concepto de "desarrollo sustentable". Es en el año de 1994 que se logra integrar finalmente la gestión de los recursos naturales en una sola Secretaría de Estado con el apoyo de diversos institutos y comisiones.²

Secretaría de Estado: "Es un órgano superior político administrativo que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado."³

Con este cambio, desaparece la Secretaría de Pesca (SEPESCA) y la SEMARNAP se integra de la siguiente forma:

Subsecretaría de Recursos Naturales.- Sus funciones anteriormente estaban en la SARH, SEDESOL

¹ www.profepa.semarnat.mx/historia/mexico/17-08-2005/22:45pm

² www.profepa.semarnat.mx/historia/mexico/17-08-2005/22:45pm

³ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2004, pag. 321

- Subsecretaría de Pesca.- Sus funciones anteriormente estaban en la
- SEPESCA.
- Instituto Nacional de Ecología, el cual dependía de la SEDESOL
- Instituto Nacional de la Pesca, el cual dependía de la SEPESCA
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, el cual dependía de CNA
- Comisión Nacional del Agua (CNA)
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)
- Comisión para el Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO) ⁴

El 30 de noviembre del año 2000, se cambió la Ley de la Administración Pública Federal dando origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). El cambio de nombre, va más allá de pasar el subsector pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) pues, de lo que se trata, es de hacer una gestión funcional que permita impulsar una política nacional de protección ambiental que dé respuesta a la creciente expectativa nacional para proteger los recursos naturales y que logre incidir en las causas de la contaminación y de la pérdida de ecosistemas y de biodiversidad, la SEMARNAT ha adoptado un nuevo diseño institucional y una nueva estructura ya que actualmente la política ambiental es una política de estado, por lo que el medio ambiente adquiere gran importancia al establecerse como un tema transversal inserto en las agendas de trabajo de las tres comisiones de gobierno: Desarrollo Social y Humano, Orden y Respeto y Crecimiento con calidad.

Al igual que en la mayoría de los países del mundo, la naturaleza de la materia ambiental hace difícil localizara en una sola institución, por lo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la reparte en varias dependencias, sectorizando o fragmentando de esta manera la gestión de las políticas ambientales.

Si bien es cierto que solamente una de las dependencias de la Administración Pública es la encargada del cumplimiento de la aplicación de auditorías ambientales es evidente que no solo una de ellas se encarga de proteger el medio ambiente y es aquí donde es importante identificar que otros sectores de la Administración Pública intervienen para

⁴ www.profepa.semarnat.mx/historia/mexico/17-08-2005/22:45pm

la aplicación de las políticas ambientales buscando siempre proteger de manera integral el ambiente para llegar al desarrollo sustentable que de equilibrio a la explotación y conservación de los recursos naturales, por eso que encontramos a otras dependencias Administrativas Federales la protección al ambiente.

DEPENDENCIA	ARTÍCULO	FRACCIONES
SEMARNAT	32 BIS	I a- XXXI, XXXV, XXXIX, XL
SSA	39	I, VII, VIII, XIV, XVII, XXI
STPS	40	XI
SAGARPA	35	IV, VII, XII, XIX, XX
SEDESOL	32	I, II, IV, IX, X, XI, XII, XV
SCT	36	XXV, XX
SRE	28	I
SE	33	III, V
SEDENA	29	XVI, XVII
SRA	41	II, III, IX, XI
SEMAR	30	IV, XI, XVII, XVIII
SEGOB	27	XXIV
SECTUR	42	II
SECON	34	III, IX, XXVII
SHCP	31	I, III, IX, X, XII, XV, XVI, XIX
SFP	37	I a IX, XIV, XVIII, XIX

El peso relativo a nivel institucional del medio ambiente sigue siendo pequeño, lo cual ha mantenido al sector ausente del Gabinete Económico.

4.2 LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE COMO ENCARGADA DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD PARA LLEVAR A CABO AUDITORIAS AMBIENTALES

En mayo de 1992, a partir de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) hubo un cambio en la manera de abordar la política ambiental en México.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecológico se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social, con las atribuciones, entre otras, de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular de los asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología.

La reforma definió que las atribuciones de la SEDESOL en materia ambiental se ejercieran a través del Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

El objetivo de la PROFEPA es promover el establecimiento y aplicación de normas, lineamientos, programas y criterios técnicos que favorezcan la protección, defensa, restauración y mejoramiento de calidad del medio ambiente en el marco de su responsabilidad atendiendo las denuncias y quejas sobre problemas ambientales que la población presente (la PROFEPA fue creada el 25 de mayo de 1992 como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social).

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales contará con los Órganos Administrativos Desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados, con atribuciones específicas para resolver sobre la materia que a cada uno se determine, de conformidad con las disposiciones aplicables.⁵

⁵ CONESA Fernández, *Op. Cit.*, pag. 352

Los órganos administrativos desconcentrados con que cuenta la SEMARNAT son:

“Órganos Administrativos Desconcentrados: Consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior; en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

En estas condiciones la descentralización es la delegación de facultades a órganos inferiores de la misma dependencia, pero con limitaciones.

Las características de la desconcentración son: Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa, La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, No gozan de autonomía económica, La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley o decreto.”⁶

- Comisión Nacional del Agua
- Instituto Nacional de Ecología
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Los órganos administrativos descentralizados con que cuenta la SEMARNAT son:

“Órganos descentralizados: La descentralización Administrativa como forma de la Administración Pública es un modo de organización mediante el cual se integra legalmente personas jurídicas, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni a la unidad financiera del mismo.

El Estado con sus relaciones con el organismo descentralizado procura asegurarse su autonomía orgánica y su autonomía financiera, dándoles los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base de la constitución de un patrimonio.

⁶ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1999, pag. 547

El organismo descentralizado relaja los vínculos de la centralización administrativa al mismo tiempo le transfiere una competencia limitada para mantener su autonomía.

El carácter esencial de un organismo descentralizado como entes públicos menores, e su autonomía orgánica.”⁷

- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
- Comisión Nacional Forestal.⁸

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es la responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables relacionadas con la prevención y el control de la contaminación ambiental, así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el logro de tal fin.⁹

En la realización de una Auditoría ambiental participarán:

- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente a través de la Subprocuraduría de Auditoría ambiental;
- Los auditores ambientales; y
- La empresa auditada.

Uno de los objetivos de la PROFEPA es realizar auditorías ambientales a las industrias que por sus características representan mayor riesgo a la población o al ambiente. Esto lo realiza a través de la Subprocuraduría de Auditoría Ambiental, la cual cuenta con atribuciones para realizar auditorías ambientales.

En cada uno de los Estados de la República la PROFEPA cuenta con una delegación Estatal, la que a su vez, cuenta con una Subdelegación de Auditoría Ambiental.

La política seguida por la Subprocuraduría de Auditoría ambiental ha sido la de buscar que el particular se acerque a la PROFEPA a efecto de convenir la realización de una Auditoría ambiental. Una vez que se haya logrado este convenio entre la empresa y la autoridad se realiza un acuerdo.

⁷ *Ibidem*, pag. 558

⁸ Reglamento Interior de la SEMARNAT

⁹ Reglamento Interior de la SEMARNAT

El acuerdo entre la autoridad y el particular se formaliza por medio de dos instrumentos legales:

El Convenio de Concertación, el cual da inicio a la autoridad y por el cual el auditado se obliga a sujetarse a los resultados que arroje la auditoría; y

El Convenio de Cumplimiento Ambiental, el cual se suscribe al final de la Auditoría para fijar los programas preventivos y correctivos, así como el tiempo para instrumentarlos por el particular.

El Reglamento Interior de la SEMARNAT establece dentro de la estructura organizacional de la Secretaría la existencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) como órgano desconcentrado encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables relacionadas con la prevención y control de la contaminación.

Uno de los principales objetivos de la Procuraduría es realizar auditorías ambientales a las industrias que por sus características representen mayor riesgo a la población o al ambiente.¹⁰

ARTÍCULO 119.- Para el ejercicio de sus atribuciones, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente contará con los servidores públicos y unidades administrativas siguientes:¹¹

- I.** Procurador;
- II.** Subprocuraduría de Auditoría Ambiental;
- III.** Subprocuraduría de Inspección Industrial;
- IV.** Subprocuraduría de Recursos Naturales;
- V.** Subprocuraduría Jurídica;
- VI.** Dirección General de Planeación y Coordinación de Auditorías;
- VII.** Dirección General de Operación y Control de Auditorías;
- VIII.** Dirección General de Riesgo Ambiental en Auditorías;

¹⁰ Reglamento Interior de la SEMARNAT

¹¹ Reglamento Interior de la SEMARNAT

IX. Dirección General de Asistencia Técnica Industrial;

X - XXI

El artículo 118 del reglamento interior de la SEMARNAT establece que la PROFEPA tendrá, entre otras, las facultades de:

VIII. “Ejercer las atribuciones de la Secretaría en materia de auditorías y peritajes ambientales, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables”;¹²

En el propio reglamento interior de la SEMARNAT se determinan las atribuciones de sus Unidades Administrativas en la realización de Auditorías Ambientales.

ARTÍCULO 122.- La Dirección General de Planeación y Coordinación de Auditorías tendrá las siguientes atribuciones:¹³

- I.** Elaborar y proponer a las unidades administrativas competentes de la Procuraduría, las políticas, criterios y estrategias para la realización de auditorías ambientales;
- II.** Formular y desarrollar los programas de auditoría ambiental, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- III.** Promover, inducir y concertar con personas físicas o morales la realización de auditorías ambientales;
- IV.** Coordinar la aplicación uniforme del procedimiento de auditoría para la atención y resolución de solicitudes a nivel nacional;
- V.** Participar en el comité de evaluación de las entidades de acreditación, conforme al reglamento respectivo;
- VI.** Desarrollar programas de capacitación técnica para la realización de auditorías ambientales, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría;

¹² *Idem*

¹³ *Idem*

- VII.** Promover las relaciones de cooperación nacional e internacional para el desarrollo en materia de auditorías ambientales, en coordinación con la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales;
- VIII.** Emitir dictámenes técnicos sobre las solicitudes para la obtención de estímulos fiscales, en actividades de prevención y control de la contaminación ambiental;
- IX.** Administrar los programas de apoyo, reconocimiento y certificación que la Procuraduría otorgue a las personas físicas o morales;
- X.** Supervisar a las unidades de verificación en el cumplimiento de los criterios en materia de auditoría ambiental;
- XI.** Acreditar el funcionamiento de los auditores ambientales certificados por la entidad competente, así como integrar una base de datos para su registro y control;
- XII.** Integrar una base de datos de las empresas registradas en el programa anual de auditoría ambiental, y
- XIII.** Las demás que le confieran las disposiciones jurídicas aplicables, así como las encomendadas por el Procurador para el cumplimiento de sus fines.

ARTÍCULO 123.- La Dirección General de Operación y Control de Auditorías tendrá las atribuciones siguientes:¹⁴

- I.** Realizar y coordinar auditorías y peritajes ambientales a las personas físicas o morales, por sí misma o a través de terceros, respetando las disposiciones en materia de confidencialidad industrial y comercial, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- II.** Emitir las observaciones sobre las medidas preventivas y correctivas, acciones, estudios, proyectos, obras, procedimientos y programas propuestos por la empresa o entidad auditada derivados del trabajo de evaluación del auditor;
- III.** Convenir las medidas correctivas y preventivas que podrán adoptar las personas físicas o morales inscritas en el programa de Auditoría ambiental;

¹⁴ Idem,

- IV.** Formular, de conformidad con los lineamientos que establezca la Subprocuraduría Jurídica, los proyectos de convenio para concertar las acciones que se deriven de las auditorías y peritajes ambientales;
- V.** Llevar a cabo el control y seguimiento de las acciones acordadas en los convenios derivados de auditorías y peritajes ambientales para asegurar el cumplimiento de las medidas correctivas que se determinen;
- VI.** Establecer y vigilar la aplicación de los criterios que deben observar los acreditados, auditores y dependencias involucradas durante el desarrollo de las auditorías ambientales y el seguimiento del programa de obras de actividades;
- VII.** Definir la permanencia o reincorporación de las personas físicas o morales en el programa de Auditoría ambiental;
- VIII.** Definir los lineamientos para evaluar el desarrollo de las auditorías ambientales y vigilar su cumplimiento;
- IX.** Recabar de los auditores, delegados y demás involucrados en la ejecución y seguimiento de las auditorías, la información técnica necesaria para definir y establecer las acciones que sean necesarias para el desarrollo de sus funciones;
- X.** Apoyar a la Dirección General de Planeación y Coordinación de Auditorías en la promoción de auditorías ambientales;
- XI.** Desarrollar estudios por sí o a través de terceros que contribuyan al mejoramiento de los procedimientos de las auditorías ambientales, y
- XII.** Las demás que le confieran las disposiciones jurídicas aplicables y las encomendadas por el Procurador para el cumplimiento de sus fines.

ARTÍCULO 124.- La Dirección General de Riesgo Ambiental en Auditorías tendrá las siguientes atribuciones:¹⁵

- I.** Supervisar que las personas físicas y morales inscritas al programa de auditoría ambiental identifiquen, evalúen y jerarquicen los riesgos ambientales en sus programas de obras y actividades en función de los impactos que ocasionen desequilibrios ecológicos;

¹⁵ Idem,

- II.** Revisar el funcionamiento de los planes de contingencia de organizaciones clasificadas como de alto riesgo inscritas en el programa de Auditoría ambiental;
- III.** Monitorear la percepción social sobre riesgos ambientales de las empresas inscritas en el programa de Auditoría ambiental;
- IV.** Recabar los reportes de emergencias ambientales asociadas con sustancias químicas para integrar la base de datos, y proporcionar información estadística sobre la misma;
- V.** Atender las solicitudes de información técnica sobre fugas, derrames, incendios y explosiones, relacionadas con el uso, manejo y transporte de sustancias químicas;
- VI.** Establecer vínculos de comunicación con las autoridades federales, estatales o municipales o con los particulares a fin de que coadyuven en la solución de problemas causados por emergencias o contingencias ambientales;
- VII.** Atender las peticiones de dictámenes técnicos y periciales que le requieran en el ámbito de su competencia, la Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio, los órganos jurisdiccionales, el ministerio público federal y los interesados, de conformidad con la legislación aplicable;
- VIII.** Solicitar información a las unidades administrativas de la Secretaría, dependencias de la Administración Pública Federal, estatales y municipales, e instituciones de investigación y científicas para atender las peticiones a que se refiere la fracción anterior;
- IX.** Fijar y aplicar criterios técnicos con relación a riesgo ambiental para la realización de auditorías ambientales;
- X.** Solicitar a las personas físicas o morales incorporadas al programa de Auditoría ambiental, la investigación de la causa raíz de emergencias ambientales para su análisis y observación de cumplimiento de medidas correctivas;
- XI.** Apoyar a la Dirección General de Planeación y Coordinación de Auditorías en la promoción del programa de Auditoría ambiental;

- XII.** Desarrollar y coordinar la verificación del cumplimiento de las acciones del programa de obras y actividades derivado de la Auditoría ambiental, en materia de riesgo ambiental, y
- XIII.** Las demás que le confieran las disposiciones jurídicas aplicables, así como las encomendadas por el Procurador para el cumplimiento de sus fines.

Las delegaciones estatales de la PROFEPA han sido facultadas para realizar auditorias y peritajes ambientales.

En algunos casos, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente puede decidir la necesidad de realizar directamente, una Auditoría ambiental cuando:

- El riesgo de la industria es alto.
- La industria esta rodeada de asentamientos humanos.
- En la zona de ubicación de la empresa, se puede dar el efecto domino por accidente.
- La contaminación generada por la industria pone en peligro la salud de la población circundante.

A estas facultades se les llama: Discrecionales

“Las facultades de un órgano administrativo están regladas cuando una norma jurídica predeterminada en forma concreta una conducta determinada que debe seguir, o sea cuando el orden jurídico establece de antemano que es lo que especialmente el órgano debe de hacer en un caso concreto. Las facultades del órgano serán en cambio discrecionales cuando el orden jurídico le otorgue cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer uno u otra cosa, o hacerla de una y otra manera.

Dicho de otro modo, la actividad administrativa debe ser eficaz en la realización del interés público, pero esa eficacia o conveniencia es en algunos casos contemplada por el legislador o reglamentos y en otros es dejado a la apreciación del órgano que dicte el acto; en ello estriba la diferencia de las facultades regladas y discrecionales de la administración.”¹⁶

¹⁶ Gordillo Agustin, *Tratado de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2004, pag. 323

Para poder llevar a cabo una auditoria, es necesaria la coordinación entre la autoridad, los industriales y los auditores ambientales, ya que cada uno de ellos cuenta con un importante papel en el proceso de Auditoría y sin la participación de alguno sería imposible la realización de este mecanismo.

4.3 TIPOS DE AUDITORIA

Entendiendo por Auditoría la revisión y verificación de diversos aspectos de una empresa, según el tema empresarial revisado distinguimos:

1. Auditorias Contables
2. Auditorias funcionales
3. Auditorias especiales

Sería indeterminado el enunciar las variadas auditorias especiales que podrían realizarse en una empresa. La Auditoría medioambiental (AMA) entra dentro de la categoría de auditorias especiales, pudiendo a su vez tipificarse en función de los aspectos intrínsecos de la misma.

Una vez situada la AMA, en el contexto de las auditorias especiales, a continuación se expone una clasificación de los distintos tipos de AMA's que normalmente vienen realizándose en el mundo empresarial.

Se hace notar que la clasificación ni es exhaustiva, ni excluyente, esto es, pueden existir AMA's no descritas y un tipo de AMA's concreto puede pertenecer a dos o más grupos tipológicos.

Las Auditorias Medioambientales se clasifican:

1.- Por la procedencia del equipo auditor.

1.1.-Auditoría medioambiental interna

1.2.-Auditoría medioambiental externa

2.-Por su objeto

- 2.1.- Auditoría del sistema de gestión ambiental
- 2.2.- Auditoría de gestión generalizada
- 2.3.- Revisión ambiental
- 2.4.- Auditoría puntual
- 2.5.- Auditoría de conformidad
- 2.6.- Auditoría de siniestros o accidentes
- 2.7.- Auditoría de riesgos
- 2.8.- Auditoría de adquisición, de fusión o de absorción
- 2.9.- Auditoría de seguridad e higiene
- 2.10.- Auditoría de recursos
- 3.- Por el entorno ambiental auditado**
- 3.1.- Auditoría medioambiental interior
- 3.2.- Auditoría medioambiental exterior
- 4.- Por su periodicidad**
- 4.1.- Auditoría medioambiental permanente
- 4.2.- Auditoría medioambiental cíclica
- 4.3.- Auditoría medioambiental discontinua
- 5.- Por la temporalidad del efecto**
- 5.1.- Auditorías de responsabilidades pasadas
- 5.2.- Auditorías de responsabilidades presentes
- 5.3.- Auditorías de responsabilidades futuras
- 6.- Por su alcance**
- 6.1.- Auditoría medioambiental integrada
- 6.2.- Auditoría medioambiental sectorial

Por la Procedencia del Equipo Auditor

Auditoría medioambiental interna

Cuando el equipo auditor forma parte del personal fijo de la empresa, y está encuadrado en un órgano competente dentro del organigrama de aquella, se dice que la auditoría, en este caso medioambiental, es interna

Auditoría medioambiental externa

Cuando el equipo auditor es independiente de la empresa, no formando parte de ella, ni teniendo relación funcional alguna con la misma, se dice que la auditoría, en este caso medioambiental, es externa.

Por su objeto

Auditorías del sistema de gestión ambiental

Se trata de una Auditoría ambiental de carácter general, que conlleva un análisis global de todo el sistema de gestión ambiental de la empresa.

Diagnostica el grado de cumplimiento de la política ambiental de la empresa, de los fines de los programas de gestión, de los estándares establecidos, de los puntos débiles y los puntos fuertes, y en definitiva de todos los objetivos y metas del sistema de gestión.¹⁷

Auditoría de gestión generalizada

Estudia el impacto general que causa una empresa sobre el medio ambiente (físico, biótico, y socio-económico y cultural), tanto interior (seguridad, higiene, condiciones de trabajo, ambiente interior, etc), como exterior (entorno sobre el que se manifiestan los efectos de la actividad).

Tiene un alcance superior a la revisión ambiental, que como veremos estudia principalmente el medio físico natural (inerte, biótico y perceptual), con posibilidad de ser agredido por el desarrollo de la actividad.

Revisión ambiental

Se trata de un análisis global de los problemas, efectos y resultados de la actividad sobre el medio ambiente.

Esta revisión proporcionará una amplia visión del impacto ambiental de las actividades de la empresa evaluada.

También puede considerarse la REA, como “una Auditoría sectorial de carácter rigurosamente medioambiental, entendiendo como tal, el estudio de los impactos que la

¹⁷ CONESA Fernández, *Op. Cit.*, pag. 152

actividad produce sobre los factores del medio físico y las correspondientes medidas correctoras que en cada caso se consideren necesarias”.¹⁸

Se identifican los impactos más importantes, con descripciones cualitativas, y su finalidad más destacada será el servir como indicador de la incidencia ambiental que la actividad pueda estar ocasionando.

Suele estudiar el entorno exterior, tipificándose como una Auditoría medioambiental del entorno exterior sectorial, de carácter genuinamente físico y, en casos excepcionales, socioeconómico.

Este tipo de revisión o evaluación debe de estar incluido en el normal proceso de gestión de la empresa, y ser emitido con una periodicidad máxima anual.

La revisión ambiental, cuando se ejecuta por primera vez, sirve para conocer inicialmente la situación actual de la actividad y servir de soporte decisorio para continuar con una Auditoría completa de todo el sistema de gestión ambiental, o seguir ocupándose únicamente de los temas estrictamente medioambientales y ecológicos.

Esta revisión ambiental ha venido llamándose, hasta hace pocos años, Auditoría ambiental, bien fuera integrada o sectorial, cuando en realidad, es una revisión y evaluación estrictamente ambiental de una actividad o de una planta o instalación donde se desarrolle la actividad.

Auditoría puntual

La Auditoría puntual examina los efectos que sobre el medio ambiente produce un producto determinado, una operación concreta de la actividad, una determinada planta, o sea, se circunscribe a un tema específico o determinado.¹⁹

Auditoría de conformidad

Los objetivos de este tipo de auditoria, son puramente defensivos por parte de la empresa.

¹⁸ CONESA Fernández, Op. Cit., pag. 167

¹⁹ *Ibidem*, pag. 169

Trata de verificar que la empresa funciona cumpliendo toda la normatividad vigente en materia de medio ambiente. Es primordialmente una AMA sectorial de carácter jurídico. A su vez forma parte de una Auditoría del sistema de gestión ambiental.

Esta Auditoría es un instrumento que cubre las responsabilidades presentes.

Auditoría de siniestros

La Auditoría de siniestro o accidentes, suele tener lugar cuando ha habido un accidente, y se precisan evidencias para ser aportadas a un proceso judicial. En este caso se trata de una Auditoría puntual, que busca las causas del accidente, intenta determinar y depurar responsabilidades (civiles o penales) y decide la estrategia para remediarlas.

Forma también parte de una Auditoría del sistema de gestión ambiental, analizando las series históricas de accidentes habidos en la empresa, verificando además, el cumplimiento de los planes de seguridad.

Esta Auditoría es un instrumento que cubre responsabilidades pasadas.

Auditoría de riesgos

Esta Auditoría trata de investigar y limitar los riesgos medioambientales que está corriendo la empresa (riesgos comerciales, sobre todo pérdida de credibilidad y/o de imagen; disminución de ventas de un producto por ser contaminante, etc.; riesgos económicos, tales como pérdida de subvenciones o ayuda, sanciones, imposición de cánones, etc.; riesgos jurídicos; riesgos de provisión de materias primas, etc.).

Se trata de una Auditoría de tipo puntual que a su vez forma parte de una Auditoría del sistema de gestión ambiental de la empresa.

Esta Auditoría es un instrumento que cubre responsabilidades futuras.

Auditoría de adquisición

Es de uso frecuente que cuando una empresa va a ser adquirida, absorbida, o se va a fusionar con otra, a requerimiento de esta última se realice una Auditoría con el fin de determinar los efectos medioambientales que la primera produce o puede producir.

De esta manera la empresa adquirente, calibra sus riesgos antes de cerrar la operación.

Auditoría de seguridad e higiene

Este tipo de auditorías tienen como objeto: la evaluación y minimización de los daños y riesgos que todo proceso empresarial puede plantear a los trabajadores; la verificación del nivel de salud e higiene de los empleados; y el análisis del cumplimiento de la normatividad vigente en los temas de seguridad e higiene en el trabajo.²⁰

Auditorías de recursos

Las auditorías de recursos tienen como finalidad el análisis de los consumos específicos de la empresa (materias primas, energía). Este análisis incluye la verificación de que se están utilizando los recursos por debajo de las tasas de consumo, renovación o uso; el estudio de rendimientos, con objeto de reducir y minimizar las pérdidas; el desarrollo de un plan de gestión óptima de recursos, evaluando las diversas alternativas de reciclaje, reutilización, reducción, etc.

Por el Entorno Auditado

Auditoría medioambiental del entorno interior

En el caso de que el espacio, o fracción del medio ambiente objeto de la auditoría, se reduzca al espacio vital interior donde se desarrolla una actividad, nos encontramos ante una Auditoría medioambiental del entorno interior.

La Auditoría medioambiental del entorno interior, toma de manera más amplia el nombre de Auditoría ambiental del entorno próximo, ya que existen actividades, que no se desarrollan en el interior de un recinto, sino que ocupan espacios abiertos.

En cualquier caso de lo que se trata es de estudiar ambientalmente el entorno del medio en el que operan y se desenvuelven los equipos humanos adscritos a la actividad auditada.

La composición del aire en el recinto cerrado de una fábrica, el nivel sonoro, la temperatura, la humedad, las condiciones de seguridad, la higiene, la presión del mando, etc., son, entre otros muchos, factores a estudiar y valorar.

Auditoría medioambiental del entorno exterior

²⁰ Seoanez Calvo, *Op. Cit.*, pag. 259

La AMAX, pretende estudiar, revisar y verificar los impactos que la actividad auditada esta produciendo en el entorno afectado.

El entorno es la fracción del medio ambiente que interacciona con la actividad en términos de entradas (recursos, materias primas, mano de obra, espacio...) y de salidas (productos terminados, residuos, empleo, rentas....) y por tanto en cuanto provisor de oportunidades, generador de condicionantes y receptor de efectos.

La delimitación geográfica del ámbito afectado es difícil, pudiendo variar extraordinariamente para los diferentes factores estudiados. Si contemplamos la ocupación del suelo por una construcción concreta, el entorno es perfectamente delimitable.

Ahora bien los efectos de la contaminación atmosférica por SO₂ en centrales térmicas y las consecuencias de la lluvia ácida sobre la vegetación, solo pueden ubicarse espacialmente de forma imprecisa.

Por ello, la solución simplista, que a veces se adopta, de delimitar un círculo de radio más o menos amplio, alrededor del punto de localización de la actividad, no es válida y sólo puede adoptarse como base para ciertos elementos y en fases preliminares de trabajo.

En definitiva, más que delimitar un ámbito geográfico en el que efectuar los estudios y ensayos precisos para llevar a cabo la AMAX, es preferible que cada experto auditor establezca el área de influencia para cada factor estudiado dentro de su especialidad.

Por su periodicidad

Auditoría permanente

Se dice que una AMA es permanente, cuando la gestión y procesos de la actividad están siendo evaluados de una manera continua en el tiempo.

Así, en una central nuclear, el nivel radioactivo en las distintas zonas y la carga radiactiva del agua de refrigeración del núcleo, están siendo controlados de manera continua, realizando incluso análisis automáticos que registran los resultados a lo largo del día mediante sofisticados equipos informatizados.

La Auditoría permanente forma parte del sistema de gestión de la empresa. Puede ser una AMAI, en caso de grandes corporaciones, aunque lo normal es que sea una AMAI permanente, apoyada por una AMAE cíclica.

Auditoría cíclica

La Auditoría periódica, llamada también cíclica, se lleva a cabo a intervalos determinados de tiempo. Forma parte de la gestión de la empresa, y su ejecución y cadencia esta institucionalizada.²¹

Puede acometerse indistintamente como una AMAI o como una AMAE, siendo más frecuente este último caso.

El control periódico de las fisuras y/o asientos diferenciales que se pueden producir en la estructura de una central nuclear puede servir como ejemplo de uno de los efectos a auditar. Las revisiones periódicas a que se somete el personal de una industria química cuyo proceso productivo conlleva riesgos de acumulación de sustancias tóxicas en el organismo, es otro ejemplo ilustrativo de este tipo de AMA.

Auditoría discontinua

Se dice que, en base a su periodicidad, una Auditoría es discontinua, cuando se lleva a cabo en el tiempo de manera intermitente no presentando una cadencia determinada.

La dirección u órgano competente, decide en función de las circunstancias del momento la realización de la AMA.

Estas circunstancias pueden ser inducidas por un fallo en el proceso productivo que indique una presunción de riesgo medioambiental, por una disposición legal de la autoridad administrativa, o bien por la simple decisión de realizar un control de calidad rutinario.

Las auditorías discontinuas, suelen ser ejecutadas por un equipo no vinculado a la empresa, o sea, que por regla general se trata de una AMAE.

Un estudio de estabilidad de taludes en un puerto de montaña de una carretera, después de unas grandes lluvias que han podido alterar la cohesión interna de las tierras, puede ser un ejemplo ilustrativo de una Auditoría discontinua.

El proceso de compra de una empresa requiere de una AMA, ya que lo que en principio se vislumbra como una buena compra, puede implicar costes medioambientales desconocidos

²¹ Seoanez Calvo, *Op. Cit.*, pag. 263

que repercutan en la rentabilidad estimada. La AMA que tiene lugar en el momento de la compra de una empresa es obviamente también una Auditoría discontinua.

Por su temporalidad del efecto

Estas ecoauditorias descritas en cuanto a su objeto anteriormente, dan una imagen temporal estática de la empresa, limitada en el tiempo y el espacio a ciertos aspectos de sus actividades.

Auditorias de responsabilidades pasadas

Estudian en el momento actual los efectos causados en tiempos pasados.

Se suelen realizar tras una circunstancia específica (p.e. un accidente o siniestro) y también, como instrumento verificador, para comprobar la eficacia de medidas correctoras de impactos, puestas en práctica en un tiempo pasado.

Son instrumentos que cubren responsabilidades pasadas

Auditorias de responsabilidades presentes

Estudia en el momento actual los efectos causados en el tiempo presente.

Cubren, pues, responsabilidades del presente, siendo su función usual el asegurar la conformidad administrativa-ambiental y jurídico-ambiental de la empresa.

También sirven para detectar impactos inmediatos en el entorno natural, debido a nuevas acciones (reformas, ampliaciones, transformación del proceso productivo...).

Obviamente, este tipo de auditorias cubren responsabilidades presentes.²²

Auditorias de responsabilidades futuras

Estudian en el momento actual los efectos previstos en un tiempo futuro.

Este tipo de auditorias presenta un carácter más dinámico que los anteriores, al convertirse en una herramienta de evaluación de riesgos y mejoras potenciales y de decisión prospectiva para prevenir los riesgos, mediante la introducción de las correspondientes medidas precautorias, protectoras y/o correctoras.

Estamos, pues, ante unos instrumentos que cubren responsabilidades futuras.

²² CONESA Fernández, *Op. Cit.*, pag. 172

Por su alcance

Auditoría integrada

En función del ámbito abarcado, una Auditoría se considera integrada cuando considera todas las variables del sistema de gestión ambiental en su conjunto. Recibe también el nombre de Auditoría completa y Auditoría del sistema de gestión ambiental.

Estudia todas las acciones que como consecuencia de la actividad causan impactos sobre los distintos factores ambientales.

La AMAIN considera todas las implicaciones ambientales derivadas de la actividad, incluyendo los aspectos técnicos; energéticos y agua; seguridad, higiene y análisis de riesgos; legislación ambiental y aspectos económico-financieros, y todo ello referido al total de los atributos ambientales.

Siempre que sea posible se debe proceder a la realización de este tipo de auditorías (AMAIN), dadas las complejas interrelaciones que existen entre los diferentes tipos de focos contaminantes (interrelación de acciones), y que sesgan los resultados de estudios de impactos sobre determinados factores específicos.

Auditoría sectorial

En función del ámbito abarcado, una Auditoría medioambiental se considera sectorial si sólo se interesa por alguna variable ambiental, (estado de la situación atmosférica del entorno próximo) por un sector determinado de la actividad (legal, técnico, económico, informático, seguridad, etc.) algunos autores la denominan Auditoría parcial.²³

4.4 BASES DE UNA AUDITORIA

Antes de iniciar una Auditoría medioambiental hay algunas decisiones y pasos importantes que hay que asumir. El primero es decidir si se realiza una Auditoría completa o no. Generalmente, los beneficios de la Auditoría Ambiental son de un elevado valor, pero hay

²³ CONESA Fernández, *Op. Cit.*, pag. 283

que tener claro el riesgo potencial que esta implica. Los riesgos deberán ser cuidadosamente estudiados y eliminados antes de realizar una auditoría.

Las motivaciones que deben tomarse en cuenta para la realización de una Auditoría ambiental deben versar sobre los siguientes criterios que ayudarán tomar la decisión más correcta si es necesaria la aplicación de una auditoría.

Aunque las circunstancias de cada empresa determinaran su propia política ambiental, existen unas bases generales:²⁴

a) Priorizar la prevención sobre la corrección: la política ambiental de la empresa debe enfocarse con preferencia hacia prevenir – evitar, reducir, compensar- el impacto ambiental de sus actividades con preferencia a la corrección de los daños causados.

b) Reducción y reutilización frente a eliminación de efluentes: es preferir reducir y, si es posible, evitar la producción de residuos, que eliminarlos una vez producidos; así mismo la reutilización, que puede entenderse como una forma de reducción, es mejor que el tratamiento posterior de los residuos para hacerlos ambientalmente inocuos o eliminarlos en verdaderos *ad hoc*. Esta idea es extensible a la prevención de todo tipo de accidentes.

c) Conocimiento de la situación y de su evolución: la información es otro punto vital de la política empresarial, de tal manera que esta debe prevenir sistemas de control que garanticen una correcta información no solo de su situación interna, sino de las oportunidades que brinda el entorno social y ambiental; la Auditoría ambiental proporciona la información que permitirá realizar una adaptación progresiva de la política ambiental a los requerimientos y su revisión periódica.

d) Comunicación: es otro punto esencial de la política ambiental. La información debe transmitirse con fluidez horizontalmente, entre departamentos, y verticalmente, entre la dirección y el personal. El conocimiento de la política y del funcionamiento del sistema de gestión ambiental ayuda a los trabajadores a entender su función y lo que se espera de ellos;

²⁴ Peinado Lorca, *Op. Cit.*, pag. 193

de esa forma se asegura la comunidad de objetivos para todos los miembros de la empresa, evitando así decisiones personales descoordinados y un funcionamiento inconexo.

Por ultimo es importante establecer mecanismos de comunicación con la opinión pública, que mejorarán notablemente la imagen de la empresa y crearán un clima de cooperación entre las administraciones y las instituciones en la protección del medio ambiente.

4.5 ETAPAS BÁSICAS PARA LLEVAR A CABO UNA AUDITORÍA AMBIENTAL

Si bien es cierto que la Ley establece que la realización de auditorias ambientales se llevarán acabo a instancia del industrial interesado, la PROFEPA puede realizarle una invitación para que someta sus instalaciones a esta práctica.

Una vez que una empresa acepta realizar una Auditoría ambiental, ya sea por iniciativa propia o por la invitación hecha por parte de la Procuraduría, se celebrará el Convenio de Concertación, el cual deberá:

Adherirse a los términos de referencia para la realización de auditorias ambientales, las cuales son realizadas por la PROFEPA a través de la Subprocuraduría de Auditoría Ambiental.²⁵

Planeación

Una de las funciones que se realizan en esta etapa es de buscar información relacionada con la industria que se va a auditar, la cual debe contener:

- Datos generales sobre la empresa
- Documentación de la planta
- Permisos y autorizaciones
- Descripción de los procesos industriales
- Análisis de entradas de materiales.

²⁵ ART. 10 Reglamento de la LGEEPA en Materia de Auditoría Ambiental

- Identificación de materias primas
- Análisis de las salidas de productos y subproductos.
- Identificación y caracterización de residuos y emisiones.
- Análisis de los sistemas y actividades de gestión de residuos.

Ya sea que la puesta en práctica de la Auditoría sea por iniciativa propia de los responsables de la empresa o bien mediante invitación que haya realizado la PROFEPA, deberá hacer la manifestación de la misma por escrito como lo establece el artículo 11 del reglamento al disponer que “ las personas interesadas en que las empresas de las cuales son responsables se sometan a la realización de una Auditoría ambiental, deberán manifestarlo por escrito a la Procuraduría, mediante la presentación del aviso de incorporación al Programa de Auditoría Ambiental, el cual contendrá la siguiente información:²⁶

I. Nombre del auditado y, en su caso, del representante legal, objeto social, giro o actividad preponderante, domicilio legal, así como copia de los Registros Federal de Contribuyentes, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto Mexicano del Seguro Social;

II. Domicilio de la o las instalaciones, sitios y rutas que serán auditados;

III. Nombre del auditor ambiental coordinador y, en su caso, de los auditores especialistas elegidos para realizar la auditoría, así como los datos de su acreditamiento;

IV. Referencia a la documentación ambiental que exista en el caso concreto, tal como informes a la autoridad; derivado de inspecciones previas, verificaciones o auditorías, y en general aquella que exprese el trabajo previo en la materia, si la hubiere;

V. Plan de Auditoría que integre los elementos que se establezcan en los términos de referencia a que se refiere el artículo 10 de este reglamento, el cual deberá contener por lo menos una descripción del proceso respectivo, calendario de actividades, programa detallado de actividades, listas de verificación y procedimientos, programas de análisis y pruebas, organigrama y curricula del personal de la empresa que apoyara los trabajos de Auditoría ambiental;

VI. Manifestación por escrito del auditor coordinador y de los auditores especializados, en donde se haga constar su compromiso de mantener la confidencialidad respecto de la

²⁶ Reglamento de la LGEEPA en materia de Auditoría Ambiental

información a que tengan acceso a través de la Auditoría ambiental, así como la obligación de cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias en la materia;

VII. Manifestación por escrito de que se aplicarán las recomendaciones resultantes de la Auditoría ambiental conforme al convenio de concertación que al respecto se suscriba, y

VIII. Plazo de inicio de la Auditoría ambiental, el cual no podrá ser mayor de treinta días hábiles contados a partir de la presentación del aviso de incorporación.

Una vez presentado el aviso de incorporación, la PROFEPA proporcionará a los responsables de la empresa auditada una lista de consultores ambientales, los cuales pueden realizar la auditoría, así como la entrega de los términos de referencia a los que debe ajustarse la misma.

Se debe formular también un programa de las actividades a realizar, ya que es en esta etapa en la que se toman las decisiones sobre la forma en que se llevará a cabo la auditoría.

Evaluación o Auditoría

Esta se considera la etapa más importante dentro del proceso de auditoría, ya que es cuando se elaboran todos los estudios a la empresa auditada, los cuales se llevan a cabo tanto dentro como fuera de las instalaciones. Es la etapa en la que el auditor pone en práctica el programa realizado con anterioridad conjuntamente con la autoridad y el responsable de la industria.

Ya dentro del proceso de Auditoría el primer paso a seguir es la recopilación de información para saber cuál es el estado real que guarda la planta y saber cuáles serán los pasos a seguir.

Durante el desarrollo de la auditoría, el consultor elegido por el industrial debe estar en constante comunicación con la PROFEPA, rindiendo informes periódicos de su actividad, paralelamente a esto, la Procuraduría podrá en cualquier momento realizar visitas a la planta auditada con el fin de verificar la labor desarrollada en ésta.

Una vez concluida la Auditoría ambiental, el auditor responsable elaborará un reporte, el cual debe contener.²⁷

- Las medidas preventivas, de control y para evitar o minimizar riesgos o daños ambientales, incluyendo el equipo, obras y actividades que deberán realizarse;
- Las medidas correctivas y urgentes, justificando su realización;
- La definición y programación para la realización de estudios de evaluación de daños al ambiente;
- Las acciones de capacitación y las de orden administrativo que proceden;
- Las opiniones técnicas relativas al reuso o tratamiento de residuos y materiales que genere la empresa auditada, y
- Una propuesta de plan de acción para la ejecución de las medidas señaladas en las fracciones anteriores, indicando plazos e inversiones para su realización, mismos que deberán priorizados en razón de sus efectos sobre el ambiente.

Desarrollado el análisis de todos los puntos establecidos en el Acuerdo de Concertación celebrado entre la PROFEPA y los responsables de la empresa auditada y detectadas las anomalías en las que incurre la empresa se suscribe un Plan de Acción.

Con la celebración del Plan de Acción la industria se ve obligada a cumplir con todas las medidas que se establezcan en el mismo dentro de los plazos y términos que se acuerden. La Procuraduría puede otorgar una prórroga en el cumplimiento del Plan de Acción siempre y cuando se trate de caso fortuito o fuerza mayor.

PostAuditoría

En esta etapa se elabora el informe final basada en la información recabada, el cual incluye las conclusiones obtenidas sobre cada uno de los procesos estudiados.

El informe final contiene un reporte de resultados que incluye:

- Un resumen ejecutivo

²⁷ Art. 15 Reglamento de la LGEEPA en materia de Auditoría Ambiental

- Un informe de auditoría; y
- Los anexos técnicos y fotográficos.

El informe debe satisfacer los requisitos mínimos para que los resultados se puedan incorporar en el convenio de cumplimiento ambiental que para tal efecto se suscribe entre la PROFEPA y el particular.

Los objetivos de este informe son los siguientes:²⁸

- Exponer el alcance de la auditoría.
- Proporcionar información a la dirección de la empresa sobre el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental y los avances ambientales observados.
- Proporcionar información a la dirección de la empresa sobre la eficacia y la confiabilidad de las medidas adoptadas para verificar las repercusiones ambientales por la industria.
- Demostrar la necesidad de adoptar medidas correctivas, cuando resulte apropiado.

La celebración del Convenio de Cumplimiento Ambiental marca el final del proceso ordinario de la Auditoría ambiental y fija las bases para las acciones que debe observar el particular para corregir las anomalías y/o deficiencias detectadas en la auditoría.

Convenio de Cumplimiento

Al aceptar un industrial someter sus instalaciones industriales a una Auditoría ambiental asume la responsabilidad de corregir las deficiencias que esta arroje, dentro de los plazos y bajo las circunstancias que para tal efecto se establezcan en el convenio de cumplimiento que se celebre con la autoridad competente.

La celebración del convenio de cumplimiento es una de las partes más importantes dentro del desarrollo de la auditoría, ya que en él se plasman las deficiencias detectadas en los resultados de la auditoría, estableciéndose el tiempo en el que las deficiencias se deben

²⁸ Carmona Lara, *Op. Cit.*, pag. 90

subsana, los responsables de las mismas y los costos que todo esto tendrá, a todas estas acciones la Procuraduría dará seguimiento como ha quedado establecido.

El tiempo para remediar las faltas ambientales está determinado por factores tales como irregularidades en el cumplimiento de la ley, situaciones de riesgo y por la inversión que las industrias deben realizar para subsana las irregularidades detectadas.

Seguimiento de la Auditoria

El fin de la implementación de una Auditoría ambiental es detectar las anomalías que se detecten dentro de los procesos productivos de una industria y una vez realizado esto, tomar las medidas necesarias para corregirlos, la PROFEPA cuenta con la facultad de verificar en todo momento el desarrollo de dichas medidas y poder así cumplir con el Convenio establecido.

La Procuraduría, por si misma o por conducto de un auditor ambiental, podrá realizar el seguimiento de los Planes de Acción, así como verificar el cumplimiento de todas y cada una de las medidas preventivas y correctivas que en el se incluyan.²⁹

Si en estas visitas la autoridad se da cuenta que la empresa no ha cumplido con lo establecido dentro del convenio de cumplimiento podrá imponer las sanciones a que de lugar.

Certificación de Industria Limpia

Con fundamento en lo dispuesto en las fracciones IV del artículo 38 bis de la LGEEPA, la SEMARNAT instrumentará un sistema de reconocimientos y estímulos que permita identificar a las industrias que cumplan oportunamente los compromisos adquiridos en las auditorias ambientales.

Este instrumento es el Certificado de la Industria Limpia el cual es otorgado por la PROFEPA a las industrias que hayan cumplido con lo establecido en los planes de acción y

²⁹ Art. 22 Reglamento de la LGEEPA en materia A.A.

dentro de los términos y condiciones convenidos una vez verificado todo esto por la misma Procuraduría.

A través del Certificado de Industria Limpia, la Procuraduría reconoce que al momento de su expedición, la instalación opera en pleno cumplimiento con la legislación ambiental vigente, así como de los parámetros extranjeros e internacionales y buenas prácticas de operación e ingeniería que resulten aplicables,³⁰ en caso de no haber normatividad nacional aplicable o por el tipo y ubicación de la industria sea necesario que cumpla con normas internacionales.

La vigencia del certificado es de dos años, pudiendo ser prorrogado por un termino igual siempre y cuando se demuestre que la industria sigue operando conforme a la legislación ambiental aplicable e incluso ha tenido una mejora en su desempeño.

Para obtener la prorroga se debe someter la industria auditada a una Auditoría de recertificación en la que se revisan básicamente los puntos pendientes de la primera auditoria.

4.6 CONCEPTOS BÁSICOS PARA LA APLICACIÓN DE AUDITORIAS

A fin de contar con una guía en la realización de las auditorias ambientales se desarrollaron los “TERMINOS DE REFERENCIA PARA LA REALIZACIÓN DE AUDITORIAS AMBIENTALES”, que es el instrumento mediante el cual se establecerá la metodología, requisitos, criterios, parámetros y especificaciones necesarias para el desarrollo de las mismas, materializándose todo lo anterior mediante el Convenio de Concertación.³¹

Estos términos de referencia son la guía completa para la realización de las auditorias ambientales, abarca aspectos tanto técnicos como jurídicos.

A continuación se mencionan algunos conceptos y procedimientos a que se hace referencia dentro del documento:³²

³⁰ Art. 25 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Auditoría Ambiental

³¹ Conesa Fernández, *Op. Cit.*, pag. 251

³² *Ibidem*, pag. 260

1.- Establece las atribuciones con que cuenta la PROFEPA para realizar auditorias ambientales a las empresas o entidades públicas o privadas de jurisdicción federal respecto de los sistemas de explotación, almacenamiento, transporte, producción, transformación, comercialización, uso o disposición de desechos, de compuestos o actividades que por su naturaleza constituyen un riesgo potencial para el ambiente, verificando los sistemas o dispositivos necesarios para el cumplimiento de la normatividad ambiental, verificando las medidas y capacidad de las empresas para prevenir o actuar en caso de contingencias o emergencias ambientales.

2.- Establece que la Auditoría ambiental consiste en verificar, analizar o evaluar y asegurar la adecuación y aplicación de las medidas adoptadas por el sistema auditado para minimizar los riesgos de la contaminación ambiental, por la realización de actividades que por su naturaleza constituyen un riesgo potencial para el ambiente, lo cual incluye las siguientes actividades:

- Las actividades asociadas con el manejo o contención de sustancias peligrosas en cantidades mayores, las emisiones de algún modo contaminantes, de procesos o instalaciones que generen otras formas de contaminación ambiental.
- Las actividades derivadas de las medidas para prevenir y actuar en caso de contingencias o emergencias ambientales.

3.- Define los sistemas de calidad como la estructura organizacional, conjunto de recursos, responsabilidades y procedimientos para asegurar que los productos, procesos o servicios cumplan satisfactoriamente con el fin al que están destinados y que están dirigidos hacia la gestión de la calidad ambiental.

4.- Define las actividades altamente riesgosas como la acción o conjunto de acciones asociadas con el manejo de sustancias peligrosas, las cuales son aquellas que por sus altos índices inflamabilidad, explosividad, toxicidad, reactividad, radioactividad, corrosividad o

acción biológica pueden ocasionar una afección significativa al ambiente, a la población o a sus bienes.

5.- El propósito de la Auditoría ambiental es asegurar que el sistema auditado es adecuado y suficiente para proteger al ambiente, por lo que el propósito del sistema auditado es asegurar el desarrollo efectivo de su política ambiental para proteger el ambiente.

6.- Respecto a las deficiencias detectadas en la auditoría, estas conllevan las medidas correctivas o preventivas que incluyen las acciones, estudios, proyectos, obras, programas o procedimientos que deberá realizar la empresa u organismo auditado para la adecuación o ajuste del sistema. Cada deficiencia se establece claramente fundamentada en la legislación mexicana, internacional o en buenas prácticas de ingeniería indicando el requisito no cumplido y la evidencia objetiva que la ávale.

Cada deficiencia conlleva una recomendación, la cual es una orientación proporcionada por el auditor para corregir la deficiencia, esta orientación es una alternativa de solución, entre todas las opciones validas que existen y son las condiciones mínimas requeridas para solucionar la deficiencia. La disposición aprobada incluye el Plan de Acción.

7.- Nos menciona cuales son las actividades auditables, las cuales dependen de:

- Las sustancias peligrosas que maneja o almacena la empresa en cantidades mayores a las de reportes establecidos en los dos listados de actividades altamente riesgosas.
- Las emisiones al ambiente a través del aire, del agua o del suelo.
- Las emisiones por procesos o instalaciones como ruido, vibraciones, contaminación visual, etc.

8.- Respecto a la planeación de la Auditoría ambiental establece lo siguiente:

- En primer lugar se debe indicar la selección de la empresa auditada, la cual se realiza de acuerdo con las actividades que representa un riesgo potencial para el ambiente, en los términos que establece la LGEEPA.
- El auditado deberá establecer, por escrito, su compromiso a cumplir con estos términos de referencia, el cual debe incluir las acciones, estudios, proyectos, obras,

planes, programas o procedimientos que sean necesarios para el establecimiento, ajuste y desarrollo para la protección al ambiente.

- Controlar sus actividades a través del programa resultante de la Auditoría ambiental, con el propósito de minimizar los riesgos y la contaminación ambiental que genera o pueda generar su sistema productivo.
- Realizar las adiciones, modificaciones o cancelaciones a los elementos de programas posteriores a la realización de la auditoria, por lo menos con el mismo grado de control aplicado a la condición original para el mantenimiento o mejoramiento del programa y su deterioro.
- Proporcionar la información general de la empresa auditada.
- Selección de la empresa auditada, la cual se realiza de acuerdo a la capacidad de realizar los trabajos encomendados.

9.- Para poder dar inicio a la Auditoría es necesario contar con un Plan de Auditoría Ambiental, el cual deberá contener:

- El programa o secuencia calendarizada de actividades que considere la planeación de la Auditoría ambiental, el desarrollo de campo y el registro y reporte de actividades.
- Los propósitos de la Auditoría ambiental, lo cual asegura que el sistema auditado sea efectivo para proteger el ambiente.
- El alcance de la Auditoría abarca las actividades que realizan la empresa, la capacidad y competencia del personal u organización asignado al desempeño de la misma, las instalaciones, equipos o componentes asociados a tales actividades.
- Los registros y los documentos que contienen los requisitos necesarios para establecer y desarrollar el programa de protección ambiental correspondiente.

10.- La investigación que realizan los auditores se basa en el Plan de Auditoria, el cual contiene los procedimientos y las listas de verificación previamente elaboradas.

11.-Una vez que concluyen las actividades de la Auditoría y antes de preparar el reporte de la misma, se deberá tener una reunión de cierre de Auditoría entre el grupo auditor y los responsables de la empresa auditada.

12.- Respecto al reporte de Auditoría ambiental, éste debe contener el resultado de las evaluaciones realizadas dentro de la auditoría. Las deficiencias resultantes de las evaluaciones se establecen individualmente y conforme a un procedimiento escrito y aprobado por los auditores ambientales.

13.- El seguimiento de la Auditoría lo realiza la PROFEPA, en base a las deficiencias detectadas durante la Auditoría para las que se establecerá un plan de acción, a través del cual se dará el seguimiento.

14.- Respecto a la inversión requerida se establecerá el total del monto estimado de conformidad con las deficiencias encontradas.

15.- En lo referente a la legislación y normatividad aplicable se establece que se deben identificar las leyes, reglamentos, códigos, normas y otras disposiciones técnicas, legales o de control aplicables a las instalaciones de la empresa por razones ambientales.

16.- Dentro del dictamen que se elabore se indicara de forma detallada las deficiencias detectadas durante el desarrollo de la Auditoría ambiental respecto del estado de cumplimiento con las medidas y requerimientos aplicables por las actividades que realiza.

17.- Las acciones correctivas o preventivas se establecen a través de recomendaciones o disposiciones y se ejecutan y verifican de acuerdo con la disposición aprobada. Estas recomendaciones establecen una alternativa de solución a la deficiencia, la cual será tomada en cuenta para la disposición proporcionada por el auditado las condiciones mínimas aceptables para la solución de la deficiencia.

Las recomendaciones y disposiciones establecerán las acciones, estudios, proyectos, obras, programas, procedimientos o las adiciones, modificaciones o cancelaciones a los mismos para la solución de las deficiencias, de conformidad con estos lineamientos.

CAPITULO 5

CAMBIOS EN EL DESARROLLO DE LAS AUDITORIAS AMBIENTALES Y LOS PROCESOS DE AUTORREGULACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE DAÑOS AMBIENTALES.

5.1 Objetivos de una Auditoría Ambiental para Prevenir Daños al Medio Ambiente 5.2 Reserva de Elementos en la Aplicación de Auditorias 5.3 Importancia del Desarrollo de las Auditorias Ambientales con más Fuerza de Ejecución 5.4 Requisitos para Realizar Auditorias Ambientales 5.5 Intervención de otras Secretarías de Estado para Impulsar con más Fuerza los Procesos de Autorregulación 5.6 Alcances y Límites de los Programas de Aplicación de Auditorias Ambientales 5.7 Propuestas para Aplicar Nuevas Reglas en las Auditorias Ambientales y en los Procesos de Autorregulación

5.2 OBJETIVOS DE UNA AUDITORÍA AMBIENTAL PARA PREVENIR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE

Como se ha demostrado en otros países, la aplicación coercitiva de la legislación ambiental es una condición necesaria pero no suficiente para lograr todo el mejoramiento ambiental de que son capaces las empresas.

Con una auditoría ambiental se obtienen resultados a los que es difícil llegar con aplicación coercida de la ley, sobre todo cuando se trata de instalaciones industriales de gran tamaño. Su carácter voluntario hace posible el examen exhaustivo y sereno de un conjunto de procesos productivos que es difícil revisar en el contexto de visitas de inspección conducidas unilateralmente por la autoridad.

Asimismo, como resultado de la revisión detallada de una instalación, la auditoría ambiental permite programar de manera integral los tiempos en los que se aplicara un conjunto de medidas correctivas que muy rara vez pueden llevarse a la práctica de un día para otro, en instalaciones industriales que por su obsolescencia requieren emprender acciones de sustitución de equipos.

La auditoría identifica el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental. En virtud de que existen efectos ambientales de la operación de las empresas que no están reguladas por la normatividad mexicana, la auditoría identifica la situación de esos aspectos respecto de normas internacionales o de buenas prácticas de ingeniería.

Dado que el objetivo de la auditoría es el cumplimiento de la normatividad y la protección del ambiente, una vez que se han detectado las deficiencias en los procedimientos y actividades de las instalaciones industriales, se define el conjunto de medidas preventivas y correctivas que son necesarias para que la instalación de que se trate logre una situación de pleno cumplimiento.

Este conjunto de medidas, que incluye obras, reparaciones, instalación de equipo anticontaminante, así como la elaboración de estudios, planes, programas y procedimientos, conforman un *Plan de Acción* en donde se precisan tiempo y forma en que se llevara a cabo cada una de estas medidas.

Vale la pena hacer notar que “la auditoría ambiental mexicana es un procedimiento que combina las ventajas de la certificación privada con las de la participación de las autoridades gubernamentales, ya que por un lado, la elaboración misma de la auditoría se encomienda a consultores privados con lo que las empresas internalizan el costo de la verificación de sus instalaciones. Por otro lado, la empresa asume compromisos frente a la autoridad gubernamental y es esta la que expide el certificado como *Industria Limpia*”.¹

El objetivo de una auditoría ambiental es la evaluación de los sistemas de gestión ambiental empleados y la determinación de su coherencia con la política de la empresa, así como el cumplimiento de las normas ambientales aplicables.

El reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de auditoría Ambiental en su artículo cuarto nos describe y nos da el objetivo de lo que es una auditoría ambiental al establecer que “ las auditorias ambientales tendrán como propósito la realización de los principios de política ambiental. En consecuencia la

¹ LEE Harrison, Manual de Auditorias Medioambientales de Higiene y Seguridad, 2ª Ed., Macgraw-Hill, México, 1997, pag. 385

Procuraduría apoyará la ejecución de dichas auditorías como un incentivo a quienes, en forma voluntaria, asuman compromisos adicionales al cumplimiento de la legislación ambiental y sus disposiciones reglamentarias, con el fin de prevenir, minimizar, restaurar, recuperar o compensar los daños ambientales que puedan producirse o se hayan producido por quienes realicen obras o actividades que generen efectos adversos al ambiente y los recursos naturales.”²

El principal objetivo de la auditoría es la revisión completa de las instalaciones de las empresas productoras de bienes y servicios para saber el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental, con la finalidad de identificar y controlar los procesos que provoquen o puedan provocar un riesgo o daño al entorno ecológico.³

El proceso de auditoría también evalúa en que medida los procedimientos administrativos, las actividades productivas y las prácticas comerciales son adecuadas y consistentes con las obligaciones legales, los lineamientos institucionales, estándares, protocolos de seguridad y buenas prácticas de ingeniería.⁴

Una auditoría se inicia en el momento en que el empresario está convencido de los beneficios que esta acarreará a sus instalaciones, ya que podrá corregir de manera coordinada con la autoridad las deficiencias en las que incurra contando con plazos para llevar a cabo las acciones necesarias a fin de cumplir con la normatividad aplicable.

5.2 RESERVA DE ELEMENTOS EN LA APLICACIÓN DE AUDITORIAS

SI bien es cierto que las auditorías ambientales tienen importantes ventajas en su aplicación, es un hecho que no siempre son beneficios los que se puede encontrar una empresa cuando son llevadas a cabo, algunas causas o elementos que influyen en esa decisión son tan importantes que muchas veces son los obstáculos que son determinantes en su aplicación.

² Reglamento de la LGEEPA en materia de Auditoría Ambiental

³ SEMARNAT/INE, *Op. Cit.*, pag. 156

⁴ CONESA Fernández, *Op. Cit.*, pag 352

Es el caso que la necesidad de la incorporación de los supervisores, es lo que incrementa de manera importante el costo de las auditorías.

Otra decisión importante que hay que tomar en consideración antes de actuar, es por ejemplo el rechazo de las empresas a que personas ajenas a ella conozcan intimidades que, normalmente, se prefiere que queden dentro de la propia empresa. Aunque este rechazo siempre existirá, se trata de paliarlo imponiendo a los auditores externos y a los verificadores ambientales la obligación de no divulgar, sin la autorización de la dirección de la empresa, la información y los datos obtenidos en el desempeño de sus actividades respectivas.

Otra razón en la que hay que prestar atención, a fin de evitar que la auditoría de un sistema de gestión ambiental termine por parecerse a una auditoría del sistema de gestión de la calidad o de higiene y seguridad laboral, en este sentido la frontera entre ambas materias debe quedar bien definida para no incurrir en desgastes innecesarios e inclusive buscar encontrar acuerdos entre ambas materias para que se complementen una con otra y por ambas vías cumplir con la normatividad aplicable en ambos campos.

En cualquier caso, al decidir si debe participar o no, una empresa deberá tener en cuenta que esta sometiendo al criterio de terceros, sobre los que no tiene control alguno, una parte de la auditoría de su actividad, a la vez que se embarca en gastos y gestiones adicionales.

Una causa que podría ser fundamental en la toma de la decisión es considerar que si los auditores definen los estándares con demasiada rigidez se podrían reducir los incentivos para el avance de la auditoría. Las empresas se podrían conformar con cumplir simplemente los estándares y resistirse a perfeccionar y seguir desarrollando la auditoría, con objeto de incrementar su valor potencial para la organización y para los inversores de esta manera solamente se limitarían a cumplir y no avanzar, por lo que es importante que los auditores al momento de aplicar la auditoría estén totalmente convencidos y seguros que los datos proporcionados por la empresa sean los adecuados para determinar que la auditoría que están a

punto de aplicar sea la correcta de acuerdo a los tipos de auditoría que existen y sea la que necesariamente cumple con las necesidades y expectativas de la empresa.

El programa de auditoría ambiental ha permitido mejoras sustanciales en una parte muy importante de la industria en México, a las que difícilmente se pueden llegar en el contexto de procedimientos administrativos de carácter coactivo. Sin embargo, ello no significa que se puedan prescindir de los procedimientos coactivos. De hecho, la posibilidad de ser objeto de sanciones o medidas severas es para muchas empresas uno de los motivos para emprender una auditoría voluntaria.

De estos criterios, se puede demostrar que muchas veces es más importante pensar en la aplicación de una auditoría ambiental inclusive junto con las inversiones potenciales a largo plazo que esto incluye, a estar a expensas de recibir una penalidad por la falta de cumplimiento con la normatividad ambiental.

5.3 IMPORTANCIA DEL DESARROLLO DE LA AUDITORIAS AMBIENTALES CON MÁS FUERZA DE EJECUCIÓN

Son muchas las razones por las cuales las auditorias ambientales se tendrían que aplicar con más rigidez en su estructura, pero si bien es cierto como lo mencionamos anteriormente la aplicación coercitiva no cambiaria la forma de dejar de ver a las auditorias como simples requisitos que hay que cumplir sin esperar la intención de la misma empresa de alcanzar estándares cada vez mas amplios, por lo que considero es más importante hacer cambios en la forma de acceder a ellas sin tener una obligación coercitiva que nos impulse; y mejor buscar mecanismos de accesibilidad que nos permitan tener mayor control en su aplicación.

Algunos de los cambios que podrían ayudar a fortalecer los beneficios de una auditoria, esta el *Fortalecimiento del marco legal* en donde se debe continuar con un proceso permanente de actualización y ampliación del marco legal y normativo que regule las actividades que se desarrollan en todos los niveles de la sociedad. Una parte fundamental en el cumplimiento de un marco legislativo adecuado a las necesidades de México es fortalecer los esquemas de vigilancia y monitoreo que garanticen el cumplimiento de la normatividad ambiental; así como

la implantación de un sistema de responsabilidad por daño ambiental y acceso a la justicia ambiental.

Adicionalmente, se necesita orientar la elaboración de Normas Oficiales Mexicanas que favorezcan el uso de incentivos económicos y fiscales, así como actualizar y ampliar el marco regulatorio y normativo existente.

Con la finalidad de motivar a los organismos industriales, de servicios y de comercio, su adhesión al Programa de Auditoría Ambiental, se propone que el Gobierno Federal otorgue Estímulos Fiscales más amplios a los ya previstos, a aquellas micro y pequeñas empresas que desean de manera voluntaria, realizar un examen metodológico de sus operaciones respecto de la contaminación que generan y den cumplimiento al convenio de concertación que en su caso se celebre.⁵

Conducir los intereses ambientales de los particulares y de la sociedad mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, ante las autoridades jurisdiccionales y administrativas.

Es mediante el desarrollo y operación de un sistema de información nacional moderno y eficiente que permita organizar y dar seguimiento, inclusive detallado, a cada uno de los procedimientos administrativos instaurados en contra de las fuentes de contaminación, de forma que se garantice su conclusión efectiva. Es decir, la ejecución eficaz de las medidas necesarias para subsanar las infracciones a la normatividad ambiental.

Elaborar y mantener permanentes guías para el cumplimiento de la normatividad ambiental dirigidas a los responsables de la operación de las fuentes de contaminación.

Extender el esquema de aplicación del Programa de Auditoría Ambiental a todas las actividades, categorías de organizaciones y a todos los niveles de desempeño ambiental.

⁵ SEMARNAT/INE, *Op.Cit.*, pag 168

Desarrollar la propuesta de evaluación para la micro y pequeña industria en la aplicación de auditorías ambientales que vayan de acuerdo a sus necesidades.

Adecuar el sistema de captación de información de emergencias ambientales, de estudios de evaluación de daños y de resultados de investigación de accidentes para la detección de incumplimiento de las medidas de seguridad y planes de atención a emergencias cuando las empresas hayan realizado su auditoría y firmado el convenio para determinar cual es el tiempo y las medidas que se comprometieron a cumplir con la auditoría.

La Procuraduría no impone a la empresa sanciones por el incumplimiento de la normatividad, salvo que se trate de medidas de seguridad que sean de urgente aplicación o que exista una denuncia popular que lo justifique cuando ya se haya realizado una auditoría que demuestre cuales son las deficiencias que hay que combatir, en este sentido buscar una forma de ejercer con más fuerza la presencia de la Procuraduría cuando estén las empresas incumpliendo con las modificaciones a que se obligaron después de que haya transcurrido el plazo en el convenio que se obligaron a cumplir.

5.4 REQUISITOS PARA REALIZAR AUDITORIAS AMBIENTALES

La Auditoría Ambiental consiste en verificar, analizar o evaluar y asegurar la adecuación y aplicación de las medidas adoptadas por el sistema auditado para minimizar los riesgos de y la contaminación ambiental, por la realización de actividades que por su naturaleza constituyen un riesgo potencial para el ambiente.

Por lo tanto, la Auditoría Ambiental determina si el sistema es efectivo o no para proteger el ambiente y en caso de no serlo se establecen las medidas correctivas o preventivas, que deberá realizar el auditado.

Esto implica un proceso de Auditoría Ambiental, el cual se logra en cuatro pasos o medidas: la planeación, ejecución, reporte y seguimiento.

La información a que se accesa durante la Auditoría es considerada estrictamente confidencial por las partes involucradas y su uso se restringe a propósitos de evaluación.

PLANEACIÓN DE LA AUDITORÍA AMBIENTAL

Plan de la auditoría ambiental

Como requisito, para antes de la firma del contrato o del inicio de las actividades se requiere el desglose o detalle del plan de auditoría que deberá contener, como mínimo, lo siguiente:

- Programa o secuencia calendarizada de actividades como:
 - Planeación de la auditoría ambiental
 - Desarrollo en campo
 - Registro y reporte de resultados

- Propósito de la auditoría ambiental es asegurar que el sistema auditado es efectivo para proteger el ambiente.

DESARROLLO EN CAMPO

La etapa de ejecución se realiza conforme al plan de auditoría revisado y aceptado por el supervisor designado.

El desarrollo de auditoría en campo consiste en:

- Reunión inicial:

Esta reunión debe ser conducida por el auditor líder y deben estar presentes los directivos del área y organización a auditar.

El propósito de la reunión es confirmar el alcance de la auditoria, dar a conocer el plan de auditoria, presentar el grupo auditor, conocer al personal a contactar, definir la agenda de trabajo, establecer los canales de comunicación y plantear la reunión final de auditoria.

- **Conducción de la auditoría:**

La investigación que realizan los auditores se basa en el plan de auditoría el cual contiene los procedimientos y las listas de verificación previamente elaboradas. Si los auditores consideran conveniente para la investigación incluir más preguntas, se deben incluir para contar con los elementos suficientes en la toma de decisiones.

Los requisitos del programa de protección ambiental, deben ser evaluados en base a evidencias objetivas. Las desviaciones detectadas por los auditores deben ser documentadas y toda la información a la que se tenga acceso debe ser manejada con la confidencialidad necesaria.
- **Reunión final**

Después de que se concluyan las actividades de auditoría y antes de preparar el reporte, se debe tener una reunión de cierre de auditoría entre el grupo auditor y la directiva de la organización auditada para dar a conocer, por el auditor líder, a la organización auditada la conclusión de la auditoría y aclarar dudas.

El reporte de la auditoría se entregará posteriormente a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

REGISTRO Y REPORTE DE LA AUDITORIA AMBIENTAL

En este registro se reporta al supervisor designado por la PROFEPA para su revisión, comentarios y liberación.

Los comentarios se establecen conforme a lo indicado en este documento y se incorporan por el auditor a satisfacción de la PROFEPA.

El reporte de la Auditoría Ambiental debe contener el resultado de las evaluaciones realizadas durante la auditoría.

- Es necesario un desglose ordenado y secuencial de las porciones o partes de la auditoría.

Las deficiencias resultantes de las evaluaciones se establecen individualmente y conforme a un procedimiento escrito y aprobado por el auditor jefe del grupo de la auditoría ambiental.

El reporte de la Auditoría Ambiental deberá contener en las siguientes porciones:

- Resumen ejecutivo
- Informe de auditoría y
- Anexos

SEGUIMIENTO

La fase de seguimiento se realiza por la PROFEPA con base a las deficiencias detectadas durante la auditoría.

Para todos y cada una de las deficiencias se establecerá un plan de acción (plan de trabajo) a través del cual se dará seguimiento a la auditoría.

La auditoría se cierra con la última deficiencia y se reporta.

Se entrega un plan de trabajo calendarizado para las acciones correctivas o preventivas recomendadas.

5.5 INTERVENCIÓN DE OTRAS SECRETARÍAS DE ESTADO PARA IMPULSAR CON MÁS FUERZA LOS PROCESOS DE AUTORREGULACIÓN

Como se ha demostrado la Administración Pública a través de su fuerza coactiva no podría llegar a obtener los resultados que se necesitan para poder impulsar con fuerza los procesos autorreguladores, más bien lo que se necesita es un apoyo intersectorial y cambios de las políticas públicas para poder obtener resultados en la aplicación del programa.

Los cambios propuestos están encaminados al Fortalecimiento de la Política Ambiental en los procesos de toma de decisiones en el campo ambiental tienen una visión de largo plazo, lo que obliga a un entendimiento claro de las implicaciones que tiene la incorporación de una estrategia nacional en todos los sectores de la sociedad. Por lo tanto, se necesita fortalecer,

ampliar y, en su caso, modificar el diseño y ejecución de la política pública ambiental uniéndola incluso a la política económica de manera tal que todas las áreas del sector público consideren la variable ambiental como un elemento prioritario en cualquier proyecto de desarrollo encontrando el ámbito ecológico en el plano económico a través de sus órganos correspondientes.

En tal virtud podemos afirmar que si bien es cierto que nuestra legislación ambiental en materia de autorregulación y auditoría ambiental presenta algunas deficiencias, también lo es que las mismas pueden ser perfectibles siendo necesario tomar en consideración que los Programas no están siendo adecuados a las condiciones económicas, culturales y sociales de nuestro país, razón por la cual no cumplen con el objetivo para el que fue creado, consistente en la implementación a nivel federal de un sistema de gestión ambiental voluntario que permita a las organizaciones mejorar su desempeño ambiental, por lo que es necesario encontrar esta cuadratura que permita llegar a todas las entidades federativas desde la micro a la gran empresa, para que las autoridades estatales incluyan dentro de su agenda, la ayuda que brinde asesoría que se busca para encontrar una línea de convergencia entre las empresas y las autoridades y los beneficios que traería en su aplicación la autorregulación por lo que el trabajo está en los tres niveles de gobierno para prestar estos servicios a través de las entidades correspondientes para promover los programas aplicables a una autorregulación.

Se teme que la auditoría ambiental atraiga a las empresas ya ambientalmente eficientes mientras que las empresas débiles, sobre todo las pequeñas y medianas, queden fuera. Sin embargo, parece que la voluntariedad se justifica por la existencia de problemas metodológicos, la ausencia de experiencias suficientes y también la lógica de autorregulación por lo que es importante que las autoridades estatales desarrollen sus propias guías metodológicas para poder desarrollar un proceso autorregulador, esto con la ayuda de la SEMARNAT para que participen coordinadamente entre estos dos niveles de gobierno en crear sus propios métodos que serán aplicados de acuerdo al giro de la empresa y a la región que pertenecen.

Es importante que dentro de las nuevas tendencias en la aplicación de apoyos por parte de las autoridades, si no queremos incluir solamente a la micro y mediana empresa y descuidar a las grandes empresas e impulsar su constante apoyo a este programa de autorregulación es importante incluir la materia de Seguros, bancos y otras exigencias en la materia ambiental con la intención de que, los inversores y aseguradores también estén presentes. En los últimos años están proliferando los programas de inversión ética, lo que refleja el deseo de muchos inversores de dar soporte financiero solo aquellas compañías que se comportan de una manera responsable con el medio ambiente. Hay, por otro lado, razones económicas para ello: la estructura de la responsabilidad legal por daños al medio ambiente se basa en el principio de “quien contamina paga” con lo que la rentabilidad de las inversiones se puede ver seriamente afectada si los accionistas tienen que soportar estas cargas por contaminación. Los bancos consideran igualmente estas cuestiones al conocer los créditos.

También es cada vez más difícil y costosa la obtención de seguros que cubran los riesgos medioambientales. La consecuencia directa es que un incidente que afecte al medio traería consigo una fuerte pérdida financiera, que se traduce directamente en reducciones en el precio de las acciones así como en el de los dividendos.

Por estas razones es importante considerar nuevas tendencias ambientales en el plano financiero esto debido a que estamos en un medio globalizado y que cada vez más los grandes mercados financieros también consideran estas situaciones, por lo que sería importante que el sector bancario y financiero de nuestro país a través de las autoridades competentes consideraran estas propuestas como una ayuda al sector empresarial fortaleciendo las instituciones correspondientes y su marco normativo.

Por otro lado para lograr incluir dentro la actividad económica de una nación los recursos naturales, deberán contabilizarse dentro de las cuentas nacionales. A fin de posibilitar la mediación del impacto sobre el medio ambiente, había que utilizar el sistema de cuentas nacionales, reflejándose en estas cuentas el patrimonio natural. Ocurre que la medición del crecimiento económico es a través del producto interno bruto y del patrimonio neto nacional, lo cual no incluye la incidencia ambiental.

La valorización y la contabilización de los recursos naturales ambientales presentan los métodos:

- a) Gastos defensivos (estimación de los costos para proteger el medio ambiente);
- b) Agotamiento y degradación (contabilización de la explotación y deterioro de los recursos naturales.)

La contabilidad de costos también debería reflejar el impacto del medio ambiente por lo que debería ser considerado dentro del plano económico por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, al participar la PROFEPA en el Gabinete de Orden y Respeto, se ha establecido que existan más acuerdos entre las Secretarías de Estado involucradas como por ejemplo los acuerdos con las Secretarías de la Defensa Nacional, de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República, a fin de contar con su apoyo para la realización de operativos ambientales.

En este sentido la inclusión de cooperación con el SAT a través de la Administración General de Aduanas, así como esta administración tiene un catálogo de productos que entran al país como mercancías sensibles en su introducción al país, debería existir un catalogo similar con las empresas importadoras que se dedican a la importación de materiales peligrosos y de elementos tóxicos que puedan traer un riesgo al utilizarlo en un procedimiento industrial o de fabricación.

Buscar la coordinación con las unidades administrativas de la Secretaria de Trabajo y Previsión Social, Secretaria de Salud, Secretaria de Gobernación a través de Protección Civil y otras áreas de la SEMARNAT relacionadas con riesgos al ambiente seria también importante considerar para tratar de minimizar riesgos y detectar posibles accidentes.

La aplicación coercitiva de la legislación ambiental es una condición necesaria pero no suficiente para lograr todo el mejoramiento ambiental que pueden lograr las empresas hoy en día.

Por lo que los procesos autorreguladores ofrecen un entorno a las empresas públicas y privadas que están dispuestas a desarrollar junto con la autoridad gubernamental, acciones de mejoramiento ambiental y cumplimiento con la ley, lo que trae consigo cumplimiento normativo y beneficios comerciales a las empresas que decidan aplicar este programa.

5.6 ALCANCES Y LIMITES DE LOS PROGRAMAS DE APLICACIÓN DE AUDITORIAS AMBIENTALES

El Programa Nacional de Auditoría Ambiental tiene como propósito esencial definir las medidas preventivas y correctivas necesarias para proteger el medio ambiente. Constituye un instrumento metodológico esencial para el examen de la operación de la planta industrial ya existente respecto de la contaminación y riesgo que genera, así como en relación al grado de cumplimiento de la normatividad ambiental.

La aplicación de este programa conlleva a que al someterse a este programa la empresa adecua sus procesos productivos a la legislación ambiental vigente mejorando su desempeño ambiental por las inversiones que realiza a fin de mejorar dichos procesos.

Por medio del Programa de Auditoría Ambiental las empresas se someten de manera voluntaria a un análisis exhaustivo de sus instalaciones y operaciones respecto de la contaminación y el riesgo que generan, así como el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental vigente en nuestro país y de parámetros internacionales y de buenas prácticas de operación e ingeniería aplicables en los casos en que no se cuentan con Normas Oficiales Mexicanas.

Como resultado de este programa se ha demostrado la disposición de las empresas a colaborar con las auditorias ambientales en mejorar el entorno ambiental sin el temor de que al tomar estas medidas puedan verse afectadas sus intereses económicos y comprobando que contrariamente a esto los costos de producción disminuyen al aplicar la tecnología correcta en los procesos productivos.

Es de destacar que en un gran número de casos en las auditorias ambientales realizadas ya mencionadas, lo que se audito no es el todo de la planta o fábrica, sino algún proceso o área de la misma, por lo que la información referida puede no reflejar con claridad la realidad existente de dicha instalación.

Anteriormente, la relación entre la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como autoridad ambiental y el particular estaba limitada a la discusión permanente sobre los valores y límites de las normas y los procedimientos legales derivados de las visitas de inspección, razón por la cual se emprendió el Programa Nacional de Auditoría Ambiental de carácter voluntario, cuyo principal propósito es establecer mecanismos de colaboración coordinada a fin de lograr avances en el control de la contaminación y en aspectos de prevención y seguridad ambiental, sin que el mismo trajera como consecuencia la aplicación de sanciones.

Dicho programa arrojó beneficios sustanciales tales como:

1. Comprobar el grado de cumplimiento de la normatividad (administrativos-legales como autorizaciones y registros; emisiones a la atmósfera; etc.)
2. Establecer la programación de acciones para minimizar riesgos de alteración al entorno, a las personas y sus bienes;
3. Obtener ahorros a través de un manejo adecuado de materias primas y productos terminados,
4. Mejorar la imagen pública y fortalecer el arraigo de una cultura ecológica;
5. Definir sistemas de prevención que minimicen los riesgos, los eviten o los reduzcan;
6. Instrumentar planes de atención de contingencias y emergencias ambientales y
7. Comprobar el cumplimiento de la normatividad, en renglones como son la seguridad industrial, salud ocupacional y control del ambiente.

No obstante el referido programa también presentó deficiencias tales como:

- I. Ser conducto exclusivamente por el Gobierno Federal;
- II. Aplicar términos de referencia ambiguos de aplicación genérica;
- III. Originar discrecionalidad por parte de la autoridad al no permitir que personas morales debidamente acreditadas verificaran el cumplimiento efectivo del plan de acción;
- IV. Al ser los centros regionales órganos concentrados de la Administración Pública Federal sus facultades se encontraban

- limitadas a ésta, por lo que no se apoyaba directamente a las industrias;
- V. Falta de implementación de una capacitación permanente del sistema de producción;
 - VI. Falta de difusión del Programa de Auditoría Ambiental y
 - VII. Falta de reconocimiento internacional.
 - VIII. No se justifica la eliminación del riesgo industrial, lo que implica la no coordinación intersectorial, no obstante que resultaría difícil separar el riesgo industrial del ambiental.
 - IX. Existe una escasa participación de colegios de profesionales y personas capacitadas para acreditarse.
 - X. La entidad Mexicana de Acreditación, carece de un padrón suficiente para atender la demanda que se viene de acreditaciones, cuando se venza la aprobación otorgada a los actuales, debiendo limitarse dicha entidad a evaluar el sistema de calidad y los aspectos técnicos dejárselos a las dependencias competentes, al no contar sus evaluadores con la experiencia para evaluar auditores de las diferentes áreas de especialidad requeridas.
 - XI. Existe desinterés por parte del sector industrial en los nuevos esquemas de auditoría al no aplicarse en la misma los aspectos no normados.
 - XII. No se otorga validez internacional a los Certificados otorgados para efectos de comercialización.
 - XIII. No se implementan los suficientes estímulos para motivar a las organizaciones para que se adhieran al Programa.

Es evidente que la concreción de los requerimientos más o menos imprecisos sobre la auditoría ambiental, en particular en los métodos de evaluación, requiere todavía de muchos esfuerzos. Pasara mucho tiempo antes de que la auditoría ambiental sea un componente natural de la vida económica.

A pesar de que en la actualidad la auditoría ambiental cuenta con un sustento legal expresado en la LGEEPA, aún se advierte la falta de éste en los términos de referencia para la realización de auditorías; no se cuenta con información sistematizada y confiable relativa a los beneficios ambientales del Programa. El proceso de evaluación de auditores ambientales no posee un esquema de completa transparencia; ha existido una escasa promoción de los beneficios a la industria; la carencia de una estrategia de información a la sociedad acerca de los beneficios ambientales de la auditoría ambiental, y la carencia de un sistema de consulta en la que participen organizaciones sociales, privadas y públicas.

No obstante, el potencial de la auditoría ambiental radica en que constituye un sistema voluntario para alcanzar metas ambientales importantes, quienes a través de sus acciones contribuyen a reducir la degradación del ambiente y la incidencia de accidentes; sirve de marco para mejorar las relaciones de las empresas con sus vecinos y comunidades aledañas; permite ahorros a las empresas, promueve mejoras tecnológicas y genera el desarrollo de mercados ambientales.⁶

5.7 PROPUESTA PARA APLICAR NUEVAS REGLAS EN LAS AUDITORIAS AMBIENTALES Y EN LOS PROCESOS DE AUTORREGULACIÓN

Si bien es cierto que la materia ambiental es tomada en cuenta en nuestra país hasta hace unos cuantos años como un punto importante dentro de la agenda de gobierno, no se ha logrado desarrollar en su totalidad la estructura institucional, normativa y comercial que trae consigo los beneficios de su protección y sustentabilidad como lo han venido desarrollando en otros países, por lo que desarrollar un esquema más completo y eficaz en materia ambiental es un proceso que tardara unos años más; pero es importante que se sienten las bases para alcanzar esos niveles, por lo que algunos propuestas que podrían ayudar a su fortalecimiento, se plantean de esta manera para seguir construyendo el camino hacia la calidad ambiental.

⁶ PEÑA Freire, *Op. Cit.*, pag. 193

Es necesario repensar el papel que han jugado las instituciones que directa o indirectamente son responsables de atender los asuntos de medio ambiente y recursos naturales en las últimas tres décadas y como hacerlas más eficientes ante los retos de una agenda ambiental globalizada. En un contexto de crisis económica, no es recomendable inflar el aparato burocrático dedicado a atender los temas ambientales; pero, sin embargo, es necesario ampliar en cantidad y calidad los grupos técnicos.⁷

Se necesita establecer los mecanismos para fomentar el desarrollo de la infraestructura ambiental que requiere el país para controlar o disminuir los procesos de degradación del ambiente y la destrucción de los recursos naturales. Para lograr este objetivo, es necesario fortalecer el marco jurídico para que los mercados manden las señales correctas a los inversionistas, punto clave en este proceso, y ampliar la infraestructura en la mayor parte de los sectores ambientales (plantas de tratamiento de aguas y aguas residuales, de residuos sólidos y peligrosos y sistemas de monitoreo atmosférico, entre otros).

Si no se contemplara la auditoría ambiental exclusivamente para grandes empresas o sus esquemas no estuvieran casi en su totalidad dirigidas a aquellas, la contaminación ambiental generada por una multiplicidad de pequeñas fuentes fijas, al incorporarse a esta herramienta de diagnóstico y atención o respuesta, reduciría de manera muy significativa, una enorme cantidad de problemas crónicos de salud y calidad de vida.⁸

Un análisis de ciclo de vida junto con las técnicas de análisis del mismo de un producto, llamadas también ecobalance para valorar el impacto global de un producto sobre el medio ambiente es otra herramienta cada vez más utilizada por las empresas de primer mundo. Los Análisis de Ciclo de Vida son inventarios que permiten a un fabricante cuantificar que cantidad de energía, de agua y de materias primas se utilizan y cuales son los residuos sólidos, líquidos y gaseosos generados en cada una de las fases del proceso de fabricación, en el uso o consumo y su eliminación final.⁹

⁷ SEMARNAT/INE, Op. Cit. pag. 296

⁸ *Ibidem*, pag. 174

⁹ Conesa Fernández, *Op. Cit.* pag. 329

Los análisis de ciclo vital son imprescindibles para el etiquetado ecológico de un material, equipo o producto. Son trabajos de gran utilidad puesto que permiten identificar fácilmente áreas del proceso de fabricación y gestión empresarial en las que pueden introducirse mejoras. Por estas razones sería importante que dentro de las auditorías ambientales se incluyera como parte de estas, los análisis de ciclo de vida e inclusive la modificación en la definición de auditoría ambiental en el marco jurídico.¹⁰

Medir aquellos aspectos de la competitividad ajenos al precio no es tarea fácil. Entre ellos ocupa un lugar destacado la calidad. Los consumidores son cada vez más sofisticados y otorgan a la calidad del producto un papel cada vez más destacado entre los criterios de compra. Los precios bajos no compensan la baja calidad y puesto que no puede obligarse a los consumidores a comprar productos que no desean, los productos deben competir ante todo en calidad.

Por estas razones debe de existir un análisis más riguroso en los productos que entran al país a través de las Normas Oficiales Mexicanas que son la herramienta más precisa para salvaguardar los principios de calidad.

Informar y orientar a los particulares en la presentación de denuncias penales y demandas civiles o de amparo, para su mejor defensa en los procedimientos jurisdiccionales, en aquellos casos en que se vean afectados sus derechos y garantías por la violación de la Ley Ambiental.

Auditar el funcionamiento de la Procuraduría para asegurar la transparencia y la honestidad de todo acto realizado por la misma.

Informar a la sociedad de manera amplia y transparente sobre los programas, acciones y resultados de este organismo.

Promover entre las organizaciones de industriales, comerciantes y servicios, la creación de unidades de orientación a sus agremiados en el cumplimiento de la ley y ofrecer las ventajas que implicaría auditarse.

¹⁰ *Ibidem*, pag. 395

Para coadyuvar a contrarrestar la deforestación y promover el desarrollo de aprovechamientos sustentables, el programa inducirá la aplicación del esquema de auditoría ambiental al sector forestal.

En esta forma se contrarrestará también la tala clandestina al auditar la cadena productiva hasta lograr el sello verde ambiental en los productos, de manera que cotidianamente llegan al consumidor, o la materia prima que utilizan procesos industriales como la industria del papel.

La pesca ilegal también será combatida con ayuda de la auditoría, ya que se promoverá su aplicación en las diferentes actividades del sector, a fin de apoyar que el consumidor reconozca y de preferencia a los productos que cumplan con todos los requerimientos ambientales.

Asimismo, es necesario consolidar la integración de la PROFEPA, a las distintas redes de cooperación internacional en materia de cumplimiento y aplicación de la ley. Especialmente aquellas de orden regional, en donde México tenga mayor presencia.

Se previó la creación de Centros Regionales de Apoyo a la Pequeña y Micro Industria, a fin de facilitar el acceso de esas empresas al programa. No obstante, son aún pocos los centros que se han establecido, por lo que es importante redoblar los esfuerzos de concertación con las organizaciones industriales, con el fin de establecer esos centros sobre todo ahí donde la pequeña y la micro empresa representan una carga ambiental importante.¹¹

Tomando en cuenta las experiencias que han tenido otros países, la conformación de un fondo para la restauración de sitios contaminados constituyen una opción viable. Este fondo requiere de una aportación federal para iniciar su operación y puede mantenerse a través de los recursos que se obtuvieran por concepto de derechos, impuestos, productos y aprovechamientos que se generen por el manejo, reciclaje, reuso, tratamiento, transporte y disposición de residuos peligrosos y de todo aquello que representaría para la recaudación fiscal en materia ambiental.

¹¹ SEMARNAT/INE, *Op. Cit.*, pag. 216

Por último la impartición de la materia ambiental en los centros superiores de educación, como parte importante de la formación de un profesional para entender los alcances y riesgos que se corre si no se toman las medidas preventivas adecuadas, crear una conciencia social ambiental que ayude a la sociedad al cuidado del medio ambiente.

CONCLUSIONES

PRIMERO.- En el derecho a un medio ambiente adecuado nos encontramos frente a los denominados intereses o derechos difusos reconocidos en la carta magna. En este sentido este reconocimiento no solo autoriza la existencia de la acción pública referidos a ellos, sino que también pueden ser formulados como derechos de la comunidad en si misma, pero debe haber una referencia expresa que establezca quien y ante quien se ejerce este derecho, en este sentido el derecho a un medio ambiente esta reflejado en líneas de acción de política, encaminada a su protección y sustentabilidad y a mecanismos jurídicos y/o económicos que satisfagan dicha disposición.

SEGUNDO.- Los Procesos de Autorregulación y las Auditorias Ambientales se formulan, inicialmente, en el ámbito de las ciencias económicas, buscando traspasar el costo de los denominados efectos negativos que genera la contaminación y que, fundamentalmente soporta toda la colectividad social, por lo que se pretende que a través de la Política Ambiental sean quienes causen los daños al medio ambiente los que tengan que pagar, pero es a través de la autogestión que la prevención sea la mejor herramienta para mitigar todo efecto adverso al ambiente.

TERCERA.- La autorregulación es una definición bastante abstracta que no tiene un significado en específico que la ley pueda determinar como válida, pero la misma norma nos da los lineamientos para encausarnos a encontrar su significado jurídico; lo que nos dice, es que constituye una mera obligación autoimpuesta, que por lo mismo no genera consecuencias jurídicas, pero si se busca con estas estrategias alcanzar objetivos claramente determinados tanto desde el punto de vista público como privado, lo que se pretende es construir de manera concertada sistemas que cumplan con una serie de objetivos como:

- a) Superar la normatividad oficial o cubrir vacíos normativos,
- b) Fomentar un enfoque de calidad ambiental total a los procesos productivos,
- c) Promover la corresponsabilidad y la iniciativa del sector privado en el cumplimiento de objetivos sociales ambientales,

- d) Cumplir con metas sociales adicionales de protección ambiental de una manera costo/efectivo,
- e) Descentralizar compromisos y funciones de gestión ambiental.

Con estas líneas de acción lo que se pretende es la coordinación entre las Administración Pública y los gobernados, para la protección ambiental; cada uno desde su perspectiva social, por un lado a la autoridad le corresponde la creación de lineamientos mínimos de cumplimiento y a las empresas llegar a esos estándares mínimos de cumplimiento con la mira puesta en la mejora continua, pero cada uno respetando el papel responsable de compromiso con la sociedad, sin que se tenga que caer en una obligación normativa que nos conduzca a cumplimientos administrativos simples.

CUARTA.- Los Procesos de Autorregulación contribuyen a resolver el conflicto que se genera entre la flexibilidad que demandan las actividades productivas y la rigidez que por lo general muestran los métodos tradicionales de regulación e inspección normativa.

En México resulta de la mayor importancia estos programas autorreguladores, pues los mismos pueden favorecer dinámicas hacia la constitución de encadenamientos empresariales de mejora continua liderados por aquellas empresas que ya han desarrollado una conducta ambiental proactiva y conviene la posibilidad de atraer hacia conductas proactivas a aquellas empresas que aún no lo asumen, mediante los apoyos y el ejemplo de empresas líderes que lo han realizado, y que han obtenidos resultados positivos en sus procesos.

QUINTA.- La participación activa de la sociedad es uno de los motores primarios para que los programas autorreguladores funcionen en nuestro país, pero lo que es un hecho es que la sociedad esta cada vez más interesada en temas más importantes para la nación, de ahí que el sector empresarial y los grupos sociales organizados sean los encausadores de una conciencia ambiental autoimpositiva que los lleve a resultados ambientales más positivos que los planteados por la Administración Pública, de ahí que estos grupos adquieran cada vez más peso y fuerza social en el apoyo al cuidado ambiental.

Para el futuro vemos que el sector empresarial mexicano tiene que mejorar su posición competitiva y contribuir a una mejor calidad de vida de la sociedad, pero esto se lograra a través de la divulgación de información que promueva una cultura hacia un desarrollo sustentable, que se tiene que lograr a través de un marco jurídico transparente y viable.

SEXTA.-Llegar a cumplir con normas más estrictas y específicas que las que la autoridad impone, son acciones que no fácilmente se pueden lograr, más aún cuando no se tiene contemplado cual es el objetivo de ir mas allá de lo planteado, de aquí que la autoridad sea la encargada de mostrar cuales son estos beneficios, como se estimula su aplicación y en que medida su participación puede beneficiarse de reconocimientos internacionales para su aplicación, pero corresponde a la autoridad informar de estos beneficios e incrementar su participación, pero a su vez le corresponde al sector privado crear sus propios parámetros, responsabilizarse de su actividad y como reducir los riesgos ambientales que podrían producir, de esta manera crear patrones nuevos de protección ambiental debe ser en coordinación tanto del sector público como el privado, dejando en claro cual es el objetivo social del estado y cual sería el beneficio de mercado para la empresa, conjugándolos para crear una visión de estado moderno en prácticas ambientales.

SÉPTIMA.- La falta de reconocimiento de los Procesos de Autorregulación a nivel mundial muchas veces crea una doble carga autorreguladora por parte de la empresa que quiera intentar dichos procedimientos, por una parte se intenta cumplir con la normatividad ambiental nacional con miras al cuidado del ambiente con el desarrollo de un programa autorregulador o mediante auditorias ambientales que propone la autoridad para cumplir con la buena voluntad que el gobierno propicia para apoyar el cuidado al ambiente, pero por el otro lado este reconocimiento no es valido fuera de nuestro país, por lo que se tiene que desarrollar un proceso distinto de regulación ambiental con organismos privados certificadores de reconocimiento internacional para que este proceso tenga validez internacional.

OCTAVA.- Con una auditoria ambiental se obtienen resultados a los que es difícil llegar con aplicación coercitiva de la Ley, sobre todo cuando se trata de instalaciones industriales

de gran tamaño o complejidad. Su carácter voluntario hace posible el examen exhaustivo y sereno de un conjunto de procesos productivos que es difícil revisar en el contexto de visitas de inspección conducidas unilateralmente por la autoridad.

NOVENA.-El objetivo de la auditoria es el cumplimiento de la normatividad y la protección del ambiente, una vez que se han detectado las deficiencias en los procedimientos y actividades de las instalaciones industriales, se definen el conjunto de medidas preventivas y correctivas que son necesarias para la instalación de que se trate y logre una situación de pleno cumplimiento.

DÉCIMA.- Se diría que estos nuevos instrumentos que se han analizado ofrecen una nueva perspectiva para la implementación de la política ambiental. La innovación institucional en la implicación de las empresas en la formación y en el desarrollo de la política ambiental, la llamada cooperación y autorresponsabilidad de las empresas es lo que da mérito en su inclusión en nuestra legislación, las nuevas tendencias en derecho ambiental nos llevan a que no solo la parte ambiental está limitada para las autoridades sino que es tiempo que los sectores social y privado intervengan en esta nueva instrumentación jurídica.

DÉCIMA PRIMERA.- La discrecionalidad administrativa ha comenzado a reducirse por muchos factores. Además de la expedición de numerosas Normas Oficiales Mexicanas que establecen parámetros precisos de desempeño ambiental para las empresas, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, impone nuevas restricciones para el ejercicio de la autoridad en beneficio de los gobernados. Todo ello ha contribuido a ampliar la seguridad jurídica en la materia. No obstante, puede decirse que las autoridades ambientales mexicanas comparadas con las de otros sistemas jurídicos, cuentan con muy amplias atribuciones para actuar en forma directa contra quienes violan las normas ambientales o de recursos naturales. La posibilidad de llevar a cabo clausuras de instalaciones industriales, suspender obras y desarrollos inmobiliarios, asegurar y decomisar productos, todo ello sin intervención del poder judicial, es sin duda un instrumento importante de la política ambiental, que además ha hecho posible la adopción de medidas sumamente severas que en otros países hubiera tomado mucho tiempo.

DÉCIMA SEGUNDA.- Una auditoria ambiental logra que el responsable de la operación de una industria, conjuntamente con la autoridad ambiental , establezcan las medidas que serán necesarias que se lleven a cabo para prevenir o remediar los daños causados o que puedan causarse al medio ambiente obteniendo un resultado positivo contrariamente al que se obtendría con el empleo de sanciones por parte de la PROFEPA, ya que con la aplicación de dichas sanciones resulta muy difícil se de una mejoría en el desempeño ambiental de una industria. Además de que las auditorias ambientales ven toda la empresa auditada, y una visita de verificación no puede ser tan minuciosa.

DÉCIMA TERCERA.- Con la aparición de la LGEEPA en 1988, estamos ante una nueva generación de normatividad ambiental que tiene un alcance mucho más amplio: vincula la regulación ambiental de las actividades económicas con el de su impacto territorial; integra la gestión ambiental de los tres ordenes de gobierno y establece mecanismos de distinta índole como los tipos de auditoria para articular la política normativa del control de la contaminación.

DÉCIMA CUARTA.- México necesita condiciones apropiadas para la puesta en práctica de auditorias ambientales, ya que un problema que se presenta en su implementación es el alto costo que estas representan, ya que a pesar de los esfuerzos realizados la pequeña y mediana industria se han visto excluidas de su aplicación.

DÉCIMA QUINTA.- Algunos auditores temen que si se definen los estándares con demasiada rigidez se podría reducir los incentivos para el avance de la auditoria. Las empresas se podrían conformar con cumplir simplemente los estándares y resistirse a perfeccionar y seguir desarrollando la auditoria, por lo que es de suma importancia que se sigan manteniendo los esfuerzos ambientales en este sector, reforzándolos con una aplicación justa de la ley.

DÉCIMA SEXTA.- Por lo que toca a la parte normativa, es necesario que el Instituto Nacional de Ecología, en conjunto con otras instituciones u organismos, desarrolle

lineamientos técnico- normativos para la implementación de alternativas en materia ambiental, así como los parámetros y límites de cumplimiento.

Pero la importancia radica en que no solo algunas instituciones sean las que se comprometan a realizar los cambios, sino que toda la parte administrativa federal y local en materia ambiental sea la que se comprometa al cuidado del medio ambiente en la parte propia de sus facultades.

DÉCIMA SEPTIMA.- La principal enseñanza del Programa de Auditoria es que existen en nuestro país un sector de la industria que ha sido capaz de realizar acciones concertadas con el Gobierno para reducir en forma importante los efectos ambientales de sus actividades económicas, sin poner en peligro la viabilidad económica de las empresas, pero es aun más importante que todos los sectores empresariales puedan estar incluidos en esta rama, incluyendo a las pequeñas y medianas empresas, exhortándolos y apoyándolos en su implementación, por lo que los esfuerzos deben estar encaminados a mostrar sus bondades del Programa y la forma en que la federación pueda apoyarlos.

GLOSARIO

ACAAN	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
AMA	Auditorías Medioambientales
AMAI	Auditoría medioambiental del interior
AMAIN	Auditoría Medioambiental Integrada
AMAX	Auditoría ambiental del entorno exterior
ANIQ	Asociación Nacional de Industria Química
CESPEDES	Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable
CIC	Cámara Internacional de Comercio
CISA	Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental
CNA	Comisión Nacional del Agua
CNAAP	Comisión Nacional de Aguas Naturales Protegidas
CONADE	Comisión Nacional de Ecología
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Federal
COV	Compuestos Orgánicos Volátiles
EMA	Entidad Mexicana de Acreditación
GEMI	Global Environmental Management Initiative
INE	Instituto Nacional de Ecología
ISO	International Organization for Standardization
Ley	Reglamento Interior de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Auditoría Ambiental
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
México	Estados Unidos Mexicanos
NOM	Norma Oficial Mexicana
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PVGA	Programa de Gestión Ambiental
REA	Revisión Ambiental
REC	Registro de Emisión de Contaminantes
SAA	Sistema de Administración Ambiental
SCT	Secretaría Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SFP	Secretaría de la Función Pública
SGM	Sistema de Gestión Medioambiental
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIRG	Sistema Integrado de Regulación Directa y Gestión Ambiental
SMA	Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente

SRA
SRE
SSA
STPS

Secretaria de la Reforma Agraria
Secretaria de Relaciones Exteriores
Secretaria de Salud
Secretaria del Trabajo y Previsión Social

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2004
2. ARELLANO García, Carlos, *Primer Curso de Derecho Internacional Público*, Edit. Porrúa, México, 2002
3. BRAÑEZ Raúl, *Derecho Ambiental Mexicano*, Porrúa, México, 2000
4. CARMONA Lara, Ma. del Carmen, *Derechos en Relación con el Medio Ambiente*, UNAM, México, 2001
5. CONESA Fernández, Vitora Vicente, *Auditorías Medioambientales. Guía Metodológica*, 2da. Ed., Mundi-Prensa, México, 1997
6. FIGUEROA Neri, Aime, *Fiscalidad y Medio Ambiente en México*, México, Porrúa, 2000
7. FRONTI de García, Luisa, *Contabilidad y Auditorías Ambientales*, Ediciones Macchi, Argentina, 2000
8. GARCIA Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 57ª Edic. Porrúa, México, 2004
9. GINER de los Rios, Francisco, *El Sistema Integrado de Regulación Directa y Gestión Ambiental de la Industria*, SEMARNAT, México, 2000
10. GONZÁLEZ Márquez, José, *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en México*, UAM, México, 2002
11. GORDILLO Agustin, *Tratado de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2004
12. GUEVARA Sangines, Alejandro, *Pobreza y Medio Ambiente en México*, Instituto Nacional Ecologista, México, 2003
13. GUTIÉRREZ Najera, Raquel, *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, Edit. Porrúa, México, 1998
14. LEE Harrison, *Manual de Auditorías Medioambientales de Higiene y Seguridad*, 2ª Ed., Macgraw-Hill, México, 1997
15. LÓPEZ Portillo y Ramos, *El Medio Ambiente y México; Temas, Problemas y Alternativas*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1982

16. MORALES Lamberte, Alicia, *Derecho ambiental. Instrumentos de política y gestión Ambiental*, Ediciones Alberoni, Argentina, 1999
17. NYSSSEN Ocaranza, Alejandro y ESTRADA Orihuela, Sergio, *Taller Internacional sobre prácticas de Regulación Directa y Certificación Ambiental*, SEMARNAT/INE, México, 2000
18. PEINADO Lorca, Manuel, *Avances en evaluación de impacto ambiental y ecoauditorias*, Editorial Trotta, España, 1997
19. PEÑA Freire, Antonio M., *Ecología y Derecho*, 2da. Ed., Editorial ECORAMA, España, 2000
20. PEREZ Fernández del Castillo, Bernardo, *Contratos Civiles*, Porrúa, México, 2003
21. QUADRI de la Torre, Gabriel (comp.), *Política Ambiental y Ecoeficiencia en la Industria: Nuevos Desafíos en México*, México, 2003
22. QUINTANA Valtierra, Jesús, *Derecho Ambiental Mexicano*, Porrúa, México, 2000
23. RAGAZZONI Rubio, Victor M., *Guía Práctica de Auditorias Administrativas*, Edit. PAC, México, 1991
24. SEOANEZ Calvo, Mariano, *Auditorias Medioambientales y Gestión Medioambiental de la empresa*, Ediciones Mundi-Prensa, España, 2003
25. SERRA Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1999, pag. 547

INSTITUCIONES

1. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *La Auditoría Ambiental y la Transparencia de las Empresas*, Publicaciones. INE/SEMARNAT, México
2. Instituto Nacional de Ecología, *Lineamientos para la elaboración y desarrollo del Programa Voluntario de Gestión Ambiental en la Industria en México*, SEMARNAT/ PROFEPA, México, 1999
3. Instituto Nacional de Ecología/ Secretaria de Medioambiente y Recursos Naturales, *Memorias del Primer encuentro Internacional de Derecho Ambiental*, INE/SEMARNAT, México, 2003
4. PROFEPA, *Elementos para un Proceso Inductivo de Gestión Ambiental de la Industria*, México, 2000

5. PROFEPA, *Gestión Ambiental hacia la Industria*, PROFEPA/INE, México, 2000
6. SEMARNT, *Registro de Emisiones y Transformación de Contaminantes. Propuesta Ejecutiva*, PROFEPA/SEMARNAT, México, 1999
7. Universidad Nacional Autónoma de México, *Auditorias Ambientales*, UNAM, México, 1999

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2005
2. Ley de Aguas Nacionales, Porrúa, México, 2005
3. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, ISEF, México, 2005
4. Reglamento de la LGEEPA en materia de Auditoria Ambiental, ISEF, México, 2005
5. Ley General de Salud, SISTA, México, 2005
6. Ley General de Asentamiento Humanos, Porrúa, México, 2005
7. Ley de Pesca, ISEF, México, 2005
8. Ley de Minería, SISTA, México, 2005
9. Ley Federal de Metrología y Normalización, SISTA, México, 2005
10. Ley Federal del Mar, Porrúa, México, 2005
11. Ley de propiedad Industria, ISEF, México, 2005

JURISPRUDENCIA

1. Tesis aislada Novena época, Instancia Pleno, Tomo X, Noviembre 1999
Tesis LXXXVII, Materia Constitucional

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo II, Edit. Heliasta SRL, España, 2000
2. Enciclopedia Universal Ilustrada Europa- América, Edit. ESPASA CALPA, España, 1999

DOCUMENTOS

1. *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* de fecha veintitrés de mayo de mil novecientos sesenta y nueve
2. V. Martínez, Luis, “Autorregulación Ambiental: Normas de Buena Ley” Revista CESPEDES, Número 37, México, 2002
3. www.gemi.org.mx/default.php?cuerpo=conoce, 05/05/2005, 4:30 pm
4. www.cce.org.mx/cespedes/ComsejoDirectivo.htm, 05/05/2005, 3:50pm
5. www._uptc_edu_co 24/12/2005