



Edición N° 1. Junio de 2022

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y GESTIÓN AMBIENTAL, COMO MECANISMOS DE SUSTENTABILIDAD EN MÉXICO

Por Marina Gisela Hernández García¹

Nuestro país tiene definidos en distintos planes nacionales de desarrollo, políticas públicas ambientales establecidas en ejes transversales, objetivos y metas, para desarrollar, cumplir y lograr lo acordado en distintos instrumentos internacionales, los cuales analizamos en el capítulo anterior de esta investigación.

La política ambiental puede lograrse a través de la utilización de una amplia gama de instrumentos de carácter preventivo, que ya se encuentran contemplados en la legislación ambiental mexicana; cada instrumento tiene capacidad para

¹ Profesora Investigadora Titular C Tiempo Completo, en la Facultad de Derecho Mexicali, de la Universidad Autónoma de Baja California, México. Cuenta con perfil PRODEP, integrante del Cuerpo Académico Investigaciones en Derecho Administrativo; es Maestra en Ciencias Jurídicas con mención honorífica, Licenciada en Derecho por la misma institución académica. Responsable del área de gestión ambiental de la Facultad de Derecho, y Coordinadora del Programa de Especialidad en Derecho. Integrante de la "Asociación Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente" con sede en Buenos Aires, Argentina, desde enero de 2021. Integrante de la "Asociación Mexicana de Derecho Administrativo", desde septiembre de 2021. Integrante de la "Red Internacional sobre Cambio Climático, Energía y Derechos Humanos", desde octubre de 2020. Integrante de la "Red Iberoamericana de Seguimiento a la Agenda 2030" con sede en Madrid, España, desde julio de 2021. Integrante de la "Red Latinoamérica de Incidencia Ambiental" con sede en Costa Rica, desde marzo de 2022

afrontar los diversos problemas y su potencial depende de su correcta aplicación. Algunos son aptos para generar certidumbre y alentar las decisiones de inversión en niveles iniciales de las cadenas productivas; otros se prestan mejor a ser aplicados en los procesos de distribución y consumo, o bien, en etapas posteriores.²

La realidad es, que, el que una política ambiental se encuentre prevista en la legislación, no ha sido el mayor de los retos, el problema se ha detectado al momento de su aplicabilidad; este tipo de políticas deben de tener como premisa básica la búsqueda del desarrollo humano sustentable; esto es, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras. El desarrollo humano sustentable, da la oportunidad de avanzar con una perspectiva integral de beneficio para las personas, la familia y las comunidades.

Una política ambiental exitosa y eficiente requiere de un equilibrio racional entre el tipo de objetivos que se persigue, y el tipo y modalidad de instrumentos que se utilizan en el diseño de políticas, así como la institución dentro de la administración pública responsable de llevarla a cabo.

A partir de la promulgación de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en 1988, nuestro país ha ganado experiencia y capacidad institucional en gestión ambiental, en definitiva, se han incorporado y desarrollado nuevos instrumentos que han podido ser aplicados a diferentes sectores y actividades, con los cuales se generan resultados ambientales mucho más eficaces, pero aún no lo óptimos.

Me permitiré hacer referencia, al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la razón es simple, este plan considera a la sustentabilidad ambiental como la

²Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (15 de noviembre de 2007) , Instrumentos de Política y gestión ambiental, consultado el 5 noviembre 2021.<http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/260/instrumentos.html>,

administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras, ya que se pretende incluir al medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad en el sector económico y social.

Planeación ambiental.

Ya desde la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, el principio 14 refirió que la planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medioambiente.

En México, la política ambiental surge con base en la modificación al artículo 25 constitucional, del 3 de febrero de 1983, cuyo párrafo sexto señaló: “Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medioambiente”. En congruencia con este mandado, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988³ incluyó, por vez primera, como parte de la estrategia económica y social para el desarrollo del país, preservar el medio ambiente y fortalecer el potencial de los recursos naturales, con énfasis en un aprovechamiento racional de éstos; posterior a este plan, en mayor o menor medida y de manera subsecuente siguieron incorporando la visión de sustentabilidad, por ende, los programas sectoriales, o planes de desarrollo estatales, siguieron la misma directriz.

De manera más contundente, la planeación ambiental se incorporó de manera expresa en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, a través de las reformas a su artículo 17, en el que además de establecer dentro de la planeación nacional del desarrollo, la política ambiental y el ordenamiento ecológico, también señala que *“todas las dependencias y entidades de la administración pública federal deben observar e incidir, en su ámbito de*

³Plan Nacional de Desarrollo (31 de mayo de 1983) Diario Oficial de la Federación,

*competencia, en la aplicación de los lineamientos de política ambiental que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas correspondientes*⁴.

Ordenamiento ecológico del territorio.

Conocido también como ordenamiento territorial, y para algunos ambientalistas, simplemente ordenamiento ecológico.

Jurídicamente es un instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.⁵ Según la evolución ambiental que a lo largo de esta investigación hemos analizado, somos conscientes que el desarrollo del país careció de la atención ambiental, esto generó un deterioro ecológico y evidencio como en otras áreas, la necesidad de orientar las actividades productivas hacia la sustentabilidad, bajo esa evidente necesidad, este instrumento de política ambiental vino a establecer un marco básico de gestión integral del territorio y sus recursos, siendo además una herramienta estratégica para la convergencia entre estado y sociedad.

Actualmente se denomina, Ordenamiento Ecológico General del Territorio, promueve un esquema de coordinación y corresponsabilidad entre los sectores de la administración pública federal, permite generar sinergias y propiciar un desarrollo sustentable en cada una de las regiones ecológicas identificadas en el territorio nacional, establece que cada sector tiene sus prioridades y metas; sin embargo, en su formulación e instrumentación, los sectores adquieren el compromiso de orientar sus programas, proyectos y acciones, de tal forma que contribuyan al desarrollo sustentable de cada región, en congruencia con las prioridades establecidas en este programa y sin menoscabo del cumplimiento de

⁴ Artículo 17 Segundo párrafo, Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (28 de enero de 1988), Diario Oficial de la Federación.

⁵ Artículo 3 fracción XXIII, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (28 de enero de 1988), Diario Oficial de la Federación.

programas de ordenamiento ecológico locales o regionales vigentes.⁶

Independientemente de las distintas maneras de identificar al ordenamiento ecológico, este carece de la importancia debida, su uso es técnico ambiental, más que jurídico; es, en definitiva, la forma en la que se estructura el suelo para las distintas actividades económicas y productivas que en ese sitio se puedan llevar a cabo. Sirve para identificar, regular, controlar y también para administrar la utilización del suelo. Actualmente, es común escuchar el “permiso de uso de suelo”, o el “cambio de uso de suelo”, desconociendo la trascendencia como instrumento de política pública ambiental.

Tanta es la trascendencia de dicho instrumento, que existe una tesis, que viene aclarar, la primacía del ordenamiento ecológico territorial, respecto de los programas de desarrollo urbano, lo cual tiene que ver con los mandatos constitucionales sobre la concurrencia ambiental y urbana, así como con la sustentabilidad; las anteriores son facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos y de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Los programas de desarrollo urbano municipal deben ser congruentes con los de ordenamiento ecológico federales y locales.⁷ La realidad, es que el reto al que se ha enfrentado el ordenamiento ecológico, es a ese reconocimiento, validez y efectiva aplicación en la federación, las entidades federativas y los municipios.

Instrumentos económicos.

Como parte de los esfuerzos gubernamentales por lograr los objetivos orientados a la protección y preservación del medio ambiente, se han creado medidas financieras y fiscales; esto en razón, de que se utilizan los recursos naturales para realizar actividades productivas, de las cuales se obtiene una ganancia, sin embargo, de ese proceso, es claro que existe contaminación, impacto, y deterioro al medio ambiente, y no se asume el costo de la degradación ambiental, o la remediación del sitio, esto es, “como persona física o moral, al

⁶Ordenamiento Ecológico General del Territorio (7 de septiembre de 2012), Diario Oficial de la Federación.

⁷Tesis P./J. 38, (octubre 2011) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro I, p. 288.

realizar una actividad productiva, no me hago responsable de prevenir, o en su caso reparar el daño ambiental ocasionado”

Así pues, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, dispone en su artículo 21, que laque la Federación, los estados y la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental.

De manera concreta, señala qué deberán contener estos instrumentos económicos, de carácter administrativos y fiscal; visualiza la promoción de un cambio en la conducta de las personas que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, de tal manera que sus intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable; busca fomentar la incorporación de información confiable y suficiente sobre las consecuencias, beneficios y costos ambientales al sistema de precios de la economía; brinda la posibilidad de otorgar incentivos a quien realice acciones para la protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico.⁸

Instrumentos de carácter fiscal	Instrumentos financieros	Instrumentos de mercado
<p>Los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental.</p> <p>En ningún caso, estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios.</p>	<p>Los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos, cuando sus objetivos estén dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente.</p> <p>Los financiamientos de programas, proyectos, estudios, investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación</p>	<p>Las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo, o bien, que establecen los límites de aprovechamiento de recursos naturales, o de construcción en áreas naturales protegidas o en zonas cuya preservación y protección se considere</p>

⁸Artículo 21Fracciones I, III y V, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (28 de enero de 1988), Diario Oficial de la Federación.

	para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente.	relevante desde el punto de vista ambiental.
--	---	--

Fuente: Artículo 22 BIS, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Regulación ambiental de los asentamientos humanos.

La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972 refiere en su principio 15 la necesidad de aplicar la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización, con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio ambiente y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos. A este respecto, deben abandonarse los proyectos destinados a la dominación colonialista y racista.

En consecuencia, los gobiernos deben adoptar políticas integrales basadas en la gestión del territorio, tanto desde la perspectiva ecológica como urbana, lo cual es congruente con la nueva Agenda 2030, cuyo objetivo 11 busca lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, sustentables y resilientes⁹

Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, se debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución federal, que faculta a la nación para imponer en todo tiempo las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público, así como a regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación; para esto, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, considera los criterios que deberá adoptar la federación, los estados y municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos:

⁹Cumbre para el Desarrollo Sostenible (2015), Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Nueva York, Naciones Unidas.

I.- Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio;

II.- En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o un funcionales, así como las tendencias a la su urbanización extensiva;

III.- En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental;

IV.- Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental;

V.- Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;

VI.- Las autoridades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable;

VII.- El aprovechamiento del agua para usos urbanos deberá incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice;

VIII. En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se

permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población.¹⁰

He señalado tal cual lo establece el texto constitucional, los criterios a considerar en materia de asentamientos humanos, ya que curiosamente en las legislaciones ambientales generales, estatales y reglamentos municipales, este apartado se encuentra plasmado de manera explícita lo que le compete a la Federación, Estados y Municipios; sin embargo, no se han tenido los resultados deseados.

Evaluación de impacto ambiental.

La evaluación de impacto ambiental, como instrumento de política ambiental, definitivamente es uno de los más importantes. Los antecedentes internacionales de la evaluación del impacto ambiental se remontan al principio 17 de las declaraciones de Estocolmo y Río. Tales principios afirman que deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medioambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.¹¹

En el orden jurídico mexicano, la evaluación de impacto ambiental se encontraba regulada en el artículo 28 de la ley ambiental de 1971 y en el numeral 7o. de la ley de 1982 ;sin embargo, la verdadera instrumentación de la misma se dio a partir de su incorporación en el artículo 28 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, mismo que sufrió una reforma significativa, al establecer, además, que el reglamento que se deberá de expedir, quienes requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental.

¹⁰ Artículo 23 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (28 de enero de 1988), Diario Oficial de la Federación.

¹¹ Véase, Principio 17 de la Declaración de Estocolmo, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, el 16 de junio de 1972, y el Principio 17, La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro, en junio de 1992.

Actualmente, dicho precepto constitucional lo establece como el procedimiento a través del cual la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente.¹²

Esa evaluación consiste, en una revisión integral y sistemática que realizará la autoridad ambiental competente; a nivel federal, le corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; tratándose de competencia estatal, a la Secretaría de Protección al Ambiente de la entidad federativa que se encuentre bajo regulación; y, respecto del Municipio, a la Dirección de Protección al Ambiente.

Para un mayor entendimiento de la evaluación de impacto ambiental, como instrumento de política ambiental, me permitiré dividir para su estudio en tres etapas:

I.-Manifestación del Impacto Ambiental (MIA):

En este documento la persona física a moral, que desarrollará una actividad productiva, obra, programa, construcción, deberá presentarle a la autoridad antes mencionada, previo al inicio de operaciones productivas, un documento llamado Manifiesto de Impacto Ambiental, mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.

II.- Evaluación:

Misma que realizará la autoridad a la que fue presentado el documento antes mencionado. Derivado de esa evolución, la autoridad podrá solicitar

¹²Artículo 28 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,(28 de enero de 1988)Diario Oficial de la Federación.

información adicional, cuando considere que lo que fue presentado, ha sido insuficiente o carece de los elementos que acredite as exigencias de dicho precepto constitucional.

III.- Resolución en materia de Impacto Ambiental.

La cual podrá ser en tres sentidos, autoriza de manera lisa y llana; autoriza de manera condicionada, esto es, al cumplimiento inmediato de alguna medida, incluso solicitando cambios; o, negando el trámite para su nueva presentación.

Haré mención a la importancia de someter a consulta pública, la información relativa al manifiesto de impacto ambiental, cuando su objeto sea la realización de proyectos, obras o actividades en las cuales se puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, se podrá organizar una reunión pública de información, en la que el promovente explicará los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de la que se trate, en la práctica, existe una gran discrecionalidad de la autoridad sobre la decisión de realizar o no la consulta, situación que violenta el principio de participación pública en materia ambiental.

En otro momento, no se hacía del conocimiento de la comunidad, el tipo de proyectos, obras, o actividades productivas que se empezarían a desarrollar en la región, mucho menos del daño que pudiera ocasionar; de tal manera que no existía mecanismo de participación ciudadana que, de manera clara y concreta, les permitiera hacer valer su derecho a inconformarse por el tipo de proyectos próximos a realizarse contrarios a la protección al ambiente, así como al derecho a un medio ambiente sano.

Algunas de estas actividades son: obras hidráulicas, hidrocarburos, cementeras, eléctricas, mineras, residuos peligrosos; obras que afecten los ecosistemas costeros, también a los humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como a las distintas áreas naturales protegidas; actividades pesqueras o agropecuarias; obras que causen desequilibrios graves e irreparables al medio ambiente, daños a la salud pública, a

los ecosistemas, a las comunidades indígenas, y que evidentemente rebasen los límites y condiciones en las disposiciones jurídicas en materia de medio ambiente.

Normalización en materia ambiental.

Las NOM, Son regulaciones técnicas que sirven para garantizar que los servicios que contratamos o los productos o servicios que adquirimos cumplan con parámetros o determinados procesos, con el fin de proteger la vida, la seguridad y el medio ambiente. Para su elaboración se debe revisar si existen otras relacionadas, en cuyo caso se coordinan las dependencias correspondientes para que se elabore de manera conjunta una sola Norma Oficial Mexicana por sector o materia.

Para algunos de los ambientalistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la normalización es el proceso mediante el cual se regulan las actividades desempeñadas por los sectores público y privado, mediante el establecimiento de la terminología, la clasificación, las directrices, las especificaciones, los atributos, las características, los métodos de prueba o las prescripciones aplicables a un producto, a un proceso o a un servicio.¹³ Ese proceso de regulación, se encuentra previsto en las Normas Oficiales Mexicanas, a las cuales, el investigador mexicano en Derecho Ambiental, Quintana Val tierra, las califica de cumplimiento obligatorio en el territorio nacional, en el que se deberá señalar su ámbito de validez, vigencia y gradualidad en su aplicación; proporciona certidumbre jurídica en la materia ambiental al cumplir con lo establecido en una Norma Oficial Mexicana, dentro del sector privado y productivo.¹⁴

En México, las citadas Normas se encuentran reguladas en la Ley Federal de Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación, en 1 de julio del año 1992, rige en toda la República y sus disposiciones son de

¹³ Anglés Hernández, M. (2021), Manual de Derecho Ambiental Mexicano (pp. 75), 1ª, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

¹⁴ Quintana Valtierra, J. (2002) Derecho ambiental mexicano (pp. 135), (ed. 2ª), México, Porrúa.

orden público e interés social. Su aplicación y vigilancia corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias de la administración pública federal que tengan competencia en las materias reguladas en este ordenamiento,¹⁵ y será la citada ley la que establezca qué es una Norma Oficial Mexicana, así como la facultad de delegar a las diversas autoridades en el ámbito de sus competencias, la expedición de dichas normas en las materias relacionadas con sus atribuciones y determinar su fecha de entrada en vigor.

Las que interesan dentro de este tema, son las relacionadas al medio ambiente y recursos naturales, establecidas en la fracción XII y XIII del artículo 40 de la mencionada, teniendo como finalidad establecer:

XII. La determinación de la información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, seguridad e higiene y requisitos que deben cumplir las etiquetas, envases, embalaje y la publicidad de los productos y servicios para dar información al consumidor o usuario;

XIII. Las características y/o especificaciones que deben reunir los equipos, materiales, dispositivos e instalaciones industriales, comerciales, de servicios y domésticas para fines sanitarios, acuícolas, agrícolas, pecuarios, ecológicos, de comunicaciones, de seguridad o de calidad y particularmente cuando sean peligrosos.¹⁶

En virtud a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto al tema de las Normas Oficiales Mexicanas, se manifestó de la siguiente manera:

NORMAS OFICIALES MEXICANAS. LA COMPETENCIA PARA VIGILAR SU APLICACIÓN E IMPONER LAS SANCIONES RESPECTIVAS, RADICA EN LA AUTORIDAD ESPECIFICADA EN ELLAS.

La interpretación conjunta de los artículos 17 y 26 de la Ley de Comercio Exterior; 176, fracción II y 178, fracción IV, de la Ley Aduanera; 1o., 3o.,

¹⁵ Artículo 1 Ley Federal sobre Metrología y Normalización, (1 de julio de 1992) Diario Oficial de la Federación.

¹⁶ Artículo 40 Fracción XII y XIII Ley Federal de Metrología y Normalización, (1 de julio de 1992) publicada en el Diario Oficial de la Federación.

fracciones X y XI, 38, fracción II, 39, fracción V y 40, fracción XII, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, hace inferir que una norma oficial mexicana es una disposición expedida por la autoridad en el ámbito de su competencia, relativa a las características que debe reunir un producto en relación a su fabricación y distribución. El carácter individualizado de esas disposiciones implica que, para determinar a qué autoridad compete vigilar su cumplimiento e imponer las sanciones correspondientes, se debe acudir a lo establecido en cada una de ellas.¹⁷

De tal manera que una Norma Oficial Mexicana en materia ambiental, deberá de establecer los requisitos, procedimientos, límites o parámetro máximos permisibles de contaminación en zonas específicas dentro del territorio nacional, las condiciones para el bienestar de la de población, así como las medidas necesarias para la preservación al medio ambiente, motivar a las personas físicas o morales susceptibles de alguna actividad económica, de orientar sus procesos productivos a la mejor tecnología disponible para la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable de dicha actividad; a manera general estas son las características de las mencionadas normas, ya que son de observancia general y de cumplimiento obligatorio en el territorio nacional. En dicha formulación deberá considerarse que el cumplimiento de sus especificaciones tiene que ejecutarse de conformidad con las características de cada proceso productivo o actividad sujeta a regulación.

El cumplimiento de la normatividad ambiental formal, va estrechamente ligado al cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas, toda vez que son estas últimas las que van a señalar máximos y mínimos, procedimientos, técnicas metodológicas, parámetros o estándares que deberán seguirse a fin de considerar satisfechos los requisitos de la ley; y por lo que a inspección compete la autoridad ambiental deberá de realizarla en cumplimiento a las disposiciones que contienen en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, así como en los ordenamientos establecidos en cada entidad federativa por la procuraduría o

¹⁷Tesis I.7º.A.124 A, (abril de 2001) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo XIII, p.1091.

secretaría de protección al ambiente, además de todas aquellos reglamentos ambientales aplicables.¹⁸

Autorregulación y auditorías ambientales

Como parte de los esquemas de política ambiental destacan los sistemas de autorregulación, dirigidos a los productores, empresas u organizaciones empresariales, los que podrán desarrollar procesos voluntarios de autorregulación ambiental para mejorar su desempeño ambiental, en el marco del respeto a la legislación y normatividad vigente, y con el compromiso de superar o cumplir niveles mayores, metas o beneficios en materia de protección ambiental¹⁹

En México, el accidente que detonó la implementación de la autorregulación y los estudios de riesgo fue la explosión ocurrida por la fuga de combustible en Guadalajara, en 1992. Por ello, en ese año se estableció el Programa Nacional de Auditoría Ambiental, dirigido a las empresas que por su localización, tamaño, riesgos y alcances pueden originar daños al ambiente, así como acarrear pérdidas humanas y materiales²⁰

Es un acto de molestia, en el cual la autoridad ambiental competente, realiza visitas de inspección con la finalidad de determinar el nivel de cumplimiento frente a la normatividad ambiental aplicable a su proceso en específico, dirigido a las empresas, organizaciones empresariales y productores, de los cuales se presupone, que previo al inicio de operaciones, ya contaban con los permisos, autorizaciones y licencias correspondientes al desarrollo de su actividad productiva o proyecto.

¹⁸ Aceves Ávila C. (2003), Bases fundamentales del derecho ambiental mexicano (pp. 479) ,(ed. 2ª), México, Porrúa.

¹⁹ Artículo 38 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, (28 de enero de 1988) Diario Oficial de la Federación.

²⁰ Anglés Hernández, M. (2021), Manual de Derecho Ambiental Mexicano (pp. 81), 1ª, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Es pertinente aclarar que, la auditoría ambiental, es una revisión sistemática y exhaustiva de una empresa en su procedimiento y prácticas, con la finalidad de comprobar el grado de cumplimiento de los aspectos regulados como los que no lo están en materia ambiental, y así poder detectar situaciones de riesgo, a fin de que la autoridad competente emita recomendaciones preventivas y correctivas a que haya lugar.²¹ Es un conjunto de actos jurídicos de Derecho Público que llevan a cabo las autoridades administrativas en la materia de estudio, en el domicilio, local, fabricas, bodegas, negocios, medios de transporte, instalaciones, con el fin de investigar, vigilar y comprobar si se están cumpliendo o no las normas sobre equilibrio ecológico y de protección al ambiente, para que de estas se puedan dictar medidas de seguridad o imponer sanciones por infracciones a los preceptos jurídicos respectivos.²²

La práctica de inspecciones, es totalmente necesaria y justificada, porque el respeto a las normas jurídicas es elemental para preservar los recursos naturales y alcanzar un equilibrio ecológico en todo el territorio. Estas medidas administrativas deben ser respaldadas bajo el principio de legalidad que rige todo acto de autoridad, para no lesionar los derechos de los particulares.²³

La diferencia con la autorregulación ambiental, es que, en este procedimiento administrativo, no es la autoridad quien de manera oficiosa realiza una visita de inspección, es la persona física o moral, que busca sujetarse de manera voluntaria a esa revisión sistemática de su procedimiento y prácticas para verificar el grado de incumplimiento de las áreas reguladas; como son: el aire, el agua y el suelo.

Dentro de las legislaciones generales en medio ambiente, estatales, y los reglamentos municipales; se establecerán sistemas de autorregulación y auditorías, en donde se aplicarán supletoriamente las disposiciones de las leyes federales, así como las estatales del procedimiento administrativo y sobre metrología y normalización en los ámbitos de sus respectivas competencias.

²¹ Quintana Valtierra, J. (2002), Derecho ambiental mexicano (pp. 136), (ed. 2ª), México, Porrúa.

²² Sánchez Gómez, N. (2001), Derecho ambiental, (pp. 262) México, Porrúa.

²³ Sánchez Gómez, N. (2001), Derecho ambiental, (pp. 262) México, Porrúa.

Investigación y educación ambiental.

Tomar acciones para solucionar los problemas ambientales que afectan al país requiere del conocimiento sobre las causas que los originan, por lo que la investigación y educación ambiental resultan indispensables para la toma de decisiones gubernamentales y el involucramiento de la sociedad en su ejecución²⁴.

En ese tenor, la Declaración de Estocolmo, en su principio 19, hizo énfasis en lo indispensable de la labor de educación en cuestiones ambientales para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medioambiente en toda su dimensión humana. Por lo que su principio 20 resaltó la importancia de la investigación y el desarrollo científicos referentes a los problemas ambientales, tanto nacionales como multinacionales²⁵.

México fue el primer país en firmar la iniciativa de las Naciones Unidas que declaró al decenio 2005-2015 como la década de la educación para el desarrollo sustentable. Frente a este acuerdo, y considerando los grandes retos en la materia, se ha construido una visión de la educación formal y no formal en pro de la sustentabilidad ambiental que fomente actitudes y comportamientos favorables que permitan garantizar el bienestar actual y futuro de todos los mexicanos; la formación de capacidades; el impulso a la investigación y la innovación científica y tecnológica; así como el seguimiento y la evaluación de programas y

²⁴ Anglés Hernández, M. (2021), Manual de Derecho Ambiental Mexicano (pp. 82), 1ª, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

²⁵ Anglés Hernández, M. (2021), Manual de Derecho Ambiental Mexicano (pp. 83), 1ª, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

resultados²⁶.

La educación ambiental desarrolla en la persona, ciertas capacidades que le van a permitir analizar su entorno social y natural, y mediante ello poder participar en la búsqueda de soluciones eficaces para los problemas ambientales, además de que impulsa la adquisición de actitudes, valores y hábitos en la preservación y protección del medio ambiente en que vivimos.

Para la consecución de los objetivos de la educación ambiental, la misma Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, instruye a las autoridades competentes en materia de educación, incluyendo todos los niveles educativos, así como a los centros de investigación, a que dentro de sus planes y programas de estudios, incorporen de contenidos ecológicos, conocimientos, valores y competencias, en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, así como en la formación cultural de la niñez y la juventud; no obstante, tales en conjunto con las de medio ambiente, tendrán la facultad de celebrar convenios con instituciones de educación superior, centros de investigación, instituciones del sector social y privado, investigadores y especialistas en la materia, con la finalidad de generar y fomentar la investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación, asimismo promoverán programas para el desarrollo de técnicas y procedimientos que permitan prevenir, controlar y abatir la contaminación, propiciar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, preservar, proteger y restaurar los ecosistemas para prevenir desequilibrios ecológicos y daños ambientales, determinar la vulnerabilidad, así como las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático²⁷.

Reflexiones finales

²⁶Véase la fracción XXXVIII del Art. 3 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, publicada en el DOF el 28 de enero de 1988, última reforma, 23 de febrero de 2005. Que señala lo que se debe entender por educación ambiental.

²⁷Artículos 39 y 41 Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (28 de enero de 1988), Diario Oficial de la Federación.

Los instrumentos de política ambiental de los que se presupone deberá de existir una tutela frente al derecho humano a un medio ambiente sano en México.

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

En razón a esto, es pertinente señalar, que la preocupación, así como la participación de la comunidad que resultase afectada, debe de ser considerada y podrá influenciar en la disposición de la autoridad que la realizará. Es la posibilidad otorgada a las personas que integran una comunidad, de tomar por sí mismas, parte en el ejercicio del poder, cuando este último, puede ocasionar afectaciones medio ambientales en el entorno cercano, será pues, ese acceso a la información, asociación y toma de decisión acerca de hacer valer la tutela de un derecho humano, como lo es el medio ambiente sano, plasmado en diversos instrumentos internacionales.

En nuestro país, el acceso a la justicia ambiental enfrenta dificultades institucionales, económicas, jurídicas para una correcta aplicación de las leyes que garanticen la protección al medio ambiente. El Derecho Ambiental se sigue desarrollando, y se requiere analizar esta nueva situación, desde una perspectiva legislativa, así como de las instituciones que imparten justicia.

Bibliografía

- Aceves Ávila C. (2003), Bases fundamentales del derecho ambiental mexicano (pp. 479) ,(ed. 2ª), México, Porrúa.
- Inglés Hernández, M. (2021), Manual de Derecho Ambiental Mexicano , 1ª, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Artículo 1 Ley Federal sobre Metrología y Normalización, (1 de julio de 1992) Diario Oficial de la Federación.
- Artículo 17 Segundo párrafo, Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (28 de enero de 1988), Diario Oficial de la Federación.
- Artículo 21 Fracciones I, III y V, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (28 de enero de 1988), Diario Oficial de la Federación.
- Artículo 23 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (28 de enero de 1988), Diario Oficial de la Federación.
- Artículo 28 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, (28 de enero de 1988) Diario Oficial de la Federación.
- Artículo 3 fracción XXIII, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (28 de enero de 1988), Diario Oficial de la Federación.
- Artículo 38 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, (28 de enero de 1988) Diario Oficial de la Federación.
- Artículo 40 Fracción XII y XIII Ley Federal de Metrología y Normalización, (1 de julio de 1992) publicada en el Diario Oficial de la Federación.
- Artículos 39 y 41 Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (28 de enero de 1988), Diario Oficial de la Federación.
- Cumbre para el Desarrollo Sostenible (2015), Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Nueva York, Naciones Unidas.
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro, en junio de 1992.
- Ordenamiento Ecológico General del Territorio (7 de septiembre de 2012), Diario Oficial de la Federación.
- Plan Nacional de Desarrollo (31 de mayo de 1983) Diario Oficial de la Federación,

- Quintana Valtierra, J. (2002) Derecho ambiental mexicano, (ed. 2ª), México, Porrúa.
- Sánchez Gómez, N. (2001), Derecho ambiental, México, Porrúa.
- Tesis I.7º.A.124 A, (abril de 2001) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo XIII, p.1091.
- Tesis P./J. 38, (octubre de 2011) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro I, p. 288.
- Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (15 de noviembre de 2007) , Instrumentos de Política y gestión ambiental, consultado el 5 noviembre 2021.
<http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/260/instrumentos.html>.