

Contexturas
Publicación de la Universidad Iberoamericana León

Mtro. Gerardo Valenzuela Rodríguez, S.J.
Rector

Dra. Ma. Cecilia Fierro Evans
Directora General Académica

Mtro. Rogelio Hernández Terán
Director General de Servicios Educativo Universitarios

Lic. Gerardo Renato Amor Montaña
Director General de Servicios de Apoyo

Lic. Daniel Huerga García
Director del Centro de Difusión Cultural

José Antonio Alvear García
M. Esther Bonilla López
Cécica Cánovas Marmo
Gabriela Carrillo Espinosa
Juan José García González
Daniel Huerga García
Ernesto Padilla González del Castillo
Iván Patiño Rodríguez Malpica
José Alberto Pérez Bejarano
Federico Rábago Virgen
Esthela Adriana Ramírez Ávila
Josefina Rodríguez González
Comité Editorial

M. Esther Bonilla López
Corrección de estilo

Josefina Rodríguez González
Comercialización y distribución

Clara Keys Alonso de Florida
Diseño editorial

M. Esther Bonilla López
Daniel Huerga García
Editores

Blanca Patricia Padilla Verdad
Obra en portada: Hacia el universo

Contexturas es una revista cuatrimestral publicada por las distintas áreas académicas de la Universidad Iberoamericana León, dirigida y distribuida por el Centro de Difusión Cultural.

Toda colaboración o correspondencia deberá dirigirse al Centro de Difusión Cultural, Universidad Iberoamericana León, Boulevard Jorge Vértiz Campero #1640 (esq. Blvd. José María Morelos), León, Gto. Teléfono 01 (477) 710 06 00 ext. 2010 y 2013 o a la dirección electrónica: area.editorial@leon.uia.mx o esther.bonilla@leon.uia.mx

Las opiniones vertidas en los artículos de esta revista no representan de ningún modo la postura institucional de la Universidad, son juicios de la estricta responsabilidad de los autores.

Tiraje 1200 ejemplares. Impresa en Julio de 2008 en Linotipográfica Dávalos Hnos. S.A. de C.V. Paseo del Moral #17 Col. Jardines del Moral, León, Guanajuato. Tels. 01 (477) 717 19 93, 717 10 39, 717 10 47

Número de certificado de licitud de título en trámite. Número de licitud de contenido en trámite. Todos los derechos de producción de los textos aquí publicados están reservados por Contexturas. Los textos originales candidatos a publicarse no se devuelven.

contexturas

índice

- ▶ **Editorial**
- ▶ **El debate de bio-combustibles contra alimentos**
- ▶ **¿Se acaba el petróleo? La relación petróleo-electricidad en México, una visión a futuro**
- ▶ **Cambio climático, tecnologías alternativas y seguridad internacional**
- ▶ **La primera casa ecológica en León**
- ▶ **Grito de los pobres, grito de la Tierra**
- ▶ **Hallazgos visuales**
- ▶ **¿Existe una cultura de la certificación y acreditación en México?**
- ▶ **El fenómeno de las certificaciones en México**
- ▶ **Problemas jurídicos de la certificación ambiental en México**
- ▶ **El impacto de la certificación en la calidad de los procesos de producción**
- ▶ **Certificación Adobe y desarrollo en tecnologías**
- ▶ **La auto-eco-determinación universitaria: entre la definición del sentido educativo y la apuesta exigida por las acreditaciones externas**

Jorge Federico Rábago Virgen	3
Luis de Sebastian Carazo	4
Gabriel Ángel Carrillo Ramos	9
J. Gerardo Palomo González	15
José Luis Palacios Blanco	27
Rafael Moreno Villa, S.J. et al.	29
Blanca Patricia Padilla Verdad	41
Armando Luna Zepeda	44
Fernando Chico Ruiz	49
Judith Domínguez Serrano	55
Jorge Domínguez Domínguez	62
Ricardo Miguel Sánchez Durán	68
Enrique Manuel Luengo González	72

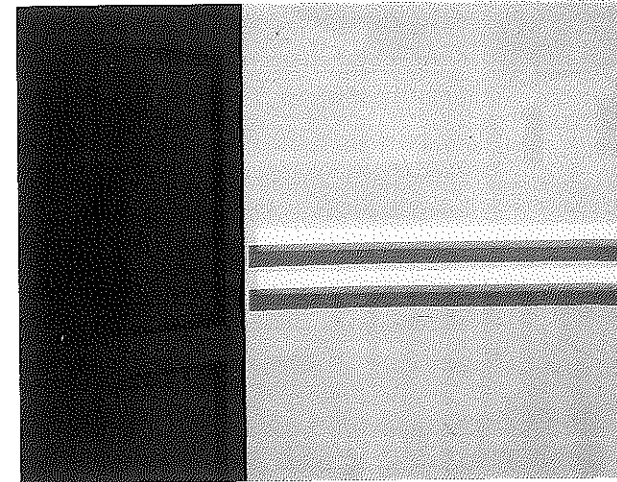
NOTAS

- ¹ Entidad Mexicana de Acreditación, EMA, 2007.
- ² Ley Federal sobre Metrología y Normalización, 1999: 2-3.
- ³ Ley Federal sobre Metrología y Normalización, 1999: 2.
- ⁴ NMX-CC-9000-IMNC-2000 Sistemas de gestión de la calidad - Fundamentos y vocabulario, IMNC, 2001: 23.
- ⁵ Entidad Mexicana de Acreditación, A.C., 2008: <http://www.ema.org.mx>.
- ⁶ NMX-CC-9000-IMNC-2000 Sistemas de gestión de la calidad - Fundamentos y vocabulario, IMNC, 2001: 19.
- ⁷ NMX-Z-055-1997-IMNC Metrología -Vocabulario de términos fundamentales y generales, 1997: 20.

REFERENCIAS

- Chico Ruíz, Fernando (2006). *Diseño y Desarrollo de un Modelo de Gestión de Calidad para un Organismo de Certificación de Producto*. Tesis. León, Gto., México.
- Diario Oficial de la Federación* (1999). "Ley Federal Sobre Metrología y Normalización", México.
- Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C. (2001). *NMX-CC-9000-IMNC-2000 Sistemas de gestión de la calidad - Fundamentos y vocabulario*. México: IMNC.
- Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C. (2007). *NMX-Z-055-1997-IMNC Metrología-Vocabulario de términos fundamentales y generales* México: IMNC.

Problemas jurídicos de la certificación ambiental en México



Judith Domínguez Serrano*

El presente artículo presenta los dos procesos de certificación en materia ambiental que pueden realizarse en México, como instrumentos voluntarios de protección ambiental, analizando la reglamentación en materia de Auditoría Ambiental y los problemas jurídicos que derivan por su aplicación. Se hace una breve referencia al Sistema Europeo de Gestión y Auditoría Ambiental (EMAS) para contrastar los alcances de la certificación mexicana. Se analiza la potestad de la PROFEPA, que es la autoridad ambiental en esta materia y la extralimitación de sus funciones como poder público en estos procesos de certificación.

Los instrumentos voluntarios de protección ambiental

Para proteger el medio ambiente han surgido nuevos instrumentos que tienen como finalidad complementar, incentivar u orientar conductas más respetuosas o "amigables". Estos instrumentos son de dos tipos: de mercado y voluntarios, en los cuales nos centraremos en esta investigación.

Instrumentos voluntarios son los adoptados por las empresas para facilitar el cumplimiento de las diversas normas que afectan su actividad. En algunos casos existe un marco legal nacional junto a disposiciones que, de manera independiente, elaboran instituciones internacionales y que no

* Profesora-Investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, A.C. judithdominguez@colmex.mx

son obligatorias, aunque por los beneficios que se derivan de ellas resultan atractivas para las empresas; cómo es el caso de las auditorías ambientales, los sistemas de gestión ambiental o las normas ISO.

Frente a una desbordante normativa ambiental en la cual el Estado no alcanza a abarcar todos los nuevos ámbitos, producto de los avances científicos y tecnológicos, las empresas e instituciones adoptan normas internas, éticas o de responsabilidad social para autorregular su funcionamiento. Junto a los instrumentos tradicionales regulatorios (los conocidos como *command and control*) en los que el Estado ejerce su potestad pública, coexisten otros de los cuales se predica una mayor eficacia en cuanto a la finalidad última de protección del medio ambiente.

En materia de política ambiental, estos instrumentos han resultado más eficaces que las medidas coercitivas por lo que son promovidos por el Estado.

Así, una empresa puede realizar una certificación avalada por la International Standard Organization (ISO), a través de un procedimiento privado y voluntario, pero de reconocimiento internacional, cuyas ventajas, sobre todo en materia de imagen y competitividad internacional, son más que reconocidas. O, también puede realizar una auditoría ambiental certificada por órganos gubernamentales.

Las normas ISO 14000 y 14001 surgieron para implementar un Sistema de Gestión Medioambiental en las empresas, sobre la base de la norma ISO 9000 de certificación de calidad. Los sistemas de

gestión medioambiental y la auditoría ambiental surgieron en Estados Unidos y rápidamente se extendieron a todo el mundo, adoptando características particulares según el contexto económico nacional.

En un mercado internacional competitivo, la posesión de estos certificados representa una inversión; aun cuando la obtención de los certificados de calidad ISO 14000 y 14001 representen un desembolso económico, a mediano plazo han demostrado ser instrumentos rentables tanto en lo económico como a la hora de ofrecer una imagen de Empresa Socialmente Responsable (ESR) de las compañías que los obtienen. Si en principio se ven como una externalidad ambiental, en términos de costo-beneficio su adopción resulta positiva.

Añadimos a estos beneficios que el comprador final, el cliente, cada vez con más frecuencia, y sobre todo en países desarrollados, adquiere los productos cuya producción, de alguna manera, haya sido menos impactante en términos ambientales. Se trata de un ciudadano informado y concientizado con el deterioro ambiental.

EMAS: el instrumento de certificación europeo

En Europa se adoptó el Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS) de carácter voluntario, para promover mejoras continuas en el

comportamiento medioambiental de las organizaciones europeas. Hoy por hoy, la Unión Europea es el sistema más estricto del mundo y su implementación exige un largo periodo de tiempo. Sin embargo, una vez obtenida la certificación de las entidades acreditadoras, facilita la obtención de beneficios económicos y fiscales.

La implementación de un EMAS implica la realización de una evaluación objetiva y periódica del sistema de gestión, la formación y capacitación activa del personal de las organizaciones y un sistema de transparencia y facilitación de información al público y otras partes interesadas. Para la aplicación de un sistema EMAS se requiere que se cumpla no sólo con la normativa ambiental, sino con aquella que se relacione con el funcionamiento de la actividad específica de la empresa, como puede ser la prevención de riesgos o la normativa local.

Este sistema es más exigente que las normas privadas ISO y una vez implementado habilita a la empresa para usar un logotipo en sus declaraciones medioambientales, en sus membretes o en anuncios de los productos, actividades o servicios, aunque no en el producto o embalaje o con el objetivo de hacer comparaciones con otros productos.

La certificación ambiental en México

En nuestro país estos instrumentos voluntarios se adoptaron legalmente en 1992. La creación de la Procuraduría

Federal del Medio Ambiente (PROFEPA) -a quien se asigna, entre otras funciones, vigilar el cumplimiento de la Ley ambiental-, dio la pauta para que además de las inspecciones se fomenten actitudes responsables ambientalmente. La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) de 1988 ya recogía un capítulo dedicado a la autorregulación y en el año 2000 se adoptó el reglamento que norma las auditorías ambientales.

La certificación ambiental en México supone el reconocimiento de que un producto, proceso, sistema o servicio se ajusta a las normas, lineamientos o recomendaciones de organismos dedicados a la normalización, nacionales o internacionales (Art. 3.III Ley Federal de Metrología y Normalización). Las actividades de certificación pueden comprender la *evaluación* de los procesos, productos, servicios e instalaciones, mediante inspección ocular, muestreo, pruebas, investigación de campo o revisión y evaluación de los programas de calidad, el *seguimiento* posterior a la certificación inicial para comprobar el cumplimiento de las normas y la *elaboración de criterios generales* en materia de certificación.

Concretamente, tiene su fundamento en el Artículo 38 de la LGEEPA que establece que los productores, empresas u organizaciones empresariales podrán desarrollar procesos voluntarios de autorregulación ambiental, a través de los cuales mejoren su desempeño ambiental, respetando la legislación y normatividad vigente en la materia y se comprometan a superar o cumplir mayores niveles, metas o beneficios en materia de protección ambiental.

De aquí, se desprenden varios comentarios. En primer lugar, se destaca que exclusivamente se están regulando las actividades empresariales, sean comerciales, de servicios o industriales, excluyendo expresamente cualquier otra organización. Puede decirse que ésta es la certificación oficial pues una autoridad, la PROFEPA, emite un certificado de "industria limpia", cuyos efectos son diversos: frente a la autoridad existe la presunción de cumplimiento de la normativa vigente, no sólo ambiental, y de cara al mercado competitivo se crea la imagen de una empresa ambientalmente responsable. No está claro en el reglamento en materia de auditoría ambiental que puedan tener incentivos económicos, aunque sí pueden deducirlo en sus responsabilidades financieras públicas.

La certificación que realiza la PROFEPA comprende la verificación de la adaptación a la normativa no sólo ambiental vigente, sino la que está relacionada con la actividad o instalación misma como puede ser la sanitaria, prevención de accidentes o de uso del suelo, y en caso de no existir normativa nacional se exige el cumplimiento de normas técnicas internacionales. Sin embargo, los estándares mexicanos suelen ser menores o más bajos que en otros países, como pasa con los límites máximos permisibles de contaminación atmosférica o de presencia de contaminantes en el agua. De tal forma que una empresa puede cumplir con la normativa vigente, pero seguir contaminando y aún así, obtener la certificación ambiental.

El proceso de certificación en México tiene carácter mixto, pues si bien el

certificado final lo emite una autoridad ambiental, el procedimiento se realiza por auditores y unidades de verificación que han sido habilitados para tal efecto por una entidad privada autónoma, la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C. (EMA), una asociación civil con personalidad jurídica propia y actualmente conformada por 36 miembros de los cuales nueve provienen del sector gubernamental, nueve del empresarial, nueve de aquellos que pudieran representar un interés general y nueve de los usuarios, cuya misión es acreditar a los organismos de certificación de productos, sistemas o personas. Esta entidad es reconocida por otras naciones; sin embargo, queda la duda respecto a que una auditoría realizada en México tenga el mismo reconocimiento que la de un país europeo, con mayores exigencias ambientales.

Para enero de 2008, en la EMA estaban registradas 69 unidades de verificación en materia de auditoría ambiental y seis organismos de certificación en implantación de sistemas de gestión medioambiental ISO 14001, mientras que en la PROFEPA aparecen, a la misma fecha, 92 unidades de verificación aprobadas y 338 auditores ambientales. Una no correspondencia que vale la pena destacar si se tiene en cuenta que la PROFEPA valida la actuación de estos agentes que necesariamente deben estar acreditados ante la EMA.

Hay que decir que se certifican procesos y no necesariamente que se cuenta con un sistema de gestión ambiental, sino que en determinado rubro como el manejo de residuos o el tratamiento de aguas residuales, se respeta la normativa que le atañe.

Actualmente la PROFEPA certifica no sólo a la industria, sino que ha extendido su campo de acción a otros organismos, como pueden ser municipios, escuelas, e incluso pretende ampliarse a las cuencas. Así, se emiten certificados de Industria Limpia, Calidad Ambiental Turística, Cumplimiento Ambiental o Excelencia Ambiental. Desde 1997 hasta la fecha, se han certificado 4813 organizaciones. Sin embargo, no todos han renovado el certificado, en el año 2006 se refrendó a 393. El éxito de este programa depende precisamente de la renovación que se haga del certificado, que debe ser cada dos años.

Entre los sectores certificados ambientalmente destacan el automotriz, químico, gasero, turístico, recreativo y deportivo, comercial, minero, forestal y de extracción de petróleo. Sólo el reconocimiento de Excelencia Ambiental es el que podría homologarse a los sistemas internacionales como el EMAS, entre el año 2005 y 2006 se entregó a 39 instalaciones. En este mismo año se certificaron 67 procesos municipales de los 78 municipios incorporados en el Programa Nacional de Auditoría Ambiental.

La auditoría ambiental se desarrolla en tres procesos: la planeación, la ejecución y una postauditoría; previamente el interesado puede realizar una autoevaluación ambiental para conocer el grado de cumplimiento de la normativa ambiental, pero es con la intervención del auditor como empieza el proceso de certificación; éste elabora un Plan de Auditoría de conformidad con la organización y con el visto bueno de la PROFEPA, dentro del cual tendrán lugar las actividades

de mejora y adaptación a la normativa ambiental vigente. A continuación se realiza un reporte y un diagnóstico para elaborar un Plan de Acción que contemple acciones preventivas y correctivas de forma jerarquizada de acuerdo con el riesgo ambiental y se firma un convenio de concertación. Posteriormente, se entregarán reportes periódicos a la PROFEPA y una vez implementadas todas las medidas y verificadas por un auditor ésta emite el certificado correspondiente por dos años, prorrogable si se mantienen las mismas condiciones en que se certificó.

A la fecha se han certificado ambientalmente todas las industrias de jurisdicción federal, que suelen ser las más contaminantes. Además, se ha extendido la certificación ambiental de la PROFEPA a empresas de jurisdicción estatal, a los municipios y otras organizaciones. El criterio es que se certifica a quien lo pide. Pero, ¿se extralimita la autoridad en sus funciones?, ¿hasta dónde se puede certificar a entidades con autonomía como los municipios?, cuál es el alcance y los efectos de este reconocimiento de cumplimiento de la normativa ambiental? La respuesta es simple, se actúa en pro del medio ambiente.

En la jurisdicción estatal se destacan las cervceras, empresas muy contaminantes a las que ya se les ha otorgado el reconocimiento ambiental. Aun cuando algunos estados también cuentan con auditorías dentro de sus límites administrativos, las empresas acuden a la PROFEPA para obtener la certificación de una autoridad federal -aunque sin competencia-. De hecho, la competencia

federal abarca los grandes sectores industriales y queda a las entidades federativas las demás, incluyendo las Pymes, algunas de las cuales pueden ser muy contaminantes. Es evidente que la no actuación de los estados ha dado lugar a la extralimitación de competencia de la PROFEPA.

Últimas consideraciones

El reglamento vigente en materia de auditoría ambiental tiene muchas lagunas jurídicas en cuanto al procedimiento y los efectos de la certificación que realiza la PROFEPA, lo que ha dejado margen para que dentro de su discrecionalidad administrativa extienda la certificación a todo tipo de organizaciones, aun cuando la LGEEPA es clara en cuanto establece que se certifica a organizaciones empresariales. Para la PROFEPA se certifican procesos y ésta es la justificación para ampliar su ámbito de actuación. El único sello que se reconoce en la ley es el de industria limpia, pero se han reconocido otros y se pretende otorgar otros más aún, incluso que no están contemplados en el proyecto de modificación del reglamento que se ha propuesto.

La discrecionalidad se ha reducido con la emisión de Términos de Referencia que ha dictado la misma autoridad y que tienen la intención de convertirse en normas oficiales mexicanas. Además del problema de efectiva protección ambiental por unos estándares bajos, existe otro jurídico: se están afectando derechos individuales y colectivos y se actúa con poder público

en medio de las lagunas en la legislación; se requiere certeza jurídica. Las normas internas, aunque reducen el margen de discrecionalidad administrativa, no son suficientes. La cuestión esencial que subyace a esta situación es la sobreactuación de la autoridad en su quehacer administrativo.

No obstante se trata de instrumentos voluntarios o autorregulatorios, si una autoridad pública certifica que la actividad, proceso o producto ha sido elaborado conforme a unos parámetros ambientales, debe existir un marco legal que garantice el efectivo cumplimiento de éstos, que son ciertos y actualizados, y que no se actúa en el vacío jurídico, ya que los efectos jurídicos que se derivan de la certificación son el reconocimiento oficial de que la empresa se conduce responsablemente en términos ambientales, de que cumple las normas vigentes y la posibilidad de obtener fondos por estas actitudes.

Como sucede en muchos ámbitos normativos en nuestro país, no se han dictado todas las disposiciones jurídicas y la materia ambiental es más representativa de esta situación, la autorregulación se produce en un vacío legal que ha llevado a la PROFEPA a actuar administrativamente y como poder público, sin cobertura o habilitación legal para el efecto de reconocer efectos jurídicos a actividades y actitudes de otras organizaciones diferentes a las empresas en esta materia; inclusive con la buena intención de protección ambiental.

La propuesta de modificación del reglamento en materia de auditorías pretende subsanar esta situación de irregularidad jurídica, así también los

documentos guía que proporcionan mayor seguridad en la actuación tanto de los auditores como de la PROFEPA.

Podemos concluir que, *de facto*, se trata efectivamente de instrumentos voluntarios, ya que la autoridad ambiental se está excediendo en sus funciones, pero se recurre al argumento de una actitud responsable y más eficiente en términos de resultados a favor del medio ambiente, que no pueden negarse, pero que, deben darse dentro del Estado de Derecho que somos. ◀

REFERENCIAS

Esteve Pardo, J. (2005). *Derecho del medio ambiente*, Madrid: Marcial Pons.

Lozano Cutanda, B. (2004). *Derecho ambiental administrativo*. (5ª. ed.) Madrid: Dykinson.

Mercado García, A. y Aguilar Barajas, I., eds. (2005). *Sustentabilidad ambiental en la industria. Conceptos, tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, México: El Colegio de México-ITESM.

SEMARNAP PROFEPA, (2000). *La auditoría ambiental en México. Procuraduría Federal de Protección al ambiente*, México: PROFEPA.

PROY-NMX-AA-109-SCFI-2007. Materia, parámetros y características que determinan el desempeño ambiental de una industria para obtener un certificado ambiental en el marco del programa nacional de auditoría ambiental.

Proyecto de decreto que modifica, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Auditoría Ambiental.

PROFEPA (2006). *Guía de autoevaluación ambiental*, México: PROFEPA.

PROFEPA (2007). *Términos de referencia para la realización de auditorías ambientales a organizaciones industriales*, México: PROFEPA.

PROY-NMX-AA-111-SCFI-2007. Metodología para el desarrollo de auditorías ambientales, evaluaciones técnicas y diagnósticos ambientales en el marco del programa nacional de auditoría ambiental.

Entidad Mexicana de Acreditación (2006). *Estatutos sociales*, (5ª. ed.) México: EMA.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Auditoría Ambiental.