

LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL, UN INSTRUMENTO DE POLÍTICA AMBIENTAL INDISPENSABLE, PERO CARENTE DE REGLAS CLARAS Y OBJETIVAS EN MÉXICO.

Por
Luigi Iacobi Pontones Brito

Egresado de la Universidad Anáhuac del Norte. Más tarde obtuvo la beca del Consejo Británico, para estudiar la Maestría de Derecho Ambiental, en la Universidad de Nottingham en Inglaterra. Simultáneamente realizó estudios de Derecho Internacional Público en la Academia de Derecho Internacional en La Haya. Aunado a lo anterior, el licenciado Pontones ha realizado estudios en materia ambiental, principalmente relacionados con el Régimen Jurídico del Agua en México, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes. Asimismo, estudió el Diplomado de Derecho Ambiental y Recursos Naturales en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Hoy por hoy, es fundador del despacho *Pontones & Ledesma, S.C.*, firma dedicada única y exclusivamente a la práctica del derecho ambiental. Cabe destacar que es autor de diversos artículos publicados en la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., la revista *Derecho Ambiental y Ecología* y en la revista de la Universidad de Nottingham titulada "*Environmental Focus*".

La evaluación del impacto ambiental¹, es sin lugar a dudas el instrumento de política ambiental por excelencia, esto se confirma tomando en consideración que innumerables países han incorporado la evaluación de impacto ambiental dentro de sus respectivas legislaciones²; lo anterior, con el objeto de *prevenir* e identificar las consecuencias de ciertas obras y actividades sobre el medio ambiente y de esta manera evitar, minimizar y/o compensar daños ambientales, en otras palabras, el alcance de dicha herramienta administrativa radica en promover y propiciar un adecuado desarrollo sustentable³.

No obstante, aún y cuando contemos con el mecanismo de la evaluación del impacto ambiental en México, es indudable que dicho proceso es factible de ser perfeccionado en razón de la experiencia obtenida en la materia durante los últimos años y en virtud de que los ordenamientos legales requieren ser renovados con cierta periodicidad para que los mismos sean eficaces y cumplan con las necesidades del momento.

En virtud de lo anterior y a raíz de que el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, no ha sido reformado ni actualizado recientemente, el presente documento pretende señalar una serie de deficiencias del actual procedimiento de evaluación del impacto ambiental en materia federal en México, con la finalidad de que las mismas sean tomadas en consideración al momento de modificar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en materia de Evaluación de

¹ Se entiende por evaluación del impacto ambiental, el procedimiento a través del cual se establecen las condiciones a que se sujetará la relación 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 ambiente.

² La evaluación del impacto ambiental, tuvo su origen en el año de 1969, en los Estados Unidos de Norteamérica mediante la promulgación de la National Environmental Policy Act (NEPA) que entró en vigor el primero de enero de 1970. Cabe destacar que en el año de 1973, la NEPA publicó una serie de lineamientos, directrices y herramientas para la elaboración y presentación de los estudios de impacto ambiental.

³ De conformidad con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el desarrollo sustentable, se define como, el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

Impacto Ambiental, para así proporcionar seguridad y certidumbre jurídica a los inversionistas que pretendan invertir en nuestro país.

En este sentido, dentro de las carencias que atañen el procedimiento de evaluación del impacto ambiental en nuestro país, resaltan, el exceso de discrecionalidad en favor de la autoridad, para definir si un proyecto requiere de una manifestación de impacto ambiental, modalidad particular o regional⁴. Cabe destacar que lo anterior genera que la autoridad actúe de una manera proteccionista, lo cual sin lugar a dudas es comprensible, en razón de que en caso de no actuar de esa manera, es casi inminente que el funcionario público se haga acreedor a una responsabilidad administrativa. No obstante lo anterior, y tomando en consideración la postura del promovente, el mismo carece de certeza jurídica, ya que la diferencia entre un estudio y otro, es técnica y económicamente distinta.

Asimismo, la autoridad igualmente tiene la facultad de solicitar todo tipo de estudios e información para asegurarse de la magnitud de los desequilibrios ecológicos que pudieran generarse por la construcción u operación de un determinado proyecto, estudios estos que pudieran llegar a considerarse en ocasiones como absurdos o excesivamente onerosos, ya que la propia autoridad solicita información que no es posible obtener, en virtud de que no existe una base de datos confiable o simplemente no existe la información que se solicita, o bien, es imposible generarla debido al tiempo que se otorga para ello, para lo cual sería conveniente que se reformara la legislación, definiendo métodos y herramientas de identificación y previsión de impactos ambientales, para evitar dicha subjetividad en contra del particular y a fin de facilitar la labor de la autoridad al momento de resolver.

Por otro lado, en cuanto a las definiciones y conceptos aplicables en el tema, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su reglamento en la materia, hacen mención a una serie de definiciones y conceptos los cuales son indispensables para la aplicación de la ley, sin embargo, derivado de la ambigüedad de las mismas, encontramos definiciones como la de “ecosistemas costeros” que aún y cuando la ley establece la definición de ecosistemas (la unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de estos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinado), la realidad es que el término en lugar de despejar la inquietud la exalta aún más, por lo que la forma de resolver por parte de la autoridad es mediante criterios internos los cuales son equivalentes a una clara inseguridad jurídica para el promovente. Cabe destacar que lo mismo sucede con otro tipo de conceptos y definiciones establecidos en la ley y el reglamento en la materia.

En relación con el procedimiento de consulta pública dentro de la evaluación del impacto ambiental, es conveniente destacar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 34, establece que se debe publicar dentro de los 5 días siguientes a la presentación de la Manifestación de Impacto Ambiental, un extracto del proyecto de la obra o actividad en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa respectiva, no obstante, aún y cuando exista la obligación de publicar el extracto, por cuestiones de criterios internos de algunas Delegaciones Federales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, este requisito es solicitado hasta en tanto se haya iniciado formalmente la consulta pública, cuestión e irregularidad que a todas luces debe modificarse y adecuarse, con el objeto de evitar confusión y falta de entendimiento respecto de las

⁴ El artículo 11, fracción IV del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, señala que requerirán de manifestación de impacto ambiental, en su modalidad regional, todos los proyectos que pretendan desarrollarse en sitios en los que por su interacción con los diferentes componentes ambientales regionales, se prevean impactos acumulativos, sinérgicos o residuales que pudieran ocasionar la destrucción, el aislamiento o la fragmentación de los ecosistemas.

reglas y procedimientos que se tienen que llevar a cabo, a fin de agotar todo el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, de una forma clara y transparente. Con base en lo anterior, y con el objeto de ejemplificar de manera contundente la problemática de la evaluación del impacto ambiental en México, a continuación se transcribe la reflexión de Raúl Brañes, sobre el tema en comento:

“La Evaluación del Impacto Ambiental es un instrumento joven. Esto explica una parte importante de los problemas que presenta su regulación jurídica, como son sus muchas veces, defectuosa normatividad y relativa ineficiencia. Esta defectuosa normatividad se expresa no solo en vacíos y contradicciones, sino además en regulaciones carentes de un sustrato técnico que las haga apropiadas para las situaciones que deben resolver.

Así suele ocurrir, con las instituciones jurídicas que se adoptan de manera apresurada e inmadura, es decir, sin estar acompañadas de un proceso de reflexión previo, que oriente de manera correcta su regulación”.

De esta manera, es evidente que las reglas de la evaluación del impacto ambiental adolecen de diversas irregularidades que deben ser atendidas a la brevedad, por lo que, con el objeto de ser propositivo en la materia, se sugiere lo siguiente:

Primero. Actualizar la legislación en materia de evaluación de impacto ambiental, a través de la formulación de reglas claras evitando cualquier tipo de discrecionalidad por parte de la autoridad, pero asegurando que el promovente respete las reglas y ordenamientos aplicables, lo cual sin lugar a dudas ayudará a liberar la presión a las que están sujetas las autoridades ambientales.

Segundo. Vincular la evaluación del impacto ambiental con los programas de ordenamiento ecológico del territorio y la regulación de los usos del suelo prevista en la legislación sobre asentamientos humanos, lo anterior, a través de la generación de información ambiental a detalle, lo cual dará más herramientas a la autoridad para identificar los desequilibrios ecológicos derivados de cada proyecto que se desee desarrollar.

Tercero. Contar con empresas autorizadas y avaladas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con el objeto de que estas apoyen en la elaboración de las manifestaciones de impacto ambiental, situación que beneficiaría tanto a la autoridad para que cuente con los elementos necesarios para resolver, así como al particular, ya que la autoridad podría resolver dentro de los términos establecidos en la ley, sin la necesidad de ampliar el plazo ordinario de los 60 días hábiles.

Cuarto. Resolver y homogenizar los criterios a nivel de oficinas centrales (Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental) y dentro de las Delegaciones Federales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en los Estados.

Finalmente, se sugiere crear un organismo autónomo (como la Corte de Justicia Europea), para que en el caso de que exista algún tipo de controversia relacionada con la evaluación de impacto ambiental entre la autoridad y el promovente, este tercero dicte y regule la forma de proceder respecto del tema sujeto a discusión, con la finalidad de que dichas decisiones sienten precedentes futuros y de esta manera se regulen las discrepancias originadas por la ley, en relación al tema de estudio.

En síntesis, no hay duda de que si simplificamos y modificamos la legislación en materia de evaluación del impacto ambiental, lo anterior pudiera dar lugar a que las autoridades emitan resoluciones certeras y justificadas, sin temer a ningún tipo de represalia o responsabilidad administrativa, mientras que por el lado del promovente, es indudable que estas modificaciones repercutirían en un ambiente propicio y atractivo para invertir en México.