



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“El procedimiento y las facultades de inspección en materia
ambiental en el Gobierno del Distrito Federal”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

ALEJANDRA MORALES HERNANDEZ

Asesor: LIC. ALICIA LARA OLIVARES

Junio 2007



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.

A mi mamá,
F. Reyna Hernández Gayosso
Por su amor incondicional.

A mi papá,
José Alejandro Morales Hernández
Por ser mi fuente inagotable de enseñanzas.

A los dos por sus cuidados, su paciencia y apoyo.

A mis abuelos,
Catalina Gayosso Díaz
Raúl Hernández Vázquez
Eustolia Hernández Pérez
Eladio Morales Bautista
Por su nobleza y rectitud.

A la UNAM,
Por el esfuerzo y dedicación con los que desempeña su tarea, a fin de darnos la oportunidad de aprender y crecer como profesionales.

A mis hermanas,
Carolina Morales Hernández
Angélica Morales Hernández
Por ser mis compañeras y amigas de toda la vida.

A mi hermano,
José Alejandro Morales Ruiz
Por su apoyo y por el complemento que le da a mi vida.

A mis sobrinas,
Montserrat y Ana Lilia
Por dejarme ser parte de sus juegos y porque en ellas descubro que el amor es inagotable.

A Benjamín Marcos Marín Santibáñez
Por que ha despertado en mi, ambiciones y sueños que me hacen vivir con plenitud.

A mis amigos:
Irania, Angélica, Ángeles, Lorena, Jezabel, Selene, Nelva, Smirna,
Rosa, Fernando, Antonino, Oscar, Saúl, Milton y Juan Antonio,
Por ser eso, mis amigos.

A la Lic. Teresa Aguilar y a mis tíos Francisco Morales e Hilario Hernández
Por su cariño.

Con gratitud al Honorable Sinodo:

Lic. Alicia Lara Olivares.

Lic. Irene Díaz Reyes.

Mtra. María Eugenia Peredo García Villalobos.

Lic. Roberto Cabrera Mendieta.

Lic. Juan Manuel Gorostieta Pérez.

ÍNDICE

Página:

INTRODUCCION.

CAPÍTULO I DERECHO AMBIENTAL (DERECHO ESPECIAL ADMINISTRATIVO)

1.1	Definición de ambiente.....	6
1.2	Definición de ecología.....	6
1.3	Protección a un ambiente sano.....	8
1.3.1	Derecho a un ambiente sano dentro de la Declaración de los Derechos Humanos.....	8
1.3.2	Protección Constitucional en México del Derecho a un ambiente sano.....	15
1.4	Concepto de Derecho Ambiental.....	20
1.4.1	Derecho Ambiental Mexicano.....	24
1.5	Regulación Jurídica en México para la protección al ambiente.....	30
1.5.1	Constitución.....	30
1.5.2	Leyes Federales.....	31
1.5.3	Tratados Internacionales.....	32
1.5.4	Reglamentos.....	34
1.5.5	Normas Oficiales Mexicanas (NOM'S).....	36
1.5.6	Leyes Locales.....	39

CAPÍTULO II COMPETENCIA EN MATERIA AMBIENTAL

2.1	El federalismo.....	40
2.2	Definición de Competencia.....	42
2.3	Facultades expresas, concurrentes y coincidentes.....	43
2.4	Facultad exclusiva de la Federación para legislar en materia ambiental.....	44
2.5	Facultades del Ejecutivo Federal en materia ambiental.....	49
2.6	Competencia de las administraciones públicas locales en materia ambiental.....	54

CAPÍTULO III REGULACIÓN Y AUTORIDADES EN MATERIA AMBIENTAL EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1	Antecedentes del Distrito Federal.....	60
3.2	Legislación, Reglamentos y Programas Locales en materia ambiental.....	62
3.2.1	Ley Ambiental del Distrito Federal.....	64
3.2.2	Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal.....	65
3.2.3	Ley de Aguas del Distrito Federal.....	66
3.2.4	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.....	67
3.2.5	Reglamentos.....	69
3.2.6	Antecedentes nacionales de la planeación ambiental en México.....	70
3.2.7	Programa de Protección al Ambiente del Distrito Federal.....	75
3.2.8	Programas General de Ordenamiento Ecológico.....	83
3.2.9	Programas General de Desarrollo Urbano.....	89
3.2.10	Otros programas.....	91
3.3	Marco Jurídico respecto a la distribución de competencias de las autoridades ambientales en el Distrito Federal.....	93
3.3.1	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	93
3.3.2	Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.....	94
3.3.3	Ley Ambiental del Distrito Federal.....	94
3.3.4	Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.....	94
3.3.5	Manuales Administrativos de los Órganos Políticos Administrativos.....	95
3.4	Atribuciones del Jefe del Gobierno del Distrito Federal.....	95
3.5	Atribuciones y estructura orgánica de la Secretaría de Medio Ambiente.....	97

3.6 Atribuciones de los Órganos Políticos Administrativos Desconcentrados.....	100
3.6.1 Estructura orgánica.....	102
3.6.2 Análisis jurídico del artículo 10, fracción de VI respecto a la atribución de las Delegaciones del Distrito Federal para la realización de visitas de inspección.....	103
3.7 Atribuciones de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.....	105

CAPÍTULO IV VISITAS DE INSPECCION EN MATERIA AMBIENTAL EN EL DISTRITO FEDERAL

4.1 Procedimiento administrativo de inspección.....	108
4.1.1 Proceso y Procedimiento.....	108
4.1.2 La actuación administrativa.....	110
4.1.3 El acto administrativo.....	112
4.1.4 La inspección administrativa.....	114
4.1.4.1 Fundamento constitucional para la inspección y vigilancia.....	114
4.2 Inspección y vigilancia en la Ley Ambiental del Distrito Federal.....	114
4.2.1 Finalidad de la inspección y vigilancia.....	115
4.2.2 Análisis de las figuras visitas domiciliarias y actos de inspección contempladas en esta Ley.....	115
4.2.3 Requisitos de la orden de comisión.....	118
4.2.4 Requisitos de la orden de inspección.....	119
4.2.5 Objeto de la visita de inspección.....	120
4.2.6 Desarrollo de la visita y levantamiento del acta de inspección.....	120
4.2.7 Valor probatorio de las actas de visita.....	126
4.3 La resolución administrativa.....	126

CAPÍTULO V PROPUESTAS

5.1 Reforma al artículo 10, fracción de VI de la Ley Ambiental del Distrito Federal, ya que la competencia de la autoridad administrativa no puede estar supeditada a los lineamientos administrativos emitidos por la Secretaría de Medio Ambiente ya que tampoco esta tiene dichas facultades, por lo que debe suprimirse dicha condición para que los órganos políticos administrativos ejerzan sus atribuciones de inspección.....	129
5.2 Emplazamiento para ofrecer pruebas y alegatos, propuesta de reforma a los artículos 206 y 207 a efecto de que el procedimiento administrativo ambiental tenga plazos distintos en virtud de la urgencia por los daños que puedan ocasionar las actividades no permitidas.....	131
5.3 Suprimir los vocablos visitas domiciliarias y actos de inspección ya que considero que el vocablo correcto en esta materia es solo el de visitas de inspección.....	134
Algunas consideraciones que señala José Esteve Marcos con respecto a la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de Abril de 2001 sobre criterios mínimos de las inspección medio-ambientales en los Estados Miembros.....	136
CONCLUSIONES.....	137
VOCABULARIO.....	139
BIBLIOGRAFÍA.....	140
HEMEROGRAFIA Y LEGISLACIÓN CONSULTADA.....	141
FUENTES ELECTRONICAS.....	141

INTRODUCCIÓN

El daño ocasionado al ambiente se observa en cualquier parte del mundo, es imposible ocultar las alteraciones que sufre este planeta debido a la contaminación y sobre explotación de recursos naturales, causados indudablemente por la actividad del ser humano. Es por eso que la mayoría de los gobiernos han acordado normas internacionales y se han comprometido en crear una regulación interna a fin de controlar y en lo posible revertir los daños producidos al medio ambiente.

En México la regulación ambiental corresponde a los 2 niveles de gobierno federal y local. En el presente trabajo abordaremos como es que se ha desarrollado el Derecho Ambiental, los principios que lo rigen, lo anterior, para llegar al estudio del sistema jurídico nacional conforme al cual se desarrolla la actividad del Estado en materia ambiental, a fin de tener una visión integral de lo que involucra la legislación nacional en esta materia y así estar en posibilidad de entender la normatividad local, como en este caso lo es la relativa al Distrito Federal, ya que el objetivo de esta tesis es exponer que el procedimiento de inspección y vigilancia ambiental que prevé la Ley Ambiental del Distrito Federal, violenta los principios de legalidad, seguridad jurídica e impartición de justicia pronta y expedita y proponer las reformas correspondientes a fin de que en este procedimiento pueda llevarse a cabo la justicia ambiental.

Dentro de la actividad del Estado se encuentra la función administrativa, la que como señalan los maestros Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, presupone la existencia de normas a las cuales se va a dar plena eficacia mediante su ejecución a fin de satisfacer el interés público, es así que la administración pública tiene la atribución de emitir actos a fin de llevar a cabo su función, actos que deben cumplir con los requisitos que marca nuestra Constitución Política y que constituyen la protección a las garantías del gobernado de no ser violentado en su persona, domicilio o posesiones, entre las atribuciones que tiene la autoridad administrativa se encuentra verificar que los particulares cumplan con la normatividad ambiental vigente, atribución que constituye un acto de autoridad que debe estar debidamente fundado y motivado a fin de cumplir con los requisitos Constitucionales de legalidad y seguridad jurídica.

Al respecto la Ley Ambiental del Distrito Federal regula los actos de verificación ambiental en el ámbito local, otorgando dichas atribuciones a diversas autoridades locales entre las que se encuentran las delegaciones del Distrito Federal, sin embargo el artículo 10 de esta Ley no cumple con el requisito de legalidad que marca la Constitución,

consistente en que la competencia de la autoridad para emitir actos administrativos debe estar consignada específicamente en la ley, así el artículo mencionado en su fracción VI, señala que las ordenes de visitas de inspección para vigilar el cumplimiento de los preceptos de la Ley, su Reglamento y normas aplicables en materia ambiental que realicen las delegaciones del Distrito Federal se realizarán en términos de los lineamientos y acreditaciones que emita la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, con lo que las Delegaciones Políticas al emitir sus actos de inspección con fundamento en el artículo 10 fracción VI incurrirían en violación de la garantía de legalidad, ya que la competencia de la autoridad no puede supeditarse a ningún otro ordenamiento que no sea la propia ley y el reglamento que de ella derive, sobre todo cuando dichos lineamientos a la fecha, no han sido emitidos por la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal.

Otra garantía constitucional que considero se transgrede es la concerniente a la impartición de justicia pronta y expedita, la Ley Ambiental del Distrito Federal regula en sus artículos 206, 207 y 208 el procedimiento por medio del cual la autoridad calificara el acta de visita de inspección y resolverá si el particular cumple o no con los ordenamientos ambientales, es así que este procedimiento constituye instancia administrativa en la que se debe otorgar las garantías legalidad, fundamentación y motivación y de audiencia, ahora bien esta Ley Ambiental señala diversos plazos en los que se desarrollara este procedimiento, plazos que resultan engorrosos y que solo retardan la resolución de la autoridad, ya que primeramente señala que concluida la visita domiciliaria o acto de inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para que en el mismo acto formule sus observaciones con relación a los hechos y omisiones asentados en el acta respectiva, después contara con un plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha en que concluya la diligencia para aportar pruebas, posteriormente dentro del término de quince días, contados a partir del día en que se hubiere cerrado la visita de inspección, la autoridad emplazará al procedimiento administrativo en esta instancia otorgándole otros diez días hábiles para que manifieste lo que a su derecho convenga y aporte pruebas, y por último si no existiesen diligencias pendientes de resolver la autoridad ambiental correspondiente, emitirá la resolución administrativa dentro de los veinte días hábiles siguientes, al respecto considero que a fin de que el principio de impartición de justicia pronta y expedita sea cumplido en esta primera instancia de la justicia ambiental a favor tanto del visitado como del medio ambiente, se deberá suprimir el plazo de cinco días hábiles que prevé el artículo 206 de la Ley en estudio, ya que

La autoridad administrativa contara con un plazo de cinco días después de cerrada la inspección levantada para que de encontrar una posible anomalía la autoridad emplazara al particular, otorgándole el plazo de diez días hábiles para que manifieste lo que a su derecho convenga y aporte pruebas, después de lo cual la autoridad contara con un plazo de días para hábiles para emitir la resolución respecto a la calificación del acta de inspección respectiva, reduciendo con esto el procedimiento a la mitad de tiempo, protegiendo de igual manera la garantía de audiencia del gobernado, ya que al constituir este procedimiento una instancia se le otorga la oportunidad suficiente al particular de manifestarse y ofrecer pruebas al momento de cerrar la visita y posteriormente otorgándole un plazo de diez días, protegiendo con ello su garantía de audiencia y de impartición de justicia pronta y expedita.

Otro punto que considero erróneo en la Ley Ambiental del Distrito Federal, es la diferencia que hace en los artículos 202, 202-Bis-1 y 202-Bis-2, entre vistas domiciliarias y actos de inspección, ya que incurre con ello en una falta de técnica jurídica en la redacción de la ley, lo anterior ya que en la mayor parte de la redacción Ley Ambiental en comento, se identifica la actividad verificadora de la autoridad con el vocablo visitas de inspección, pues en realidad el objeto de la visita que realice la autoridad, es inspeccionar y verificar que se esta dando cumplimiento al ordenamiento ambiental e invariablemente dicha visita de inspección deberá cumplir con los requisitos que marca el artículo 16 Constitucional, por lo tanto no existe una razón jurídica para diferenciar este acto de autoridad, pues la misma constitución no hace diferencia alguna, asimismo considero que la diferencia que hace la ley multicitada transgrede la seguridad jurídica del gobernado, al pretender establecer requisitos para una y otra, pasando por alto que en realidad se trata, en los dos casos, de visitas de inspección que realiza la autoridad administrativa y que deben cumplir con los requisitos que señala nuestra Constitución Política, requisitos que otorgan seguridad jurídica al gobernado en su persona, domicilio y posesiones.

Finalmente, en el presente trabajo se proponen las reformas a los artículos mencionados anteriormente, con el fin de que en lo posible se pueda lograr una pronta y eficiente justicia ambiental.

CAPÍTULO I DERECHO AMBIENTAL (DERECHO ESPECIAL ADMINISTRATIVO)

1.1 Definición de ambiente.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua nos da la siguiente definición:

Ambiente: (Del latín, *ambiens*, -entis, que rodea o cerca). Condiciones o circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, de una reunión, de una colectividad o de una época.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como la Ley Ambiental del Distrito Federal en su artículo tercero, fracción tercera y quinto, párrafo sexto, respectivamente señalan que por ambiente deberá entenderse:

“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 interactúan en un espacio y tiempo determinado”.

En la publicación Saber para proteger, Legislación ambiental en México de la SEMARNAT-PROFEPA del año 2003 definen al ambiente como el espacio donde la vida se desarrolla. Esta formado por elementos bióticos (seres vivos: plantas, animales, hongos, bacterias y seres humanos) y abióticos (no vivos: agua, suelo, aire y minerales). Los elementos y las relaciones establecidas entre éstos forman lo que conocemos como ambiente.

Medio ambiente. El medio ambiente o simplemente medio, es el marco en que se desarrolla la vida de un organismo. El medio incluye en su conformación a los seres que viven en él. Los elementos que componen el ambiente son muy numerosos, y la diversidad de sus combinaciones es prácticamente infinita. El concepto medio ambiente lo introdujo en ecología Jacob von Uexküll (1864-1944).¹

1.2 Definición de ecología.

Ecología: Del griego *oikos*, morada y *logos*, tratado. Ciencia de la casa o del hábitat. La ecología es la ciencia o el conjunto de ciencias que estudian a los seres vivos y las interacciones de toda clase que existen entre estos seres y con su medio.

¹ Gran Enciclopedia Educativa, volumen 7, Colombia, 192 p.

Ernst Haeckel (1834-1919) creador del término ecología (en 1869), considera que este neologismo señalaba “el conjunto de conocimientos referentes a la economía de la naturaleza, la investigación de todas las relaciones del animal, tanto en su medio inorgánico como orgánico, incluyendo sobre todo su relación amistosa y hostil con aquellos animales y plantas con las que se relaciona directa o indirectamente”. Para George L. Clarke, la ecología es el “... estudio de la fisiología externa de los organismos, los cuales necesitan un continuo aporte de energía y de materia para poder conservar la vida, al mismo tiempo que deben eliminar sus propios residuos”.

Si bien existen antecedentes remotos, la ecología es una ciencia de reciente creación, comienza a formarse en la segunda mitad del siglo XIX y toma cuerpo ya en el siglo XX. La ecología es producto del desarrollo de las investigaciones geográficas y de la biología. Notables precursores de la nueva disciplina fueron el conde de Bufón (Jorge Louis Leclerc, 1707-1788), Jean Baptista de Lamarck (1744-1829), Alexander von Humboldt (1769-1859), Justus von Liebig (1803-1973), Charles Darwin (1809-1892) y Ernst Haeckel. Ellos y otros científicos estudiaron las especies animales y vegetales de distintas partes del mundo, las compararon y presentaron atención especial al análisis del entorno y de su influencia en el vida de los seres vivos que eran su objeto de estudio.²

Porteous define con claridad a la ecología como el estudio de las relaciones entre los organismos vivos y entre los organismos y su ambiente, especialmente las comunidades de plantas y animales, la circulación de energía entre ellos y las interacciones con su entorno.³

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua nos da la siguiente definición:

Ecología. 1 Ciencia que estudia las relaciones de los seres vivos entre sí y con su entorno. 2 Parte de la sociología que estudia la relación entre los grupos humanos y su ambiente, tanto físico como social. 3 Defensa y protección de la naturaleza y del medio ambiente.

Con la reciente aceleración de la crisis ambiental, que afecta a los habitantes de las zonas rurales y urbanas, el término “ecología”, originalmente nombre que se le daba sólo a una ciencia, empezó a denotar muchos otros aspectos.

² Gran Enciclopedia Educativa, op., cit.

³ Aceves Ávila, Carla, “Bases fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano”, Ed. Porrúa, México 2003, p.

El vocablo abandonó claustros universitarios y apareció en boca de políticos, periodistas, amas de casa, etc., parques “ecológicos”, motores “ecológicos”, y a casi cualquier cosa se le puede añadir el calificativo de ecológico, sobre todo si se quiere vender o promover, comercial o políticamente.⁴

El ecologismo y el ambientalismo con frecuencia se entienden como sinónimos. Ambas palabras implican la protección al medio que rodea al ser humano. El ambiente constituye el todo dentro del cual nos desarrollamos.

El concepto de ambiente designa, en opinión de Brañes (Brañes: 21)., no solamente el ambiente del sistema humano, sino de manera más concreta, todos los ambientes posibles de los sistemas de los organismos vivos en general, considerando todas las formas de vida posibles. El ambiente de cada organismo consiste en los alrededores de éste, incluyendo el mundo físico de su entorno y a otros organismos que formen parte de este entorno (Porteous). El ambiente humano en particular, se integra de los recursos naturales que tenemos a nuestro alcance, tanto renovables como los no renovables, e incluyendo la fauna, la flora, y los demás elementos intangibles pero reales, como ejemplo a los diversos ciclos biogeoquímicos y a las condiciones climatológicas. Por ello, todos estos elementos considerados como dependientes entre sí y formando un todo, es lo que incluye el “ambiente”.

El ambiente natural sobrevive en razón de la constante realización de procesos naturales y la consecución de cadenas alimenticias que tienden a conservar el equilibrio indispensable para el sostenimiento de los ciclos vitales de la vida en sus diferentes niveles. De esta manera, los recursos renovables y los no renovables, junto con los seres humanos y las circunstancias mismas, se vuelven piezas irremplazables de un rompecabezas frágil y magnífico del cual formamos parte integral.⁵

1.3 Protección a un ambiente sano

1.3.1 Derecho a un ambiente sano dentro de la Declaración de los Derechos Humanos

⁴ Miguel Acosta Romero, Derecho Administrativo Especial, Volumen I, Ed. Porrúa, México 1998, p. 454

⁵ Aceves Ávila, Carla, “Bases fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano”, p.5

Si bien en la antigüedad ya existe un asidero de conceptos que pueden ser tomados en torno a una conceptualización de lo que es el hombre y cuáles son los atributos de una vida digna, es propiamente con el pensamiento filosófico y político de los siglos XVI y XVII, que se perfilan como una teoría cuyo propósito fundamental es la configuración de un espacio mínimo de facultades, posibilidades y oportunidades que propicien la vida social del ser humano.

El sustento filosófico con el que nacen los derechos humanos parte de la premisa de la existencia de una ley natural de la cual dimanarían los derechos del hombre. John Locke (1632-1704) sentó las bases del iusnaturalismo moderno, al afirmar que el hombre tiene por naturaleza, por el solo hecho de estar vivo y de ser precisamente un ser humano, derechos fundamentales como los relativos a la vida, la libertad, la seguridad, la propiedad, entre otros, y que el Estado tiene primordialmente el deber de garantizar que no sean conculcados por sus actos ni por los de los otros individuos.

En este proceso histórico tienen una importancia fundamental la aparición de documentos en los que se van plasmando ciertos derechos que los gobernados van, en cierto sentido, arrancando a la arbitrariedad del poder absoluto.⁶

Por ejemplo, en Inglaterra se da la Carta Magna de 1215, que es el documento más importante en la evolución de los derechos humanos de esa época. Igualmente importante fue The Petition of Rights de 1628 en ese mismo país, que también garantizó ciertos derechos de los gobernados, en aquel tiempo súbditos y no ciudadanos, frente al poder real, como por ejemplo el derecho a la seguridad personal.

La aparición de la Ley Habeas de 1679 y The Bill of Rights de 1689, confirman la preeminencia de Inglaterra como cuna de las primeras formulaciones de leyes y declaraciones que consagraron los derechos humanos en aquella época. El primer caso se refiere a una institución contra las aprehensiones arbitrarias. Por su parte, The Bill of Rights fue resultado de una revolución política que acotó de manera definitiva los poderes de la Corona inglesa. Prohibió expresamente al rey efectuar actos contra derecho y en varios ámbitos amplió las libertades y derechos del pueblo inglés. Esta declaración de derechos representó una transición entre los documentos de índole monárquica y las modernas declaraciones de derechos que habrían de venir en el siglo XVIII.

⁶ Víctor M. Martínez Bullé-Goyri, Rodolfo Lara Ponte. Los Derechos Humanos en México, un largo camino por andar, Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, p.p 23-24.

Es de indiscutible relevancia histórica la generación de documentos como la Constitución de Virginia de 1776, la propia Declaración de Independencia de las Colonias Americanas de 1776 y, pocos años después, la Constitución Federal de los Estados Unidos de América de 1787, así como sus Diez Primeras Enmiendas de 1791.

Estas declaraciones y leyes parten de la premisa de que los derechos humanos no son una concesión del Estado y ni mucho menos dependen de la voluntad del gobernante, sino que éstos existen antes de la propia organización estatal y son inherentes a todo hombre.

Con el devenir de la Revolución francesa de 1789, y a través de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de ese mismo año se da la expresión más universal de los derechos humanos. Sus principios rectores son la igualdad y la libertad.⁷

Adicionalmente, la Constitución Francesa de 1793 estableció el concepto de garantía social como un mecanismo para asegurar la conservación de los derechos del individuo.

Es hasta después de la Segunda Guerra Mundial, especialmente como consecuencia lógica de las crueles y sistemáticas violaciones a los derechos humanos que se suscitaban durante la conflagración, así como de las problemáticas sociales generadas por el nuevo orden mundial, cuando el mundo toma conciencia definitiva de la urgencia con la que se deben establecer los medios, especialmente a través de los instrumentos jurídicos, para lograr la defensa y promoción de los derechos fundamentales en el mundo. En este marco, un referente de especial importancia es la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos expedida en la ciudad de París el 10 de diciembre de 1948. Esta Declaración, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su Preámbulo describe a los derechos humanos "como el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto individuos como instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades.

A partir de esta declaración se comienza a construir todo un sistema internacional de protección a los derechos humanos, no sólo en relación con su conceptualización clásica como derechos del individuo, sino atendiendo a una nueva generación de derechos, como son, por ejemplo el

⁷ Víctor M. Martínez Bullé-Goyri, Rodolfo Lara Ponte. Los Derechos Humanos en México. op. cit., p 26

derecho a un medio ambiente sano, o los derechos de todos aquellos seres humanos que se encuentran en alguna circunstancia de desventaja o marginación social, como es el caso de las personas con discapacidad.⁸

Antecedentes Nacionales.

En los albores del siglo XIX, la monarquía española, se vio en la necesidad de replantear algunas de sus relaciones con sus súbditos al incorporar figuras de representación política y de reconocimiento de derechos, observándose una marcada influencia del liberalismo francés, que se reflejó en la Constitución de Cádiz de 1812, que tuvo plena vigencia en sus todavía colonias americanas.

La Constitución gaditana representó un antecedente muy importante para las instituciones del constitucionalismo mexicano de ese siglo. Asimismo, dicha Constitución declaraba que la nación se obligaba a proteger legalmente la libertad civil, la propiedad y los derechos legítimos de quienes formaban parte de ella, en una clara alusión a conceptos fundamentales de los derechos y libertades de la persona humana, claro solo con respecto a los españoles –de uno u otro lado del Atlántico–.

De esta forma, la Constitución de Cádiz, a pesar de no incluir expresamente una declaración de derechos, sí consagró una serie de prerrogativas que retomarían y desplegarían posteriormente las constituciones mexicanas de corte liberal a lo largo del siglo XIX.⁹

Los derechos humanos en el proceso de independencia

Las condiciones de explotación de las que eran víctimas los campesinos, jornaleros y obreros de la incipiente industria, la falta de movilidad social, la existencia de la esclavitud de la población negra y de algunos grupos indígenas, los gravámenes fiscales e impedimentos para la participación cultural, administrativa y política de las castas, indígenas y algunos criollos, eran elementos fundamentales de este horizonte social de profundas desigualdades.

Este deteriorado clima social y político fue el detonante de la gesta independentista. De otra parte, la invasión francesa a España en 1808 y la posterior abdicación de la monarquía española ante Napoleón, fueron los factores exógenos que favorecieron este movimiento social.

⁸ *ibidem*.

⁹ op. cit., p.p 40 y 42

El primer documento de corte constitucional fruto de la lucha independentista fue el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1813, que convocó a un Congreso Constituyente del cual nació la Constitución de Apatzingán de 1814, cuyos principales objetivos fueron fundar un Estado y una nación basados en un sistema de derechos, que protegiera la libertad y la igualdad, así como la formulación de un catálogo de derechos del hombre.

Bajo la inspiración de las ideas de José María Morelos, expresados en sus Sentimientos de la Nación, que en lo sustancial representaron una declaración de derechos del pueblo mexicano para proscribir la esclavitud y las castas, prohibir la tortura y las penas infamantes, reconocer el derecho de la propiedad, instaurar la división de poderes, la separación de la Iglesia y del Estado y la libertad de comercio.

También se prohibieron las arbitrariedades del Estado, al establecer los procesos legales para cualquier acusación, mediante las garantías de audiencia, de inviolabilidad del domicilio y la regulación de las detenciones preventivas y los derechos de petición.¹⁰

La Constitución Política de 1824

El triunfo de la causa independentista se materializó constitucionalmente hasta 1824. La Constitución promulgada entonces no contempló un catálogo expreso de derechos, aunque el retomar la idea gaditana de que la nación está obligada a proteger legalmente los derechos del hombre y del ciudadano, lo hacía de otra manera.

Estos preceptos expresaron las aspiraciones de una sociedad recién emancipada por establecer leyes acorde al momento histórico que se vivía y, sobre todo, por revertir la injusticia generada por tres siglos de dominación foránea.

El centralismo

Las fuerzas políticas vinculadas todavía a esa idea de gobierno centralista lograron un reposicionamiento con Antonio López de Santa Anna a la cabeza, y para 1836 buscaron instaurar un gobierno de mando único nuevamente, requiriendo para ello de una Constitución diferente a la liberal y federalista que les precedió.

¹⁰ op. cit., p.p 44

Esta necesidad fue cubierta mediante Las Siete Leyes Constitucionales de 1836. Con este nuevo ordenamiento constitucional, los derechos humanos fueron considerados en una declaración particular en La Primera Ley Constitucional, intitulada Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República, la cual se complementó con La Quinta Ley Constitucional, referida a la administración de justicia.

Se proclamó la libertad de tránsito e imprenta. Como obligaciones se señalaron profesar la religión del Estado y observar la Constitución, cooperar en los gastos estatales y defender a la patria.

Así, para 1842, una vez abolidos estos ordenamientos, se elaboraron dos nuevos proyectos: el de mayoría (conservador) y el de minoría (de carácter federalista), los cuales contuvieron auténticas declaraciones de derechos.

El proyecto de mayoría reconoció a todos los habitantes de la República el goce de los derechos naturales. Por su parte, el proyecto de minoría estableció los derechos del hombre como garantías individuales, al tiempo que reconocía a los derechos humanos como base de las instituciones políticas.

Una vez más, la situación política obligó a un cambio constitucional y los dos proyectos se fusionaron, marcando nuevamente el rasgo conservador prevaiente en aquel momento político.¹¹

Acta constitutiva y de reformas de 1847

Una nueva vuelta histórica puso en 1847 al movimiento liberal proclive a la forma de gobierno federal en el escenario político. Se retomaron los postulados de la Constitución de 1824, aunque con algunas reformas propuestas por Mariano Otero, con el propósito de superar las sucesivas crisis e instaurar una auténtica República.

Las consideraciones de Otero entorno a los derechos humanos en esta etapa de reforma, señalaba la necesidad de pasar del plano declarativo a la de la auténtica protección de los mismos. Para ello, señaló que era impostergable que las garantías individuales contaran con mecanismos legales complementarios al ordenamiento constitucional, para que fueran del todo efectivas. En este sentido, atribuyó precisamente al Poder Judicial la facultad de amparar al individuo contra actos de autoridad que atentaran contra sus garantías.

¹¹ op. cit., p.p 46,48,50

La etapa liberal

El propósito de los conservadores por suprimir el sistema republicano y la violenta tiranía encabezada por Santa Anna, fueron algunos de los factores que generaron un movimiento popular de corte liberal conocido como la revolución de Ayutla. Este movimiento proponía la integración de un Congreso Constituyente para formulación de una nueva Carta Magna. Así, Ignacio Comonfort y Juan Álvarez impulsaron el Estatuto Orgánico Provisional de 1856, como parte de ese propósito de derrocamiento de la dictadura conservadora.

La revolución de Ayutla fue la más clara expresión ideológica del movimiento liberal mexicano. Sus principales argumentos invocaban como base la mayoría de los derechos proclamaron los iniciadores de la independencia del país, para dar lugar posteriormente a la Constitución de 1857, paradigma del ideal liberal mexicano.

El Constituyente de 1856-1857 tuvo un brillo intelectual e ideológico trascendente en nuestra historia política. Algunos de los más importantes postulados se refirieron precisamente a los derechos del hombre, en una serie de artículos que fueron del 1 al 34, refrendando un principio sustancial que desde entonces debiera ser inspiración de nuestra organización política y que se refiere a que los derechos humanos son base de la finalidad de nuestras instituciones sociales.¹²

Los Derechos Humanos en la Constitución vigente

La promulgación de la Constitución Política de 1917 significó la positivización de nuevos derechos (distintos a los consagrados en las constituciones decimonónicas que se referían exclusivamente al individuo), de aquellos que se tienen en tanto integrante de un grupo, comunidad o sector social, es decir los llamados derechos sociales.¹³

Esas imágenes, esas injusticias y la desesperanza con al que vivían millones de mujeres y hombres, fueron el caldo de cultivo para que se diera la primera gran revolución social del siglo XX precisamente en México y fueron el antecedente directo de la incorporación de garantías

¹² op. cit., p 52

¹³ ibidem

sociales en la nueva Constitución Política, como la expresión más preciada y la obra colectiva más acabada de un país con un nuevo rostro.¹⁴

Dentro de la doctrina de derechos humanos, se reconocen tres generaciones de los mismos. A la primera generación corresponden el reconocimiento de los derechos civiles y políticos, a la segunda corresponden la atención de las necesidades sociales, económicas y culturales de cada individuo. Finalmente, los de tercera generación se inspiran en la concepción de la vida humana en comunidad, por lo que dependen de un mayor grado de solidaridad que los otros derechos, por el hecho de tutelar simultáneamente derechos individuales y derechos colectivos.

Dentro de estos derechos de tercera generación se reconocen entre otros, el derecho a la paz, al desarrollo, a un medio ambiente sano, adecuado y ecológicamente equilibrado, y el derecho a beneficiarse de un patrimonio común de la humanidad (Moyano: 10). Sin embargo, el derecho a la vida y a la salud, considerados como de primera generación, constituyen herramientas que indirectamente protegen también el derecho a un medio ambiente adecuado para la vida.¹⁵

1.3.2 Protección Constitucional en México del Derecho a un ambiente sano

En México el derecho a un ambiente sano fue incorporado como garantía individual hasta 1999 en el artículo 4 Constitucional:

Artículo 4.

Reformado en ocho ocasiones, ha sido llamado sarcásticamente por los especialistas, "el cajón de sastre" del capítulo de garantías, ya que en las últimas décadas ha sido usado por el Constituyente Permanente, a iniciativa del presidente en turno, para incluir ahí derechos que no guardan ninguna relación entre sí.¹⁶

Sexta reforma. Por esta reforma, del 28 de junio de 1999, se añadió el actual párrafo cuarto, para incluir el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. La reforma abrió una nueva dimensión a la regulación jurídica respecto de medio ambiente, que hasta este momento se ubicaba sólo como regulación administrativa de

¹⁴ ibidem

¹⁵ Aceves Ávila Carla D. Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano, p.60

¹⁶ Víctor M. Martínez Bullé-Goyri, Rodolfo Lara Ponte. Los Derechos Humanos en México. op. cit., p 92

protección al medio, pero no como un derecho de las personas, aunque es evidente que aún falta mucho por desarrollar para darle un contenido y medios de defensa eficientes.¹⁷

“El texto con que se consignó el derecho a un medio ambiente no rebasa el enfoque antropocéntrico, y es por ello insuficiente” (Cifuentes 2000).

Nuestra Carta Magna protege a todo individuo en el territorio nacional, independientemente de su nacionalidad o ciudadanía. Sin embargo, la protección absoluta de este derecho para cualquier individuo, requeriría una protección incluso transnacional como se ha propuesto en ciertos foros internacionales, en virtud de que el ambiente y la contaminación. O los efectos sobre el mismo, no respetan fronteras políticas o restricciones jurídicas.

Robert Alexy citado por Carbonell, reconoce que el derecho de protección al ambiente tiene numerosas aristas que implican diversas modalidades de acción o de abstención por parte de los particulares, e incluso por parte del propio Estado. La valoración del grado de cumplimiento y eficacia cotidiana que tiene el derecho a un medio ambiente adecuado no es sencilla de realizarse, en virtud de la composición compleja del derecho mismo y de su objeto.¹⁸

Loparena hace también una acertada distinción respecto de las confusiones que no permiten la adecuada protección de este derecho (o derechos) de las personas, según apunta: “Del mismo modo, las legislaciones positivas de los Estados van incorporando reconocimientos directos o indirectos de este derecho, aunque sin una clara diferenciación entre los dos derechos que aquí tratamos de separar; el derecho al medio ambiente adecuado, como derecho a disfrutar directamente de los parámetros idóneos de la biosfera, y el derecho a su protección, como derecho a que las Instituciones Públicas provean instrumentos para prevenir la degradación, proteger y restaurar, donde fuese necesario, el medio ambiente.

Vemos, pues, como el derecho al medio ambiente adecuado posee los rasgos característicos de los de primera generación, mientras que el derecho a la acción pública para su protección puede catalogarse entre los sociales o de solidaridad.

¹⁷ op. cit., p. 82, 98 y 100

¹⁸ Aceves Ávila Carla D. Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano, p.172

La defensa de los intereses difusos o colectivos sigue siendo una utopía jurídica en nuestra nación, a pesar de que tales intereses puedan ser tan elementales como la vida misma, como es el caso. El requisito jurídico de acreditar un daño personal y directo en la materia ambiental, que debiera ser de naturaleza preventiva, hacen que la protección y defensa del derecho sea inútil y estéril una vez que se logra, pues el daño se ha consumado y suele ser irreversible e irreparable.

Además la confusión identificada, también se aprecia un defecto en la regulación del ambiente adecuado como garantía, que radica en que no es suficiente para tutelar la protección del ambiente, toda vez que no hay parámetro para definir el grado de adecuación para el desarrollo y bienestar, y no se garantiza la protección global del entorno, que es la que en todo caso, hay que garantizar ya que es la que posibilita la vida humana.¹⁹

Asimismo, en diversos artículos de la Constitución observamos que el cuidado y preservación de nuestro medio ambiente debe ser principio fundamental de toda actividad en territorio nacional.

El artículo 2 Constitucional contempla lo siguiente:

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

...

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

...

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

...

En el artículo anterior se señala que es derecho de los pueblos y comunidades indígenas el conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras, sin embargo la doctrina existente en materia ambiental señala que el conservar y mejorar el hábitat no es exactamente

¹⁹ loc. Cit.

un derecho sino una obligación, y no solo tendría que ser obligación de los pueblos y comunidades indígenas sino de todos y cada uno de los habitantes del territorio nacional.

Con respecto a la fracción VI del artículo que se trata, considero que el hecho de que los pueblos indígenas puedan aprovechar preferentemente los recursos de su comunidad, es un principio que permite que los recursos naturales de la nación sean aprovechados por los pueblos que los habitan, para su sustento y mejoramiento de su calidad de vida, aunado a que ellos son los que expresamente según la fracción V, tienen el derecho de conservar y mejorar sus hábitat, por lo que si los recursos de su comunidad estuvieran a disposición de personas ajenas a la comunidad de que se trate, complicaría su labor conservacionista, sin embargo, debe también tomarse en cuenta la responsabilidad en que incurran, en caso de la degradación al ambiente que provoquen con sus actividades.

El artículo 3 Constitucional, aún antes de la reforma al artículo 4 Constitucional por la cual se reconoció expresamente el derecho a un ambiente adecuado, contemplaba lo siguiente:

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

...

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

...

b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

...

La educación es sin duda el principal instrumento para evitar el deterioro del ambiente, si bien el artículo tercero constitucional contempla que la educación atenderá al aprovechamiento de nuestros recursos, entendiendo por aprovechamiento el uso adecuado de los mismos, en la realidad actual la educación es verdaderamente precaria respecto a este punto.

La reforma del 28 de junio de 1999 (por la que se reformó el artículo 4) añadió también al artículo 25 Constitucional el concepto de desarrollo "sustentable".

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

...

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 medio ambiente.

En 1987, la Constitución Política fue objeto de nuevas enmiendas en su artículo 27, se precisó la facultad de la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada, tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, quedando el precepto como sigue:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, 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 dictarán 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 planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;...

En razón a lo anteriormente comentado el derecho a un ambiente adecuado considero, no debe ser aislado ya que no solo el Estado tiene la obligación de conservar el ambiente, a efecto que este derecho sea salvaguardado, todos y cada uno de nosotros contribuimos a que este derecho sea o no lesionado con nuestras conductas, ya que invariablemente dependemos e interactuamos en el hábitat, por lo que a la par del derecho a un ambiente adecuado debe de seguir la obligación de conservar y preservar el ambiente y dada su importancia para la sobrevivencia de cualquier ser humano debería ser incluida esta obligación en el artículo 31 Constitucional de las obligaciones de los mexicanos.

Propuesta:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos.

...

VII. "Conservar y proteger el ambiente, conforme a la ley, a fin de salvaguardar la debida continuidad de ciclos y ecosistemas naturales que conllevan a asegurar la salud física y mental de la sociedad y preservar nuestra riqueza y patrimonio natural".

Asimismo, podemos observar que antes de la reforma de 1998 al artículo 4 constitucional, la protección al ambiente era contemplada indirectamente por diversos artículos, sin embargo diversos autores hacen énfasis en el derecho a la protección a la salud como antecedente, es decir, la protección de este derecho abarcaba la protección del ambiente, e incluso lo consideran como el principal antecedente del derecho ambiental, ya que en virtud de diversos daños que se provocaron en la salud a causa de la contaminación al ambiente la sociedad comenzó a tomar conciencia del grave impacto que se estaba provocando en la naturaleza, por lo que se comenzaron a incluir en las legislaciones y tratados internacionales preceptos que protegieran el hábitat.

Del estudio realizado anteriormente, se concluye que son varios los derechos los que se protegen, al reconocer el derecho a un ambiente sano, estos derechos son, la protección a la salud, a una vida digna y para ser mas exactos a la vida misma.

1.4 Concepto de Derecho Ambiental

Para ubicar la materia definiremos lo que entendemos por Derecho Ambiental:

Para Edgard Baqueiro Rojas el Derecho Ecológico es: El conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta humana en relación con la conservación, aprovechamiento y destrucción de los recursos naturales y el ambiente; cuando estas normas rigen la conducta de las naciones a través de acuerdos, tratados o convenciones podemos calificarlo de derecho ecológico internacional.²⁰

Brañes Ballesteros: El Derecho Ambiental es el conjunto de normas que tienen por objeto regular las conductas que inciden directa o indirectamente en la protección, preservación, conservación, explotación y restauración de los recursos naturales bióticos y abióticos.

²⁰ Baqueiro Rojas, Edgard, "Introducción al Derecho Ecológico", Ed. Oxford University, México 1997, 3-5 p.

O a partir de su especificidad como ciencia jurídica, y entonces lo definiríamos como:

El conjunto sistemático y ordenado de leyes que regulan la protección, conservación, preservación y utilización de los recursos naturales y del equilibrio ecológico del hábitat.

Acosta Romero define el Derecho Ecológico como el conjunto de normas de todo rango, desde constitucionales hasta reglamentos locales, que tienen por objeto prevenir, evitar y combatir la contaminación del medio ambiente.²¹

Para Aceves Ávila Carla, el derecho ambiental "en sentido positivo puede ser entendido como el conjunto de normas jurídicas que protege los sistemas naturales que hacen posible la vida y las interacciones entre ellas, incluyendo a cada uno de sus elementos y factores, mediante la regulación de conductas humanas que inciden de manera positiva o negativa en ellos, a través de mecanismos que prevengan o controlen de manera indistinta la generación de contaminación, o la protección o preservación de los recursos naturales a fin de planear su explotación, limitar su degradación, y promover un proceso de desarrollo sostenible.²²

Coincido con las afirmaciones anteriores que conceptúan nuestro objeto de estudio como una disciplina jurídica fundamentalmente pública y multidisciplinaria, y con una metodología y objeto propios. No es comparable con las disciplinas tradicionales por el simple hecho de que el derecho ambiental positivo surge en virtud de que se desarrolla a partir de problemas modernos o novedosos que no formaban parte de las necesidades ni problemática de las sociedades tradicionales.

Corresponde al derecho público por la naturaleza de la materia que regula y el interés social de la misma.²³

El derecho administrativo clásico se ha venido dividiendo en ramas que aspiran a constituir ordenamientos autónomos como el derecho fiscal, el aéreo, el minero, el bancario y el turístico, entre otros; así el derecho ecológico, aún no sistematizado ni específicamente limitado, aglutina las diversas disposiciones relativas a la conservación del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la optimización de los recursos públicos para asegurar la satisfacción de las necesidades

²¹ Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México 1981, p. 448

²² Aceves Ávila Carla D. Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano, p. 59

²³ ibidem

colectivas consideradas esenciales, ya sea por las organizaciones estatales o particulares por medio de concesiones a empresas privadas.

Así, podemos concluir que el Derecho ecológico:

Es una rama del derecho público desprendida del primitivo derecho administrativo para la regulación del ambiente y el óptimo aprovechamiento de los recursos naturales y la protección del ambiente.²⁴

Recordando a García Máynez reconocemos que en el Derecho distinguimos fuentes formales, históricas y reales. Llamamos fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas. Por cuestiones de claridad en este estudio del derecho ambiental, he de distinguir las fuentes reales puesto que son las que dieron vida a esta disciplina. Como lo he comentado y por desgracia, el derecho ambiental no se caracteriza por ser una disciplina que surja en virtud de la planeación. La elaboración de normas jurídicas que influyan o directamente regulen las conductas que incidan en la conservación del ambiente, surge alrededor del mundo como una mera necesidad de resolver urgentes problemas de contaminación. Al paso del tiempo, estos procesos de creación se han ido depurando, integrando mayores tecnicismos en la elaboración de la ley ambiental en razón de la complejidad de factores que involucra, y la multiplicidad de conocimientos que requiere.

La naturaleza compleja y poco estudiada de sus elementos, así como de los derechos subjetivos que pretende tutelar, dificultan su correcta y simple definición. El derecho ambiental es por su propia naturaleza interdisciplinario, y es influenciado por factores ajenos al propio sistema jurídico al cual pertenece; por lo cual sus instituciones jurídicas son atípicas y lo anterior fomenta la normatividad casuística y en el caso de México, en desorden.

Si siguiendo la clasificación del maestro García Máynez, el derecho ambiental correspondería a una de las disciplinas jurídicas especiales, dentro del derecho administrativo, y su vez dentro del ámbito del derecho público.²⁵

Sin embargo, volviendo al razonamiento de Zarkin, es evidente que el objeto de estudio interdisciplinario del derecho ambiental puede ser concebido desde distintas perspectivas, y puede incluirse como parte del derecho privado o bien como parte del derecho público. Ninguna de estas

²⁴ ibidem

²⁵ loc. cit.

posturas incorporaría su objeto de estudio la noción de desarrollo económico a la cual se encuentra indisolublemente ligado. Este tratadista define al "derecho de protección al ambiente" como "un derecho de síntesis que a partir de su propia metodología permite utilizar las normas del sistema jurídico en su conjunto con el fin de evitar la contaminación, la sobreexplotación de recursos o su agotamiento, y la degradación del ambiente y la destrucción de los ecosistemas, y para crear las condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida del hombre fomentando el desarrollo sustentable. Establece que no es un derecho autónomo, pero sí tiene especificidad de objeto, y lo concibe como parte del derecho económico. Lo conceptúa como un "derecho de síntesis" por agrupar en sí a otras ramas de derecho y contar con una metodología propia para desarrollar las normas que lo comprenden, valiéndose a su vez de otras establecidas en el mismo sistema (administrativas, fiscales, penales, mercantiles, o civiles) a fin de cumplir sus propios fines.

Numerosos autores, con los que coincido, sostienen que el derecho ambiental invade prácticamente todas las ramas conocidas de las ciencias jurídicas, y que tienen que ver con el régimen jurídico administrativo del Estado, con el régimen de las relaciones entre el Estado y gobernado, así como entre los particulares, entre sí. Es decir, que no cae exclusivamente en el ámbito del derecho público, ni tampoco de manera excluyente, sólo dentro del ámbito del derecho privado.²⁶

Acosta por su parte, señala que dentro del género del derecho administrativo pueden encuadrarse una serie de materias que van surgiendo con la ampliación de las actividades del Estado y que constituyen nuevas ramas del Derecho. Se consideran administrativas, ya sea por el hecho de que se realicen por medio de unidades que dependan del Estado o bien porque objetivamente lo son. Incluye, entre otras, en esta enumeración, al derecho ambiental y otras disciplinas como el derecho del mar, el forestal, el urbano, por citar algunas.

En este orden de ideas la naturaleza del Derecho Ambiental es de carácter Administrativo, y para una mejor comprensión de la misma ubicaremos el estado actual del Derecho Ambiental, siguiendo algunas de las ponencias magistrales realizadas durante la celebración del Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Ambiental, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, septiembre de 1993, en donde los asistentes al mismo fueron constantes en definir y ubicar al Derecho Ambiental y su evolución, a saber:

²⁶ loc.cit

“Que a partir de 1972 a la fecha, podemos ubicar tres etapas en la evolución del Derecho Ambiental:

1. En el inicio del siglo XIX por la existencia de regímenes de propiedad privada (como derecho absoluto), predominando la legislación casual y por excepción la de naturaleza sectorial.
2. En el siglo XX, existe un cambio, empezando a emanar legislación ambiental propiamente dicha (en salud pública, emitiéndose la Ley de Saneamiento Ambiental), y hasta 1972 predomina la legislación sectorial de relevancia ambiental, y
3. A partir de 1972, y bajo una visión holística y sistemática del medio ambiente, se empiezan a emitir las leyes generales de carácter ambiental y los Tratados Internacionales.

1.4.1. Derecho Ambiental Mexicano

En el caso mexicano, el derecho que protege al ambiente surge, más que nada, como una respuesta a la exigencia internacional de compromisos en la materia, así como a la necesidad de hacer al Estado mexicano más equitativo respecto de los Estados extranjeros, en materia de comercio internacional.²⁷

Según se ha comentado con anterioridad, el “nacimiento” de la materia en sentido formal, ocurre en respuesta a las primeras tragedias o desastres ecológicos que salieron a la luz pública, así como en razón de descubrimientos científicos que revelaban los efectos de ciertas clases de contaminación sobre la salud humana, como los desastres relacionados con los daños ambientales transfronterizos ocasionados por las emisiones al ambiente de la fundidora Trail, en la frontera de Estados Unidos y Canadá, la cual motivó un sonado caso de arbitraje internacional por daños en 1941. El origen formal de la materia ocurre entonces de manera inicial dentro del marco del derecho internacional, sentando un precedente que continúa, a la fecha, siendo valioso.

Vistas, las tendencias anteriores, podemos caracterizar el Derecho Ambiental en México, de la siguiente manera:

- a) Legislación de carácter sectorial, que responde al uso, protección, conservación y aprovechamiento de determinado recurso natural.

²⁷ ibidem

- b) Ausencia de un marco doctrinario en Derecho Ambiental y políticas acordes a éste, pocos doctrinistas de la ciencia del derecho han tratado este ámbito;
- c) Ausencia de procedimientos administrativos claros para una correcta aplicación de la norma ecológica; cada ley que regula determinado recurso, estatuye un procedimiento propio que muchas veces no va más allá de la sanción administrativa y sin una sistematización técnica y jurídica;
- d) Indefinición de competencias entre los distintos niveles de gobierno en materia ambiental, a nivel federal, estatal y municipal;
- e) Falta de claridad en la delimitación de políticas y conceptos internacionales relativos a la problemática ambiental, así como a la formulación de mecanismos para la aplicación del derecho ambiental en el ámbito internacional, y
- f) Ausencia de orden y sistematización de la legislación ambiental, de tal manera que las reformas legislativas en este campo, responden a un proyecto y una interpretación integral del ambiente y de los ordenamientos jurídicos ya existentes.²⁸

Los principios fundamentales del derecho ambiental.

Según se establece en diversas partes de esta obra, el derecho ambiental (ya sea doméstico o a un nivel internacional), carece de una abundante doctrina formal en virtud de las características de su creación y por razón de que genéricamente responde a necesidades específicas de un sistema jurídico particular (en el caso del derecho doméstico o interno). Jaquenod comenta ciertos principios rectores, los cuales sostiene que de desaparecer el derecho ambiental como disciplina, formarían parte del ordenamiento jurídico general.

Para ella, son principios rectores los "postulados fundamentales y universales que la razón especula", y que generalizan mediante la abstracción, las soluciones particulares que se obtienen partiendo de la justicia y la equidad social, atendiendo a la naturaleza de las cosas positivas. Jaquenod los considera principios rectores generales en razón de su naturaleza, y subsidiarios por su función, pues llegan a suplir las lagunas de las fuentes formales del derecho, en esta materia particular. A continuación un breve comentario de los principios rectores del derecho ambiental, a decir de esta doctrinista:

²⁸ Gutiérrez Najera, Raquel, "Introducción al Estudio del Derecho Ambiental", Tercera edición, Ed. Porrúa, México 2000, pag. 116-118

Principio de realidad.- Consiste en que el derecho ambiental solamente puede ser eficaz ya sea en el ámbito local, regional, nacional, e internacional, si previamente se ha realizado un análisis de la realidad ambiental.

Principio de solidaridad.- Sostiene Jaquenod que en éste principio concurren otros principios sectoriales como son los de información, vecindad, cooperación internacional, igualdad, y patrimonio universal. Y que existiendo una situación de amenaza de daño ambiental, los Estados deben advertir a los otros Estados potencialmente afectados, informando del peligro latente.

Principio de regulación jurídica integral

Principio de responsabilidades compartidas por alteraciones causadas al ambiente.

Principio de conjunción de aspectos colectivos e individuales en el derecho.- En la materia se identifican intereses que son públicos y/o privados, pero que al afectar a masas de ciudadanos y al conjunto de bienes en general, se convierten en colectivos, sin llegar a ser exclusivamente públicos.

Principio de introducción de la variable ambiental: En la toma de decisiones, ya que la problemática del ambiente exige la intervención directa del Estado a través de acciones prioritarias y preferenciales.

Principio de nivel de acción más adecuado al espacio a proteger: El espacio sobre el cual se repercutirán las acciones jurídicas debe considerarse de manera particular en cuanto al ámbito físico variable y particular de cada región, ya que en razón de sus singularidades propias, cada lugar requiere una atención particularizada.

Principio de tratamiento de las causas y de los síntomas.- Es necesario tratar las causas u origen de los diferentes daños ambientales, así como los síntomas de los mismos. Si se atendiera solamente a los síntomas, la conservación de los recursos será incompleta y parcial.

Principio de unidad de gestión.- Una gestión ecosistémica del ambiente exige la búsqueda de un grado eficaz de correspondencia entre el aspecto organizativo y el legislativo ambiental, siendo esta correlación simultánea. Es decir, el desfasamiento o falta de congruencia ya sea entre la planeación, la creación y aplicación de la ley, y el ejercicio,

podrá dar protección a los elementos del ambiente, pero carecerá de esa atención y cuidado integral que preserve óptimamente la calidad del mismo.

Principio de transpersonalización de las normas jurídicas.- Una alteración lesiona al ambiente y a la persona, y es entonces que abre la puerta para la acción del derecho, y da pie al deber de reparación. Paralelo al derecho de una vida satisfactoria, dentro de un medio cuya calidad le permita al individuo alcanzar al bienestar, el hombre tiene el derecho de proteger y mejorar el entorno para las generaciones tanto presentes como futuras.

Además de los ya reconocidos principios rectores sostenidos por Jaquenod, existen otros principios en materia ambiental que son llamados por Martí, los megaprincipios del derecho ambiental:

Ubicuidad.- En el derecho ambiental, todos los sujetos somos persistentes agentes contaminantes y víctimas de la contaminación globalmente producida. Este precepto instaura la comprensión amplia y ubicua de la protección ambiental por lo que debe estar presente en todas las políticas, en todo momento y en todo lugar.

Sostenibilidad.- Es necesario hacer posible el desarrollo económico de manera que nuestro congéneres y sus descendiente puedan vivir dignamente, con el respeto de un entorno biofísico adecuado.

Globalidad.- Existe una intrínseca interrelación entre todos ecosistemas, esto hace al mantenimiento de nuestra especie mucho más frágil por su mayor complejidad.

Subsidiaridad.- Las medidas pertinentes de protección ambiental deberán aplicarse en la fuente misma que reciba el daño y/o el beneficio.

Solidaridad.- La trascendencia de este principio es tanto intercomunitaria (refiriéndose a comunidades o sociedades distintas) como intrageneracional (refiriéndose a su trascendencia y efectos a través del tiempo, entre generaciones). Preventivo. Se orienta y privilegia en la prevención de conductas atentatorias al medio, sobre la retribución o castigo o los mismos.

El que contamina paga. Se quiere persuadir las conductas en función de los costos de los mismos, es decir, quien genere los delitos ambientales, debe asumir el pago de su reparación.

Responsabilidad compartida. Cuando existen fuentes múltiples de contaminación.²⁹

Caracteres del Derecho Ambiental:

1. Objeto. Tutela los sistemas naturales que hacen posible la vida.
2. Un derecho predominantemente público. Se impone directamente por el Estado, en cuanto que regula las relaciones del hombre con su entorno y no de los sujetos privados entre sí.
3. Multidisciplinario. Es una disciplina de síntesis, integradora de una serie de aportes de otros cuerpos jurídicos.
4. Vocación universalista. Tiene por lo general un ámbito localizado de aplicación y está diseñada para incidir en las relaciones sometidas a las soberanías de los distintos Estados.
5. Los intereses colectivos. Los recursos naturales son de todos, luego entonces es difícil extrapolar principios del Derecho Privado, aunque los intereses colectivos puedan descomponerse a veces en la suma de intereses individuales y los ordenamientos contemporáneos defiendan también a quienes tienen meramente intereses legítimos en el caso, es lo cierto que los sistemas de protección jurídica están montados en general en torno a la tutela de los derechos subjetivos, cuya extrapolación a la del medio adecuado para la supervivencia de la especie, resulta difícil.
6. Supraconstitucional. Desde la óptica de su trascendencia individual suponen más bien deberes para los individuos, que fuente de generación de derechos subjetivos, el Estado, por ende, es un principal garante, pero sus responsabilidades no se agotan en su defensa en beneficio de sus ciudadanos, sino que los intereses implicados son compartidos por todos los habitantes del planeta. Luego entonces su rango excede del que suministran las constituciones estatales y su ubicación estaría en su escalafón superior, en el que deberán asentarse las constituciones mundiales, aunque ello representa la utopía del ambientalismo.

Principios para el desarrollo de leyes ambientales domésticas (nacionales).

²⁹ op.cit. pag. 113

- A. Deber de implementar legislación ambiental efectiva
- B. Principio "el que contamina" o "el que utiliza paga".- El responsable se haga cargo en su totalidad e los costos ambientales y sociales de sus acciones.
- C. Prevención de la contaminación
- D. Participación pública.- Este principio reconoce que es el ciudadano común el que puede hacer una diferencia en la protección de los recursos ambientales. Habitualmente suele ser el ciudadano común el que puede hacer una diferencia en la protección de los recursos ambientales. La participación activa de los individuos de una sociedad es fundamental para lograr una apropiada gestión ambiental. Este principio se integra a su vez de tres vertientes principales, las cuales a su vez deben ser allanadas por los gobiernos: el acceso a la información a fin de tener una participación adecuada, el acceso a la información a fin de tener una participación adecuada, el acceso al proceso, el cual se traduce en la posibilidad de integrarse a los procesos de toma de decisiones de un Estado a fin de formar parte activa de un proceso de cambio, y finalmente acceso a la justicia a fin de que el ciudadano pueda tener un intercambio activo con el estado tanto retroalimentándolo como siendo responsable de la protección ambiental. A nivel internacional este principio se traduce en la integración de organizaciones civiles y ciudadanas, en aquellos procesos de toma de decisiones de un Estado que tengan repercusiones ambientales.
- E. Acceso a la información.- Forma parte de la integración participativa y productiva de los miembros de un Estado a los procesos de toma de decisiones.³⁰

Tradicionalmente, el desarrollo de la materia en cada uno de los países que tienen derecho positivo al respecto, ha ocurrido en respuesta a alguno de dos factores:

- a) a la detección de algún daño al ambiente que pone en riesgo la salud de la población, o evidencia del deterioro o escasez de algún recurso natural básico; o bien
- b) el cumplimiento a un compromiso internacional colateral que se ha adquirido en virtud de otro de naturaleza diversa; como es el caso

³⁰ Aceves Ávila Carla D. Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano, p.55-58

de acuerdos ambientales bilaterales en apoyo y seguimiento a acuerdos económicos o de libre comercio.³¹

Como podemos observar, algunos autores lo llaman Derecho Ecológico y otros Derecho Ambiental, este es el principio del problema a que se nos referíamos anteriormente respecto a que aun no existe un marco teórico doctrinario suficiente sobre el Derecho Ambiental, como considero debe ser definido, por la siguiente razón, partiría del concepto de ambiente y del concepto de ecología, el ambiente indicamos es aquello que nos rodea, en síntesis es el espacio donde la vida se desarrolla, mientras tanto ecología se define como ciencia de la casa y estudia a los seres vivos y las interacciones de toda clase que existen entre estos seres y su medio, por lo tanto si bien el Derecho es una ciencia, no es una ciencia enfocada en estudiar a los seres vivos en su entorno natural como lo hacen ciencias naturales, como la biología, la física, geografía, la química, etcétera, las cuales en su conjunto forman la ecología cuando se enfocan en el estudio concreto de los elementos naturales como parte de un ecosistema, por lo tanto considero que en el ámbito jurídico deberíamos llamarlo Derecho Ambiental, ya que su objeto es el de regular la conducta y acciones de los gobernados fin de que no se afecte no ellas el hábitat y los recursos naturales, si bien el Derecho Ambiental se sirve de la ecología para establecer los preceptos necesarios que hagan posible la conservación y preservación del hábitat, ya que si bien aun cuando los daños en algunas ocasiones son más que evidentes, estos necesitan del sustento científico que nos permitirá comprender el porque de la gravedad de nuestras conductas hacia el ambiente y así poder mediante normas legales proteger al mismo.

1.5 Regulación Jurídica en México para la protección al ambiente.

1.5.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El orden jerárquico normativo del derecho mexicano lo formula el artículo 133 Constitucional: "Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados".

³¹ ibidem

Hemos vistos ya, los artículos constitucionales relacionados con la protección al ambiente, por lo que los tratados internacionales y leyes federales y demás normas deberán sujetarse a los mandatos que la Constitución prevea.

1.5.2 Leyes Federales

El origen formal del derecho ambiental mexicano.

En México existió en primer lugar, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación de 1971; después la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982 y finalmente la Ley general de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988 actualmente en vigor. A la par, las leyes sectoriales se han ido reformulando y actualizando, tomando como punto de referencia las leyes marco existentes, habida cuenta de la tendencia que en la actualidad existe respecto a incorporar una visión global en toda la legislación ambiental.³²

La LGEEPA es la primera cuyo enfoque es el desarrollo sostenible, en contraposición con el control de la contaminación.

En el artículo 1 de la LGEEPA, se establece el objeto de la misma;

Artículo 1. La presente ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

- I. Garantizar el derecho a toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
- II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
- III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
- IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;
- V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;
- VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;
- VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;
- VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponda a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución;
- IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y

³² ibidem

- X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de esta se deriven, así como para la imposición de las sanciones y penales que correspondan.

En todo lo no previsto en la presente Ley se aplicaran las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento.

La LGEEPA no es el único cuerpo normativo de rango federal que regula la protección ambiental. Se trata de un ordenamiento de carácter globalizador ya que establece principios rectores como por ejemplo el relativo a la evaluación del impacto ambiental de las actividades que se desarrollen y amén de que éstas sean objeto de otras restricciones en una ley sectorial que la regule específicamente.

En segundo lugar, porque da fundamento a diversos Reglamentos.

En tercer lugar, porque establece reglas generales sobre aspectos básicos del derecho ambiental que son mayormente desarrollados por las siguientes leyes:³³

LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE
LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE
LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE
LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS
LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES
LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS
LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN
LEY FEDERAL DEL MAR
LEY FEDERAL DE VARIETADES VEGETALES
LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL
LEY FEDERAL DE SANIDAD VEGETAL
LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS NUCLEARES
LEY DE PESCA
LEY DE AGUAS NACIONALES
LEY MINERA

En cuarto lugar, la LGEEPA es un ordenamiento globalizador porque al amparo de ella y con apego a lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización se han dictado Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental.

³³ González Márquez José Juan, Coordinador, "Derecho Ambiental", UAM Azcapotzalco, México 1994, 16-18

1.5.3 Tratados Internacionales

Ese amplio marco jurídico regulatorio de la protección al ambiente se encuentra además contemplado en los Tratados Internacionales que sobre el particular nuestro país ha firmado.

Como es sabido, las Convenciones Internacionales a las que se adhiere el Ejecutivo Federal al ser ratificadas por el Senado de la República se incorporan al orden jurídico nacional, con el nivel jerárquico de una ley federal, sin necesidad de que medie ningún otro acto legislativo de implementación.

En 1972, las Naciones Unidas organizaron la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, que se llevó a cabo en Estocolmo, Suecia, del 5 al 16 de junio de 1972. Como producto de la conferencia, las naciones asistentes firmaron el documento conocido como la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, también conocida como la "Declaración de Estocolmo". Consta de 7 declaraciones y establece 26 principios aceptados por los Estados signatarios. Como su nombre lo indica, este instrumento es una declaración, la cual no genera obligaciones coercibles para ninguno de los Estados firmantes. Sin embargo, su importancia radica en el hecho de que estos Estados coinciden en tales declaraciones y principios comunes, como directrices para inspirar y guiar a los habitantes de la Tierra en la preservación y conservación del ambiente humano.

Asimismo, la Conferencia dio pie a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y dio paso también a la organización de otras convenciones y conferencias internacionales para la conservación del ambiente mundial, como el caso de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, 1973), o la Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales salvajes (1979), por citar algunas.

Significó un parteaguas en el desarrollo de la legislación ambiental a nivel mundial, se consiguieron principios que influyeron en definitiva las legislaciones que con posterioridad se emitieron en varios países.

La Declaración de Estocolmo forma parte de lo que la doctrina internacionalista ha denominado "softlaw" en la medida que se trata de un acuerdo para un programa de acción conjunta.

Entre otras convenciones se puede citar a manera de ejemplo la Convención de Viena sobre la Protección de la Capa de Ozono y su correlativo el Protocolo de Montreal. Asimismo en el año 1983 se crea la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, mejor conocida como la Comisión Bruntland.³⁴

Finalmente en los años 90, exactamente 20 años después del primer intento en Estocolmo, se realiza la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, efectuada en Río de Janeiro, Brasil del 3 al 14 de junio de 1992, también conocida como la "Cumbre de la Tierra" o la "Conferencia de Río", dio como resultado la Agenda 21 en la que se identifican las acciones prioritarias para el logro de un desarrollo ordenado, la Convención Marco sobre la Diversidad Biológica.

La Declaración de Río pretende sentar las bases para el derecho positivo doméstico de cada uno de los Estados signatarios, en especial los instrumentos de política ambiental contenidos en los principios de la Declaración de Río, es decir la consagración jurídica del derecho a un medio ambiente adecuado, el derecho a la información y la participación pública, la responsabilidad por el daño ambiental y el uso de instrumentos económicos en la gestión del medio ambiente.

Por otra parte el libre comercio ha tenido gran influencia en el derecho del ambiente: las implicaciones ambientales de este crecimiento económico son numerosos y variadas, básicamente dependen del modelo económico que se siga así como de la armonización entre los objetivos económicos y de desarrollo que se persigan.

El 12 de Agosto de 1992, el Ministro de la Industria, Ciencia y Tecnología y de Comercio Exterior de Canadá, Michael Wilson, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial del México, Jaime Serra, y la Representante de Comercio de los Estados Unidos, Carla Hills, concluyeron las negociaciones para un tratado de libre comercio en, lo cual tuvo importantes repercusiones para efectos de la renovación en algunos aspectos, y la creación en otros, de un derecho positivo ambiental en México.

Producto de estas negociaciones en la materia de ambiente, es el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

³⁴ González Márquez José Juan, Coordinador, "Nuevo Derecho Ambiental Mexicano", UAM Azcapotzalco, México, 2000, pag.51, 59.

México entre 1940 y 2005 a ratificado por lo menos 95 tratados que abordan temas relacionados con la conservación y protección del medio ambiente.³⁵

1.5.4 Reglamentos

Normas reglamentarias, este tipo de normas se encuentran contenidas en los reglamentos, decretos, órdenes y acuerdos.

Los reglamentos son ordenamientos jurídicos dados por la autoridad administrativa, con el fin de facilitar el cumplimiento de una ley. Agustín Gordillo³⁶ define al reglamento como un acto unilateral dictado en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa.

De esta última definición se desprende que:

- a) Es un acto, o sea una manifestación o declaración de voluntad, conocimiento o juicio.
- b) Es unilateral, por oposición a bilateral, ya que no existe una "declaración de voluntad común", y por el contrario solo una parte, en este caso la administración, es quien expresa su voluntad, llamada por ello "unilateral".
- c) Dictado en ejercicio de la función administrativa. Función administrativa es toda la actividad realizada por los órganos administrativos, y la actividad realizada por los órganos legislativos y judiciales excluidas sus respectivas funciones específicas, en estos dos últimos casos los reglamentos se referirán exclusivamente al funcionamiento y organización interna de estos poderes.
- d) Produce efectos jurídicos generales, ya que al producir efectos en forma genérica son para un número indeterminado de personas o casos.
- e) En forma directa, esto es, que por sí mismo es susceptible de producir los efectos que se trata.

La facultad de expedir reglamentos es propio del titular del Poder Ejecutivo (artículo 89, fracción I Constitucional), sin embargo, la facultad del Poder Ejecutivo para dictar reglamentos debe entenderse

³⁵ Op.cit. 60

³⁶ Gordillo, Agustín A. Introducción al Derecho Administrativo. 2ª. Edición. Ed. Abeledo-Perrot. Argentina. 1976.. Pág. 188

siempre con algunas reservas, pues ésta es una facultad que no le pertenece como principio, *jure proprio*, sino como excepción.

Los Reglamentos derivados de la LGEEPA son los siguientes:

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE AUDITORÍA AMBIENTAL

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LA ATMÓSFERA

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE REGISTRO DE EMISIONES Y TRANSFERENCIA DE CONTAMINANTES

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE RESIDUOS PELIGROSOS

1.5.5 Normas Oficiales Mexicanas (NOM'S)

Las NOM'S forman parte de política ambiental contemplada en el artículo 15 de la LGEEPA, permiten a la autoridad dirigirse bajo determinadas directrices en la aplicación de la ley a fin de lograr una efectiva protección ambiental, así como los siguientes instrumentos de política ambiental:

Ordenamiento Ecológico del Territorio
Instrumentos Económicos
Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos
Evaluación del Impacto Ambiental
Autorregulación y auditorías Ambientales
Inversión y Educación Ecológicas
Información y Vigilancia

En este apartado estudiaremos especialmente las NOM'S ya que establecen elementos adicionales a la ley y reglamentos con el objeto de establecer parámetros efectivos para la protección ambiental y a los cuales las actividades particulares deberán sujetarse.

Establecidas como un instrumento de política ambiental contenido en la LGEEPA, las normas oficiales mexicanas (NOM) han evolucionado desde las

“normas técnicas ecológicas”, como fueron concebidas hace años a raíz de la publicación de la LGEEPA. A partir de 1992 y bajo lineamientos de la relativamente reciente Ley de Metrología y Normalización (DOF julio 1 de 1992-LFMN), la LGEEPA fue modificada para contemplar las normas oficiales mexicanas en materia ambiental. Con fundamento en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la elaboración y aprobación de NOMs constituye un mecanismo con exigencias técnicas y de participación social en las diferentes fases de su desarrollo. En la elaboración de cada proyecto de NOM, y según lo establecido en la LFMN, se efectúa un análisis de sus efectos económicos y administrativos. Estas normas tienen la función básica de llenar los vacíos técnicos en cuanto a especificaciones en diversos aspectos de la legislación ambiental y son pilar de la política ecológica. La elaboración de las NOM ambientales, se sujetará al procedimiento establecido en la LFMN, según el último párrafo del artículo treinta y seis de la LGEEPA. Siguiendo a Huerta (Huerta 1998), ella señala que la LFMN tiene un vicio de inconstitucionalidad en el proceso de creación de las NOMs, toda vez que el legislador carece de competencia para atribuir a las dependencias de la administración pública, una función que no les corresponde, ya que el único que pudiese delegarla sería el propio Ejecutivo, y la Constitución Federal tampoco faculta a éste para que lo haga. La investigadora hace un interesante análisis y señala que la verdadera problemática radica tanto en la naturaleza de éstas disposiciones jurídicas, las cuales considera como normas jurídicas en sentido material en razón de sus características y obligatoriedad. También considera problemática la frecuente e indebida remisión a ellas, pues su profusión atenta contra la seguridad jurídica. Ciertamente, en numerosas ocasiones, lejos de puntualizar o esclarecer tecnicismos de la norma jurídica, considero que las NOMs, sobre todo en materia ambiental, agregan obligaciones de facto y crean confusión al modificar, también de hecho, ciertos aspectos establecidos con suficiente claridad en la Ley.³⁷

En términos de la LFMN, por norma oficial mexicana, debemos entender “la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo cuarenta, 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 la terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y, las que se refieran a su cumplimiento o

³⁷ Aceves Ávila Carla D. Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano, p.157-159

aplicación". Este mismo ordenamiento señala en su artículo cuarenta las finalidades de las NOMs ambientales.

La LGEEPA establece en el artículo 36 el objetivo de las normas en materia ambiental, "garantizar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales". Señala entre otros, como objeto de su creación, establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en regiones, zonas, cuencas, o ecosistemas en aprovechamiento de recursos naturales, en el desarrollo de actividades económicas, en el uso y destino de bienes, e insumos o procesos.

La complejidad en el proceso de desarrollo de una NOM ambiental es grande, pues deben considerarse, entre otros aspectos, la diversidad de actores, procesos, actividades, y ecosistemas, además de los efectos potenciales sobre los aspectos y recursos que no son directamente regulados por ésta (por ejemplo, una NOM sobre contaminación atmosférica y sus efectos sobre el impacto ambiental, o una NOM muy benéfica para el ambiente pero perjudicial para la economía de la zona de aplicación).

Actualmente, existen NOM's en diversos campos de aplicación del derecho ambiental. Las principales materias que regulan son las siguientes:

- contaminación atmosférica,
- residuos peligrosos,
- agua,
- recursos naturales,
- impacto ambiental,
- emisión de ruido,
- pesca.

Es importante tener en cuenta que las NOM califican o adjetivan el ejercicio o aplicación de la ley sustantiva y pueden tener importantes efectos en la práctica cotidiana. La labor del abogado también se nutre de la constante actualización y en caso de las NOM, esto tiene una mayor importancia pues éstas normas se modifican constantemente. Las nuevas NOM hacen que las anteriores pierdan vigencia, o bien, agregan nuevos aspectos de consideración que no eran materia de preocupación antes. En virtud de que una actividad o giro productivo puede tener relación con más de uno de estos aspectos, es indispensable mantenerse al día en la actualización de sus contenidos. Huerta es muy clara al señalar que los contenidos de las NOM pueden excederse en su objeto al establecer

obligaciones y restringir la libertad individual o el patrimonio de los individuos.³⁸

Estas normas están impedidas para establecer reglas de conducta que impliquen obligaciones, derechos o permisos, menos aún sanciones. En todos éstos casos, serán plenamente impugnables.

Si bien las NOM son obligatorias en territorio nacional y tienen un ámbito de validez definido, es conveniente tener presente lo establecido en el artículo 37 de la LGEEPA, en donde se establece la posibilidad de justificar en uso diverso de tecnologías, equipos o procesos específicos, siempre y cuando los interesados sustenten que el método o tecnología alternativo cumple con los objetivos y finalidades establecidas en la NOM. La Secretaría podrá entonces resolver en un plazo de treinta días si en método o tecnología alternativa es viable, en sustitución del cumplimiento de lo establecido en la NOM.

Las NOM dentro de la política ambiental mexicana vuelven la aplicación de la Ley y reglamentos más equitativa en el sentido de que unifican los parámetros de evaluación y comparación a fin de medir la efectividad de cierta disposición. Sin embargo, la enorme cantidad de NOMs y la diversidad de aspectos regulados por éstas, son contrarios al principio de desregulación y agilidad normativa que les dio vida originalmente.³⁹

1.5.6 Leyes Locales

Las entidades federativas, así como el Distrito Federal tienen su propia Ley Ambiental, que en realidad y como se estudiara posteriormente tiene básicamente los mismos principios que la LGEEPA, en cuanto a la protección y preservación del medio ambiente, claro esta dentro de las áreas de su competencia, en el siguiente capítulo abundaremos en el análisis sobre las facultades de los Estados y la Federación en materia ambiental.

³⁸ ibidem

³⁹ loc. cit

CAPÍTULO II COMPETENCIA EN MATERIA AMBIENTAL

2.1 El federalismo

Federación:

Del latín foederatio, de foederare: unir por medio de una alianza, (derivado de foedus-eris: tratado, pacto).¹

El Estado mexicano se crea en la Constitución (artículo 40) y es la propia ley fundamental la que constituye dos órdenes subordinados a ella: la federación y las entidades federativas.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El federalismo, desde el ángulo puramente jurídico, es una forma en la cual, sin que se pierda la unidad, se distinguen, a partir de una Constitución, dos "centros" de creación y aplicación de normas: el llamado "federal" y el de las entidades federativas, que se multiplica según el número de éstas.

Cada uno -Federación y entidades federativas- recibe una zona de competencia, y dentro de ella actúa con autonomía plena.

Canadá, Australia y otros Estados, nacieron de la unión de unidades políticas independientes que se fundieron en la Federación, a fin de aprovechar las ventajas de una unión, por lo que los Estados independientes cedieron parte de sus facultades, así la regla es que lo que no se entregue directamente a las entidades federativas es competencia de la Federación. Por el contrario, en México el federalismo surge por un hecho histórico distinto en esencia: la rebelión de las provincias contra el despotismo del centralismo colonial que amenazaba perpetuarse en la nueva República independiente y se consagra normativamente en la Constitución de 1824.²

Durante décadas la lucha entre viejos intereses y nueva sociedad toma como banderas "centralismo" y "federalismo". Triunfa este último con la

¹ Diccionario Jurídico 2000, Informática Jurídica Profesional.

² Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Los grandes problemas jurídicos, recomendaciones y propuestas", Serie G, Estudios Doctrinales, p. 80

Constitución de 1857. Es símbolo, sintetizado con el liberalismo, primero de las libertades políticas y económicas que las nuevas clases de la sociedad mexicana reclamaban; después se identifica con el nacionalismo en la lucha por la integridad patria durante las guerras de Reforma e Intervención y en la resistencia contra el Imperio.

Al restaurarse la República comienza a practicarse, pero por poco tiempo.

Ahogado, como todas las libertades, durante la dictadura porfiriana, es tomado de nuevo como bandera por los revolucionarios de 1910.

Logrado el triunfo de la Revolución, los principios del federalismo se transformaron en la ley suprema. Nace así la Constitución de 1917. Pero queda como meta programática sin darse cabalmente en la realidad.

No fue posible llegar al federalismo porque fue indispensable, en un primer término, lograr la pacificación plena del país arreglando las diferencias existentes entre los diversos grupos revolucionarios y dedicando toda la energía posible a la creación de un gobierno dispuesto a actuar dentro del marco constitucionalmente definido y una administración técnicamente capaz de llevar a cabo las transformaciones propuestas.

En los primeros años de los gobiernos posrevolucionarios la estabilidad del gobierno y de los programas enunciados en la Constitución, y en última instancia, la existencia misma de la República, estaban amenazadas por el "caudillismo".

Así, el federalismo propiamente dicho ha ido consolidándose paulatinamente en México.

Sin embargo el concepto asentado en el artículo 40 respecto al término "Estados libres y soberanos" parece estar en contradicción con el artículo 39 que señala que la soberanía nacional reside en el pueblo. Lo que es que los constituyentes de 1916-1917 no tocaron este artículo por tradición, pero una interpretación hermenéutica de nuestra Constitución nos indica que la naturaleza del Estado federal mexicano está señalada en el artículo 41 que expresa que:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

De este artículo claramente se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, y que existe una división de competencias entre los dos órdenes que la propia Constitución, norma suprema, crea y que le están subordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.

Respecto al régimen interior de los Estados y del Distrito Federal la CPEUM, estipula en su artículo Quinto, lo siguiente:

El artículo 115 dice:

“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre”.

Si comparamos las decisiones fundamentales que se expresan en el artículo 40 con las mencionadas en el encabezado del artículo 115, vemos que son las mismas, lo que configura a México como un tipo de Estado federal.

Luego, de acuerdo con los preceptos citados, el Estado federal mexicano sustenta los siguientes principios:

- a) Las entidades federativas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).
- b) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).
- c) Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan su estructura de gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la CPEUM, que es la unidad del Estado federal (artículo 41).
- d) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).³

2.2 Definición de Competencia

La competencia es el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo. El concepto de competencia, usado en Derecho Público, es similar al de capacidad que se usa en Derecho Privado, ya que ambos se refieren a la aptitud de obrar.⁴

³ Jorge Madrazo y J. de Jesús Orozco Henríquez, Coordinadores, UNAM, Antologías para la actualización de los profesores de enseñanza media superior, Ed. Porrúa, México 1987, p.190

⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinoza, Manuel, “Compendio de Derecho Administrativo”, Ed. Porrúa, México 1997, 405 p.

En Derecho Público la competencia es la excepción, ya que ésta no se presume, en cuanto resulta necesario que el orden jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos. Es decir, los particulares pueden hacer todo lo que no esté prohibido, mientras que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza

2.3 Características (Facultades expresas, concurrentes y coincidentes)

En el fondo, el espíritu del Estado Federal es que el gobierno central tenga una competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y los gobiernos de los Estados el conocimiento de su organización interna.

Facultades explícitas.

La regla básica para el reparto de facultades entre Estados y Federación la encontramos en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del cual las facultades de la Federación deben estar expresamente consagradas.

Facultades implícitas.

Pero no han tenido mayor desarrollo; la federación ha adquirido nuevas facultades a través de reformas constitucionales;

Facultades concurrentes.

Son aquellas que pueden ejercer los Estados mientras no las ejerce la Federación, titular constitucional de las mismas. Marshall sostuvo sobre el particular que "La mera concesión de un poder al Congreso no implica necesariamente una prohibición a los Estados de ejercer ese poder, y si no es tal como para requerir su ejercicio por el Congreso exclusivamente, los Estados son libres para ejercerlo hasta que el Congreso haya obrado."⁵

Sin embargo, agrega Tena Ramírez que no en todos los casos es procedente esta facultad supletoria de los Estados y citando a Petterson menciona:

"Si el asunto es nacional por su carácter y exige uniformidad de regulación, solamente el Congreso puede legislar, y cuando él no lo ha hecho se deduce necesariamente que tal asunto debe estar exento de toda

⁵ González Márquez José Juan, Coordinador, "Derecho Ambiental", p. 30

Legislación, cualquiera que sea ella. La llamada doctrina del silencio del Congreso significa esto, y nada más que esto. Por otra parte, si el asunto no es nacional por su carácter y si las necesidades locales requieren diversidad en la regulación, los Estados pueden legislar y su legislación privará y será efectiva sólo hasta que la legislación del Congreso se sobreponga a la del Estado”.⁶

Ahora bien, al adaptar esta teoría al derecho mexicano se comete un error porque el término “conurrencia” en castellano, significa “junta de varias personas en un lugar... Acontecimiento o concurso de varios sucesos o cosas en un mismo tiempo”. Esto quiere decir que las facultades federales y locales concuerdan en un mismo tiempo y bajo la idea de Marshall esto nunca sucede dado que cuando la Federación legisla automáticamente cesan las facultades de los estados para hacerlo.

Facultades coincidentes.

Son aquellas de que están revestidas tanto la Unión como los estados.

Hecha esta distinción podemos decir que mientras que el precario y ficticio régimen federal mexicano no hace posible la existencia de facultades concurrentes, sí se presentan en nuestra Constitución Política algunos casos de facultades coincidentes. Así lo sugiere al menos el texto constitucional cuando hace alusión a la concurrencia de facultades en materia de pesca y acuacultura, asentamientos humanos y medio ambiente. Aunque como veremos posteriormente este supuesto tampoco se aplica como tal en materia ambiental. Sin embargo en materia de educación sí aplicaría este principio.

Facultades coexistentes.

Son aquellas en que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas; ejemplos de ellas son; la salubridad general y las vías generales de comunicación competen al Congreso Federal, pero la salubridad local y las vías locales de comunicación competen al Congreso Federal.

Dentro del texto constitucional se encuentran facultades que pueden examinarse tal y como lo realizó Bryce, facultades atribuidas a la

⁶ op.cit. 31

federación, atribuidas a las entidades federativas, prohibidas a la federación, prohibidas a las entidades federativas.⁷

2.4 Facultad de la Federación para legislar en materia ambiental.

La regla general para la distribución de competencias en México, la establece principalmente el artículo 124 de la Constitución Federal.

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

En 1987 el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid envió al Poder Constituyente Permanente una iniciativa de reformas a la Constitución Política, que agregó una precisión al artículo 27 en esa materia, y por otra parte adicionó al artículo 73 una fracción XXIX-G que dio al Congreso Federal la facultad para **expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.**

Esta adición puede tener varias interpretaciones, una de ellas consistente en el hecho de que el Congreso de la Unión tenga facultades para expedir leyes en materia ambiental señalando las facultades concurrentes de las entidades federativas y de los municipios.

O bien, puede interpretarse como el hecho de que los tres niveles de gobierno tienen facultades para emitir legislaciones en materia ambiental atendiendo a los mecanismos de coordinación que el Congreso de la Unión establezca a través de una ley, como pretende hacer la LGEEPA.

En otro sentido, es también factible interpretar que el legislador tuvo intención de reconocer que cada uno de los tres niveles de gobierno es titular de distintas facultades en materia ambiental.⁸

Es factible que la concurrencia que se establece en dicha adición sea exclusivamente administrativa, y no legislativa, pues nos veríamos entonces en la contradicción tanto del artículo 124 como otros correlativos de la Constitución, en materia legislativa. La distribución de la competencia legislativa en materia ambiental obedece primordialmente a tres reglas específicas (González 1999: 80)

⁷Jorge Madrazo y J. de Jesús Orozco Henríquez, Coordinadores, UNAM, p 191

⁸ Aceves Ávila, Carla, "Bases fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano".p 108

- El reparto de facultades entre los tres niveles de gobierno, en la función legislativa, se determina por la Constitución Política Federal.
- Por mandato Constitucional, el Congreso Federal debe propiciar la coordinación administrativa en el ejercicio de facultades entre los diversos niveles de gobierno, así como un proceso de desconcentración hacia las entidades federativas y los municipios, tanto en función administrativa como en función legislativa. Los tres niveles de gobierno tienen facultades legislativas, estando ciertos aspectos reservados a la Federación, otros a las entidades, y otros más a los municipios.
- La LGEEPA plantea un esquema mediante el cual el Congreso de la Unión conserva la facultad para legislar en ciertos aspectos de materia ambiental, así como para la aplicación de la Ley en materia Federal. Del mismo modo, también delega a las entidades federativas y a los municipios la facultad de legislar en otros aspectos no reservados a la Federación, así como la facultad de aplicar la legislación federal en algunas materias específicas.
- Las entidades federativas y los municipios pueden emitir legislación ambiental de carácter local en las materias que originariamente le corresponden según el mandato Constitucional, así como en aquellas delegadas. Consecuentemente también podrán aplicar dicha legislación en estos casos, así como la legislación federal cuando la propia ley los habilite.⁹

La facultad legislativa del gobierno federal en materia ambiental, se ve delimitada principalmente en razón del sector específico que se pretende regular. Existen ciertas materias sobre las cuales la Federación tiene la facultad de legislar que son obvias por citarlas de manera expresa la Constitución.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, energía eléctrica y nuclear...;

...

XVI. Para dictar leyes sobre...salubridad general de la República.

...

XVII. ...para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII. ...adoptar un sistema general de pesas y medidas;

...

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

⁹ op.cit. p.109

Asimismo, el artículo 27 Constitucional faculta a la Federación a regular sobre los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de cuidar de su conservación. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques. Lo anterior en virtud de que estos elementos son de propiedad originaria de la Nación y es ésta también quien puede legislar sobre ellos.

Así también el legislador estableció en la Ley Marco, la LGEEPA, las bases en cuanto al ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución y en su capítulo II de la Distribución de Competencias y Coordinación, se señalan las facultades de la autoridad administrativa federal, local y municipal y en el artículo 10 de ese capítulo refiere que los Congresos de los Estados, con arreglo a sus respectivas Constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley. Los ayuntamientos, por su parte, dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones del presente ordenamiento.

Aunque la LGEEPA enumera las facultades de la Federación. Las entidades federativas y los municipios, en los artículos quinto, séptimo y octavo respectivamente, existe todavía un importante margen de consideración respecto de la competencia residual, como la califica Brañes, refiriéndose a aquellas atribuciones que no estén específicamente conferidas al poder federal, y las cuales quedarán entonces a cargo de los poderes locales en términos del artículo 124 Constitucional.¹⁰ Como vemos, la distribución de competencias crea confusión aún interpretándose en su origen a través del ordenamiento Constitucional. El lector advertirá que el legislador mexicano estableció una competencia híbrida entre la competencia material y la territorial.

Nuestra Constitución federal no establece un sistema de concurrencia de competencias en materia ambiental, ya que como se mencionó anteriormente al hablar de concurrencia se está hablando de emitir actos o bien legislar en la misma materia, sin embargo esto no podría ocurrir si los actos que emita la autoridad los deberá emitir de acuerdo a la

¹⁰ Brañes, Raúl, "Manual de Derecho Ambiental Mexicano", p. 83

competencia que determine la Ley y la propia Constitución, por lo tanto jamás podrán concurrir las facultades de la federación con las facultades de las entidades federativas.

Cuando la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional se refiere a la concurrencia de competencias, la única manera coherente con la teoría constitucional de entender esto, es en el sentido de coordinación de acciones administrativas de gestión ambiental que no afecten la esfera jurídica del particular .

Sin embargo, el análisis hecho en el seno del Constituyente Permanente nos refleja que lo que realmente sucedió es que este último usó inadecuadamente el concepto de concurrencia de los niveles de gobierno, al apuntar que éste se daría en el "ámbito de sus respectivas competencias". Como lo hemos apuntado la distribución de competencias legislativas sólo puede darse en el acto de constitución.

Al respecto el Ruiz Massieu señala que la constitución es la norma que en un sistema federal distribuye las competencias entre los poderes nacionales y los estados, pero en casos excepcionales el legislador previene que esa distribución la lleve a cabo el legislador ordinario con sujeción a los principios que la propia Constitución establezca.

Se olvida el autor citado que el Pacto Federal es un negocio jurídico a cuya formalización concurren los niveles federal y local con el objeto de fijar sus alcances y que, siendo la distribución de competencias uno de sus límites, este último régimen no puede ser alterado sino de la misma forma como fue acordado.¹¹

En todo caso, una interpretación así sólo puede estimarse válida cuando el Congreso Federal se despoja en beneficio de los niveles de gobierno restante de facultades que le son propias, pero no puede servir de base para que el Congreso Federal atraiga a su seno facultades pertenecientes a las entidades federativas. De cualquier forma, aun el primer supuesto, hablamos de delegación de facultades pero nunca de reparto competencial .

En el mismo sentido, existen facultades para legislar en materia ambiental que recaen en el Congreso Federal, sin embargo no significa que los Estados se encuentren impedidos para aplicar dicha legislación federal .

¹¹ González Márquez José Juan, Coordinador, "Derecho Ambiental", p. 36

En consecuencia, debe hacerse una clara distinción entre lo que son las facultades para legislar y las atribuciones en materia de ejercicio administrativo.

En tal sentido el reparto de facultades para legislar sólo puede ser objeto de un acto constitutivo. La distribución de facultades en materia administrativa puede ser objeto de ley o incluso, de convenios de coordinación.

2.5 Facultades del Ejecutivo Federal en materia ambiental

El artículo quinto de la LGEEPA se refiere a las facultades de la Federación dentro del ámbito ambiental. La Ley pretende calificar la ambigüedad de las competencias en materia ambiental establecidas en la Constitución Federal, y a través de sus preceptos pretende dar fundamento a ciertas facultades que no encuentran una clara delimitación en la Constitución. Estas facultades deberán de ser ejercidas por el Ejecutivo Federal a través de la SEMARNAT salvo las que correspondan directamente al Presidente de la República por disposición expresa de la Ley.

ARTÍCULO 5o.- Son facultades de la Federación:

I.- La formulación y conducción de la política ambiental nacional;

II.- La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;

III.- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;

IV.- La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;

V.- La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;

VI.- La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;

VII.- La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

VIII.- El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;

IX.- La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino a que se refiere el artículo 19 BIS de esta Ley;

X.- La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

XI.- La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia.

XII.- La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;

XIII.- El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; así como el establecimiento de las disposiciones que deberán observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos;

XIV.- La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, substancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente;

XV.- La regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente;

XVI.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

XVII.- La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público en los términos de la presente Ley;

XVIII.- La emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

XIX.- La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven;

XX.- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas, y

XXI.- Las demás que esta Ley u otras disposiciones legales atribuyan a la Federación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública señala en el artículo 32 Bis lo siguiente:

Artículo 32 Bis.- A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;

II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;

III. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos;

IV. Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos;

V. Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;

VI. Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;

VII. Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;

VIII. Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

IX. Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en tales materias;

X. Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares;

XI. Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica;

XII. Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte;

XIII. Fomentar y realizar programas de restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y demás dependencias y entidades de la administración pública federal;

XIV. Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan;

XV. Desarrollar y promover metodologías y procedimientos de valuación económica del capital natural y de los bienes y servicios ambientales que éste presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un sistema integrado de contabilidad ambiental y económica;

XVI. Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono;

XVII. Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente;

XVIII. Llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país;

XIX. Proponer, y en su caso resolver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable, y establecer el calendario cinegético y el de aves canoras y de ornato;

XX. Imponer, con la participación que corresponda a otras dependencia y entidades, las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación y aprovechamiento;

XXI. Dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, así como el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales sobre la materia;

XXII. Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promover que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación;

XXIII. Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, conforme a la ley de la materia;

XXIV. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas; en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas;

XXV. Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;

XXVI. Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;

XXVII. Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

XXVIII. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;

XXIX. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

XXX. Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales;

XXXI. Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales, así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que

se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal;

XXXII. (Se deroga).

XXXIII. (Se deroga).

XXXIV. (Se deroga).

XXXV. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente;

XXXVI. (Se deroga).

XXXVII. (Se deroga).

XXXVIII. (Se deroga).

XXXIX. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

XL. Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente, y

XLI. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Algunas de éstas facultades se atribuyen a la Federación en razón de su competencia territorial sobre una zona determinada, mientras que otras pueden ser por la materia específica ya sea porque ésta es competencia de la Federación por disposición Constitucional, o bien por razón de la importancia que tenga en materia ambiental.

A su vez la SEMARNAT ejercerá sus atribuciones a través de diversas dependencias que se señalan en su Reglamento Interno el cual prevé las facultades específicas de cada una de cada uno de ellas, la estructura orgánica actual de la SEMARNAT es la siguiente:

SEMARNAT

- Secretario
 - Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental
 - Dirección General de Planeación y Evaluación
 - Dirección General de Estadística e Información Ambiental
 - Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial
 - Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental
 - Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas
 - Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental
 - Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos
 - Dirección General de Vida Silvestre

- Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros
- Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes
- Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental
 - Dirección General del Sector Primario y Recursos Naturales Renovables
 - Dirección General de Industria
 - Dirección General de Fomento Ambiental Urbano y Turístico
 - Dirección General de Energía y Actividades Extractivas
- Oficialía Mayor
 - Dirección General de Desarrollo Humano y Organización
 - Dirección General de Programación y Presupuesto
 - Dirección General de Recursos Materiales, Inmuebles y Servicios
- Dirección General de Informática y Telecomunicaciones
- Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia.
- Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales
- Coordinación General Jurídica
- Unidad Coordinadora de Comunicación Social
- Coordinación General de Delegaciones y Coordinaciones Regionales
 - Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable (Cecadesu)
 - Órgano Interno de Control
- ORGANOS DESCONCENTRADOS
 - Comisión Nacional del Agua
 - Instituto Nacional de Ecología
 - Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
 - Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)
- ORGANOS DESCENTRALIZADOS
 - Instituto Mexicano de la Tecnología del Agua
 - Comisión Nacional Forestal

2.6 Competencia de las administraciones públicas locales en materia ambiental.

Respecto de la facultad de legislar por parte de las entidades federativas, en general éstas no son determinadas por la LGEEPA y se determinan por exclusión. Efectivamente, los estados podrán legislar en materias que no han sido reservadas a la Federación y aquello que no esté contemplado en los artículos 117 y 118 Constitucionales, también reservados a la federación. Las entidades federativas podrán legislar en todo aquello referente a su régimen interno. Si bien la Constitución es un tanto ambigua en este sentido, claro resulta que si se encuentra reservado a la Federación, se encuentra fuera de este ámbito interno.

Resulta interesante la acotación que hace el propio artículo 10 de la LGEEPA al establecer que las facultades de los Estados son las de la Ley Ambiental y las de las leyes locales en la materia. Según el artículo 10

de la LGEEPA, los Congresos de las entidades federativas expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en la Ley. De este modo, según el caso particular, es indispensable consultar no solamente la LGEEPA sino la legislación ambiental local en aquellas materias que no sean de competencia exclusivamente federal.¹²

Según el artículo séptimo de la Ley, corresponden a las entidades federales las siguientes facultades:

ARTÍCULO 7o.- Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

I.- La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal;

II.- La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación;

III.- La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;

IV.- La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente Ley;

V.- El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales;

VI.- La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;

VII.- La prevención y el control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;

VIII.- La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas;

IX.- La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 2 de esta Ley, con la participación de los municipios respectivos;

X.- La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras;

XI.- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios;

¹² op.cit. p. 116

XII.- La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XIII.- La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, VI y VII de este artículo;

XIV.- La conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental;

XV.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

XVI.- La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, por la presente Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 BIS 2 de la presente Ley;

XVII.- El ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de este ordenamiento;

XVIII.- La formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente;

XIX.- La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

XX.- La atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más Entidades Federativas, cuando así lo consideren conveniente las Entidades Federativas respectivas, y

XXI.- La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación.

En realidad no son tantas las funciones administrativas que delega a las entidades federativas, como podrá observarse algunas de estas funciones administrativas pertenecen de suyo a los niveles local.

En cuanto a los Municipios la Constitución les atribuye expresamente las siguientes facultades:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

La LGEEPA en su artículo 8 se señala que:

ARTÍCULO 8o.- Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

I.- La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal;

II.- La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados;

III.- La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado;

IV.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;

V.- La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local;

VI.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y luminica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal;

VII.- La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los estados;

VIII.- La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;

IX.- La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los Estados en la presente Ley;

X.- La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial;

XI.- La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XII.- La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII de este artículo;

XIII.- La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental;

XIV.- La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial;

XV.- La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente, y

XVI.- La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los Estados.

Como podemos observar las funciones del municipio en materia ambiental son puramente administrativas y contribuye enormemente a la descentralización administrativa en esta materia.

Los Estados también tendrán competencia a través de la delegación de facultades que haga la SEMARNAT, así el artículo 11 de la LGEEPA establece que la Federación tendrá la facultad de suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal los cuales se sujetarán a las bases que estipula el artículo 12.

Las funciones que pudieran asumir las entidades federativas o el Distrito Federal en el ámbito de su jurisdicción territorial son las siguientes:

ARTÍCULO 11. La Federación, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados, con la participación, en su caso, de sus Municipios, asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial:

I. La administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, conforme a lo establecido en el programa de manejo respectivo y demás disposiciones del presente ordenamiento;

II. El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones del presente ordenamiento;

III. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, con excepción de las obras o actividades siguientes:

a) Obras hidráulicas, así como vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos,

b) Industria del petróleo, petroquímica, del cemento, siderúrgica y eléctrica,

c) Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear,

- d) Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos,
- e) Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración,
- f) Cambios de uso de suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas,
- g) Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros,
- h) Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales, e
- i) Obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación y actividades que por su naturaleza puedan causar desequilibrios ecológicos graves; así como actividades que pongan en riesgo el ecosistema.

IV. La protección y preservación del suelo, la flora y fauna silvestre, terrestre y los recursos forestales;

V. El control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales;

VI. La prevención y control de la contaminación de la atmósfera, proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

VII. La prevención y control de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas y móviles de competencia federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

VIII. La realización de acciones operativas tendientes a cumplir con los fines previstos en este ordenamiento, o

IX. La inspección y vigilancia del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones que de ella deriven.

Dichas facultades serán ejercidas conforme a lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones federales aplicables, así como en aquellas que de las mismas deriven.

En contra de los actos que emitan los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados y, en su caso, de sus Municipios, en ejercicio de las facultades que asuman de conformidad con este precepto respecto de los particulares, procederán los recursos y medios de defensa establecidos en el Capítulo V del Título Sexto de esta Ley.

En cuanto a la competencia del Distrito Federal el artículo 9 de la LGEEPA prevé que corresponde al Gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7o. y 8o. de esta Ley, atribuciones que conjuntamente con las que le atribuye la Constitución Federal detallaremos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III REGULACIÓN Y AUTORIDADES EN MATERIA AMBIENTAL EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1 Antecedentes del Distrito Federal

El Distrito Federal se estableció por Decreto del 20 de noviembre de 1824, con base en las facultades que la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución de 1824 otorgó al Congreso de la Unión, el cual designó al efecto el territorio que ocupaba la Ciudad de México, a fin de que los Poderes de la Unión gozaran de sede propia, en un marco de autonomía y de unidad que excluyera por principio la existencia de Poderes autónomos diversos.

Cabe señalar que por lo que respecta a la función judicial, desde el 23 de noviembre de 1855 ésta sí es realizada por un órgano eminentemente local, ya que en esa fecha, bajo el interinato de Don Juan N. Álvarez, se expidió la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de la Nación, del Distrito y Territorios, conocida como "Ley Juárez", porque la paternidad de dicho ordenamiento se le atribuye a Don Benito Juárez García, que en esa época era Ministro de Justicia, conforme a la cual se creó el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, para que se encargara de la impartición de justicia en materia del fuero común de la Ciudad de México, estableciendo así un Poder judicial exclusivamente local del Distrito federal.¹

Por su parte, el Constituyente de 1857 dio al Congreso General la facultad de legislar sobre la organización política y administrativa del Distrito Federal, y aunque preveía la existencia de ayuntamientos, éstos tenían limitada su esfera de competencia.

En 1917 se faculta una vez más al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, y se establece que su gobierno estará a cargo de gobernadores designados por el Presidente de la República.

La coexistencia de poderes federales y locales trajo innumerables problemas, lo cual originó que mediante reforma a la Constitución, en 1928, se modificara la estructura política suprimiéndose la figura del Gobernador del Distrito Federal, para en su lugar establecer que el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que

¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinoza, Manuel, "Compendio de Derecho Administrativo", p.170

determinara la ley respectiva, y por otra parte el Congreso de la Unión conservó la facultad legislativa del Distrito Federal.²

Así en 1987 se reformó el artículo 73, fracción VI, constitucional, para crear la Asamblea de Representantes, con miembros de elección directa, dotándola de facultades legislativas limitadas, de carácter material, a través de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; supervisión de la Administración Pública del Distrito Federal; promoción y gestión; y de participación ciudadana.

En abril de 1992 el Presidente de la República, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, convocó a todas las fuerzas políticas y grupos sociales organizados para iniciar los trabajos que dieran lugar a la "Reforma Política del Distrito Federal", a fin de transformar el gobierno de dicha entidad en uno propio, representativo y democrático.

Para ello se llevaron a cabo consultas populares y se crearon mesas de concertación en las que intervinieron los partidos políticos con registro y las autoridades del propio Departamento.³

Lo anterior trajo consigo que el Ejecutivo Federal presentara al Congreso de la Unión la iniciativa de la "Reforma Política del Distrito Federal", a través del Decreto por el que se reforman los artículos 31, fracción IV, 44, 73, fracción VI, VIII Y XXIX-H, 74, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo, 79, fracción II, 89, fracción II, 104, fracción I-B, 105 y 107, fracción VIII, inciso a); la denominación del Título Quinto y el artículo 122. Se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciativa que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

La reforma de 1993 estableció para el Distrito Federal un gobierno propio, en el cual los Poderes Federales no pierden su intervención, ya que de conformidad con el primer párrafo del artículo 122 constitucional estos lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del propio Distrito.⁴ Estos órganos, representativos y democráticos, son: la Asamblea de Representante, el Jefe de Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

² op. cit., p.171

³ Ibidem.

⁴ Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Los grandes problemas jurídicos, recomendaciones y propuestas", Serie G, Estudios Doctrinales, p. 24

El Regente del Departamento del Distrito Federal sería nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo hubieran obtenido el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. Por lo tanto, su designación correspondería a una fórmula de elección indirecta.

La reforma política del Distrito Federal no culminó con lo anterior, ya que en el D.O.F del 22 de agosto de 1996 se publicó el Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los cuales se encuentra la reforma a su artículo 122, en el que se establece el cambio de denominación de la Asamblea de Representantes por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal: la elección por votación universal, libre, directa y secreta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con lo cual se abandona la elección indirecta de éste, prevista en la reforma del 25 de octubre de 1993; asimismo, se establece una Administración Pública Local, la que estará a cargo del citado Jefe de Gobierno, con lo cual deja de existir el Departamento del Distrito Federal, como parte integrante de la Administración Pública Federal.⁵

El establecimiento de esta forma de gobierno "...está concebida para proteger el eficaz ejercicio de las atribuciones de los Poderes de la Unión y, al mismo tiempo, garantizar la representación democrática de quienes aquí habitan, en los ámbitos de gobierno de la ciudad, para que ellos puedan influir en la dirección de su ciudad, no sólo con el voto que históricamente han ejercido para los cargos de elección popular de la Federación, sino directamente en el destino de los asuntos que más les incumben". (Exposición de motivos del Decreto de reforma del 25 de octubre de 1993)

La Administración Pública del Distrito Federal, con la reforma señalada, estará a cargo del Jefe de Gobierno de dicha entidad, por lo tanto dejará de formar parte de la Administración Pública Federal Centralizada.

3.2 Legislación, Reglamentos y Programas Locales en materia ambiental

Definida la naturaleza jurídica del Distrito Federal en el Artículo 44 Constitucional, el artículo 122 de nuestra Carta Magna señala cuáles son las autoridades locales del Distrito Federal, así como sus atribuciones.

⁵ ibidem

Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

...

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

...

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

...

j) *Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica;* vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

...

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

...

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

...

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

...

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

En virtud del tema que hemos delimitado en este capítulo en cuanto a la legislación ambiental observamos que con fundamento en la Base Primera, fracción V inciso j, la Asamblea Legislativa tiene plenas facultades para legislar en materia ambiental, sin embargo, esta facultad como estudiamos en el capítulo segundo del presente trabajo, está limitada por la propia Constitución y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ya que existen materias de competencia exclusiva de la Federación,

3.2.1 Ley Ambiental del Distrito Federal

Esta Ley fue publicada en al Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000, y abrogó la Ley Ambiental del Distrito Federal de 1996, en el artículo primero se señala el objeto de esta Ley:

Artículo 1°.- La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

- I. Definir los principios mediante los cuales se habrá de formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal, así como los instrumentos y procedimientos para su aplicación;
- II. Regular el ejercicio de las facultades de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de conservación del medio ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico;
- III. Conservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir los daños al ambiente, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la conservación de los ecosistemas;
- IV. Establecer y regular las áreas verdes, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas de competencia del Distrito Federal, así como manejar y vigilar aquellas cuya administración se suma por convenio con la Federación, estados o municipios;
- V. Prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo en el Distrito Federal en aquellos casos que no sean competencia de la Federación;
- VI. Establecer las medidas de control, de seguridad y las sanciones administrativas que correspondan, para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta ley y de las disposiciones que de ella se deriven;
- VII. Regular la responsabilidad por daños al ambiente y establecer los mecanismos adecuados para garantizar la incorporación de los costos ambientales en los procesos productivos; y
- VIII. Establecer el ámbito de participación de la sociedad en el desarrollo y la gestión Ambiental.

Artículo 2°.- Esta ley se aplicará en el territorio del Distrito Federal en los siguientes casos:

- I. En la prevención y control de la contaminación atmosférica proveniente de fuentes fijas o móviles que de conformidad con la misma estén sujetas a la jurisdicción local;
- II. En la prevención y control de la contaminación de las aguas de competencia local conforme a la ley federal en la materia;
- III. En la conservación y control de la contaminación del suelo;

- IV. En la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de jurisdicción del Distrito Federal;
- V. En la protección y preservación de la flora y fauna en las áreas verdes, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas y en el suelo de conservación competencia del Distrito Federal;
- VI. En la política de desarrollo sustentable y los instrumentos para su aplicación;
- VII. En el establecimiento de las competencias de las autoridades ambientales;
- VIII. En la prevención, control y acciones contra la contaminación ambiental;
- IX. En la prestación de servicios ambientales; y
- X. En el establecimiento de medidas de control, seguridad y sanciones.

La Ley señala también quiénes son las autoridades ambientales así como sus atribuciones, mismas que detallaremos más adelante.

Considero importante mencionar los siguientes instrumentos de política ambiental ya que son las herramientas utilizadas por la Administración para dirigir las acciones de prevención y control de la contaminación, así dichos instrumentos constituyen los lineamientos y mecanismos conforme a los cuales tanto gobierno como población deberán regirse para dirigir sus acciones con respecto al medio ambiente.

Artículo 19.- La política de desarrollo sustentable del Distrito Federal será elaborada y ejecutada conforme a los siguientes instrumentos:

- I. La participación ciudadana;
- II. La planeación;
- III. El ordenamiento ecológico;
- IV. Las normas ambientales para el Distrito Federal;
- V. La evaluación del impacto ambiental;
- VI. Las licencias ambientales únicas;
- VII. Los permisos y autorizaciones a que se refiere esta ley;

- VIII. La auditoría ambiental;
- IX. El certificado de bajas emisiones;
- X. Los convenios de concertación;
- XI. Los estímulos establecidos por esta u otras leyes;
- XII. La educación y la investigación ambiental;
- XIII. La información sobre medio ambiente; y
- XIV. El fondo ambiental público.

3.2.2 Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal

Esta Ley fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 22 de abril de 2003, su objeto es el siguiente:

Artículo 1º. La presente Ley es de observancia en el Distrito Federal, sus disposiciones son de orden público e interés social, y tiene por objeto regular la gestión integral de los residuos sólidos considerados como no peligrosos, así como la prestación del servicio público de limpia.

Algunas de las medidas más importantes que se regulan en esta Ley son las relativas a los programas y normas que deberá emitir la autoridad

competente para el manejo de residuos sólidos, así como lo relacionado con inventarios de residuos sólidos y sus fuentes operadoras, de la clasificación de residuos, del servicio de limpia, del reciclaje, etc.

3.2.3 Ley de Aguas del Distrito Federal

Esta ley tiene por objeto regular la gestión integral de los recursos hídricos y la prestación de los servicios público de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y rehusó de aguas residuales, se establece que toda persona en el Distrito Federal, tiene el derecho al acceso suficiente, seguro e higiénico de agua, asimismo señala que el agua es un recurso finito y vulnerable y es un bien social, cultural, ambiental y económico, por lo que en la formulación, ejecución y vigilancia de la política de gestión integral de los recursos hídricos, las autoridades competentes consideraran entre otros aspectos los atributos de accesibilidad, equidad, sustentabilidad y eficiencia económica para las presentes y futuras generaciones que reduzcan el agotamiento de estos recursos y la contaminación de los cuerpos de agua y los ecosistemas.

Las autoridades competentes en esta materia son:

El Sistema de Aguas de la Ciudad de México, que es un Órgano Desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal, adscrito a la Secretaría del Medio Ambiente, cuyo objeto principal es la operación de la infraestructura hidráulica y la prestación del servicio público de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y rehusó de aguas residuales, realizará los actos de inspección y vigilancia para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y su Reglamento;

La Secretaría de Medio Ambiente;

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal; y

Las Delegaciones.

El objetivo principal de citar estas leyes es el de dar una visión muy amplia de la regulación ambiental de materias, ya que nuestro estudio se enfoca principalmente en la Ley Ambiental.

3.2.4 Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Esta Ley regula el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento conservación y crecimiento urbanos del Distrito Federal. El ordenamiento territorial, comprende el conjunto de las disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal con los asentamientos humanos, las actividades y derechos de sus habitantes, la zonificación y las normas de ordenación, así como la reglamentación en materia de construcciones de imagen y paisaje urbano, de equipamiento urbano, de impacto urbano o urbano-ambiental y de anuncios. La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se concretará a través del Programa General de Desarrollo Urbano, los programas delegacionales y los programas parciales, que en conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia y es el sustento territorial para la planeación económica y social.

En atención a lo anterior el territorio del Distrito Federal se clasificará conforme al Programa General en:

I. Suelo urbano: Constituyen el suelo urbano las zonas a las que el Programa General clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y por estar comprendidas fuera de las poligonales que determine el Programa General para el suelo de conservación; y

II. Suelo de conservación: Comprende el que lo amerite por su ubicación, extensión, vulnerabilidad y calidad; el que tenga impacto en el medio ambiente y en el ordenamiento territorial; los promontorios, los cerros, las zonas de recarga natural de acuífero; las colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales del territorio de la ciudad y aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representen peligros permanentes o accidentales para el establecimiento de los asentamientos humanos. Así mismo, comprende el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística y los poblados rurales.

Tanto en el suelo urbano como en el de conservación, el Programa General delimitará áreas de actuación y determinará objetivos y políticas específicas para cada una de ellas. Dentro de dichas áreas podrán establecerse polígonos de actuación, ajustándose a los programas delegacionales y parciales.

Los usos del suelo que se determinarán en la zonificación son los siguientes:

I. En suelo urbano: Habitacional, Comercial, Servicios, Industrial, Equipamiento e infraestructura, Espacios abiertos y Áreas verdes, parques y jardines.

II. En suelo de conservación: Para las áreas de rescate ecológico, Habitacional, Servicios, Turístico, Recreación, Forestal y Equipamiento e infraestructura.

Para las áreas de preservación ecológica: Piscícola, Forestal y Equipamiento rural e infraestructura. Siempre y cuando no se vulnere y altere la vocación del suelo y su topografía.

Para las áreas de producción rural y agroindustrial: Agrícola, Pecuaria, Piscícola, Turística, Forestal, Agroindustrial, y Equipamiento e infraestructura.

III. La zonificación determinará los usos permitidos y prohibidos, así como los destinos y reservas de suelo para las diversas zonas, determinadas en los programas y en el reglamento de esta Ley, además de aquellas que la evaluación de los programas determine necesarias para un adecuado funcionamiento y ordenamiento del territorio; dichas zonas podrán ser:

a) Para suelo urbano: Habitacional; Habitacional con comercio; Habitacional con oficinas; Habitacional mixto; Equipamiento urbano e infraestructura; Industria; Espacios Abiertos; Areas Verdes; Centro de Barrio; entre otras.

b) Para suelo de Conservación: Rescate Ecológico; Producción Rural-Agroindustrial; Preservación Ecológica; entre otras.

c) Para Poblados Rurales: Habitacional Rural de Baja Densidad; Habitacional Rural; Habitacional Rural con Comercio y Servicios; Equipamiento Rural; entre otras.

Es importante hacer énfasis en lo anterior ya que la Ley Ambiental retoma esta clasificación del suelo y hace la regulación respectiva.

Esta Ley también refiere todo lo relativo a vía pública, a la fusión, relotificación de terrenos y conjuntos, señala los casos en que quienes pretendan llevar a cabo una obra, instalación o aprovechamiento urbano, público o privado, deberán presentar previamente a la solicitud de las licencias, autorizaciones o manifestaciones que correspondan en los términos de esta Ley y su reglamentación, el estudio de impacto urbano o urbano - ambiental, señala también casos especiales en los que la Secretaría de Desarrollo Urbano podrá autorizar el cambio de uso de suelo y aplicación de normas de ordenación de predios particulares.

Otras leyes tales como la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal señala que dentro los valores fundamentales para la cultura cívica en el Distrito Federal, que favorecen la convivencia armónica de sus habitantes, está el de la corresponsabilidad entre los habitantes y las autoridades en la conservación del medio ambiente, y prevé como infracciones las siguientes conductas:

Artículo 26.- Son infracciones contra el entorno urbano de la Ciudad de México:

I. Abstenerse de recoger, de vías o lugares públicos, las heces fecales de un animal de su propiedad o bajo su custodia;

II. Orinar o defecar en los lugares a que se refiere el artículo 5° de la presente Ley;

III. Arrojar, tirar o abandonar en la vía pública animales muertos, desechos, objetos o sustancias;

IV. Tirar basura en lugares no autorizados;

...

V. Cambiar, de cualquier forma, el uso o destino de áreas o vía pública, sin la autorización correspondiente;

...

VIII. Desperdiciar el agua o impedir su uso a quienes deban tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenadores, así como utilizar indebidamente los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso;

...

IX. Arrojar en la vía pública desechos, sustancias peligrosas para la salud de las personas o que despidan olores desagradables.

Estas infracciones serán sancionadas con multas que impondrá el Juez Cívico correspondiente.

3.2.5 Reglamentos

Los siguientes reglamentos son los únicos que en materia ambiental se han emitido y son reglamentarios de la Ley Ambiental del Distrito Federal.

Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal: Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 1997, ahora bien la Ley Ambiental del Distrito Federal vigente publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000 (la cual abrogó la Ley Ambiental del Distrito Federal de 1996), señala en su artículo noveno transitorio que "En tanto se expiden las disposiciones reglamentarias de esta Ley, seguirá en vigor el Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 1997, en lo que no se oponga a la presente Ley". La Asamblea Legislativa aún tiene pendiente la tarea de emitir dichas disposiciones reglamentarias ya que la aplicabilidad de este Reglamento es prácticamente nula pues la misma Ley rebasa la regulación que el Reglamento citado hace de diversos instrumentos de política ambiental tales como el sistema de información, ordenamiento ecológico, impacto ambiental, de la evaluación de impacto ambiental materia que incluso es regulada por el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo y lo mismo sucede con lo relativo a la protección y restauración de recursos naturales.

Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo: Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de marzo de 2004, mediante el cual se deroga el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo publicado en la Gaceta oficial del Distrito Federal el 15 de diciembre de 2000.

Como vimos anteriormente la evaluación de impacto ambiental es el instrumento de política ambiental y el procedimiento a través del cual la Secretaría, con base en el informe preventivo, manifestación de impacto ambiental o estudio de riesgo, presentado por el promovente, determina la procedencia ambiental de realizar un programa, obra o actividad, pública o privada, dentro del territorio del Distrito Federal, e identifica las medidas que se impondrán de manera obligatoria, para evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente, prevenir futuros daños a éste y propiciar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Este reglamento señala las obras o actividades que requieren de manifestación de impacto ambiental y cuales requieren la presentación de un informe preventivo, posteriormente la autoridad emitirá el dictamen respectivo que en caso de ser positivo expedirá la respectiva autorización en materia de impacto ambiental o la autorización del informe preventivo. La emisión de un dictamen negativo en materia de impacto ambiental será causa para que el dictamen integrado de impacto urbano-ambiental determine la improcedencia de realizar el proyecto.

La Secretaría podrá exigir el otorgamiento de seguros o garantías respecto del cumplimiento de las condicionantes establecidas en las autorizaciones cuando, durante la realización de las obras, puedan producirse daños graves a los ecosistemas o al ambiente.

3.2.6 Antecedentes Nacionales de la Planeación Ambiental en México.

La legislación ambiental en México se inicia en los años setenta; hasta entonces, la materia se había abordado a través de la regulación de los recursos naturales de manera individual. Son antecedentes importantes en materia legislativa con componente ambiental todos los ordenamientos relacionados con las aguas, el uso y tenencia de la tierra, los bosques, la fauna y la pesca, además de los temas sanitarios y de urbanismo, así como los referidos a las costas y a la industria.⁶

El inicio de la planeación y la legislación ambiental en México estuvo motivado en buena medida por una serie de reuniones internacionales en materia ambiental. En la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, realizada en Estocolmo en julio de 1972, se discutieron por primera vez en el ámbito mundial las relaciones recíprocas entre el medio ambiente y el desarrollo.

⁶ Ordenamiento General del Territorio, Instituto Nacional de Ecología de la Secretaría de medio Ambiente. P.23

Hasta mediados de los años setenta no existía en México una política de usos del suelo que integrara aspectos ambientales al desarrollo urbano regional, y no fue sino hasta la segunda mitad de esa década que los aspectos ambientales del desarrollo comenzaron a ser incorporados a la planeación del territorio. Con la Ley General de Asentamientos Humanos, aprobada en mayo de 1976, la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) a fines de 1976 y la publicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) en 1978, se iniciaron actividades estatales y locales encaminadas a enfrentar el problema del crecimiento urbano y el deterioro ambiental.

En el ámbito federal, la SAHOP asumió la tarea de planificar y normar el desarrollo urbano regional, el uso y conservación de los recursos naturales y la construcción de infraestructura. Para atender estos asuntos, en la Subsecretaría de Asentamientos Humanos se creó la Dirección de Ecología Urbana, destinada a la elaboración de planes ambientales –llamados *ecoplanes*– para las regiones, estados y centros de población del país. Los *ecoplanes* consistieron en un diagnóstico sobre la problemática ambiental y la relación que guardaban los asentamientos humanos con el comportamiento de los ecosistemas naturales, a través de identificar objetivos y programas prioritarios y hacer recomendaciones para su aplicación. El mayor número de *ecoplanes* se publicó en el año 1980.

Además de ejercer las funciones de planeación, la SAHOP se encargó de atender asuntos administrativos relacionados con la distribución y tratamiento de agua en centros urbanos, dejando la administración de recursos hidrológicos y forestales del resto del territorio nacional bajo el control de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).

El PNDU exigía que cada región, estado y centro de población elaborara un plan de desarrollo urbano con apartados sobre usos del suelo y disponibilidad de recursos naturales e infraestructura, lo que permitiría sentar las bases para el diseño y la puesta en práctica de políticas urbano-ambientales en las diversas regiones del país.⁷

Los antecedentes jurídicos fundamentales del ordenamiento ecológico instrumento fundamental de política ambiental y por lo tanto de planeación ambiental a nivel federal y local como tal son la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, ya mencionada, y la Ley de Planeación de 1983. Como puede observarse, estas leyes aparecieron en épocas

⁷ op. cit. p. 24

distintas; la primera en la década de los setenta, cuando se fortaleció el papel del Estado en la economía, y la segunda siete años después, para dar contenido a la intervención estatal a través del Plan Nacional de Desarrollo. Conforme a su materia, una atiende a la tendencia territorial y, la otra, a la económica en materia de planeación. Cabe señalar que la primera legislación ambiental propiamente dicha fue la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, publicada el 23 de marzo de 1971.

Ante el incremento paulatino de la conciencia pública en materia ecológica y la creciente presión social, el 11 de enero de 1982 se publicó la segunda ley nacional en materia ambiental: la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA). La LFPA tuvo importantes reformas y adiciones que fueron publicadas en el *Diario Oficial* el 27 de enero de 1984. Por primera vez se incluyó en una ley el término *ordenamiento ecológico*, relacionado con el diagnóstico ambiental del manejo y la conservación de los recursos en el proceso de planeación, para el mejoramiento productivo y de las condiciones de vida de la población.⁸

Para la aplicación de la LFPA existían serias inconsistencias ante el endeble fundamento constitucional sobre la conservación de los recursos naturales y la prevención y control de la contaminación. A esto contribuía la falta de reglamentación, pues en tanto no se expidieran los reglamentos previstos en la citada ley, estarían vigentes los derivados de la ley anterior. En relación con su ámbito de competencia, al tratarse de una ley federal se dificultaba responsabilizar e involucrar a las autoridades locales en las funciones previstas, por lo que resultaba clara la necesidad de una mejor regulación.

Para formular e impulsar el sector ambiental se creó en 1982 la primera dependencia autónoma en la materia: la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

La conformación de la Subsecretaría de Ecología marcó un hito en el enfoque sobre el medio ambiente en el país, pues en ella se concretaron programas y políticas para afrontar la problemática ambiental. Sin embargo, la planta industrial mostró un alto grado de obsolescencia y se incrementaron los daños a la naturaleza. Se apreció una tardía conciencia y conocimiento de las consecuencias que esto tiene sobre el medio natural.

⁸ ibidem.

En 1983 se publicó la Ley de Planeación, que entre sus principales objetivos estableció el desarrollo integral del país en la consecución de alcances políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución. A partir de que entró en vigor esta ley el gobierno federal continuó su labor de planificación ambiental poniendo en marcha proyectos de ordenamiento ecológico del territorio para zonas prioritarias del desarrollo nacional.

En 1987, el informe titulado "Nuestro futuro común", elaborado por la Comisión Brundtland a solicitud de la Asamblea General de Naciones Unidas, se destacó el carácter global y multifacético del problema ecológico en el ámbito mundial y abogó por un crecimiento cuantitativo. La comisión se impulsó la propagación del concepto del desarrollo sustentable como un objetivo necesario que se debería lograr conjuntamente entre los países tanto industrializados como en desarrollo.

El nuevo término se aplicó casi de inmediato a la legislación ambiental mexicana. Las experiencias generadas por las leyes y proyectos mencionados constituyeron una base para la creación de la tercera ley ambiental nacional: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), publicada en enero de 1988, como instancia jurídica central en la política ambiental nacional, con atribuciones generales en materia de planificación y coordinación en asuntos ecológicos.

Además de recoger los conceptos de los artículos 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LGEEPA estableció las pautas para manejar los conceptos de protección del ambiente, preservación del equilibrio ecológico y desarrollo equilibrado; asimismo, sentó las bases para la descentralización, al definir un mecanismo de concurrencia entre los tres órdenes de gobierno para las cuestiones ambientales. También en 1988 se editó el primer Manual de Ordenamiento Ecológico del Territorio, con la metodología para elaborar proyectos de ordenamiento ecológico, con lo cual se convirtió en documento de referencia para gran número de proyectos de este tipo, tanto en el territorio nacional como en otros países.⁹

Con el fin de dotar a la LGEEPA de las disposiciones reglamentarias que permitieran su eficaz aplicación, durante 1988 se expidieron los reglamentos relativos a impacto ambiental, prevención y control de la contaminación de la atmósfera, residuos peligrosos, y prevención y

⁹ ibidem

control de la contaminación generada por los vehículos en circulación en el Distrito Federal y los municipios de la zona conurbada.

En junio de 1992 se realizó la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro, que emitió la Declaración de Río, firmada por los jefes de Estado de 178 países miembros de las Naciones Unidas, y dio lugar a la formulación de documentos para inducir la adopción de importantes acuerdos.

Uno de ellos fue el que se llamaría Agenda 21, que en el capítulo 10 dentro de la sección II, aborda el tema: "Planificación y ordenación de los recursos", que destaca la importancia que tiene la ordenación de las actividades y del uso de los recursos para satisfacer en un futuro las necesidades humanas de manera sostenible. Después de la divulgación de este documento se empezaron a reforzar los programas para el ordenamiento ecológico dentro del territorio mexicano.

La incorporación de la política ambiental en los esquemas de desarrollo nacional se prolongó por varias décadas, sin embargo, a partir de 1989 se logró un avance importante, cuando el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 incorporó el proceso de planeación participativa en la política ecológica nacional al sostener que los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad mexicana, que de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas presentes y futuras del país, que los ecosistemas deben ser aprovechados, asegurando su productividad óptima sostenible, haciéndola compatible con el equilibrio ecológico. La responsabilidad de la protección de este equilibrio debía ser asumida tanto por las autoridades como por los particulares y comprendería tanto las condiciones presentes como aquellas que determinan la calidad de vida de las generaciones futuras.

El Programa Nacional del Medio Ambiente 1990-1994 conjuntó las acciones ambientales del gobierno federal para el mediano plazo. Ahí se estableció el diagnóstico, los objetivos, las estrategias y las acciones de la comunidad nacional, en forma obligatoria para el sector público, coordinada y concertada entre los sectores y entre los tres niveles de gobierno, así como la inducción que el sector gobierno realiza con los sectores privado y social.

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en 1992, se constituyó un avance más en la política ambiental y de desarrollo social. Para el despacho de asuntos de su competencia, además de contar con unidades administrativas, se le asignaron órganos desconcentrados, dentro

de los cuales figuraba el Instituto Nacional de Ecología (INE), al que se le dieron, entre otras atribuciones, la de formular, conducir y evaluar la política general de medio ambiente, y la de promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal, con los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado. De esta manera, el INE se convirtió en la autoridad normativa y reguladora en materia ambiental en México.

Como uno de los puntos culminantes dentro de la política ambiental del país, el 28 de diciembre de 1994 se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), como respuesta a la necesidad de articular en una sola institución de orden federal la responsabilidad de formular y vigilar el cumplimiento de las leyes y normas en materia ambiental, así como para inducir el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, tanto para su preservación como para su utilización y con miras a la sustentabilidad.

En diciembre de 1996 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LGEEPA. El propósito de estas modificaciones fue plasmar en la legislación mexicana las orientaciones y los principios de la nueva política ambiental fundada en el principio del desarrollo sustentable. Asimismo, se establecieron las bases para llevar a cabo un proceso de descentralización de los asuntos ambientales en favor de los gobiernos locales y ampliar la participación social en la gestión ambiental, especialmente en la toma de decisiones, el acceso a la información ambiental y el derecho al ejercicio de acciones para impugnar los actos de autoridad.

3.2.7 Programa de Protección Ambiental del D.F. 2002-2006

Este documento integra la política ambiental que guiará al GDF en el periodo 2002 al 2006. Como punto de partida señala las tareas primordiales que deberán atender tanto la administración pública como los gobernados, estas son el perfeccionamiento y ampliación de la normatividad e institucionalidad ambiental; el desarrollo de mecanismos de autorregulación y producción más limpia; la instrumentación de incentivos económicos para mejorar el medio ambiente; el cumplimiento de mecanismos preventivos como el ordenamiento ecológico y la evaluación de impacto ambiental; la conjunción de beneficios ambientales locales y globales; el reconocimiento del valor de los servicios ambientales; el

cambio en patrones de consumo y hábitos cotidianos, así como la conciencia y participación ciudadana hacia la problemática ambiental.

Las actividades de planeación y ejecución de la política ambiental que desarrolla la Secretaría del Medio Ambiente se orientan por las disposiciones de la Ley Ambiental, que a su vez dentro de la perspectiva territorial integra las disposiciones del Programa General de Ordenamiento Ecológico y el Programa General de Desarrollo Urbano. Sus ámbitos espaciales de acción comprenden tanto lo urbano, como lo rural, y tienen que ver, prácticamente, con todos los actores y sectores de la vida de la Ciudad como la industria, el transporte, los comercios, los productores rurales y la sociedad civil en general. Es por ello que la agenda ambiental tiene una importancia prioritaria que incide en la planeación urbana, el desarrollo económico, la calidad de vida y la conservación y uso sustentable de los recursos naturales.

Para la Secretaría del Medio Ambiente el actual Programa General de Gobierno marca por vez primera un compromiso institucional para avanzar hacia la protección del suelo de conservación, al cuidado de los servicios ambientales que prestan las áreas naturales y a una mayor regulación y control de la contaminación del aire, agua y suelo, así como a promover un desarrollo urbano sustentable. Para ello se crea el Gabinete de Desarrollo Sustentable que integra a la Secretaría de Obras, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, a la Secretaría de Transporte y Vialidad, a la Secretaría de Gobierno y a la SMA, creando el espacio institucional para generalizar criterios ambientales en las actividades de gobierno. El objetivo fundamental de este Gabinete es lograr una coordinación de políticas y acciones que favorezcan la sustentabilidad de la Ciudad; cada una de las Secretarías mencionadas tiene atribuciones y campos de acción propios que directa o indirectamente afectan la calidad del ambiente. Aún cuando la SMA es la principal responsable de regular y vigilar en materia ambiental, no todas las atribuciones operativas están a su cargo.¹⁰

El programa proporciona datos con relación a la problemática ambiental de la Ciudad, así como los programas y sectores que se incentivarán para la mejora de la situación que vive el Distrito Federal.

Algunos de esos datos son que:

La Ciudad de México hasta hace dos décadas tuvo la mayor y más dinámica concentración poblacional, económico-industrial, comercial, bancaria,

¹⁰ Programa de Protección al Ambiente 2000-2006, Secretaría de Medio ambiente del Distrito Federal. p. 11

financiera y de servicios del país. En ella viven más de 8.6 millones de personas; se concentra el 22.7% del PIB incluyendo de manera importante el sector terciario de la economía (servicios y comercio). El área urbana ocupa solamente el 40% de su territorio, mientras que casi el 60% es zona rural, bajo el rango de "suelo de conservación", el cual está ubicado fundamentalmente al sur de la Ciudad y donde aún se realizan diversas actividades agrícolas, forestales y pecuarias. La Ciudad forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), que a partir de 1986 incluye a las 16 delegaciones del D.F., 58 municipios conurbados del Estado de México y 1 municipio del Estado de Hidalgo; en ella viven 18.4 millones de habitantes, que corresponden a la quinta parte de la población total del país.

Nuestra complicada situación ambiental es el resultado de un desarrollo que se basó en la idea de que los recursos naturales eran ilimitados y donde no se reconocía plenamente el valor y la importancia de la conservación de estos, y por ende de la biodiversidad de los ecosistemas, así como de los servicios ambientales que las áreas naturales prestan en la Cuenca del Valle de México. Lo anterior permitió que se generaran e incluso promovieran patrones de urbanización, consumo, y producción que amenazan con rebasar los umbrales de la sustentabilidad socioeconómica y ambiental de la Ciudad. Este escenario se agrava por el predominio de formas desordenadas de crecimiento urbano que han dado lugar a nuevos asentamientos humanos irregulares en zonas de alto riesgo y en suelo de conservación; el despoblamiento de las zonas centrales de la Ciudad que ya cuentan con servicios públicos; la mezcla de usos de suelo, que en algunos sitios combinan actividades de alto riesgo con usos habitacionales; el aún importante déficit de vivienda y la inseguridad física y jurídica de la tenencia de la tierra, todo ello violando la normatividad vigente en materia ambiental.

El D.F. posee importantes áreas rurales y de reserva natural, las cuales representan más de la mitad de su territorio. De las 146 mil hectáreas que componen su territorio, 88,442 mil son consideradas áreas de conservación ecológica y están reconocidas como suelo de conservación. De éstas, 62 mil hectáreas aún están bajo el régimen jurídico de propiedad social (ejidos, comunidades y pueblos). Este cinturón verde, que comparte con el estado de México y Morelos, abastece de servicios y bienes ambientales, de masas boscosas y en parte de productos agropecuarios a la Ciudad. Por ello, la conservación, la protección, el aprovechamiento sustentable y la restauración ecológica de esas zonas representan una prioridad estratégica para la supervivencia de la Ciudad.

La Cuenca del Valle de México es una de las más grandes reservas de biodiversidad en el mundo, alberga al 2% del total de la biodiversidad del planeta; cerca de 3,000 especies de plantas vasculares y 350 especies de vertebrados terrestres, que conviven con más de 20 millones de seres humanos, habitantes de la zona metropolitana. Dicha cuenca y especialmente la zona sur de la Ciudad de México, está considerada como una de las regiones prioritarias de conservación para el gobierno federal. Además de su importancia biológica, la conservación de estos recursos naturales es importante porque representan oportunidades de desarrollo rural a partir de actividades productivas sustentables.

Sin embargo, el suelo de conservación de la Ciudad de México está amenazado por una constelación de factores que lo afectan en forma negativa. De entre ellos sobresale la presión de los intereses inmobiliarios con la presencia de 804 asentamientos irregulares y 86 regularizados entre 1997 y 2002 mediante 18 PPDU. En total sumaban 59,074 familias, que actualmente son 42,463 y ocupan una superficie de 2,415.18 has. (Los datos anteriores se obtuvieron de la mesa de trabajo entre SMA y SEDUVI, mediante el intercambio de bases de datos, y comparando el número y denominación de los asentamientos irregulares y desincorporando los regularizados, sobre la base de criterios comunes, al 30 de agosto de 2002).

Al crecimiento natural de los poblados rurales o semiurbanos, así como a la crisis agraria que despuntó en 1994 y que se mantiene hasta la fecha, se debe agregar la existencia de serios problemas legales de tenencia y de atomización de parcelas (20 mil parcelas en 28 mil hectáreas, según el Programa de Ordenamiento Ecológico del D.F.) y la pobreza creciente de sus pobladores. Pobreza, crisis agraria, presión inmobiliaria, falta de certeza jurídica agraria y las reformas al Artículo 27 Constitucional, que facilitan la compraventa de la propiedad social, han propiciado la afectación del suelo de conservación y su progresiva conversión en suelo urbano.

Una de las principales limitaciones para generar opciones a favor de la conservación de los recursos naturales y con ello una producción sostenida de servicios ambientales, es que tales servicios frecuentemente no son compensados adecuadamente por el conjunto de la sociedad. Es decir, no existen mecanismos de retribución a los detentores del usufructo del suelo de conservación que refleje el costo de mantenerlo en un estado ambientalmente adecuado, razón por la cual la sociedad actúa como si el destruirlos no tuviera ningún costo y como si existieran en cantidades ilimitadas, y el suelo se regenerara naturalmente. Esta

situación se repite dentro de las 18 Áreas Naturales Protegidas (ANP), de las cuales 10 se ubican en suelo de conservación y 8 en suelo urbano, tanto por la presión que ejerce la mancha urbana, como porque no cuentan con sus respectivos *programas de manejo*.

Actualmente estas ANP se encuentran en los límites con el área urbana y presentan un alto grado de deterioro debido, por un lado a los incendios (según cálculos se pierden por siniestro 2.7 hectáreas en promedio) y por el otro, a la explotación irracional de los recursos (se han detectado 145 parajes de extracción ilegal, 25 bancos de explotación de materiales pétreos y 35 centros de almacenamiento y transformación de productos forestales no autorizados, además de 100 tiros clandestinos de cascajo y basura).

De continuar el deterioro de la naturaleza y de la producción agrícola se calcula que para el año 2010 se habrán perdido el 14 % de los bosques y más de la mitad de la Sierra de Santa Catarina y sus áreas de recarga del acuífero. A ello se sumarán daños en otros cerros y volcanes, como el de Guadalupe, que para el año 2020 podría perder cerca de las dos terceras partes de su volumen. En el escenario referido, por cada hectárea urbanizada se perdería un volumen de agua equivalente al requerido para el consumo de 6 mil personas. Y de seguir esta expansión hacia las zonas de recarga de los mantos freáticos, en el año 2010 la pérdida se incrementaría al volumen de agua requerido por 2,700,000 personas, cifra que en el año 2020 podría ascender a la demanda de 3,800,000 personas.

La Tierra recibe una gran cantidad de energía del Sol, aproximadamente el 30% es inmediatamente reflejada al espacio y el 70% restante pasa a través de la atmósfera y calienta la superficie de la Tierra. Debido a este calentamiento, la superficie terrestre emite radiación infrarroja en todas direcciones que no puede pasar a través de la atmósfera y es arrastrada por las corrientes de aire y las nubes, hasta que eventualmente escapa al espacio.

Una parte de esta energía es retenida por los gases de efecto invernadero (GEI), incluido el vapor de agua. Gracias a ello se mantiene la temperatura de la Tierra más o menos constante, lo que permite la existencia de la vida. Sin los GEI la temperatura promedio en la superficie terrestre sería de -19° C. Entonces el Efecto Invernadero es un fenómeno natural del que depende en gran parte la existencia de la mayoría de las especies. Sin embargo, debido a que las actividades humanas están incrementando la concentración de GEI, la atmósfera está

incrementando su temperatura a ritmos sin precedentes, generando así el calentamiento global con el consecuente cambio climático.

De acuerdo con el tercer reporte del Comité Científico del Panel Intergubernamental de Cambio las emisiones y concentraciones atmosféricas de los GEI, la temperatura de la atmósfera terrestre podría elevarse entre 1.4 y 5.8 grados centígrados durante el presente siglo. Como consecuencia el nivel medio del mar podría elevarse entre 13 y 94 centímetros y se generarían cambios en los patrones climáticos, con posibles efectos catastróficos en diversas zonas del planeta.

En la actualidad se sabe que tres cuartas partes de las emisiones mundiales de CO₂, el principal GEI, provienen de la producción, transformación, transporte y consumo de energía. Es decir, de los combustibles que se utilizan en la industria, en el transporte, en la generación de electricidad, en el comercio y en los hogares.

Reducir las emisiones de los GEI implica fuertes inversiones, cambios tecnológicos, sustitución de combustibles, uso de fuentes renovables de energía, como la solar y la eólica.

Las emisiones de CO₂, para el año 2000, sumaron 51 millones de toneladas: 37% correspondieron al transporte, 31% a la industria, 16% a las viviendas, 6% a la generación eléctrica, 8% al comercio, 1% al bombeo de agua y alumbrado público, y aproximadamente el 1% a los grandes consumidores de electricidad. Al 2012 las emisiones de este gas sumarán 66 millones de toneladas.

Las graves repercusiones de este problema requieren de la intervención del GDF, para plantear una política de atención integral, para ello habrá que tener acceso a los apoyos financieros que actualmente existen para atender esta cuestión de dimensión global.

Con respecto a la contaminación auditiva y visual existen pocos estudios en los que se estudiaron a pequeñas áreas de la Ciudad y muestran que los niveles de ruido frecuentemente triplican las normas internacionales consideradas como adecuadas para la salud.

Dentro del marco jurídico en materia ambiental que rige al D.F., una de las principales deficiencias legales que existe es la referente a la protección del suelo de conservación de las constantes invasiones por parte de diferentes grupos sociales. En ese sentido, se han implementado diversos instrumentos jurídicos para evitar este tipo de acciones, tipificados como delitos.

Existe una desarticulación entre los instrumentos existentes para la administración del uso del suelo y una desintegración de la visión ambiental con la del desarrollo urbano, por lo que resulta indispensable adecuar diversas leyes (Desarrollo Urbano, de Medio Ambiente, de Planeación de Desarrollo).

Es necesario continuar con la capacitación de los Agentes del Ministerio Público, para que en el momento de integrar las averiguaciones previas en caso de ecodidio, los elementos de tipo penal se ajusten al hecho delictivo. En este contexto, es conveniente que la Procuraduría de Justicia del D.F. defina un procedimiento más ágil y de mayor entendimiento.

Objetivos:

- Conservar y aprovechar de manera sustentable el suelo de conservación:
 - a) Conservar y mejorar los servicios ambientales
 - b) Fortalecer la economía rural
 - c) Conservar la biodiversidad y usar de manera sustentable los recursos naturales
- Mejorar el paisaje urbano y promover el crecimiento de las áreas verdes.
- Control de la contaminación y mejoramiento de la calidad del entorno.
 - a) Disminuir la contaminación del aire
 - b) Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y actuar sobre las diversas causas que provocan el cambio climático
 - c) Disminuir la contaminación del suelo
 - d) Aménorar la contaminación del agua
 - e) Iniciar acciones enfocadas a conocer y regular la contaminación por ruido.
- Promover la educación ambiental y la corresponsabilidad social entre los habitantes y los funcionarios de gobierno del Distrito Federal.
- Manejo sustentable del acuífero
- Mejorar el marco legal e institucional para la gestión de los problemas ambientales
 - a) Desarrollo de las normas que permitan una actuación eficaz del gobierno del Distrito Federal.
 - b) Actualización de la normatividad

- c) Fomentar la generación de NOM'S y actualizar las existentes.
- d) Elaboración de los reglamentos de la Ley Ambiental en materia de Ordenamiento Ecológico, Áreas Naturales Protegidas y Áreas Verdes Urbanas, fuentes móviles y fuentes fijas.
- e) La Ley Ambiental del Distrito Federal deberá ser reforzada con mejores normas para la inspección, vigilancia y auditorías ambientales. En la tarea de vigilancia del cumplimiento de las normas ambientales es fundamental contar con el auxilio de los ciudadanos que, a través de denuncias de inobservancia de las disposiciones normativas en materia ambiental, así como del reordenamiento territorial.

Proyectos y Programas:

Sistema de Áreas Naturales Protegidas;

Programas de manejo forestal;

Fondos Comunitarios para el Desarrollo Rural Sustentable (FECOMDES);

Programa Integral de Empleo Productivo y Sustentable (PIEPS);

Retribución por mantenimiento de los Servicios Ambientales;

Lograr que se apliquen las leyes que protegen al suelo de conservación del avance de la mancha urbana, como la Ley Agraria en su Art. 88 que prohíbe la urbanización de tierras ejidales ubicadas en ANP, incluyendo las zonas de preservación ecológica que están dentro de los centros de población; la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. y la Ley Ambiental del D.F. que prescriben que la planeación del desarrollo sustentable y el ordenamiento ecológico del territorio, serán junto con el Programa General de Desarrollo Urbano y demás programas de desarrollo urbano, el sustento territorial para la planeación urbana. La nueva versión del Programa General de Desarrollo Urbano establece una mayor protección al suelo de conservación, introduce el Programa General de Ordenamiento Ecológico como instrumento rector de cualquier programa, proyecto o actividad que se pretenda desarrollar en el suelo de conservación;

Programa de protección contra incendios y crecimiento de la mancha urbana;

Evaluación de Impacto Ambiental;

Registro de descargas de aguas residuales de la industria;

Instrumentar la Licencia Ambiental Única del D.F., con la cual se pretende sustituir 7 trámites de la regulación obligatoria. Lo anterior, representa un enorme potencial para incentivar que los establecimientos se regulen de manera integral y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones ambientales;

PROAIRE 2002-2006, en el que principalmente se promueve el uso tecnología y combustibles limpios, tales como el uso de los convertidores catalíticos, instalación de equipos de recuperación de vapores en las gasolinas;

Programa de Verificación Vehicular;

Programa de Contingencias Ambientales Atmosféricas;

Programa piloto de gas natural en microbuses, apoyado por el fideicomiso ambiental y el gobierno francés;

Programa de Calidad del Aire 2002-2010;

Sistema de Administración Ambiental ;

Consejo de Estudios para la Restauración y Valoración Ambiental (CONSERVA), que funge como órgano asesor y auxiliar del Distrito Federal, en la promoción, análisis, evaluación, dictamen y seguimiento de estudio, investigaciones y desarrollos de tecnología aplicada para el cuidado, recuperación y mejoramiento ambiental del Distrito Federal, a través del mismo se han estrechado los vínculos con la comunidad académica nacional a través de apoyo directo a proyecto de investigación científica en materia ambiental ;

Consejo Científico, asesor de la Secretaría de Medio Ambiente (COCIASMA), la SMA se propone constituir este Consejo que integre personalidades de las instituciones más relevantes del país, a fin de promover la actualización de los diagnósticos, las políticas y los temas relevantes de la agenda ambiental del Distrito Federal ;

La Ley Ambiental deberá ser reforzada mediante mayores acciones de inspección, vigilancia y auditorías ambientales;

Desarrollar el sistema de monitoreo del suelo de conservación, ANP, y asentamientos humanos;

Certificado de Cumplimiento Ambiental ;

Programa de Reforestación Rural ;

Proyecto de manejo ambiental de PET ya que de 11, 850 ton/día de desechos, 14.1 ton son de envases de PET. El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1996 estimó que una botella de PET tarda en degradarse 500 años dentro de un tiradero. De las 55, 800 ton/año de PET generado en el Distrito Federal, únicamente se recuperan en orden de 20,500 ton/año;

Manejo sustentable del área de conservación ecológica de la Delegación Xochimilco;

Rescate, conservación y manejo sustentable de los humedales de Tláhuca;

Bardas ecológicas;

Calentamiento solar en vivienda y albercas delegacionales;

Reforzamiento de las redes de monitoreo de la Red Automática de Monitoreo Atmosférico (RAMA);

Laboratorio de Análisis Ambiental fue construido por el Gobierno de la República con apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) en 1988, es operado y administrado por la Facultad de Química de la UNAM, apoyará las labores de inspección y vigilancia y una adecuada atención en emergencias y operativos ecológicos será el sustento técnico y científico para la elaboración y modificación de normas ambientales;

Programa de manejo Integral de Aceites Lubricantes Automotrices Usados;

Regulación ambiental de transporte de carga limitando su circulación en ciertos horarios;

Regulación ambiental de la circulación de transporte de pasajeros en carriles dedicados a carriles en contra flujo;

Programa para la prevención y manejo integral de residuos peligrosos.

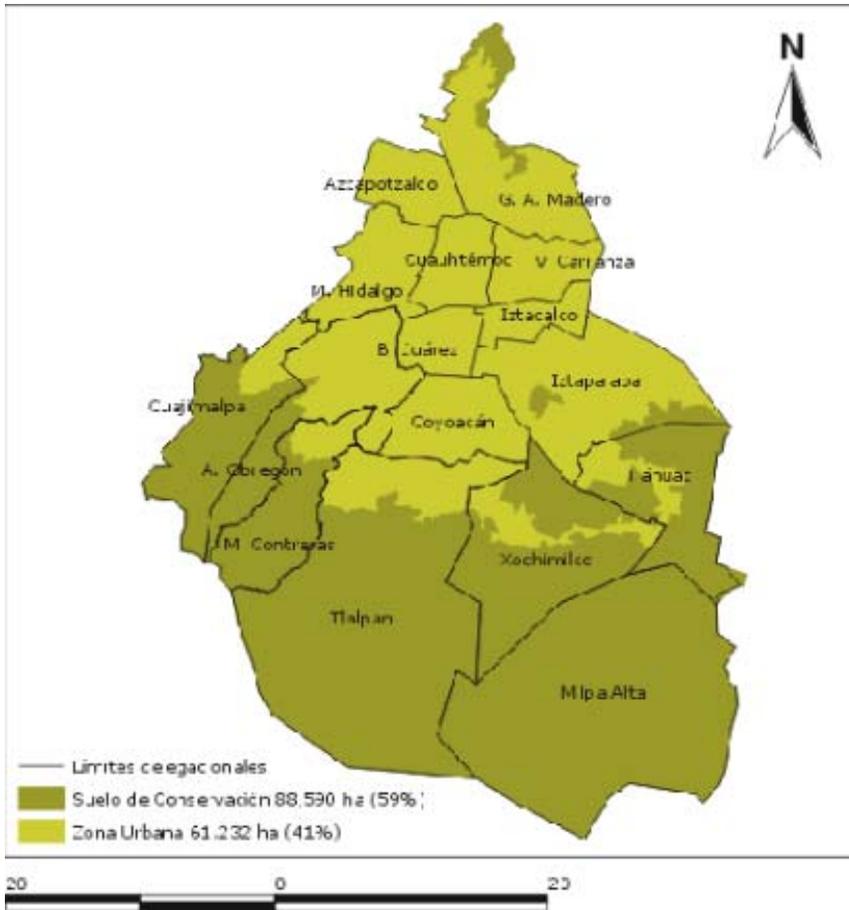
3.2.8 Programa General de Ordenamiento Ecológico

Este instrumento, definido por la Ley Ambiental del Distrito Federal, regula los usos del suelo y las actividades productivas en el Suelo de Conservación.

Con miras a dar respuesta a los compromisos establecidos por la nueva administración con diversos sectores de la población, el Gobierno del Distrito Federal elaboró, conjuntamente con la UNAM, una propuesta de zonificación normativa que se sometió a Consulta Pública entre los núcleos agrarios y la población en general desde el 27 de enero hasta el 21 de marzo de 2000. Con las observaciones recabadas durante dicha consulta, se elaboró este Programa que la Jefatura de Gobierno entregó como iniciativa a la Asamblea Legislativa del D.F. que, a su vez, lo aprobó en abril 28 de 2000.

Por primera vez, el Distrito Federal cuenta con un instrumento de política ambiental que no sólo ordena las actividades productivas del área rural, sino que también genera opciones para detener la mancha urbana y fomentar la retribución a los dueños de la tierra por los bienes y servicios ambientales que los terrenos de la población rural brindan a todos los habitantes de la Ciudad de México.

El área donde se aplica el PGOEDF es el Suelo de Conservación. En esta área existen ecosistemas naturales, flora y fauna silvestre, tierras de producción y usos agropecuarios, Áreas Naturales Protegidas, poblados rurales, zonas culturales y sitios arqueológicos.



Fuente: COREIA
 Elaboración: DGGAA, Sistemas de Información Geográfica

Vegetación y uso de suelo	Extensión en hectáreas	% Suelo Conservación
Coníferas y latifoliadas	38,252	43.3
Matorral	500	0.6
Pastizal	10,937	12.4
Agrícola	28,599	32.3
Urbano	10,154	11.4
Total	88,442	100

En este territorio ocurren procesos naturales que brindan numerosos bienes y servicios ambientales a toda la población del Distrito Federal, entre los cuales se encuentran:

- fuentes de oxígeno y agua para la población
- hábitat para la biodiversidad
- barreras contra diversos contaminantes
- recursos maderables (árboles) y no maderables (plantas medicinales, alimentos y semillas)

- escurrimientos superficiales que favorecen las actividades productivas
- captura de bióxido de carbono (CO₂)
- prevención de la erosión del suelo
- oportunidades para la recreación

El Programa contiene:

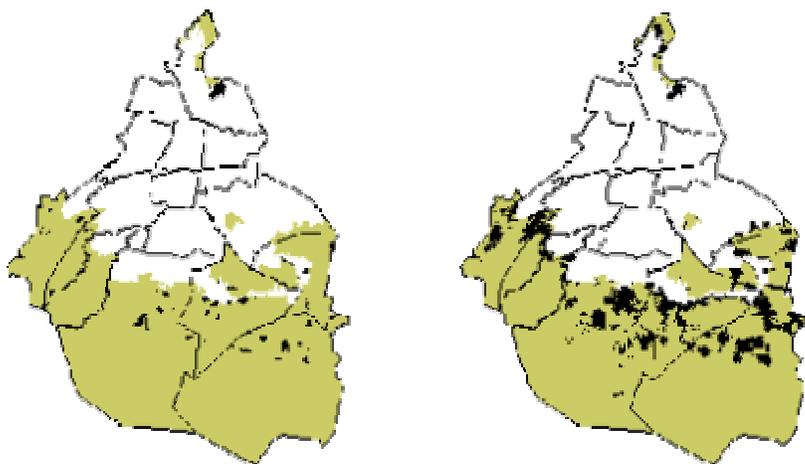
- lineamientos generales para los sectores productivos de la población
- una tabla de usos del suelo que regula las actividades humanas y
- una clasificación del Suelo de Conservación que define una zonificación normativa del territorio (mapa).

Los terrenos del Suelo de Conservación poseen capacidades distintas para soportar diversas actividades humanas en función de sus características físicas, ecológicas y socioeconómicas. Cada una de estas capacidades distintas se expresa en zonas con características muy parecidas, se llama unidad ambiental (zonificación) y se representa en mapas.

Los usos del suelo son regulaciones que determinan las actividades que es posible llevar a cabo en los terrenos del área rural o Suelo de Conservación, sin modificar la propiedad de la tierra y respetando la organización social de los núcleos agrarios. Estos diversos usos se expresan en las zonas que define el Ordenamiento Ecológico.

Es importante regular los usos del suelo, pues hay actividades adecuadas que los terrenos del área rural pueden soportar, pero hay otras que no son compatibles con esos terrenos, y que en lugar de beneficiar a la población, propician la pérdida de los recursos naturales y de las tierras productivas.

Crecimiento de la mancha urbana.



El proceso que ha prevalecido en torno a los asentamientos irregulares es dotarlos de servicios, consolidarlos y regularizarlos.

Pueblos Originarios

Los pueblos mesoamericanos originarios de la Cuenca de México son los dueños de la mayor parte de las tierras de la zona rural del actual Distrito Federal, y aún subsisten bajo las figuras agrarias de pueblos, ejidos y comunidades, así como de pequeñas propiedades rurales. Estos pueblos conservan una cultura rica en conocimientos sobre el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales, además de una eficiente producción rural tradicional.

Entre los años 1940 y 1950, existían 81 ejidos y 12 comunidades. Para los años setenta habían desaparecido 40 núcleos agrarios; de ellos, 36 eran ejidos y 4 comunidades. Junto con estos núcleos se perdieron más de 17 mil hectáreas agropecuarias y forestales, que fueron utilizadas para los grandes desarrollos inmobiliarios habitacionales, financieros, comerciales y de redes viales. Se ha perdido 49% de los núcleos agrarios.

Por ello, es urgente:

- Aplicar el Programa como instrumento legal – desde la competencia ambiental –, para la defensa, protección y conservación de las tierras de propiedad social.
- Detallar y precisar los usos del suelo que actualmente se practican, así como la planeación para el desarrollo de los mismos,

para beneficio de los dueños de las tierras a través de Programas de Ordenamiento Ecológico Delegacional.

- Aplicar instrumentos económicos, fiscales, financieros, técnicos y de mercado para compensar y apoyar en todas las actividades rurales de los núcleos rurales, por los bienes y servicios ambientales que brindan sus tierras, ayudando de esta forma a evitar la venta ilegal de sus parcelas y los cambios de uso del suelo.

Las delegaciones del Distrito Federal que comparten Suelo de Conservación son nueve:

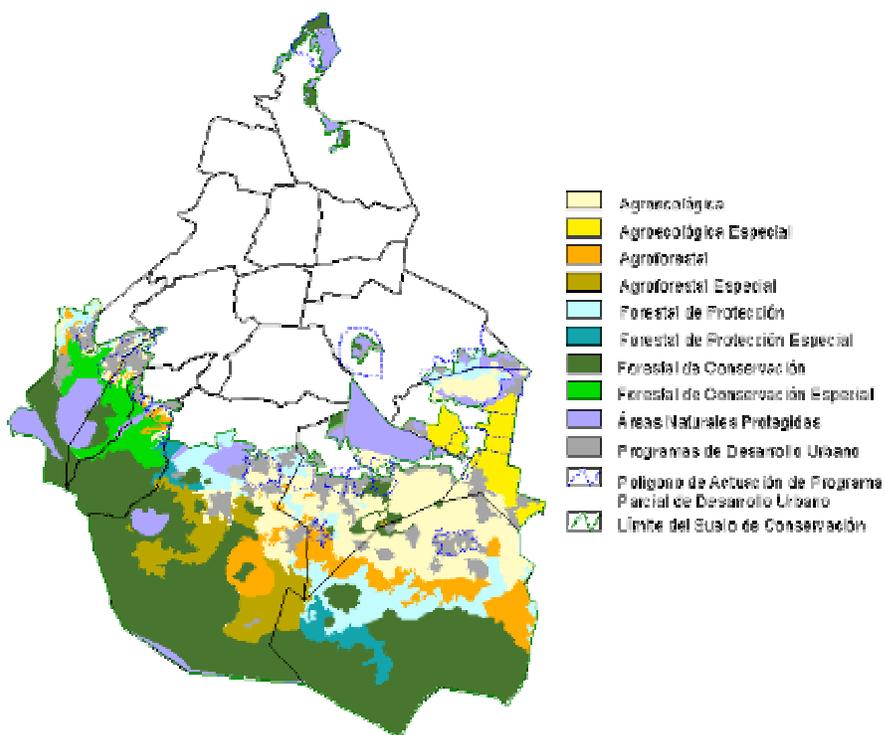
1. Álvaro Obregón
2. Cuajimalpa de Morelos
3. Gustavo A. Madero
4. Iztapalapa
5. La Magdalena Contreras
6. Milpa Alta
7. Tláhuac
8. Tlalpan
9. Xochimilco

Adicionalmente a lo dispuesto en la tabla de usos del suelo, para cualquier obra o actividad que se pretenda desarrollar se deberán contemplar los criterios y lineamientos señalados en el programa de Ordenamiento Ecológico, así como cumplir con los permisos y autorizaciones en materia ambiental del Distrito Federal.

En las Áreas Naturales Protegidas ANP registrará la zonificación especificada en su respectivo Programa de Manejo.

La zonificación denominada PDU corresponde a las áreas normadas por los Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano vigentes.

Mapa de Zonificación



3.2.9 Programa General de Desarrollo Urbano

El PGDUDF determina la estrategia, políticas y acciones generales de ordenación del territorio del Distrito Federal, y es el marco de referencia para elaborar y aprobar los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano. Consigna la clasificación de usos del suelo y define los lineamientos fundamentales para su uso. Señala, igualmente, las Áreas de Actuación donde aplicarán políticas urbanas integrales y acciones estratégicas. Todo ello mediante la intervención directa del Gobierno o a través de la acción coordinada, concertada e inducida con los gobiernos de las entidades federativas vecinas y con los sectores social y privado.

El Comité de Planeación y los Comités Mixtos de Planeación Delegacionales deberán considerar los lineamientos y disposiciones en materia de planeación y desarrollo urbano y otras normas de gestión pública que les sean aplicables; asimismo, deberán atender lo dispuesto en instrumentos de planeación general, tales como: el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México; el Programa para Mejorar la Calidad del Aire del Zona Metropolitana del Valle de México; el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal; el Programa Metropolitano

de Recursos Naturales; el Programa de Población del Distrito Federal; el Programa Integral de Transporte y Vialidad, además del Programa General de Protección civil.

El Programa General, como instrumento normativo establece la zonificación primaria del Distrito Federal, fija las políticas y estrategias de un proyecto de ciudad con tratamiento a corto, mediano y largo plazos, y determina los ejes fundamentales para que, en el contexto de un desarrollo equilibrado, se contenga el crecimiento desordenado y se asegure la protección ambiental en un marco de efectiva coordinación interinstitucional.

De 1996 a la fecha la Asamblea Legislativa ha creado aproximadamente 35 disposiciones jurídicas. Destacan entre éstas, las de ramo penal, civil, electoral, fiscal, ambiental, de asistencia social y de planeación urbana.

Las bases legales de la planeación urbana a nivel local han tenido un avance significativo. Hay que mencionar la publicación y entrada en vigor de los ordenamientos jurídicos que se encuentran vinculados a este tema, como la Ley Ambiental del Distrito Federal, en la que se establecen instancias ambientales, principios e instrumentos, así como la participación ciudadana en la planeación y aplicación de las políticas de desarrollo sustentable.

En la Ley General de Asentamientos Humanos se regula la planeación urbana y se señala lo concerniente a la participación social, evaluación, consulta, vigilancia y supervisión del seguimiento de los propios planes y programas, enriqueciendo las bases legales de la planeación urbana a nivel nacional y local. Asimismo, indica que la Ley de Desarrollo Urbano de cada entidad legislará en materia de patrimonio inmobiliario. La Ley de Vivienda se subordina a la Ley y a los Programas de Desarrollo Urbano.

De acuerdo a la legislación (Ley de Planeación del Desarrollo, 1999, y Ley de Desarrollo Urbano 1999 y su Reglamento), el Gobierno del DF cuenta con los siguientes instrumentos de planeación: el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los 16 Programas Delegacionales y los Programas Parciales. En el ámbito metropolitano, existe el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, acordado por los Gobiernos del Distrito Federal, del Estado de México y la Secretaría de Desarrollo Social de la Federación en 1998, cuya actualización está en marcha.

Si bien la política urbana, en su componente de planeación, ha avanzado en el DF, han prevalecido notorias deficiencias en la aplicación de los planes, a pesar de su carácter de ley, debido en parte al tamaño de la concentración poblacional, a la falta de recursos suficientes que acompañen a las acciones propuestas, a la persistencia de criterios sectoriales en la programación y ejecución de las acciones relacionadas con el desarrollo urbano. Igualmente, los programas no han sido percibidos por la sociedad como directrices indispensables para orientar y regular la acción urbana.

Los instrumentos y mecanismos de aplicación, control y gestión de los planes han sido insuficientes para alcanzar los objetivos que se plantean. Por otro lado, la legislación urbana, muestra aún complejidad de los trámites legales, falta de instrumentos y condiciones estructurales para su aplicación, poca difusión y ausencia de una cultura de cumplimiento; y el poder local para aplicar la planeación urbana es limitado.

En el plano metropolitano, el POZMMM carece de la sanción legal por los órganos legislativos de las dos entidades, quedando su aplicación en manos de la voluntad de los gobiernos respectivos, cuyos mecanismos de coordinación son aún limitados y sus decisiones carecen de obligatoriedad legal para las partes, sobre todo en el nivel local.

En el ámbito megalopolitano, está el recién creado Consejo Técnico de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Región Centro del País, conformado en mayo de 2001 y propuesto por el Gobierno Federal, con la participación del Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y Puebla. Hará falta que este mecanismo se consolide, para contar con una propuesta seria de atención a las distintas zonas del país y, en especial, a la Región Centro.

3.2.10 Otros programas

Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano

Son instrumentos de planeación que precisan y complementan los supuestos del Programa General al interior de cada demarcación, consideran y detallan las Áreas de Actuación donde aplicarán las políticas, estrategias y líneas de acción previstas para conservar, mejorar y encauzar el desarrollo urbano ordenado de la entidad. Estos instrumentos deberán revisarse de acuerdo a los términos establecidos en la LDUDF, subrayando los aspectos ambientales y de riesgo, sociodemográficos y

económicos; así como especificando metas y acciones operativas a realizar en el corto y mediano plazos.

Además, deben señalar los criterios y procedimientos de evaluación y la coordinación y concurrencia entre dependencias involucradas en su cumplimiento. Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda vigilar su congruencia con el Programa General.

Programas Parciales de Desarrollo Urbano

Hasta antes de 1997, a este nivel de planeación se les llamaba Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC); denominación que cambió a Programas Parciales de Desarrollo Urbano. La homologación de los términos fue oficialmente ratificada y publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de abril de 1997, en cumplimiento a lo señalado por el artículo 6° transitorio de la LDUDF de 1996. Aunque continúan vigentes algunos ZEDEC's, a partir de 1998 y bajo un nuevo marco institucional, se inició la formulación de los PPDU, con el propósito de articular las políticas de desarrollo urbano y vivienda en un contexto integral, responder a la demanda ciudadana e incorporar la planeación participativa.

Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano profundizan las condiciones técnicas, legales y financieras para el desarrollo de ámbitos territoriales específicos, establecen regulaciones y limitaciones detalladas para los usos del suelo, la conservación, el mejoramiento y el crecimiento urbano, incluyendo la participación de los sectores social y privado.

Los programas están orientados a mejorar las áreas urbanas que presentan mayores carencias; a proteger y utilizar adecuadamente los recursos naturales; a conservar y rescatar los sitios e inmuebles patrimoniales; a reutilizar estructuras urbanas; y a mejorar el equipamiento y la infraestructura básica existente, así como la imagen, el paisaje y la fisonomía urbana. La elaboración, actualización, modificación o cancelación de estos programas se deriva de las disposiciones contenidas en la LDUDF y en su Reglamento.

Cuando el contenido de los Programas Parciales rebasa el ámbito territorial de una demarcación, se podrá convenir con otras delegaciones

o, en su caso, con municipios de los estados vecinos, en la elaboración y gestión de los programas.¹¹

3.3 Marco Jurídico respecto a la distribución de competencias de las autoridades ambientales en el Distrito Federal.

3.3.1 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Es la norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y siguiendo con el texto del Estatuto el artículo 2 estipula que el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad y patrimonio propio y cuyos límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898. Es así, que la distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone este Estatuto.

Muy importante es lo que menciona el artículo 12 en el que se señalan los principios estratégicos de la organización política y administrativa del Distrito Federal, entre los cuales se encuentran:

El establecimiento en cada demarcación territorial de un órgano político-administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorga este Estatuto y las leyes;

La conjugación de acciones de desarrollo con políticas y normas de seguridad y de protección a los elementos del medio ambiente.

Asimismo, el artículo 42 de citado Estatuto, sujetándose a lo previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los principios señalados Capítulo II del presente trabajo, señala que la Asamblea Legislativa tiene facultad entre otras para:

- Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.
- Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y

¹¹ Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2000-2006, Secretaría de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. P. 116

sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.

Artículo 44. - Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determine materias concurrentes.

3.3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Las disposiciones contenidas en esta Ley tienen por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno.

3.3.3 Ley Ambiental del Distrito Federal

Las autoridades en materia ambiental en el Distrito Federal conforme a lo previsto en el artículo 6 de dicha Ley son:

- I. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- II. El Titular de la Secretaría del Medio Ambiente;
- III. Los Jefes Delegacionales del Distrito Federal; y
- IV. La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

Para efectos de lo dispuesto en la fracción III, en cada órgano político administrativo existirá una unidad administrativa encargada del área ambiental y de aplicar las disposiciones que esta Ley le señalan como de su competencia.

3.3.4 Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

Las disposiciones contenidas en este ordenamiento tienen por objeto reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como describir y asignar atribuciones a las Unidades Administrativas y a los Órganos Político-Administrativos y demás Órganos

Desconcentrados que constituyen la Administración Pública Central y Desconcentrada, atendiendo a los principios estratégicos que rigen la organización administrativa del Distrito Federal.

Las atribuciones establecidas en este Reglamento para las Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y demás Unidades Administrativas de apoyo técnico-operativo, hasta el nivel de Jefatura de Unidad Departamental, se entenderán delegadas para todos los efectos legales.

Además de las atribuciones generales que se establecen en este Reglamento para las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, deberán señalarse las atribuciones específicas en los manuales administrativos correspondientes, entendiéndose dichas atribuciones, como delegadas.

3.3.5 Manuales Administrativos de los Órganos Políticos Administrativos

En el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal en el artículo 18 se señala que los Manuales Administrativos se elaboran y aprueban por los titulares de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Órganos Político-Administrativos.

La adscripción y atribuciones de las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, que no se establecen en este Reglamento, quedan establecidas en dichos manuales. Estos manuales deberán ser remitidos a la Oficialía Mayor para su revisión, dictamen y registro; cuando la Oficialía Mayor estime que en los citados manuales se establecen atribuciones que afecten la esfera jurídica de terceros, los mismos se sancionarán por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

3.4 Atribuciones del Jefe del Gobierno del Distrito Federal en materia ambiental;

❖ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 67. Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

II.- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;

...

XXVI. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes;

XXVII. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, con el objeto que asuma las siguientes funciones:

- a) El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;
- b) El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones de la Ley general de la materia;
- c) La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal; y
- d) Las demás previstas en el artículo 11 de la Ley general de la materia;

...

❖ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Esta ley refiere de manera general que el Jefe de Gobierno ejercerá sus funciones conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, esta Ley Orgánica y demás disposiciones aplicables, asimismo, ejecutará las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

En el Artículo 15 se señala que el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta ley, de las Secretarías que forman parte de la Administración Centralizada y que en materia ambiental es la Secretaría de Medio Ambiente.

❖ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Artículo 14. El Jefe de Gobierno tiene a su cargo el Órgano Ejecutivo Local. A él corresponden originalmente todas las atribuciones que a dicho órgano le confieren los ordenamientos jurídicos y administrativos relativos al Distrito Federal.

El artículo 16 menciona las funciones indelégables del Jefe de Gobierno, de las cuales, ninguna refiere la materia ambiental.

❖ Ley Ambiental en el Distrito Federal .

Artículo 8° .

Corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en materia ambiental, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal, conforme al Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y los programas sectoriales correspondientes;
- II. Establecer el fondo ambiental a que se refiere la presente Ley para la investigación, estudio y atención de aquellos asuntos que en materia ambiental se consideren de interés para el Distrito Federal;
- III. Promover la participación en materia ambiental de las organizaciones sociales, civiles y empresariales, instituciones académicas, y ciudadanos interesados;
- IV. Proponer que en las disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, se establezca el pago de derechos por la prestación de los servicios públicos en materia ambiental;
- V. Establecer, o en su caso proponer, la creación de instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental en el Distrito Federal;
- VI. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación con la Federación, con el objeto de que el Distrito Federal asuma el ejercicio de las funciones que señala la Ley General;
- VII. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación y colaboración administrativa con otras entidades federativas, con el propósito de atender y resolver problemas ambientales comunes y ejercer las atribuciones a que se refiere esta Ley, a través de las instancias que al efecto se determinen, atendiendo a lo dispuesto en las leyes locales que resulten aplicables;
- VIII. Celebrar convenios mediante los cuales se obtengan recursos materiales y económicos para realizar investigaciones pertinentes a la problemática ambiental del Distrito Federal;
- IX. Expedir los decretos que establezcan áreas de valor ambiental zonas de restauración ecológica, zonas intermedias de salvaguarda y áreas naturales protegidas de jurisdicción del Distrito Federal;
- X. Expedir el programa sectorial ambiental y el programa de ordenamiento ecológico del Distrito Federal;
- XI. Expedir los ordenamientos y demás disposiciones necesarias para proveer el cumplimiento de la presente Ley; y
- XII. Las demás que conforme a esta Ley le correspondan.

3.5 Atribuciones y estructura orgánica de la Secretaría de Medio Ambiente

El artículo 115 del Estatuto de Gobierno contempla las bases para la distribución de facultades entre órganos centrales y desconcentrados del distrito federal .

Artículo 115. Corresponden a los órganos centrales de la Administración Pública del Distrito Federal, de acuerdo a la asignación que determine la ley, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación, referidas a:

...

VII. Prestación de servicios públicos y planeación y ejecución de obras de impacto en el interior de una delegación cuando sean de alta especialidad técnica, de acuerdo con las clasificaciones que se hagan en las disposiciones aplicables. El Jefe de Gobierno podrá dictar acuerdos mediante los cuales delegue a los Jefes Delegacionales la realización o contratación de estas obras, dentro de los límites de la respectiva demarcación;

...

X. Determinación de los sistemas de participación y coordinación de las Delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general como suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas,

recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, seguridad pública, educación, salud y abasto

XI. En general, las funciones de administración, planeación y ejecución de obras prestación de servicios públicos, y en general actos de gobierno que inciden, se realicen o se relacionen con el conjunto de la Ciudad o tengan impacto en dos o más delegaciones; y

XII. Las demás que en razón de jerarquía, magnitud y especialización le sean propias y determine la ley.

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el 9 de la Ley Ambiental contemplan las atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente, mismas que podríamos resumir en las siguientes:

Establecer las políticas a que deba sujetarse la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección del ambiente en el Distrito Federal;

Establecer sistemas de verificación ambiental y monitoreo de contaminantes;

Establecer los lineamientos generales y coordinar las acciones en materia de protección, conservación y restauración de los recursos naturales, flora, fauna, agua, aire, suelo, áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento;

Promover y fomentar el desarrollo y uso de energías, tecnologías y combustibles alternativos, así como la investigación ambiental;

Establecer y promover políticas para la educación y participación comunitaria, social y privada, encaminadas a la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente;

Formular y ejecutar los programas de ordenamiento ecológico del Distrito Federal, y los programas que de éstos se deriven, así como vigilar su cumplimiento, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y en su momento, proponer las adecuaciones pertinentes al mismo;

Evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de su competencia, y en su caso, autorizar condicionadamente o negar la realización de proyectos, obras y actividades;

Expedir normas ambientales para el Distrito Federal en materias de competencia local;

Convenir con los productores y grupos empresariales el establecimiento de procesos voluntarios de autorregulación y expedir, en su caso, el certificado de bajas emisiones;

Administrar, ejecutar y controlar el fondo ambiental así como informar sobre el uso de los recursos y presentar los resultados dentro del informe anual que rinda a la Asamblea;

Celebrar convenios con las delegaciones para que éstas se encarguen de la administración y preservación de las áreas naturales protegidas de competencia de la Secretaría, así como para delegar facultades que estén conferidas por esta Ley y demás ordenamientos aplicables a la Secretaría;

Coordinar la participación de las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal, y de las delegaciones en las acciones de educación ambiental, de prevención y control del deterioro ambiental, conservación, protección y restauración del ambiente en el territorio del Distrito Federal, así como celebrar con éstas y con la sociedad, los acuerdos que sean necesarios con el propósito de dar cumplimiento a la presente Ley;

Realizar y promover programas para el desarrollo de técnicas, ecotecias y procedimientos que permitan prevenir, controlar y abatir el deterioro ambiental, propiciar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la conservación de los ecosistemas, con instituciones de educación superior, centros de investigación, instituciones privadas y grupos civiles, con los sectores industrial, comercial y de servicio;

Ordenar la realización de visitas de inspección para verificar el cumplimiento de los preceptos de esta ley, su reglamento, normas aplicables en materia ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, declaratorias de áreas naturales protegidas, programas de manejo, las condicionantes que en materia de impacto y riesgo ambiental se impongan, así como todas las disposiciones legales aplicables al suelo de conservación;

Aplicar las sanciones administrativas, medidas correctivas y de seguridad correspondientes por infracciones a la Ley General, en materias de competencia local, esta Ley y sus reglamentos;

Clausurar o suspender las obras o actividades y, en su caso solicitar la revocación y cancelación de las licencias de construcción y uso de suelo cuando se transgredan las disposiciones de esta Ley y demás aplicables;

Emitir las resoluciones que pongan fin al procedimiento de inspección y vigilancia, así como cualquier resolución que sea necesaria de conformidad con la Ley;

Admitir y resolver los recursos de inconformidad que se interpongan con motivo de la aplicación de la presente Ley, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo;

Interpretar y aplicar para efectos administrativos las disposiciones de esta Ley, así como las de los programas, emitiendo para tal efecto los dictámenes, circulares y recomendaciones necesarios, siempre y cuando no contravenga lo dispuesto en los ordenamientos citados;

Elaborar, publicar y aplicar, en el ámbito de las atribuciones del Distrito Federal y con la participación que corresponda a las demás autoridades competentes, los programas y medidas para prevenir, controlar y minimizar las contingencias ambientales o emergencias ecológicas;

La Secretaría debe integrar el registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales, y residuos de su competencia, así como de aquellas sustancias que determine la autoridad correspondiente, cuya información se integrará con los datos e información contenida en las autorizaciones, cédulas, informes, reportes, licencias, permisos, y concesiones en materia ambiental que se tramiten ante la Secretaría o autoridades competentes del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales.

Las personas físicas y morales responsables de fuentes contaminantes, están obligadas a proporcionar la información, datos y documentos necesarios para la integración del registro, mismo que será integrado con datos desagregados por sustancia y fuente, anexa nombre y dirección de los establecimientos sujetos a registro.

La información registrada será pública y tendrá efectos declarativos. La Secretaría permitirá el acceso a dicha información en los términos de esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables y la difundirá de manera preactiva.

Asimismo el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal contempla la estructura de esta Secretaría a nivel de Direcciones

Artículo 7º.- Para el despacho de los asuntos que competan a las Dependencias de la Administración Pública, se les adscriben las Unidades Administrativas, las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, los Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados siguientes:

IV. A la Secretaría del Medio Ambiente:

- 1.- Dirección General de Gestión Ambiental del Aire;
- 2.- Dirección General de Regulación y Vigilancia Ambiental;
- 3.- Dirección Ejecutiva de Coordinación Institucional e Integración de Políticas, y
- 4.- Dirección General de Zoológicos de la Ciudad de México.
- 5.- Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, y

6.- Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental.

Asimismo, se le adscribe el Órgano Desconcentrado Sistema de Aguas de la Ciudad de México.

En el Reglamento Interior se señalan las atribuciones de cada una de estas Direcciones, pero es en los manuales administrativos de cada una de estas dependencias en los que se describe a detalle cada una de sus tareas y los órganos administrativos que conformarán dichas Direcciones.

Como se mencionó anteriormente los manuales administrativos deben ser publicados en la Gaceta oficial del Distrito Federal y mantenerse actualizado con indicación del inicio de su vigencia, en los manuales también se especifican cada una de las funciones de las unidades administrativas y la descripción de cada uno de los procedimientos que se realizan en cada una de dichas unidades.

3.6 Atribuciones de los Órganos Políticos Administrativos Desconcentrados

En este punto comenzaremos con la premisa de que el Gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado entre otros aspectos por la unidad geográfica y estructural de la Ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las demarcaciones territoriales que se establezcan en su interior para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas (artículo 11, fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

Asimismo, el artículo 104 del Estatuto de Gobierno señala que la Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial, que en conjunto se denominarán genéricamente Delegaciones.

Cada Delegación se integrará con un titular, al que se le denominará Jefe Delegacional.

El artículo 117 indica lo siguiente:

Las delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

En el artículo 37 de esta ley se contempla la autonomía funcional en acciones de gobierno de las Delegaciones, las funciones en materia ambiental por parte de los titulares de los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial según el artículo 39 son las siguientes:

Artículo 39.- Corresponde a los titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial:

...

XXXIII. Construir, rehabilitar y mantener los parques públicos que se encuentren a su cargo, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente;

...

XXXVII. Proponer las modificaciones al Programa Delegacional y a los Programas Parciales de su demarcación territorial;

...

LXI. Implementar acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente desde su demarcación territorial, de conformidad con la normatividad ambiental;

LXII. Autorizar los informes preventivos, así como conocer y gestionar las manifestaciones de impacto ambiental que en relación a construcciones y establecimientos soliciten los particulares, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

LXIII. Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental, así como aplicar las sanciones que correspondan cuando se trate de actividades o establecimientos cuya vigilancia no corresponda a las dependencias centrales, de conformidad con la normatividad ambiental aplicable;

LXIV. Difundir los programas y estrategias relacionados con la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente;

LXV. Promover la educación y participación comunitaria, social y privada para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente;

...

Ley Ambiental

Artículo 10.- Corresponde a cada una de las delegaciones del Distrito Federal:

I. Proponer y opinar, según el caso, respecto del establecimiento de áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas dentro de su demarcación territorial, y participar en su vigilancia;

II. Celebrar convenios con el Gobierno del Distrito Federal para la administración y preservación de las áreas naturales protegidas, los recursos naturales y la biodiversidad;

III. Promover la participación de la ciudadanía en materia ambiental;

IV. Implementar acciones de conservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente desde las delegaciones;

V. Difundir los programas y estrategias relacionadas con el equilibrio ecológico, la protección al ambiente y la contingencia o emergencia ambiental;

VI. Ordenar la realización de visitas de inspección para vigilar el cumplimiento de los preceptos de esta Ley, su Reglamento, normas aplicables en materia ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, así como todas las

disposiciones legales aplicables al Suelo de Conservación existente dentro de su demarcación territorial, en términos de los lineamientos y acreditaciones que emita la Secretaría; y
VII. Aplicar las sanciones administrativas, medidas correctivas y de seguridad correspondientes por infracciones a esta Ley y sus reglamentos.

3.6.1 Estructura orgánica.

Conforme al artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad entre otros asuntos, establecer la estructura organizacional de la delegación conforme a las disposiciones aplicables, misma atribución le concede el artículo 39 de la Ley de Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

En el Reglamento Interior se establecen las funciones de cada una de las unidades administrativas que conforman las Delegaciones, sin embargo es en el manual administrativo de cada una de ellas donde se especifican detalladamente sus procedimientos y la estructura interna de cada Dirección, y aun cuando cada Delegación tiene una organización administrativa particular el artículo 122 del Reglamento Interior señala que las Delegaciones contarán con Direcciones Generales de carácter común.

Artículo 122.- Para el despacho de los asuntos de su competencia, los Órganos Político-Administrativos se auxiliarán de las siguientes Direcciones Generales de carácter común:

- I. Dirección General Jurídica y de Gobierno;
- II. Dirección General de Administración;
- III. Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano;
- IV. Dirección General de Servicios Urbanos;
- V. Dirección General de Desarrollo Social; y
- VI. Derogada.

En el Manual Administrativo se establecerán las atribuciones de las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, las cuales se entenderán delegadas.

Las anteriores Direcciones Generales, podrán fusionarse de acuerdo a las características propias de cada Órgano Político-Administrativo.

Los Órganos Políticos-Administrativos, podrán de acuerdo a sus características, adicionar atribuciones a las Direcciones Generales de carácter común.

Además, los Órganos Políticos-Administrativos podrán contar con las Direcciones Generales específicas que determine su Jefe Delegacional, según las necesidades propias de cada una de ellas, para el ejercicio de las atribuciones que de manera expresa les establece el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y demás ordenamientos jurídicos; siempre que exista suficiencia presupuestal y cuenten con dictamen previo de la Oficialía Mayor.

En el texto del artículo anterior observamos que no se establece como prioritario el que se establezca una Dirección que se aboque a la materia

ambiental, y solo Cuajimalpa de Morelos, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco cuentan con su respectiva Dirección de Medio Ambiente y de Desarrollo Sustentable, seguramente porque son Delegaciones con suelo de Conservación y consideraron que en virtud de esa característica era necesario establecer una Dirección Ambiental, ahora bien, por el grado de contaminación que presenta el Distrito Federal es necesario establecer en todas las Delegaciones una Dirección especial que se encargue de la materia Ambiental ya que la regulación en este rubro no solo es abundante sino que requiere cierta especialización. La Ley Ambiental del Distrito Federal si establece que en cada órgano político administrativo existirá una unidad administrativa encargada del área ambiental y de aplicar las disposiciones que esta Ley le señala como de su competencia, sin embargo esta unidad administrativa puede ser o no una Dirección General encargada de esta materia, por lo que en el caso de que sea solo una Subdirección o una Jefatura de Unidad Administrativa adscrita a cualquier Dirección, no considero que se le de la suficiente atención que requiere la materia ambiental.

Ley Ambiental.

Artículo 6.- Son autoridades en materia ambiental en el Distrito Federal:

...

III. Los Jefes Delegacionales del Distrito Federal; y

...

Para efectos de lo dispuesto en la fracción III, en cada órgano político administrativo existirá una unidad administrativa encargada del área ambiental y de aplicar las disposiciones que esta Ley le señalan como de su competencia.

3.6.2 Análisis jurídico del artículo 10, fracción de VI de la Ley Ambiental del Distrito Federal respecto a la atribución de las Delegaciones del Distrito Federal para la realización de visitas de inspección.

Ahora bien, del análisis del marco jurídico en el Distrito Federal en cuanto a la competencia de las autoridades locales en materia ambiental, encontramos que las Delegaciones del Distrito Federal son autoridades ambientales con fundamento en el artículo 6 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, el artículo 10 de esa misma Ley establece la competencia de dicha autoridad, y es la fracción VI, en la que se especifica que las Delegaciones del Distrito Federal tendrán la facultad de ordenar la realización de visitas de inspección, se estipula también que esta facultad la desarrollara en términos de los lineamientos que emita la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal;

Artículo 10.-

Corresponde a cada una de las delegaciones del Distrito Federal:

...

VI. Ordenar la realización de visitas de inspección para vigilar el cumplimiento de los preceptos de esta Ley, su Reglamento, normas aplicables en materia ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, así como todas las disposiciones legales aplicables al Suelo de Conservación existente dentro de su demarcación territorial, en términos de los lineamientos y acreditaciones que emita la Secretaría;

Es decir, en fracción VI se pretende delimitar la competencia de la autoridad por medio de lineamientos que emita la Secretaría de Medio Ambientes, sin embargo la competencia de la autoridad constituye un elemento de legalidad de los actos de molestia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 16 señala los requisitos que todo acto de autoridad deberá contener, a fin de que nuestra garantía de seguridad jurídica quede salvaguardada, entre estos requisitos el de legalidad, que consiste en que la competencia de la autoridad se encuentre contenida con exactitud y precisión en las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, ahora bien las normas legales a que nos referimos son las leyes y los reglamentos, por lo tanto los lineamientos no son instrumentos jurídicos en los que se pueda delimitar la competencia de una autoridad administrativa, pues no se cumpliría con la garantía de legalidad que consagra el artículo 16 Constitucional, ya que tampoco serán emitidos por una autoridad investida de la potestad jurídica para otorgar facultades a un órgano administrativo, potestad que además no puede ser delegada a un organismo centralizado como en este caso lo es la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, al no ser su titular en quien recayó el mandato de representación popular que constituye el poder del pueblo otorgado a una autoridad específica y que por lo tanto será la única facultada para delegar a los organismos administrativos las atribuciones necesarias para el desarrollo de las actividades del Estado, entre las cuales se encuentra la inspección y vigilancia, necesaria para verificar el cumplimiento de la normatividad por parte de los particulares y de otros organismos públicos. Por lo tanto, la Secretaría de Medio Ambiente no es una autoridad facultada para emitir lineamientos con el objeto de delimitar la competencia de las Delegaciones del Distrito Federal para la realización de visitas de inspección.

Por otra parte, considero que es necesario establecer un instrumento de coordinación para la autoridades ambientales en cuanto a la inspección y vigilancia en el Distrito Federal, a fin de cada autoridad enfoque sus actos a determinadas áreas y no se encuentre dispersa y sin organización

La actividad de la administración, dando como resultado el descuido de muchas zonas, considero correcto se emitan lineamientos internos para las autoridades ambientales en el Distrito Federal, mismos que deberán ser acordados por las Delegaciones y la Secretaría de Medio Ambiente, de esta manera no se limitan las facultades de las autoridades Delegacionales y sin que estos lineamientos puedan ser excusa de la autoridad administrativa para deslindarse de sus responsabilidades.

3.7 Atribuciones de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal

Ley Ambiental

Artículo 11.- Se establecerá la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y del desarrollo urbano; así como para instaurar mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. La Ley Orgánica respectiva, dispondrá las atribuciones y estructura de dicha Procuraduría.

Artículo 12.- La Procuraduría estará a cargo de un Procurador, que será nombrado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y ratificado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por mayoría calificada de votos. Durará en su encargo tres años y podrá ser ratificado por un período adicional.

La Procuraduría, es un organismo público descentralizado entre sus principales atribuciones se encuentran las siguientes:

- Recibir y atender las denuncias referentes a la violación o incumplimiento de las disposiciones jurídicas vigentes en materia ambiental y del ordenamiento territorial;
- Denunciar ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones o incumplimiento a la legislación administrativa y penal, en materia ambiental y del ordenamiento territorial;
- Emitir recomendaciones ante las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental y de ordenamiento territorial, así como para la ejecución de las acciones procedentes derivadas de la falta de aplicación o incumplimiento de la Ley Ambiental del Distrito Federal y del Título Cuarto de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, determinada por la Procuraduría;
- Emitir sugerencia a la Asamblea Legislativa y a las autoridades judiciales para su consideración en los procedimientos, recursos, iniciativas de ley, proposiciones legislativas o de cualquier otro asunto de su competencia relacionados a la protección del ambiente y el ordenamiento territorial;

- Formular y validar dictámenes técnicos y periciales respecto de daños y, en su caso de la reparación de los mismo, perjuicios ocasionados por violaciones o incumplimiento a las disposiciones jurídicas en materia ambiental y de ordenamiento territorial;
- Informar, orientar y asesorar a la población respecto del cumplimiento y aplicación de las disposiciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial;
- Promover y procurar la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados de la aplicación de las leyes, reglamentos, normatividad, programas y otros ordenamientos aplicables en materia ambiental y del ordenamiento territorial.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que las disposiciones legales, así como las instituciones e instrumentos para el desarrollo de la política ambiental, se encuentran en una fase de consolidación, en razón de su reciente incorporación a las responsabilidades del Gobierno Local.

El ejercicio de las atribuciones de gobierno se ve limitado por la falta de desarrollo de la normatividad derivada de la Ley Ambiental ya que en cuanto a reglamentación sólo se ha expedido el Reglamento en Materia de Impacto Ambiental y Riesgo, y consecuentemente la base legal de actuación es incompleta, insuficiente y en ocasiones hasta contradictoria, limitando la eficacia de las acciones de la Secretaría del Medio Ambiente.

Además de las limitaciones de nivel reglamentario, también existe una falta de articulación de otras leyes en materia de desarrollo urbano, transporte, residuos sólidos, agua, y otras, relacionadas con la política ambiental que limitan la eficacia de las acciones de protección al ambiente, lo que apunala la necesidad de proponer ajustes a estos ordenamientos legales.

En el mismo tenor, es necesario legislar en materia de recuperación de los terrenos invadidos ubicados en Áreas Naturales Protegidas, barrancas y suelo de conservación ecológica, patrimonio del D.F. En este rubro no existe claridad en las leyes con respecto a quién llevará a cabo operativamente dichas recuperaciones, lo que representa un problema serio ya que, al no existir una determinación clara, se genera una situación de indefinición entre las autoridades delegacionales y el sector central.

Otra de las preocupaciones respecto a la legislación ambiental es la de fortalecer el sistema de responsabilidad por daño ambiental, ya que ello permitirá controlar y hacer partícipes a los diversos sectores; lo que

generará la corresponsabilidad de la ciudadanía para proteger al ecosistema.

Finalmente, es indispensable realizar reformas que ahonden más en la materia e incidan en la protección al ambiente.

CAPÍTULO IV VISITAS DE INSPECCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL EN EL DISTRITO FEDERAL

4.1 Procedimiento administrativo de inspección

4.1.1 Proceso y Procedimiento

Procedimiento es la serie o sucesión de actos regulados por el Derecho; una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso, y el de una base o fragmento suyo; expresa la forma exterior del proceso, y la manera como la ley regula las actividades procesales, la forma, el ritmo a que éstas deben sujetarse. Del proceso se afirma ser un concepto teleológico, el complejo de actividades de aquellos sujetos –órgano jurisdiccional o partes- encaminado al examen y actuación en su caso, de las pretensiones que una parte esgrime frente a otra; que se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio. (Nava Negrete).

No todo procedimiento es un proceso, pero todo proceso es un procedimiento. Procedimiento, según dicen varios autores es “rito, cauce conducto integrado por actos que se ordenan a una finalidad”, que puede ser jurisdiccional o no. En cambio, proceso implica siempre litigio, composición.¹

Para los autores Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa “El proceso constituye el conjunto de actos que tienden a la producción de un acto determinado”

Por otro lado al procedimiento “se le ha considerado con un carácter formal, constitutivo de cada una de las fases o etapas en que se desenvuelve progresivamente el proceso. De esta manera se afirma que tanto el proceso como el procedimiento son formas de actuación de los órganos públicos”.

El procedimiento administrativo constituye un instrumento formal, necesario para la producción de los actos de la administración, puesto que él mismo es el que le va a dar la condición de validez a éstos, ya que de no seguirse el procedimiento previsto por el ordenamiento legal, el acto que se produzca estará afectado de ilegalidad por vicios de procedimiento. Así como también para producir, formar o ejecutar la voluntad de la Administración en actos de diversa naturaleza, pero

¹ Sergio Francisco de la Garza. Derecho Financiero Mexicano, Decimoctava edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 1025

siempre, y cuando sean productores de situaciones jurídicas individualizadas, bien sea con efecto directos o indirectos. Consiste en el cauce que prepara, forma, produce o ejecuta la voluntad administrativa, la cual puede instrumentarse en actos administrativos, actos de trámite, o contratos administrativos.²

La Ley de Procedimiento Administrativa del Distrito Federal da la siguiente definición:

Artículo 2º.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

...

XXII. Procedimiento Administrativo: Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general;

...

El maestro Serra Rojas hace la siguiente clasificación del acto administrativo:

- a) El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen al acto definitivo;
- b) El procedimiento de ejecución o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto;
- c) El procedimiento sancionador, mediante el cual la administración castiga las violaciones legales, y
- d) El procedimiento revisor, cuando la administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos.

El procedimiento de inspección en materia ambiental la ubicamos en el inciso a) de la clasificación anterior, como parte del procedimiento preparatorio compuesto por actos de trámite que son instrumentales para la emisión del acto final, en tanto que como decimos son preparatorios de éste, lo cual hace que el acto final llegue a tener una posición de preeminencia frente a los actos que lo anteceden.

En la doctrina un procedimiento se califica de administrativo cuando se dan dos circunstancias específicas: una de las partes en el conflicto es la administración pública o es la propia administración quien resuelve la controversia a través de sus tribunales o de sus organismos

² ² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinoza, Manuel, “Compendio de Derecho Administrativo”, 216

paraprocesales, o es un acto que tiende a generar un acto administrativo.³

Todo procedimiento administrativo que afecte la esfera jurídica o signifiquen actos de molestia para el particular deber cumplir con los principios de:

- Legalidad.
- Fundamentación y Motivación.
- Audiencia

Así, como con los principios esenciales de todo procedimiento, con esta expresión se designan las condiciones fundamentales que se deben satisfacer para otorgar al posible afectado por el acto de molestia una razonable oportunidad de defensa.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que las formalidades esenciales del procedimiento "son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto administrativo y que de manera genérica, se traducen en los siguientes:

1. La notificación de inicio del procedimiento y sus consecuencias;
2. La oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas en que se finque la defensa;
3. La oportunidad de alegar, y
4. El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.⁴

Fases del procedimiento.

Estos actos procedimentales presentan, como se mencionó características particulares, sobre todo en los momentos que dentro del procedimiento se producen, lo que permite agruparlos en las siguientes fases:

Inicio.
Instrucción
Decisión

³ Daniel Márquez Gómez. Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002, 231 p.

⁴ José Ovalle Favela. Garantías Constitucionales del Proceso, segunda edición, Ed. Oxford University Press, México 2002, 473 p. 120p

Eficiencia

4.1.2 La actuación administrativa.

La existencia de esa organización jurídico-político-social que llamamos Estado, se manifiesta a través de un gran número de actividades de diverso contenido, forma y propósitos.

La corriente más aceptada considera que el fin último del Estado recibe el nombre de "bien común" que implica entre otros aspectos el buen vivir humano o la armónica plenitud de los bienes humanos.⁵

En virtud de que ese bien común puede exigir la satisfacción de una serie de necesidades, bien sean de interés general o colectivo, al estado le corresponde, de manera general, por medio de sus funciones (legislativa, ejecutiva y judicial), instrumentar todos los medios que sean necesarios para alcanzar la satisfacción de ese fin primordial.

Al Estado únicamente le corresponde colmar las necesidades que han sido elevadas al rango de públicas, bien por la incapacidad de los particulares para hacerlo, o por el hecho de ser inherentes a su soberanía.

La actividad estatal constituye lo que tradicionalmente se ha conocido como funciones del Estado, y que son designadas, de acuerdo con la Teoría de la División de Poderes, como función legislativa, función administrativa y función jurisdiccional o judicial, respectivamente.

"Podemos establecer que la función administrativa es la realizada por el Estado de una manera concreta, inmediata, continua y espontánea, para satisfacer de manera directa las necesidades públicas".

Siendo a los maestros Lucero y Delgadillo podemos decir que el contenido de la actividad del Estado puede encuadrarse en cuatro diferentes grupos: policía o control, fomento, servicio público, y gestión económica.

Estas actividades se plasman en las normas legales, como facultades de sus órganos, que reciben el nombre de atribuciones.

Las atribuciones de policía son aquellas por medio de las cuales regula la actividad de los particulares con el fin de mantener el orden público.

⁵ ibidem. P

Esta regulación se manifiesta en normas que limitan la acción de los gobernados, en prevenir la violación de derechos y sancionar la comisión de ilícitos.⁶

Con base en lo anterior los actos de inspección en materia ambiental que realiza la autoridad tienen la naturaleza jurídica de actos de policía o control, y son actos que constituyen procedimientos administrativos ya que como mencionamos anteriormente la materia ambiental es administrativa por naturaleza.

4.1.3 El acto administrativo

Podemos citar a Miguel Acosta Romero quien define al acto administrativo como:

"...una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de la autoridad administrativa competente, en ejecución de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general".⁷

Otra definición es la hacen los maestros Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero Espinosa: Es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa.⁸

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal define el acto administrativo de la siguiente manera (art. 2-I)

"Acto Administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general."

Por razón de su finalidad, los actos administrativos pueden separarse en actos preliminares y de procedimiento, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución.

El primer grupo, o sea de los actos preliminares y de procedimiento, lo mismo que el tercero, o sea el de los actos de ejecución, está

⁶ ibidem. p. 37

⁷ Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1981. p. 356

⁸ op.cit. p. 256

constituido por todos aquellos actos que no son sino un medio, un instrumento para realizar los actos (las resoluciones y decisiones) que constituyen el principal fin de la actividad administrativa. Por esa razón pueden también llamarse actos instrumentales en contraposición a la categoría de actos principales, representados por los últimos citados y constituyen en su mayor parte la exteriorización de determinadas facultades del poder público como son las de exigir la presentación de libros o la práctica de visitas domiciliarias con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias y de policía, y en general todos los actos y formalidades que como garantía de los particulares, establecen las normas legales al ordenar los procedimientos administrativos.

Los actos de ejecución están constituidos por todos aquellos actos, unos de orden material y otros de orden jurídico, que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello.

Por razón de su contenido los actos administrativos pueden clasificarse en las siguientes categorías:

5. Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica y de los particulares.
6. Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica, y
7. Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho

De la segunda categoría forman parte las órdenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.⁹

Como complemento a lo anterior, agregaríamos lo que señala el maestro Fraga: Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad.¹⁰

Según Martínez Morales, Rafael I, señala que de manera amplia se puede considera como autoridad a los individuos que, mediante órganos estatales

⁹ Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1968. p 234

¹⁰ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Primer Curso. 20ª edición. México. Porrúa. México. 1997. p.

competentes, están en posibilidad de tomar y ejecutar decisiones que afecten a los particulares u ordenar que sean ejecutadas dichas decisiones.¹¹

4.1.4 La inspección administrativa

4.1.4.1 Fundamento constitucional para la inspección y vigilancia.

El artículo 16 Constitucional prescribe que:

"...Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento".

"...En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia".

"...La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos".

La inspección y vigilancia en materia ambiental como acto de autoridad debe satisfacer de manera estricta los requisitos establecidos en el precepto constitucional antes transcrito, por ello, para respetarlos se deben reunir en él los siguientes elementos:

- a) Ser emanado de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello.
- b) Adoptar la forma escrita, en la cual se consignen las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, debiendo suscribirlo el funcionario competente.
- c) Establecer la fundamentación legal, es decir que la autoridad cite e invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido a la persona física o moral, privada o pública que corresponda.
- d) Estar motivado, es decir, la autoridad debe señalar cuales son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que dieron origen al mismo.

4.2 Inspección y vigilancia en la Ley Ambiental del Distrito Federal.

¹¹ Martínez Morales, Rafael I, "Derecho Administrativo Primer y Segundo Curso", Ed. Oxford University, México, 235

Dentro del acto administrativo de inspección y vigilancia encontramos los siguientes elementos:

a) Sujeto. Los sujetos de la inspección y vigilancia son:

La autoridad administrativa. (sujeto activo).

La persona física o moral, privada o pública a quien va dirigido el acto. (sujeto pasivo).

b) Manifestación externa de voluntad. Es la determinación de la autoridad para emitir el acto de molestia al sujeto pasivo y esta contenida en la orden de inspección u oficio de comisión.

c) Objeto. Lo es el ejercicio de la potestad pública que la autoridad tiene encomendada como atribución, es decir, vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental.

d) Forma. Debe ser escrita.

En la diligencia de inspección encontramos tres actores: el sujeto activo, el sujeto pasivo y los testigos de asistencia.

4.2.1 Finalidad de la inspección y vigilancia

La visita de inspección es el medio mediante el cual la autoridad vigila el cumplimiento de la legislación ambiental, se inicia con la emisión del oficio de comisión y concluye con el levantamiento del acta respectiva.

La finalidad de la inspección y vigilancia es verificar el cumplimiento de las diversas disposiciones legales en materia Ambiental, por parte de los diferentes sectores productivos de nuestra sociedad a efecto de que la autoridad evalúe y determine las medidas correctivas y las sanciones con el propósito de revertir las conductas antiecológicas que atentan contra los ecosistemas y la salud humana.

4.2.2 Análisis de las figuras visitas domiciliarias y actos de inspección contempladas en la Ley Ambiental del Distrito Federal.

Aunque el término "visita domiciliaria" es utilizado por el artículo 16 Constitucional, en una acepción amplia, abarcando todo el ámbito administrativo en estricto sentido, la visita domiciliaria se ha circunscrito al área fiscal, pues únicamente el Código Fiscal de la Federación ha recogido la voz, reglamentándola para efectos fiscales, en

tanto que los ordenamientos administrativos han preferido el término de "visita de inspección". Además de que existen profundas diferencias entre las "visitas domiciliarias" administrativas y las fiscales, basta citar el que la visita administrativa, por su naturaleza, no se lleva a cabo generalmente en el domicilio del administrado, en tanto que la visita fiscal es aquella que en forma ineludible se realiza en el domicilio "fiscal" del contribuyente, previamente declarado por el ante la autoridad hacendaría.¹²

No obstante lo anterior el artículo 202 de Ley Ambiental señala lo siguiente:

"Para verificar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, las autoridades ambientales competentes deberán realizar según corresponda, visitas domiciliarias o actos de inspección, a través de personal debidamente autorizado por la Secretaría. Asimismo, dichas autoridades podrán iniciar procedimientos de inspección en los casos a que se refieren los artículos 195, último párrafo, y 202 Bis."

La Ley Ambiental hace una distinción respecto a visitas domiciliarias y actos de inspección en los artículos 202-Bis-1 y 202-Bis-2.

Artículo 202 Bis 1.- Para llevar a cabo las visitas domiciliarias la autoridad ambiental competente expedirá una orden escrita, fundada y motivada en la que se señalará la persona a visitar; el domicilio donde se practicará la inspección, el objeto de la diligencia y su alcance.

Artículo 202 BIS 2.- Los actos de inspección a que se refiere el artículo 202 de esta Ley, tendrán por objeto verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas señaladas en el artículo 201, cuando se trate del transporte por cualquier medio de bienes o recursos naturales, o del aprovechamiento, extracción, posesión y afectación de los bienes o recursos naturales regulados por estas disposiciones jurídicas, siempre que no sea posible identificar a la persona responsable de los hechos a verificar y el lugar exacto donde se realizan los mismos.

Para llevar a cabo los actos de inspección en los supuestos antes señalados, la autoridad ambiental competente expedirá una orden escrita, fundada y motivada, en la que se indique que está dirigida al propietario, poseedor u ocupante del medio de transporte, bien o recurso natural de que se trate, o al responsable del aprovechamiento, extracción, posesión o afectación de los bienes o recursos naturales respectivos. Asimismo, se señalará el lugar o zona donde se practicará la diligencia lo cual quedará satisfecho al indicarse los puntos físicos de referencia, las coordenadas geográficas o cualquier otro dato que permita la ubicación concreta del lugar o la zona donde se practicará el acto de inspección; así como el objeto de la diligencia y su alcance.

El maestro Sergio Francisco de la Garza señala que "el domicilio de los sujetos pasivos de la relación tributaria tiene importancia por razón de que sirve para que la autoridad fiscal pueda controlar el cumplimiento de las obligaciones del sujeto pasivo, así como para determinar por conducto de qué autoridad pueden establecerse relaciones de carácter formal. Para el contribuyente tiene también importancia por cuanto que es a través de las autoridades administrativas fiscales de su domicilio por cuyo

¹² Diccionario Jurídico 2000, Informática Profesional

conducto puede, en la normalidad de los casos, cumplir sus obligaciones. El domicilio fiscal se ha establecido para ejercer el mejor control sobre los contribuyentes habituales".¹³

En materia ambiental el legislador dio nombre de visitas domiciliarias para los casos en que la autoridad tenga datos específicos tales como calle, número, colonia, delegación y código postal del lugar en que se practique la visita, y actos de inspección para aquellos en los que no se tenga esa información, sin embargo en los caso de suelo de conservación en la orden de visita y acta respectiva se especifica la zona donde se practicará la diligencia lo cual quedará satisfecho al indicarse los puntos físicos de referencia, las coordenadas geográficas o cualquier otro dato que permita la ubicación concreta del lugar, lo cual se logra con la coordenadas dadas de acuerdo con la universal transversa de mercator (utm), obtenida a través de un aparato de medición con el sistema de posicionamiento global (gps), e incluso en dicha acta se especifica el número de serie de dicho aparato.

En materia administrativa generalmente no se recurre al término domicilio pues como ya explicamos, el término domicilio implica un carácter formal en cuanto a la relación de la autoridad administrativa y el particular como es el caso de la materia fiscal, sin embargo en materia ambiental no existe esta relación entre autoridad y gobernado y los actos que emite la administración son derivados de la actividad de vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos locales, vigilancia que se realiza a particulares, establecimientos comerciales, industriales, suelo de conservación, transporte, etcétera en cuanto a verificar que las actividades que se realizan no perjudican el ambiente o bien cumplen con los permisos y autorizaciones correspondientes.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal menciona que para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de carácter local podrán llevar a cabo visitas de verificación en cuya orden deberá precisarse el lugar o zona que ha de verificarse. Como observamos no se utiliza el vocablo domicilio ni visita domiciliaria.

Asimismo, la Constitución el artículo 16, establece los requisitos que deberán contener los actos mediante los cuales la autoridad administrativa emita para cerciorarse de que han cumplido con los reglamentos sanitarios y de policía, por lo que no existe razón para que la Ley Ambiental del Distrito Federal haga diferencias actos de

¹³ op.cit. p 537

inspección y visitas domiciliarias, estableciendo requisitos para uno y otro, con lo que se vulnera la garantía de seguridad jurídica del gobernado, ya que la ley pretende darles una naturaleza distinta a cada uno, siendo que de los dos tienen la naturaleza jurídica de actos administrativos de verificación, lo que conlleva a que se cumpla invariablemente con los requisitos que señala la Constitución, mismos que deben cumplir con la debida circunstanciación de los hechos que se verifiquen, así como del desarrollo del procedimiento. Por tanto, el legislador deberá unificar los vocablos visitas domiciliarias y actos de inspección en visitas de inspección.

4.2.3 Requisitos de la orden de comisión

Con la orden de comisión da inicio el procedimiento administrativo pues es la orden que emite la autoridad competente al personal autorizado para realizar visitas de inspección, señalando el lugar y el particular a quien habrá de visitarse.

El artículo 203 de la Ley Ambiental establece que:

“...El personal autorizado deberá exhibirle a la persona con quien se entienda la diligencia, la credencial vigente con fotografía, expedida por la Secretaría que lo acredite para realizar la visita o acto correspondiente...”

Es la Secretaría de Medio Ambiente quien capacita y autoriza a su personal y al de las Delegaciones Políticas como inspectores ambientales, pero la orden de comisión es emitida por la autoridad central o bien por los Delegados o Director de Ecología de la Delegación respectiva que como mencionamos, también tienen facultades para ordenar dichas visitas de inspección.

Dicha orden debe estar debidamente fundada y motivada, se señalaran los preceptos jurídicos de las leyes que en el caso concreto sean aplicables y que se refieran a la competencia de la autoridad ordenadora, de la autoridad ejecutora en las hipótesis de aplicación de medidas de seguridad y en los preceptos que genéricamente se refieran a los aspectos a inspeccionar y expresa la declaración de voluntad de la autoridad para realizar el acto de molestia, asimismo los requisitos de motivación se cumplen cuando se expresan los hechos que hacen que el caso concreto se adecúe a la hipótesis normativa, bastando que quede claro el razonamiento sustancial al respecto.

La orden de comisión quedará debidamente motivada cuando se señale de manera clara y limitada el objeto de la inspección mencionando el lugar

que deba de inspeccionarse. Esta orden otorga seguridad jurídica al gobernado, pues permite identificar plenamente que el verificador que practica la visita de inspección es efectivamente autorizado por la autoridad competente y además que su actuación es en cumplimiento a una orden de la autoridad facultada para ordenar la realización de las mismas.

4.2.4 Requisitos de la orden de inspección

Debe reunir los requisitos contenidos en el artículo 16 de la Constitución y mismos que la Ley Ambiental del Distrito Federal prevé en los siguientes artículos:

Artículo 202 Bis 1.- Para llevar a cabo las visitas domiciliarias la autoridad ambiental competente expedirá una orden escrita, fundada y motivada en la que se señalará la persona a visitar; el domicilio donde se practicará la inspección, el objeto de la diligencia y su alcance.

Artículo 202 Bis 2.- Los actos de inspección a que se refiere el artículo 202 de esta Ley, tendrán por objeto verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas señaladas en el artículo 201, cuando se trate del transporte por cualquier medio de bienes o recursos naturales, o del aprovechamiento, extracción, posesión y afectación de los bienes o recursos naturales regulados por estas disposiciones jurídicas, siempre que no sea posible identificar a la persona responsable de los hechos a verificar y el lugar exacto donde se realizan los mismos.

Para llevar a cabo los actos de inspección en los supuestos antes señalados, la autoridad ambiental competente expedirá una orden escrita, fundada y motivada, en la que se indique que está dirigida al propietario, poseedor u ocupante del medio de transporte, bien o recurso natural de que se trate, o al responsable del aprovechamiento, extracción, posesión o afectación de los bienes o recursos naturales respectivos. Asimismo, se señalará el lugar o zona donde se practicará la diligencia lo cual quedará satisfecho al indicarse los puntos físicos de referencia, las coordenadas geográficas o cualquier otro dato que permita la ubicación concreta del lugar o la zona donde se practicará el acto de inspección; así como el objeto de la diligencia y su alcance.

Como acto administrativo de la autoridad la orden de visita debe reunir los elementos que todo acto de autoridad debe cumplir, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal señala dichos requisitos en los artículos 6 y 7 que en resumidas cuentas son:

- Constar por escrito
- Ser emitido por autoridad competente.
- Ostentar la firma autógrafa o electrónica del funcionario competente.
- Estar fundado y motivado.
- Citar con precisión el lugar o lugares donde deba efectuarse la visita.
- Citar el objeto de la visita.

- Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables.
- Contar con el sello de la unidad administrativa responsable.
- Señalar el lugar y la fecha de su emisión.
- Ser notificado personalmente como es el caso de la visita de inspección, se deberá informar al interesado fundada y motivadamente que en fecha y hora determinada, las cuales deberán ser hábiles, en que se practicara la visita correspondiente, en caso de no encontrarse de dejara citatorio en el que señalara el día y hora en que la autoridad acudirá a hacerle la notificación del acto y en caso de que el día y hora señalados no acuda el interesado, la notificación deberá hacerse por instructivo.

La falta de cualquiera de los elementos anteriores equivale a la ilegalidad de la orden de visita.

4.2.5 Objeto de la visita de inspección

La autoridad señalara que el objetivo de la visita es verificar que las actividades realizadas en el domicilio o lugar señalado efectivamente cumplen con la normatividad ambiental que específicamente se establezca en dicha orden.

4.2.6 Desarrollo de la visita y levantamiento del acta de inspección

Identificación del visitado, los inspectores que realicen la visita deberán cerciorarse que el domicilio en el que se constituyen y la persona o el establecimiento al que se dirige la orden para efectuar la visita concuerde fielmente con el señalado en la orden de comisión.

Los inspectores harán el requerimiento a la persona que en primer lugar los atienda, de la persona física o moral de que se trate y en este último caso también se requerirá al representante legal. Si éste se encontrase en el establecimiento, los inspectores deberán cerciorarse de que efectivamente tiene ese carácter pidiéndole un documento identificatorio con fotografía. En caso de que no se encuentre la persona solicitada o su representante legal, la diligencia se desarrollará con quien se encuentre en el establecimiento.

Al inicio de la visita de inspección, los inspectores deberán identificarse con la persona con quien se entiende la diligencia, con el documento que los acredite como tales, como es la credencial que expida

La Secretaría de Medio Ambiente la cual debe contener el nombre y firma de la autoridad que autoriza al Inspector y lo avala como tal, así como el fundamento legal que le dé facultades para emitirlo y cargo que desempeña en la Unidad Administrativa de que se trate, el nombre, firma y fotografía del inspector, fecha de expedición del documento y su vigencia cuando éste sea por tiempo determinado.

El visitado o la persona con quien se entienda la diligencia están obligados a permitir a los visitantes el acceso al lugar o lugares objetos de la misma como lo señala el artículo 204 de la Ley Ambiental.

"La persona con quien se entienda una visita domiciliaria o acto de inspección, estará obligada a permitir al personal autorizado el acceso al lugar o lugares donde se deba practicar la diligencia, en los términos previstos en la orden escrita correspondiente, así como a proporcionar al personal que ejecute la visita, toda clase de información que conduzca a cumplir con el objeto de la orden respectiva, con excepción de lo relativo a derechos de propiedad industrial que sean confidenciales conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, debiendo la autoridad mantenerlos en absoluta reserva si así lo solicita el interesado, salvo que la información sea pública en los términos de la Ley de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal o de cualquier otro ordenamiento jurídico aplicable."

Artículo 205.- La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar una visita domiciliaria o un acto de inspección, así como cualquier otra actuación que determine con motivo de los procedimientos que inicie.

Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones o medios de apremio que procedan para las personas que obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia de que se trate.

Una vez que esté presente la persona con quien se entenderá la diligencia, se le requerirá para que designe dos testigos, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo o ante la negativa de los designados a aceptar el cargo, la autoridad los podrá nombrar en su lugar y esta circunstancia se asentará en el acta administrativa que se levante.

De toda visita en el domicilio final se debe levantar acta en la que se haga constar, en forma circunstanciada, los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitantes.

La importancia del acta estriba en que constituye, si cumple con los requisitos legales, una prueba de la existencia de los hechos consignados en ella, para efectos de cualesquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el periodo revisado aunque dichos efectos no se consignen en forma expresa.

El artículo 206 de la Ley Ambiental nos remite al artículo 103 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en cuanto a la información que se debe asentar en el acta.

Artículo 103.- En las actas se hará constar:

I. Nombre, denominación o razón social del visitado;

II. Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;

III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, delegación y código postal en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;

IV. Número y fecha del oficio de comisión que la motivó;

V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;

VI. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;

VII. Datos relativos a la actuación;

VIII. Declaración del visitado, si quiere hacerla; y

IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien o quienes la hubieren llevado a cabo. Si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.

Una vez asentados en el acta de inspección los hechos u omisiones que se hayan constatado en el establecimiento visitado, los inspectores podrán realizar lo que podríamos denominar calificación previa del acta; es decir valorarán los hechos en presuntas infracciones que se hubieren cometido.¹⁴ Los inspectores únicamente se limitarán a poner en conocimiento del visitado, de manera anticipada, los hechos y omisiones que se presumen son contrarios a la Ley y sus Reglamentos, con el propósito de que estén en posibilidad de opinar al respecto, en términos del artículo 164 de la Ley de la Materia. De ameritarlo el caso, los inspectores podrán decretar la clausura como medida de seguridad, en términos del artículo.

"Artículo 206.- De toda visita o acto de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia, así como la información referida en el artículo 103 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Concluida la visita domiciliaria o acto de inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para que en el mismo acto formule sus observaciones con relación a los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva y para que ofrezca las pruebas que considere convenientes; además, se le hará saber al interesado que puede ejercer ese derecho dentro de un plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha en que concluya la diligencia.

A continuación, se procederá a firmar el acta por la persona con quien se entendió la actuación, por los testigos y el personal que practicó la diligencia, quien entregará copia del acta al interesado.

¹⁴ González Márquez José Juan y otros, "Derecho Ambiental", p. 398

Si la persona con la que se entendió la diligencia o los testigos se negaren a firmar el acta, o se negare la persona con la que se entendió la actuación a aceptar copia de la misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez. "

"Artículo 211.- De existir riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los ecosistemas o a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para la salud, para los ecosistemas o sus componentes, operación indebida de programas de cómputo y equipos, o se realicen obras o actividades sin contar con la autorización de impacto ambiental o riesgo debiendo sujetarse a la obtención previa de ésta, la autoridad ambiental competente, en forma fundada y motivada, podrá ordenar inmediatamente alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:

- I. La neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales, sustancias o residuos contaminantes, generen los efectos previstos en el primer párrafo de este artículo;
- II. El aseguramiento precautorio de materiales, sustancias o residuos contaminantes; así como de vehículos, utensilios, instrumentos, equipo, herramientas y cualquier bien directamente relacionado con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad;
- III. El Aislamiento o retiro temporal, en forma parcial o total, de los bienes, equipos o actividades que generen el riesgo inminente a que se refiere el primer párrafo de este artículo;
- IV. La clausura temporal, parcial o total, de las fuentes contaminantes, de obras y actividades, así como de las instalaciones en que se desarrollen los hechos que den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo;
- V. La suspensión temporal de obras o actividades;
- VI. La suspensión temporal de permisos, licencias, concesiones o autorizaciones; y
- VII. La realización de las demás acciones que sean necesarias para evitar que continúe suscitándose el riesgo inminente o los demás supuestos a que se refiere el primer párrafo del presente artículo.

Las medidas de seguridad previstas en las fracciones II y IV de este artículo, también serán procedentes cuando se ejecuten obras y actividades sin el permiso, licencia, autorización o concesión correspondientes.

La autoridad podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para ejecutar cualquiera de las acciones anteriores.

En todo caso, la autoridad deberá hacer constar en el documento en el que ordene las medidas de seguridad, las razones por las cuales considera que se actualiza el supuesto de procedencia de las mismas. "

En el procedimiento de inspección en materia ambiental y con el objeto de respetar la garantía de audiencia del sujeto pasivo, la Ley Ambiental establece que se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para que en el mismo acto formule sus observaciones con relación a los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva y para que ofrezca las pruebas que considere convenientes; además, se le hará saber al interesado que puede ejercer ese derecho dentro de un plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha en que concluya la diligencia.

Existen opiniones en el sentido de que la garantía de audiencia en ese momento procedimental está limitada en tanto que el particular no puede ofrecer todo tipo de pruebas, ni la autoridad está en condiciones de desahogar las que se ofreciesen, en virtud de que la diligencia tiene que

concluir y cerrarse el acta.¹⁵ Si bien es cierto en ese momento generalmente el visitado no está en posibilidad de ofrecer las pruebas necesarias para comprobar que las actividades que realiza cuentan con los permisos necesarios y cumplen con la normatividad ambiental, si están en posibilidad de emitir su opinión con respecto al desarrollo de la vista y emitir su opinión sobre la ilegalidad de la misma. Ahora bien si analizamos el precepto 206 de la Ley Ambiental otorga un plazo de 5 días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha en que concluya la diligencia, tal vez el legislador considero que este plazo es necesario para cumplir enteramente con la garantía de audiencia y que el visitado tenga oportunidad de presentar las pruebas que no pudo presentar al término de la vista, posteriormente la ley en los artículos 207 y 208, prevé que la autoridad dentro del término de 15 días, contados a partir del día en que se hubiere cerrado la visita domiciliaria o acto de inspección emplazara al procedimiento administrativo para que dentro de 10 días hábiles el particular manifieste lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que considere procedentes, así transcurrido este plazo, la autoridad ambiental correspondiente, emitirá la resolución administrativa dentro de los 20 días hábiles siguientes. Procedimiento que considero dilatorio, violentando con ello la garantía de impartición pronta y expedita contemplada en el artículo 17 de nuestra Constitución.

Lo anterior es así ya que ninguno de los plazos antes mencionados tiene justificación legal alguna, pues los derechos que se deben garantizar dentro de procedimiento administrativo no se verían menoscabadas si los plazos se redujeran y los innecesarios se suprimieran, por constituir esta una misma instancia administrativa en la que se contemplan plazos a efecto de ejercitar su derechos procedimentales, por lo que el procedimiento podría desarrollarse de la siguiente manera:

Al momento de concluir la inspección el particular podrá manifestar lo que a su derecho convenga y exhibir prueba, después de cerrada el acta de visita de inspección la autoridad contara con un término de 5 días para la identificación de posibles anomalías y de ser así dentro de dicho término emplazará al particular para que manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas y de no existir diligencias pendientes de desahogo, la autoridad ambiental emitirá la resolución administrativa dentro de los días hábiles siguientes.

Con lo que la eliminación del plazo de cinco días y la reducción de los plazos no viola la garantía de audiencia ya que el afectado por la visita

¹⁵ op.cit. p. 436

podrá presentar las pruebas que estime pertinentes en una etapa procedimental posterior.

También el último párrafo del artículo 207 señala que el emplazamiento al procedimiento administrativo deberá hacerse dentro del término de quince días, contados a partir del día en que se hubiera cerrado la visita domiciliaria o acto de inspección y no toma en cuenta los cinco días posteriores al cierre del acta de visita que se le otorgan al visitado para presentar pruebas.

José Ovalle Favela señala que los demás derechos fundamentales que confiere la Constitución a las personas frente a las autoridades, la garantía de audiencia se otorga frente a actos de autoridad, es decir, actos que sean unilaterales, imperativos y coercibles. Pero la característica específica de esta garantía consiste en que sólo se concede frente a actos de autoridad que tengan como consecuencia privar definitivamente a las personas de derechos o posesiones. Esta garantía, por tanto, no protege contra actos de autoridad que afecten de manera provisional determinados derechos o posesiones.

En fecha más reciente, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido en su jurisprudencia que la Constitución Política distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, y entiende por actos privativos "aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado"; y por actos de molestia aquellos que, "pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos". La propia Corte señala que para distinguir cada uno de estos tipos de actos de autoridad se debe tomar en cuenta su finalidad: "si la privación de un bien es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional".

Con base en esta interpretación, la Suprema Corte ha estimado que no son actos privativos sino de molestia, las medidas cautelares en general, las cuales no quedan sujetas a la garantía de audiencia. La Corte ha considerado, además, como actos de molestia específicos las siguientes medidas cautelares: lo que se llamó el depósito de personas, el embargo o secuestro provisional de bienes, el aseguramiento, etcétera.¹⁶

¹⁶ ibidem 101-103

“AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURÍDICA, GARANTÍA DE. ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS. DISTINCIÓN. ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES. La garantía de audiencia es de observancia obligatoria únicamente tratándose de actos privativos, sea de la vida, de la libertad, de propiedades, posesiones o derechos de los particulares, más no así cuando se trata de actos de molestia que no tengan la finalidad de privar al afectado de algunos de sus bienes o derechos, pues tales actos se rigen solamente por la garantía de seguridad jurídica (fundamentación y motivación) que establece el artículo 16 Constitucional”

Seminario Judicial de la Federación, Séptima Época, vol. 81, tercera parte, p. 15

4.2.7 Valor probatorio de las actas de visita

Los actos de autoridad gozan de la presunción de legalidad, por lo que los inspeccionados que se consideren lesionados como consecuencia de la visita de inspección deben probar la ilegalidad de la misma.

“PRESUNCIÓN DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO.-...Está fundado en las consideraciones de orden general de que las autoridades administrativas dictan ordinariamente sus resoluciones imparcialmente y después de haber instruido su expediente en el que se allegan las pruebas necesarias. En consecuencia, tal presunción sólo existe cuando aparece que la autoridad ha emitido su resolución, teniendo indicios suficientes para fundarla”

Entonces, si la persona la persona inspeccionada no impugna los actos de la autoridad ambiental se entienden como consentidos y legales o aunque los impugne, si no demuestra que son ilegales, se presumen válidos.

“VISTAS DOMICILIARIAS. ACTAS LEVANTADAS CON MOTIVO DE LAS. Para que las actas relativas a las visitas domiciliarias practicadas por la autoridad administrativa tengan validez y eficacia probatoria en juicio, es necesario que se satisfaga la exigencia establecida por el artículo 16 Constitucional, consistente en haber sido levantada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia”

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Jurisprudencia número 265, Apéndice al SJFF 1965, parte II, p. 326.

4.3 La resolución administrativa.

Después de concluidas las etapas señaladas en el artículo 207 de la Ley Ambiental, es decir, hechas las manifestaciones del visitado y ofrecidas y desahogadas las pruebas presentadas por el mismo y valoradas por la autoridad se procederá a emitir la resolución respectiva en la que se calificará de manera definitiva el acta considerando y valorando el escrito de defensa presentado por la persona inspeccionada ya que si bien la autoridad antes de la resolución administrativo pueden hacer una calificación previa del acta dictando medidas de urgente aplicación necesaria para evitar que se ocasionen daños irreparables al ambiente.

Artículo 208.- Transcurrido el plazo para que la persona o personas interesadas manifiesten lo que a su derecho convenga y ofrezcan las pruebas que consideren para su defensa, sin que éstas hubiesen hecho uso de su derecho, o cuando se hubiere hecho uso de tal derecho y ya no existan diligencias pendientes de desahogo, la autoridad ambiental correspondiente, emitirá la resolución administrativa dentro de los veinte días hábiles siguientes.

La resolución administrativa referida en el párrafo que antecede deberá estar debidamente fundada y motivada, y se notificará a la persona o personas interesadas personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

En dicha resolución administrativa se tendrán por cumplidas, o en su caso se ratificarán o adicionarán, las medidas correctivas o de urgente aplicación que correspondan.

El artículo 208 bis de la Ley Ambiental señala que durante el procedimiento y antes de que se dicte resolución, las autoridades administrativas y los presuntos infractores podrán convenir la realización de las acciones de restauración o compensación de daños necesarias para la corrección de las irregularidades detectadas por las propias autoridades ambientales, siempre que ello no afecte el cumplimiento de las disposiciones jurídicas. Este precepto es importante ya que podemos inferir que el procedimiento de inspección no tiene como objetivo principal sancionar a los particulares sino que demuestra que lo que se pretende es que el medio ambiente sea respetado conforme a la ley por lo que si es voluntad de los infractores y acatada su responsabilidad pueden convenir las acciones de restauración u compensación necesarias para corregir los daños que hayan causado.

La Ley Ambiental también prevé mecanismos alternativos para la solución de conflictos derivados de infracciones a las disposiciones jurídicas a que se refiere el artículo 201 de esta Ley.

"Artículo 209 Bis.- De conformidad con lo que establezca el reglamento de este ordenamiento, las autoridades ambientales podrán aplicar mecanismos alternativos para la solución de conflictos derivados de infracciones a las disposiciones jurídicas a que se refiere el artículo 201 del mismo. Dentro de dichos mecanismos, se podrán considerar la mediación, el arbitraje y la conciliación.

En ningún caso los mecanismos alternativos de solución de conflictos pueden implicar eximir de responsabilidad a los responsables de violaciones o incumplimientos de la normatividad ambiental y tendrán por objeto resarcir daños al ambiente y a los recursos naturales.

El reglamento conciliará la aplicación de los mecanismos anotados y los procedimientos de verificación que instauren las autoridades ambientales".

A pesar de que estos mecanismos alternativos son sin duda necesarios para la solución de los problemas ambientales, a la fecha no se han aplicado ya que no se ha emitido el Reglamento que regule dichos mecanismos y los procedimientos de verificación que instauren las autoridades ambientales como lo marca el artículo anteriormente señalado.

CAPÍTULO V PROPUESTAS

5.1 Reforma al artículo 10, fracción de VI de la Ley Ambiental del Distrito Federal, ya que la competencia de la autoridad administrativa no puede estar supeditada a los lineamientos administrativos emitidos por la Secretaría de Medio Ambiente ya que tampoco esta tiene dichas facultades, por lo que debe suprimirse dicha condición para que los órganos político administrativos ejerzan sus atribuciones de inspección.

La reforma a este artículo es necesaria en virtud de las consideraciones señaladas en el subíndice 3.6.2, si bien el artículo en comento señala en la fracción VI que las Delegaciones podrán ordenar la realización de visitas de inspección para vigilar el cumplimiento de la Ley Ambiental, su Reglamento, normas aplicables en materia ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, así como todas las disposiciones legales aplicables al Suelo de Conservación existentes dentro de su demarcación territorial, y que estas se realizarán en términos de los lineamientos que emita la Secretaría, cabe mencionar que dichos lineamientos no han sido pronunciados aún por la Secretaría, la pregunta sería a que se tendrán que referir concretamente estos lineamientos, bien pues estos lineamientos que emitirá la Secretaría de Medio Ambiente señalaran las materias y criterios según los cuales las Delegaciones deberán ejercer su atribución de inspección y vigilancia, la práctica profesional que desempeñe en la Dirección de Ecología y Desarrollo Sustentable la Delegación Tlalpan me permitió acudir a reuniones a las que esta Dirección tuvo con la SMA respecto a este tema, así se llegó a la conclusión de que no eran los lineamientos el instrumento legal por medio del cual se podía delimitar la competencia de una autoridad pues como analizamos anteriormente la competencia es un elemento de legalidad del acto administrativo que garantiza la seguridad jurídica de los gobernados, además, no se trata de una atribución que la SMA delegue a los Órganos Político Administrativos sino que es una atribución que les otorga la propia Ley y que deberá ser ella misma o el Reglamento respectivo los que en todo caso deberán delimitar dicha facultad de inspección, así también observamos en los artículos 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y 9 la Ley Ambiental, señalan que la SMA estará facultada solo para *Coordinar la participación de las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal, y de las delegaciones en las acciones de educación ambiental, de prevención y control del deterioro ambiental, conservación, protección y restauración del ambiente en el territorio del Distrito Federal*. Sin duda

considero como lo comente en el Capítulo anterior que virtud de que son abundantes las acciones que deben realizar las autoridades ambientales y que la ley les otorga atribuciones de manera amplia, dichas acciones deberán ser coordinadas para su mejor atención por parte de las autoridades y así delimitar, planear y concretar su trabajo a determinadas áreas, pero dicha coordinación en este caso deberá llevarse a cabo con el acuerdo de las distintas autoridades a las que la ley les otorga la facultad de llevar a cabo los procedimientos de inspección y vigilancia y que solo deberán tener el carácter de lineamientos internos de la administración, y no como plantea la Ley Ambiental en cuanto, en cuanto a que la SMA unilateralmente fijara criterios conforme a los cuales les asignara la competencia material y territorial al las autoridades Delegacionales del Distrito Federal, lo cual como se menciono va en contra del principio de legalidad dentro del que se contempla que la competencia de la autoridad deberá estar fundamentada en la ley y en su caso en el reglamento que derive de la misma, es decir, surge de una norma estatal y no por voluntad de los órganos administrativos, así mismo es irrenunciable la competencia que le sea otorgada al órgano, de lo que se colige que al ser las Delegaciones Políticas órganos plenamente existentes creados en los términos que establece la ley y el reglamentos interiores y por tanto una vez atribuida su competencia de realizar visitas de inspección dicha, competencia no puede quedar al arbitrio de otra autoridad administrativa, como en el presente caso lo plantea la Ley Ambiental del Distrito Federal, en el artículo 10, fracción VI.

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN VI DE LA LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL.

TEXTO ACTUAL:

ARTÍCULO 10.- Corresponde a cada una de las delegaciones del Distrito Federal:

...

VI. Ordenar la realización de visitas de inspección para vigilar el cumplimiento de los preceptos de esta Ley, su Reglamento, normas aplicables en materia ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, así como todas las disposiciones legales aplicables al Suelo de Conservación existente dentro de su demarcación territorial, en términos de los lineamientos y acreditaciones que emita la Secretaría; y

...

PROPUESTA

ARTÍCULO 10.- Corresponde a cada una de las delegaciones del Distrito Federal:

...

VI. Ordenar la realización de visitas de inspección para vigilar el cumplimiento de los preceptos de esta Ley, su Reglamento, normas aplicables en materia ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, así como todas las disposiciones legales aplicables al Suelo de Conservación existente dentro de su demarcación territorial, con las acreditaciones que emita la Secretaría; y

...

Las acreditaciones a que nos referimos en el artículo anterior se refieren a las constancias que expide la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal a los servidores públicos que hayan sido capacitados y evaluados en diversas materias ambientales, así como que tengan el conocimiento suficiente del procedimiento de inspección y vigilancia, a efecto de que se encuentren autorizados para la realización de dichas diligencias.

Cabe mencionar que el artículo 115 del Estatuto de gobierno nos da la pauta para considerar en principio que casos son exclusivos de las Secretarías, estas situaciones se presentaran cuando la ejecución de obras, prestación de servicios públicos, y en general actos de gobierno que inciden, se realicen o se relacionen con el conjunto de la Ciudad o tengan impacto en dos o más delegaciones o que por su magnitud y especialización le sean propias

5.2 Emplazamiento para ofrecer pruebas y alegatos, propuesta de reforma a los artículos 206 y 207 a efecto de que el procedimiento administrativo ambiental tenga plazos distintos en virtud de la urgencia por los daños que puedan ocasionar las actividades no permitidas.

Derivado del análisis realizado en el Capítulo anterior en el que nos referimos al plazo de cinco días hábiles que señala en artículo 206 de la Ley Ambiental mismos que se le conceden al visitado a partir del día siguiente a la fecha en que concluya la vista, para formular observaciones y ofrecer pruebas que no haya hecho valer en el acto de la visita, dicho plazo considero es dilatorio del procedimiento en materia ambiental en virtud de la importancia que esta materia reviste y el principio de impartición de justicia pronta y expedita como lo comentamos el capítulo anterior, pues al otorgar cinco días al visitado para que señale pruebas u observaciones que tuvo la oportunidad de hacer en el momento de la diligencia únicamente retarda la calificación que la autoridad debe hacer de dicha acta, asimismo no se vulnera la garantía de audiencia pues el gobernado tendrá la oportunidad de ofrecer pruebas y alegatos en un momento procesal posterior en el cual tanto la autoridad podrá hacer la valoración profunda de dichas las pruebas y el visitado tendrá la oportunidad además de presentar alegatos e incluso solicitar a otras autoridades los documentos que requiera para su defensa como lo señala el artículo 207 de la Ley Ambiental.

Como precedente de esta propuesta existe el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1994 que señala lo siguiente:

Artículo 183. Las visitas de inspección que se efectúen por "La Comisión" para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, se efectuarán conforme a lo siguiente:

VI. Al concluirse la inspección, se dará oportunidad al visitado para manifestar lo que a su derecho convenga, en relación con los hechos asentados en el acta. A continuación se procederá a firmar el acta por el visitado, por los testigos y por el personal autorizado, quien entregará copia del acta a los interesados. Si el visitado o los testigos, se negaren a firmar el acta, o se negaren a aceptar copia de la misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez y valor probatorio; **una vez concluida la diligencia, el visitado tendrá un término de 15 días hábiles para que manifieste por escrito lo que a su derecho convenga respecto de dicha acta y ofrezca pruebas en relación con los hechos y omisiones que en la misma se asientan;**

VII. En caso de que se requieran la adopción de medidas correctivas de urgente aplicación, "La Comisión" notificará al visitado mediante requerimiento debidamente fundado y motivado para que las realice, otorgando un término de 10 días hábiles para que manifieste lo que a su derecho convenga;

VIII. Se tendrán por consentidos los hechos y omisiones consignados en las actas de inspección, si transcurrido el plazo a que se refiere la fracción anterior, el visitado no presenta documentos o pruebas que desvirtúen los hechos u omisiones que se asientan en el acta de inspección;

IX. **Una vez escuchado al visitado, recibidas y desahogadas las pruebas que ofreció, o en caso de que no haya hecho dentro del plazo mencionado uso del derecho que le conceden las fracciones VI y VII de este artículo, "La Comisión" dictará la resolución administrativa que corresponda, debidamente fundada y motivada, misma que se notificará al interesado, y**

X. Las notificaciones para estos fines serán personales.

Como observamos en este Reglamento una vez concluida la visita de inspección se le emplaza al visitado a que en el término de 15 días presente sus observaciones y pruebas con relación a los hechos que se describen en el acta de visita de inspección y que una vez escuchado al visitado y recibidas y desahogadas las pruebas ofrecidas la autoridad procederá a dictar la resolución administrativa que corresponda, con lo que se da agilidad al procedimiento y como vemos no requieren los términos que refiere la Ley Ambiental ya que ésta contempla que el visitado tendrá cinco días hábiles para presentar otras observaciones y pruebas respecto a los hechos que se señalen en el acta de visita correspondiente, posteriormente la autoridad dentro de los quince días posteriores al cierre del acta, emplazará al particular para que dentro del plazo de diez días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que considere procedentes, concluido este periodo la autoridad ambiental, emitirá la resolución administrativa dentro de los veinte días hábiles siguientes, aunado a esos plazos deberá sumarse al procedimiento los días que se requieran para la notificación de dichos actos lo que nos da como resultado un

procedimiento administrativo retardado y que tratándose de materia ambiental requiere de mayor celeridad.

TEXTO ACTUAL:

ARTÍCULO 206.-

...

Concluida la visita domiciliaria o acto de inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para que en el mismo acto formule sus observaciones con relación a los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva y para que ofrezca las pruebas que considere convenientes; además, se le hará saber al interesado que puede ejercer ese derecho dentro de un plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha en que concluya la diligencia.

...

ARTÍCULO 207.- Cuando de las actas levantadas en las visitas domiciliarias o actos de inspección se desprendan actos, hechos u omisiones que constituyan presuntas violaciones o incumplimiento de las disposiciones referidas en el artículo 201 de esta Ley, o en los supuestos a que se refieren los artículos 195 y 202 Bis, la autoridad ambiental ordenadora emplazará al probable responsable, mediante acuerdo fundado y motivado, para que dentro del plazo de diez días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que considere procedentes en relación con las probables infracciones, daños o afectaciones que se le imputen.

PROPUESTA:

ARTÍCULO 206.- Al concluirse la inspección, se dará oportunidad al visitado para manifestar lo que a su derecho convenga, en relación con los hechos asentados en el acta. A continuación se procederá a firmar el acta por el visitado, por los testigos y por el personal autorizado, quien entregará copia del acta a los interesados. Si el visitado o los testigos, se negaren a firmar el acta, o se negaren a aceptar copia de la misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez y valor probatorio; una vez concluida la diligencia, la autoridad contará con un término de cinco días para valorar la posible irregularidad en que haya incurrido el particular, y en caso de concluir que el particular incurrió en irregularidades lo emplazará dentro de dicho término para que en *plazo de 10 días hábiles manifieste por escrito lo que a su derecho convenga respecto de dicha acta y ofrezca pruebas en relación con los hechos y omisiones que en la misma se asientan*;

ARTÍCULO 207.- Se tendrán por consentidos los hechos y omisiones consignados en las actas de inspección, si transcurrido el plazo a que se refiere la fracción anterior, el visitado no presenta documentos o pruebas que desvirtúen los hechos u omisiones que se asientan en el acta de inspección.

Una vez escuchado al visitado, recibidas y desahogadas las pruebas que ofreció, o en caso de que no haya hecho dentro del plazo mencionado uso del derecho que le conceden el artículo 206, la autoridad competente dictará la resolución administrativa que corresponda debidamente fundada y motivada en un plazo no mayor de diez días.

5.3 Suprimir los vocablos visitas domiciliarias y actos de inspección ya que considero que el vocablo correcto en esta materia es solo el de visitas de inspección.

Como señalamos en el capítulo anterior la Ley Ambiental utiliza términos visitas domiciliarias o actos de inspección, también mencionamos las causas por las que la ley hace esta distinción, se señaló también que el vocablo visitas domiciliarias es utilizado en materia fiscal en virtud de la relación formal que existe entre los sujetos, así como las características propias de esta materia. En cuanto al resto de las materias administrativas en virtud de que obedecen a objetivos mas amplios de vigilancia, el término utilizado es generalmente el de visitas de inspección y en algunos casos el de visitas de verificación, es por lo que considero poco práctico el que la Ley Ambiental utilice visitas domiciliarios y actos de inspección ya que independientemente de que la autoridad tenga determinados datos respecto al domicilio del gobernado no cambia la naturaleza jurídica del acto, ni los efectos del mismo pues corresponde a actos de molestia por parte de la autoridad tendientes a vigilar el cumplimiento de la normatividad, dada su facultad de policía en las materias que atañen al bienestar social, como en esté caso es el ambiente, ya que invariablemente las visitas domiciliarias como los actos de inspección a que hace referencia la Ley deben cumplir con los mismos requisitos legales, por lo tanto el diferenciarlos no tiene fundamento legal, asimismo en la redacción del resto del texto de la Ley se hace alusión solo a las visitas de inspección, por lo que, la inspección que realice la autoridad debe identificar en la ley solo como visitas de inspección, no obstante la Ley Ambiental citada refiere requisitos que deberán contener por una parte los actos de inspección y por otro las visitas domiciliarias, violentando con ello la garantía de seguridad jurídica del gobernado, pues el artículo 16 Constitucional señala los requisitos que invariablemente deberán contener las visitas que realice la autoridad administrativa, por al suprimir los requisitos que señala la Constitución se viola la garantía de seguridad jurídica de los particulares, ejemplos de esta propuesta es la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, que en los Capítulos correspondiente a la Inspección y Vigilancia solo utilizan el vocablo visitas de inspección.

TEXTO ACTUAL:

ARTÍCULO 202.-

Para verificar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, las autoridades ambientales competentes deberán realizar según corresponda, visitas domiciliarias o actos de inspección, a través de personal debidamente autorizado por la Secretaría. Asimismo, dichas autoridades podrán iniciar procedimientos de inspección en los casos a que se refieren los artículos 195, último párrafo, y 202 Bis.

...

PROPUESTA:

ARTÍCULO 202.-

Para verificar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, las autoridades ambientales competentes deberán realizar visitas de inspección, a través de personal debidamente autorizado por la Secretaría. Asimismo, dichas autoridades podrán iniciar procedimientos de inspección en los casos a que se refieren los artículos 195, último párrafo, y 202 Bis.

...

Algunas consideraciones que señala José Esteve Marcos con respecto a la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de Abril de 2001 sobre criterios mínimos de las inspección medio-ambientales en los Estados Miembros

-Las visitas a instalaciones deberán tener por objeto conseguir que las entidades explotadoras conozcan y comprendan mejor las disposiciones legislativas pertinentes, las distintas formas de vulnerabilidad del medio ambiente y las repercusiones ambientales de sus actividades”

-En definitiva, resulta innegable, que en estos últimos tiempos esta surgiendo, por parte de nuestros legisladores, tanto internos como comunitarios, una especial preocupación por articular un sistema o sistemas de inspección que se constituyan como un instrumento de disuasión para la efectiva y eficaz aplicación y cumplimiento de la normativa jurídica ambiental

-En cualquier caso, cuando nos referimos a la inspección administrativa, estamos aludiendo a una actividad ejercitada por los órganos competentes de la administración, consistentes, básicamente en “unas actuaciones de investigación y de contraste o evaluación del grado de conformidad de las actividades objeto de control con la norma de carácter predominantemente técnico - condiciones, requisitos, estándares, especificaciones etc. De tal manera que cuando la Administración procede a desplegar esta actividad sobre la esfera privada de los particulares lo ha de hacer necesariamente al amparo de un poder previsto y definido en la norma jurídica que le dice como, donde y en que condiciones debe ser ejercitado, evitándose de esta manera situaciones caprichosas y arbitrarias que supondría de plano una vulneración, en toda regla, de los principios de igualdad y legalidad consagrados en nuestro texto constitucional, encontrando, precisamente, en esta afirmación, la causa o razón por la cual se atribuye a la actividad inspectora la naturaleza de “ Potestad Administrativa” destacándose que sus elementos identificativos vienen determinados no solo por tener ese poder su origen en la norma jurídica, sino también y resultando ser una consecuencia de ello, por implicar un deber inexcusable de sujeción o colaboración del sujeto sobre el que se ejerce.

-Determinar previamente las actividades e instalaciones industriales sobre las que se ha de proyectar la función inspectora ambiental, en definitiva, concretar el ámbito de aplicación de la misma, supone, sencillamente, que esta pueda resultar eficaz en su ejercicio, con el efecto añadido de que de esta manera se evitarían situaciones claramente injustas y discriminatorias en los sujetos pasivos que verían como unas instalaciones son inspeccionadas y otras, dedicadas a la misma actividad, no

-De manera que lo que suele ser habitual en la legislación sobre inspección ambiental es que sean sus propias leyes las que determinen que concretas actividades o instalaciones han de ser sometidas a control y vigilancia por parte de los órganos o entidades competentes. A. BETANCOR RODRÍGUEZ mantiene que (sic) “ la postura más razonable desde un punto de vista jurídico, es que sea la Ley quien debe habilitar y determinar que actividades han de ser objeto de inspección, lo que sin duda, presenta ventajas en orden al reforzamiento de los principios de seguridad jurídica e igualdad ante la ley” aunque, también, tal y como señala el citado autor, existen otras normas, que no precisan que instalaciones o actividades quedan sujetas a la actividad inspectora utilizando criterios mas genéricos. No obstante, aún no faltándole razón al mantener esta afirmación, es lo cierto que algunas comunidades que en principio sostienen un criterio más abierto, terminan, por una cuestión de mera eficacia, concretando dichas actividades e instalaciones en los oportunos planes de inspección , al fin y al cabo, con ello se viene a dar cumplimiento Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de abril del 2001 cuando establece que “ Los Estados miembros deberán velar por que las inspecciones medioambientales estén planificada de antemano para lo cual deberán contarse, en todo momento, con uno o varios programas de inspecciones medioambientales que cubran todo el territorio miembros y todas las instalaciones controladas que se encuentre en el mismo. Los programas deberán ponerse a disposición del publico de acuerdo con la Directiva 90/313/CE”. En definitiva, tal y como mantiene S. FERNÁNDEZ RAMOS, con la planificación se consigue un importante instrumento en manos de la

administración, no solo para suplir la insuficiencia de medios que de ordinario le son predicables, sino también para salvaguardar el principio de igualdad, al evitarse con ello que las actuaciones inspectoras respondan a móviles arbitrarios y por consiguiente caprichosos.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. - Ambiente (Del latín, ambiens, -entis, que rodea o cerca). Es 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 interactúan en un espacio y tiempo determinado. Por otro lado Ecología: Del griego oikos, morada y logos, tratado. Ciencia de la casa o del hábitat). Creado por Ernest Haeckel en 1869, es el estudio o conjunto de ciencias que estudian a los seres vivos y las interacciones de toda clase que existen entre estos seres y con su medio.

SEGUNDA. - Nuestra complicada situación ambiental es el resultado de un desarrollo que se basó en la idea de que los recursos naturales eran ilimitados y donde no se reconocía plenamente el valor y la importancia de la conservación de estos, y por ende de la biodiversidad de los ecosistemas, así como de los servicios ambientales que las áreas naturales prestan en la Cuenca del Valle de México. Lo anterior permitió que se generaran e incluso promovieran patrones de urbanización, consumo, y producción que amenazan con rebasar los umbrales de la sustentabilidad socioeconómica y ambiental de la Ciudad. Este escenario se agrava por el predominio de formas desordenadas de crecimiento urbano que han dado lugar a nuevos asentamientos humanos irregulares en zonas de alto riesgo y en suelo de conservación. Esta situación hace necesario que las autoridades ambientales incrementen su actividad de control y vigilancia.

TERCERA. - La regulación ambiental corresponde a los niveles de gobierno federal y local, al respecto la Ley Ambiental del Distrito Federal se creó en el año de 199, con fundamento en dicha Ley las Autoridades del Distrito Federal ejercer entre otras facultades la de verificar que los particulares cumplan con los ordenamientos ambientales, facultades que constituyen actos de autoridad mismos que deben ser debidamente fundados y motivados.

CUARTA. - Las autoridades facultadas para la realización de actividades de control y vigilancia son la Secretaría de Medio Ambiente y las Delegaciones, en este último caso la fracción VI del artículo 10 señala que las Delegaciones ejercerán esta atribución en términos de los lineamientos que emita la Secretaría de Medio Ambiente, sin embargo la Secretaría a la fecha no ha emitido dichos lineamientos por lo que las Delegaciones actualmente realizan dichos actos aun sin esos lineamientos. Pues además la competencia de la autoridad debe establecerse en la ley y no supeditarla a los lineamientos que emita una autoridad que no tiene facultades para establecer la competencia de otra autoridad, además de que nos se trata de una facultad delegada sino de una atribución dada por

La Ley, solo por virtud de una ley se puede hacer la distribución de facultades entre los órganos de la Administración (como sostiene la teoría del origen legal de la competencia).

QUINTA. - En virtud de que la Ley Ambiental no es clara en especificar las materias en las que una y otra autoridad ejercerán sus atribuciones de inspección, la intención del legislador seguramente fue que al señalar que la Secretaría emitirá los lineamientos que especifiquen la materia que corresponde a cada autoridad, habría mayor eficacia y coordinación en las acciones de las autoridades, pero como comentamos la competencia de la autoridad no puede supeditarse a unos lineamientos, ahora bien considero que son necesarios lineamientos de coordinación los cuales deberán ser internos de la administración pública.

SEXTA. - Todo procedimiento administrativo que afecte la esfera jurídica o signifiquen actos de molestia para el particular deber cumplir con los principios de legalidad, fundamentación, motivación y audiencia, así el procedimiento administrativo de inspección en materia ambiental debe cumplir con estos principios, con respecto a esto considero que el procedimiento que señala la Ley Ambiental es lento pues no responde a la pronta atención que esta materia requiere transgrediendo con ello la garantía de impartición de justicia pronta y expedita, por lo que reducir los plazos en el procedimiento administrativo de inspección ambiental, no violenta los principios mencionados y se accede la justicia ambiental de manera pronta y eficiente.

SEPTIMA. - El vocablo visitas domiciliarias es utilizado en materia fiscal en virtud de la relación formal que existe entre los sujetos, así como las características propias de esta materia. En cuanto al resto de las materias administrativas en virtud de que obedecen a objetivos mas amplios de vigilancia, el término utilizado es generalmente el de visitas de inspección y en algunos casos el de visitas de verificación, es por lo que considero poco práctico el que la Ley Ambiental diferencie los términos visitas domiciliarios y actos de inspección ya que independientemente de que la autoridad tenga determinados datos respecto al domicilio del gobernado no cambia la naturaleza jurídica del acto, ni los efectos del mismo, invariablemente las visitas domiciliarias como los actos de inspección a que hace referencia la Ley deben cumplir con los mismo requisitos legales, por lo tanto el diferenciarlos no tiene ningún sentido, por lo que, identificar los actos de inspección solo con el vocablo visitas de inspección sería lo optimo, ejemplos de esta propuesta es la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

VOCABULARIO

Ecosistemas. Este concepto fue utilizado por primera vez en 1935 por Artur Tansley. El ecosistema reúne a los factores bióticos o seres vivos que constituyen la biocenosis (plantas, animales, microorganismos), y a los factores abióticos que constituyen el marco físico de la vida o el biotopo, o el espacio vital de cada comunidad de seres vivos. Entre dos unidades ecológicas o ecosistemas existe un área que los limita, se denomina ecotono, generalmente tiene mayor número de especies que cada uno de los ecosistemas adyacentes.

Biotopo. el significado literal del término es: lugar ocupado por la vida (del griego bios, vida y topos, lugar). Sirve para designar el lugar que por sus condiciones es apropiado como espacio vital de determinados animales o plantas. A cada biotopo le corresponde una comunidad de seres vivos más o menos característicos.

El biotopo se caracteriza por elementos tales como: clima, naturaleza física del medio, suelo, humedad, tipo de vegetación, etc. El biotopo puede ser un bosque, una corriente de agua, una porción de desierto, una ladera de montaña, etc. El biotopo constituye la unidad ecológica en que puede subdividirse la biosfera, puede combinarse y formar supraunidades, y puede subdividirse, por ejemplo en microbiotopos.

Biocenosis. este término fue introducido en 1877 por Karl Alexander Möbius. Sirve para denominar a una comunidad biótica o comunidad de seres vivos, animales o vegetales que viven en un biotopo; seres que con su interacción establecen un equilibrio dinámico y relaciones de dependencia mutua. La comunidad viva del ecosistema se compone de tres categorías de organismos: las plantas verdes productoras de material orgánico; los animales consumidores de ese material; los degradadores (saprozoos y saprofitos), que viven de los desechos orgánicos producidos por los consumidores.

El contenido del término biocenosis es muy semejante al de bioma: comunidad de seres que tienen "uniformidad fisiológica del clima vegetal y de los animales que la influyen. Posee, además una constitución biótica característica.

Contaminante. Toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural. (LGEEPA)

Equilibrio ecológico. La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos. (LGEEPA)

Impacto ambiental. modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza. (LGEEPA)

Recursos Naturales. Conjunto de materias primas, energías y medios de producción existentes en la naturaleza y que pueden ser usados y explotados por el hombre.

BIBLIOGRAFÍA

Aceves Ávila, Carla, "Bases fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano", Porrúa, México 2003, 539 p.

Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Porrúa, México 1981, 705 p.

_____. Miguel, "Derecho Administrativo Especial. Vol. I", Tercera edición, Porrúa, México, 1998, 902 p.

Baqueiro Rojas, Edgard, "Introducción al Derecho Ecológico", Oxford University, México 1997, 227 p.

Brañes, Raúl, "Manual de Derecho Ambiental Mexicano" Segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, 770 p.

Comisión de los Derechos Humanos, "Los Derechos Humanos en México", 2002, 151 p.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinoza, Manuel, "Compendio de Derecho Administrativo", Porrúa, México 1997, 405 p.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1996.

Diccionario de la Real Lengua Española, Real Academia Española, Vigésima segunda edición, 2001

Sergio Francisco De la Garza, "Derecho Financiero Mexicano", Porrúa, México 2000, 1025 p.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Primer Curso. 20ª edición. México. Porrúa. México. 1997

González Márquez José Juan, Coordinador, María Luisa González, Federico Castro Montiel, Miriam López Barrera. Maricela Flores. "Derecho Ambiental", UAM Azcapotzalco, México 1994, 540 p.

González Márquez José Juan, Coordinador, "La Responsabilidad por el daño ambiental", UAM Azcapotzalco, México 2002, 540 p.

Gutiérrez Najera, Raquel, "Introducción al Estudio del Derecho Ambiental", Tercera edición, Porrúa, México 2000, 434 p.

Gran Enciclopedia Educativa, volumen 7, Colombia.

Iturbe Rivas, Arturo, "Elementos de Derecho Procesal Administrativo", Porrúa, México 2004, 330 p.

Martínez Morales, Rafael I, "Derecho Administrativo Tercer y Cuarto curso", Oxford University, México, 469 p.

Quintana Valtierra, Jesús, "Derecho Ambiental Mexicano. Lineamientos generales", Porrúa, México 2000, 388 p.

Sánchez Gómez, Narciso, "Derecho Ambiental", Porrúa, México 2001.

Serrano Moreno, José Luis, "Ecología y Derecho. Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica", Granada, Comares, 1992, 309 p.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Las Garantías de Seguridad Jurídica", México 2003, 221 p.

Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Los grandes problemas jurídicos, recomendaciones y propuestas", Serie G, Estudios Doctrinales, Porrúa, México 1995, 171 p.

Zarkin Cortés, Sergio Salomón, "Derecho de Protección al Medio Ambiente", Porrúa, México 2000, 125 p.

HEMEROGRAFIA

Mario Saucedo Rivas, Revista Saber para Proteger, La Legislación ambiental en México, SEMARNAT y PROFEPA, 2003

LEGI SLACI ÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
Ley Ambiental del Distrito Federal
Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
Ley General de Residuos Sólidos del Distrito Federal
Programa de Protección al Ambiente 2000-2006
Programa General de Ordenamiento Ecológico
Programa General de Desarrollo Urbano

FUENTES ELECTRONICAS

www.semarnt.gob.mx/

www.sma.df.gob.mx/

www.ci.ca.es/al iens/gi.madus/ Revista Electrónica de Derecho Ambiental