

454



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "CAMPUS ARAGON"

DEFICIENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO RELACIONADO CON LAS VISITAS DE VERIFICACION EN MATERIA AMBIENTAL DE FUENTES FIJAS A TRAVES DE LA DIRECCION GENERAL DE PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

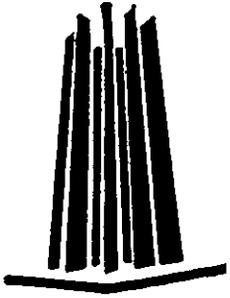
SANTILLAN MONTALVO MARIO ALBERTO

ASESOR: LIC. LEOPOLDO GARCIA BERNAL

296494

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.,

2001





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.



ABOGADO

TÚ QUE VIVES EN UN MAR DE LEYES, TENDRÁS QUE DAR CUMPLIMIENTO A LAS MISMAS, Y DAR LA LUZ A LA GENTE QUE NECESITE TU APOYO, TÚ QUE TIENES EL COMPROMISO DE CAMBIAR LA TRADICIÓN IMPONIENDO EL ORGULLO, LA ÉTICA, EL SERVICIO, LA DIGNIDAD Y LA LEALTAD, TÚ QUE TENDRÁS, QUE CUMPLIR CON GRATITUD Y ÉTICA, LO APRENDIDO EN ESE SANTUARIO DE CONOCIMIENTOS, DENOMINADO UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

AQUÍ ESTAS PARA DERRAMAR ESOS CONOCIMIENTOS DE SABIDURIA EN BENEFICIO DE LA SOCIEDAD,. TU QUE TIENES QUE SER PARTE DE LA HISTORIA, ABOGADO LUCHA POR ELLA., YA QUE EL FUTURO NO ES ALGO QUE SE NOS REGALE ES ALGO QUE SE DEBE DE CONSEGUIR.



AGRADECIMIENTOS

A LA VIDA: agradezco la oportunidad por estar vivo, a dios por apoyarme y engrandecer mi espíritu.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO: a ese santuario de estudios por darme la libertad y el conocimiento, porque han forjado con gran agrado lo que representa mi temple y carácter, para sobreponerme en el camino de la vida, a esa fuente de libertad de expresión, de diversidad de ideologías, a esa bellísima casa donde los que ahí pisamos, sentimos la vibra de superación y amor propio, a ti Universidad Nacional Autónoma de México con amor, respeto y compromiso por tener tus brazos abiertos para abrigar a aquellos que suspiramos y estamos ávidos de aprender.

A MIS PADRES: ROSA Y MARIO, por que gracias a ellos afronto la responsabilidad de ser un hombre de bien, por apoyarme en todo momento, y confiar en mí, por el amor que me tienen y por la fuerza con la que me sostienen, por heredarne ese espíritu de lucha y de triunfo, por reflejar en cada palabra que me dicen un aliento de esperanza. Gracias por todo lo que me han dado que solo con salud, amor y felicidad se paga.

A MIS HERMANOS: Osvaldo, Cesar, Oscar, Carla, por su apoyo, por su alegría que da animo, por su cariño y comprensión, ya que han sido una inspiración para mí y espero que este trabajo sea un aliciente para que todos sigan el mismo camino. Gracias hermanos por estar conmigo en las buenas y en las malas.

A GIS: Porque siempre esta a mi lado, por su amor, porque me alienta a cada momento, porque a cada suspiro me llena de alegría, por su risa, por sus ojos, por cariñosa e inteligente; porque si caigo, sus manos me levantan, a ti porque sabes lo que llevo dentro de mí para tí. Porque siempre tendremos un momento para luchar y otro para amar.



A LOS PROFESORES: Quienes han tenido la comprensión y los conocimientos para enseñarme, a cada uno de los profesores de la Escuela Nacional de Educación Profesional Campus Aragón, que con su compromiso con la Universidad han reflejado su pasión para que los alumnos asimilemos lo que ellos conocen. A cada uno de los profesores que aman la libertad y detestan la esclavitud, porque un hombre inculto es un hombre preso de sí mismo. Gracias maestros por compartir sus conocimientos.

A MIS COMPAÑEROS: Con especial aprecio, agradezco aquellos compañeros que estuvieron conmigo en todo momento, y que sin ellos la alegría y compañerismo no sería posible. Con cariño y amistad, a quienes comparten conmigo las actividades laborales y me han soportado, especialmente a todos los jóvenes de servicio social que me han apoyado.

A MIS AMIGOS: Con gratitud y amistad al Ing. Ricardo Pérez Herrera, Dr. José C. Campos Alondo, Ing. Francisco Escobedo Flores, por confiar e incentivar mi responsabilidad, y pasión por el medio ambiente, así como el privilegio de aportar un granito de arena para salvaguardar la salud de quienes habitamos en el Distrito Federal.

A MIS JOVENES AMIGOS: Que han soportado y construido ese edificio de ilusiones, viajando conmigo, piso a piso hasta llegar a la cima del cielo. Roberto, Jorge Esteban, Mariana, Anabel, Marco, Gerardo, Claudia, Leticia, María Luisa, Nancy, Luz, Daniel, Hugo, Efraín, Francisco Javier, Heñch, Pedro, Erica, Ernesto, Luis, América, Sara, Tere, Ricardo, Vero, Cristi, Is., Rosaura, Pool, Antonio, Edgar, Hector, Elías, Javier, Ulises, Toño., Ademar, Ari, David, Gina.

A MIS ABUELOS: Quienes me han dado todo su cariño y apoyo, gracias por estar conmigo siempre.

A MIS TIOS Y PRIMOS: Que también me han brindado su apoyo, a cada uno de ellos gracias.

A TODOS AQUELOS QUE DE ALGUNA FORMA, ME APOYARON PARA LA REALIZACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO. Muchas Gracias.



INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL Y JURIDICO 2

1.1. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL..... 2

1.2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO..... 13

1.3. FUNDAMENTOS LEGALES DEL PROCESO DE VERIFICACIÓN AMBIENTAL..... 22

 1.3.1. VISITAS DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA..... 28

 1.3.2. RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA. 32

1.4. MARCO CONSTITUCIONAL..... 35

1.5. MARCO NORMATIVO..... 44

 1.5.1. NORMA OFICIAL MEXICANA-043-ECOL-1993.....46

 1.5.2. NORMA OFICIAL MEXICANA-081-ECOL-1994.....48

 1.5.3. NORMA OFICIAL MEXICANA-085-ECOL-1994.....49

 1.5.4. NORMA OFICIAL MEXICANA-002-ECOL-1996.....54

CAPITULO 2.....

POLITICAS AMBIENTALES EN EL DISTRITO FEDERAL

2.1. DERECHO AMBIENTAL EN MÉXICO. 59

2.2. INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS AMBIENTAL. 59

2.3. CONTAMINACIÓN DEL AIRE POR FUENTES FIJAS. 64

2.4. CONTAMINACIÓN DEL AGUA POR FUENTES FIJAS. 67

2.5. CONTAMINACIÓN DE RUIDO POR FUENTES FIJAS. 73

2.6. SUELO DE CONSERVACIÓN..... 77



CAPITULO 3

DEFICIENCIAS DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN REALIZADAS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN.

3.1. TIPOS DE VISITAS DE VERIFICACIÓN.....	82
3.1.1. PROCEDIMIENTO DE VISITAS DE VERIFICACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL.....	84
3.2. REQUISITOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA VISITA DE VERIFICACIÓN CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 99 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....	92
3.3. ELEMENTOS DE LA VISITA DE VERIFICACIÓN.....	99
3.4. ELEMENTOS DEL ACTA CIRCUNSTANCIADA.....	100
3.5. CONTESTACIÓN AL DERECHO DE AUDIENCIA.....	103

CAPITULO 4

PROFESIONALIZACIÓN PERIÓDICA PARA LOS VERIFICADORES ADMINISTRATIVOS ADSCRITOS A LA SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1. ACTUALIZACIÓN PERIÓDICA DEL MANUAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO RELATIVO A LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL.....	112
4.2. IMPULSAR LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE FUENTES FIJAS DE JURISDICCIÓN LOCAL.....	121
4.3. CREACIÓN DE UN SISTEMA INTERNO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.....	126
4.4. IMPULSAR UNA CULTURA AMBIENTAL ADECUADA A LOS PROPIETARIOS Y/O REPRESENTANTES LEGALES DE FUENTES FIJAS DE JURISDICCIÓN LOCAL.....	131
CONCLUSIONES.....	138
BIBLIOGRAFÍA.....	142



INTRODUCCIÓN

Cuando estudiaba, casi en los últimos semestres de la carrera ingresé a trabajar en la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, mis conocimientos respecto a medio ambiente eran nulos, pero a través del paso del tiempo observé con cierto agrado lo relativo a la materia ambiental, así como el interés que despertó en mí, preguntándome como podría aportar un granito de arena para que esta Ciudad tenga mas elementos para la prevención y control de la contaminación, es por tal razón que me aboque a buscar la manera mas conveniente de reflejar mis actividades diarias de trabajo para que los ciudadanos que habitamos esta bellísima urbe conozcan cuales pueden ser algunas de las alternativas para contar con un medio ambiente adecuado para el desarrollo, salud y bienestar.

Con el propósito de conocer mas sobre el tema, empecé a tener una interrelación directa con la gente que conoce sobre la materia, como los son los Ingenieros Ambientales, Ingenieros Químicos, Biólogos y demás conocedores de la materia, me pude percatar de las consecuencias que pudiera ocasionar una falta de planeación en la prevención y control de la contaminación, así como el mecanismo específico que se estudia en el presente trabajo, como lo son las Visitas de Verificación Administrativa Ambiental, las consecuencias, las deficiencias, los beneficios, los procedimientos derivados de las mismas y todo aquello que se relacione directamente en estos procedimientos administrativos.

Derivado de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas, la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, ha instrumentado diversos programas de verificación industrial a hoteles, hospitales, panaderías, tintorerías, y demás industrias consideradas como fuentes fijas que emitan contaminantes en cualquier materia ya sea al aire, agua, suelo y subsuelo, con la finalidad de prevenir y controlar la contaminación, mediante el programa de verificación a industrias, como



una medida reguladora incluida en la política ambiental del Gobierno de la Ciudad de México.

Asimismo y como parte de los instrumentos de dicha política, la Secretaría del Medio Ambiente realiza Visitas de Verificación Administrativa en Materia Ambiental, ya que la necesidad de vigilar la observancia establecida en la Legislación Ambiental, siendo esta una de las acciones mas importantes para prevenir y controlar la contaminación provocada por fuentes fijas de la jurisdicción local, en el Distrito Federal. A pesar de que en los últimos años se han instrumentado diversas medidas y políticas tanto a nivel local como federal, la situación sigue siendo critica.

He dividido la información teórica, doctrinal en un capítulo denominado Marco Conceptual y Jurídico, donde expongo los conceptos básicos del procedimiento administrativo en México y consigné los principios doctrinales de los autores que han emitido sus conocimientos al respecto.

La política ambiental y sus instrumentos la incluyo en un capítulo denominado Políticas Ambientales en el Distrito Federal, desarrollando este tema con relación a conocimientos científicos comprobados por las Normas Oficiales Mexicanas. Incluyo un capítulo específico a la esencia de las Visitas de Verificación en Materia Ambiental, los alcances de estas y en que consisten. De acuerdo a los procedimientos establecidos en la Legislación Ambiental Vigente y otros ordenamientos legales aplicables.

El objeto principal de la investigación es impulsar una estrategia que fortalezca la viabilidad de la ciudad que permita generar las condiciones para una vida digna para todas y todos sus habitantes sin detrimento del medio ambiente. El tema tratado en el presente trabajo se origina del grave problema que aqueja la contaminación ambiental en la Ciudad de México, ya que la gran mayoría de los que habitamos en el Distrito Federal, no hemos tomado conciencia de las consecuencias que



representaría el aumento desmedido de los índices de contaminación y la falta de cuidado y de información para prevenir y controlar la contaminación, siendo una de las acciones directas en beneficio del medio ambiente las Visitas de Verificación en Materia Ambiental y todo el procedimiento administrativo que se realiza a consecuencia de dichas visitas.

Las visitas de verificación administrativa en materia ambiental representan uno de los medios de ataques frontales en la lucha contra la contaminación ambiental. Es por ello que nos habremos de preguntar si estas acciones se realizan de una forma eficiente y contribuyen en el resultado que la sociedad necesita; y luego entonces los gobernados están de acuerdo y satisfechos con estas visitas; las autoridades correspondientes están conscientes de la funcionalidad y eficacia de dichas visitas; también es un indicativo muy específico la cantidad de recursos de inconformidad o juicios de nulidad interpuestos por los particulares, ya que dichos actos de autoridad carecen de los elementos esenciales de legalidad, viciados de origen lo que representa hacer un estudio substancial de estos procedimientos administrativos; y luego entonces nos preguntamos la población cuenta con la información adecuada y una cultura ambiental suficiente para coadyuvar con las autoridades ambientales; finalmente analizamos la legislación ambiental y nos encontramos que consagra un apartado de políticas de desarrollo sustentable, pero como los pondrá en marcha, sin quedar solamente en un proyecto ambicioso; es por ello que en el presente trabajo analizamos cuales son los medios, alcances y condiciones con las que cuentan tanto las autoridades como la población para hacer frente a la problemática existente en nuestra ciudad y que sea un ejemplo para todo el país.

El tema central se basa primordialmente en las deficiencias de las Visitas de Verificación Administrativas en Materia Ambiental, se analiza el procedimiento administrativo, así como los principios y origen de la administración pública del Distrito Federal.



El método empleado para el estudio del presente trabajo se basa básicamente en plantear el problema de lo general a lo específico, esto es plantear el tema empezando por el origen y atacándolo particularmente cuando ya está muy puntualizado. La hipótesis se basa en los problemas observados en los procedimientos administrativos originados por las visitas de verificación y los alcances observados dentro de la población, siendo estos una infinidad de recursos de inconformidad y juicios de nulidad existentes; lo que repercute directamente en el actuar de la autoridad que lleva a efecto las multitudinarias visitas de verificación.

Los alcances deberán de repercutir directamente en la salud de la población y en la preservación de los Derechos Individuales que pudieran ser vulnerados en la realización de las Visitas, aunque para el estudio del Derecho Ambiental no existe todavía mucha información ni un estudio profundo, además de que la sociedad carece de una cultura ambiental lo que dificulta el análisis a profundidad del tema desarrollado.

A continuación plasmo los puntos fundamentales que constituyen la columna vertebral del presente trabajo.

Tiene como principal objetivo que las visitas de verificación se realicen con estricto apego a Derecho, sin vulnerar las Garantías Individuales de los particulares. La principal deficiencia de las visitas de verificación administrativa en materia ambiental, se basa en el incumplimiento de los requisitos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal. Para subsanar las deficiencias en el procedimiento administrativo, se requiere primeramente que los profesionistas que llevan a efecto estas visitas de verificación y se encuentran debidamente legitimados mediante el oficio de comisión y orden de visita respectiva, que cuenten con una profesionalización y perfil requerido actualicen sus conocimientos periódicamente, y que la autoridad facultada para la realización de las Visitas imparta los cursos y la



información que sea necesaria con la finalidad de realizar dichas diligencias con apego a la legalidad. La corresponsabilidad de la sociedad y la autoridad ambiental deberá de impulsarse, con la finalidad de crear una cultura y conciencia ambiental, para involucrarse directamente en la prevención y control de la contaminación. La observancia y cumplimiento con la Legislación ambiental vigente, deberá de estar homogéneamente de acuerdo con la información ambiental que la autoridad competente entregue a la sociedad. Si el procedimiento administrativo es realizado por las autoridades, bajo un estricto sistema elaborado entorno a un manual de procedimientos administrativos internos, dicho procedimiento estará rodeado de eficacia y control de calidad, dando como resultado un beneficio para la sociedad, directamente en la salud pública.

La normatividad ambiental deberá adecuarse a las necesidades prevalecientes en el sistema de calidad ambiental que prevalece en el Distrito Federal, por lo tanto se propone crear criterios más estrictos y específicos en las Normas Oficiales Mexicanas para que sean aplicados en la Ciudad de México. La violación a las Garantías Individuales, son causadas porque los procedimientos administrativos se encuentran viciados de origen, en razón de lo anterior la Secretaria del Medio Ambiente deberá de revisar y supervisar los procedimientos administrativos que realiza el personal adscrito a esta dependencia, ya que la respuesta inmediata se conforma integrando un manual de procedimientos bien definido y estructurado.

La política ambiental y los lineamientos de desarrollo sustentable establecidos en la Ley Ambiental del Distrito Federal tendrán que cumplirse por la autoridad competente, con la finalidad de que estos principios no queden plasmados en papel como ideales lógicos sin resonancia y así fomentar un medio ambiente adecuado para todos los que habitamos el Distrito Federal. Los principios fundamentales establecidos en el artículo cuarto de nuestra Carta Magna, señalan que toda persona que habita en México tiene el Derecho de contar con un medio ambiente adecuado,



representan el universo de la política ambiental para lo cual, un punto en el universo representa las acciones y consecuencias jurídicas que se originan de las visitas de verificación. El Derecho Ambiental tendrá que entrar al estudio de homogeneizar los preceptos y ordenamientos jurídicos aplicables, con la finalidad de que no existan tantas leyes, reglamentos, normas aplicables en un mismo sentido. Esto es la integración de un solo ordenamiento jurídico aplicable tanto por la autoridad federal, como por las autoridades locales y municipales sin que existan divergencias de jurisdicción, ya que lo que se pretende es vigilar la observancia de la Legislación Ambiental sin que se entienda un problema de jurisdicción y facultades, con la finalidad de contar con un medio ambiente sano en el territorio Nacional. La burocracia en los procedimientos administrativos, tendrá que ser erradicada ya que esta burocracia prohíbe que dichos procedimientos cumplan con los términos y formalidades preestablecidas en la legislación. Por lo que tendrá que aparecer lo mas pronto posible una economía procesal eficiente. Con la ayuda de los manuales administrativos y la profesionalización del personal que atiende directamente estos procedimientos. Y por último es necesario Impulsar el desarrollo y la asimilación, junto con la sociedad; de un enfoque de ciudad sustentable, que tienda a cubrir las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer el bienestar de las futuras.



CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL Y JURIDICO

1.1. Introducción a la Administración Pública del Distrito Federal.

1.2. Procedimiento Administrativo en México.

1.3. Fundamentos Legales del Proceso de Verificación Ambiental.

1.3.1. Visitas de Verificación Administrativa.

1.3.2. Resolución Administrativa.

1.4. Marco Constitucional

1.5. Marco Normativo

1.5.1. Norma Oficial Mexicana-043-ECOL-1993

1.5.2. Norma Oficial Mexicana-081-ECOL-1994

1.5.3. Norma Oficial Mexicana-085-ECOL-1994

1.5.4. Norma Oficial Mexicana-002-ECOL-1996



CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL Y JURÍDICO

1.1. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Es importante señalar dentro de la Reforma del Estado, que por primera vez en 68 años el Distrito Federal, tiene por fin gobierno local propio.

Por fin ya tenemos gobernador local electo directamente el 6 de julio de 1997, por ello el gobierno del Distrito Federal no es una dependencia centralizada del Presidente de la República y en función de esta situación, la estructura del gobierno local debe de estudiarse conjuntamente con los gobiernos de las 31 entidades federativas.

“Los Distritos Federales, como estructura política y administrativa, son establecidos en los estados que tienen régimen federal.”¹

Indudablemente el Distrito Federal en México no tuvo los problemas de ubicación que los Estados Unidos, puesto que desde el inicio del país independiente, los poderes se asentaron en la Ciudad de México, que ya tenía una gran tradición como sede de gobierno, del comercio principal, de la cultura y de otras manifestaciones sociales.

Es importante resaltar algunos aspectos importantes de ubicación de la Ciudad de México, La Ciudad de México se ubica en la parte sur de la llamada Altiplanicie Mexicana, es una cuenca cerrada y su extensión territorial es de 1479 kilómetros cuadrados, de los cuales 1000 corresponden a la superficie urbana, sus colindancias son fundamentalmente con el Estado de México, con el que tiene linderos al Norte, al Este y al Oeste y con el Estado de Morelos al Sur.

¹ Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Segunda Edición. Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1998.pág.650.



Históricamente podemos separar dos periodos en la historia de la Ciudad de México, el primero desde su presunta fundación y hasta el 20 de noviembre de 1824 y el segundo, de la fecha mencionada hasta nuestros días.

“La ciudad de México fue erigida, por la administración virreinal española y estuvieron vigentes en ella, las leyes españolas desde 1521 hasta la consumación de la Independencia, el 27 de septiembre de 1821; en esta etapa surgieron las ordenanzas municipales emitidas por Carlos V y la Cédula también expedida por el mismo monarca, el 15 de octubre de 1522 Cedula Municipal, Tomo I, foja 1A. La etapa de la Independencia y el concepto de Distrito Federal para el Gobierno de la ciudad de México, estrictamente se inicia con el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de octubre del mismo año, que, conforme a la Fracción XXVIII del artículo 50, del propio código político, otorgó facultades al Congreso de la Unión para elegir el lugar donde tuvieran su residencia los Supremos Poderes de la Federación.”²

“En decreto de 20 de noviembre de 1824, se designó a la ciudad de México como residencia de los Poderes, según su artículo 1º, se le denominó Distrito Federal y la superficie original comprendía un círculo de dos leguas (8800 metros) de radio, con centro en la plaza mayor (ahora Plaza de la Constitución). Este territorio le fue segregado al Estado de México, lo que dio origen a una disputa con dicha entidad federativa. La ley del 18 de abril de 1826 dispuso, que los pueblos cuya mayor parte de su población quedase fuera del círculo que enmarcaba al Distrito Federal (Coyoacán, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan), seguirían perteneciendo al Estado de México.”³

Las Leyes constitucionales del 29 de noviembre de 1836, desaparecieron el Distrito Federal, y su territorio se incorporó al Departamento de México (Artículo 3º de la Sexta Ley), conforme a este criterio, la República se dividió en departamentos, éstos en distritos y a su vez los distritos en partidos, pero se mantuvieron los ayuntamientos, la incorporación de la Ciudad de México al Departamento del mismo

² Id. pág. 650.

³ Ibid. pág. 651.



nombre se llevó a cabo en febrero de 1837. Las bases orgánicas del 12 de junio de 1843 conservaron el departamento y el Distrito de México, pero este mismo se dividió en los partidos de la ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla.

Curiosamente, fue el presidente Antonio López de Santa Anna, quien el 16 de febrero de 1854, fijó la superficie territorial del Distrito Federal: Desde entonces, el Distrito Federal colinda al oriente, con el Estado de México. Por decreto del 16 de diciembre de 1889 el Distrito Federal se dividió, para su régimen interior, en la municipalidad de México y de prefecturas.

La Constitución Federal de 1857, en la sección II del Título II, relativa a las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, previó la erección del Estado del Valle de México, con el mismo territorio del Distrito Federal, sólo en el caso de que los Supremos Poderes Federales se trasladaran a otro lugar. El 6 de mayo de 1861, el Distrito Federal se dividió en la municipalidad de México y los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. El 26 de marzo de 1903, se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en la cual, el propio Distrito fue dividido en 13 municipalidades que fueron: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.

Conforme lo previó el artículo 1° transitorio de la Constitución de 1917, el Ejecutivo expidió el 13 de abril del mismo año, la ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, la cual mantuvo las disposiciones del decreto del 16 de diciembre de 1899 en lo relativo a la división de la entidad. La Constitución de 5 de febrero de 1917, otorgó al Congreso de la Unión, en el artículo 73, fracción VI, la facultad de legislar en todo lo relativo a la ciudad y fijó las bases de su organización, dividiéndolo originalmente en municipios a cargo de Ayuntamientos de elección popular directa, a la vez, dispuso que el gobierno del Distrito estuviese como los



territorios (que en la actualidad no existen), a cargo de un gobernador, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

La Constitución de 1917, menciona al Distrito Federal en los artículos 42, 43, 44, 45, y 73, fracción VI, que originalmente estableció que la ciudad se dividiera en trece municipalidades. En el mes de agosto de 1928 y a propuesta del general Álvaro Obregón se reformó la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, para suprimir el régimen municipal en el Distrito Federal, y encomendó el Gobierno de su territorio al Presidente de la República, creando en esa misma fecha, con jurisdicción en las antiguas municipalidades, 13 Delegaciones.

El 31 de diciembre de 1928 se expidió la primera Ley Orgánica del Distrito Federal, que fue abrogada por la del 31 de diciembre de 1941, ya que a su vez fue abrogada por la que se denomina Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Reglamentaria de la Base 1^a, fracción VI, del artículo 73, de la Constitución, *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1970, con reformas de 31 de diciembre de 1971, de 30 de diciembre de 1972 y 26 de diciembre de 1976, y a su vez esta última fue abrogada por otra de igual nombre publicada por el *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1978).

En la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941, ya sólo aparecen como parte de la entidad, la Ciudad de México y once delegaciones: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. La Ley Orgánica de 29 de diciembre de 1978 desapareció la Ciudad de México como concepto y estableció 16 delegaciones. El artículo 13 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (D.O. de 29 de diciembre de 1978), determina que los límites del Distrito Federal son los fijados por los Decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión, ratificando los convenios celebrados con los Estados de Morelos y México.



La Administración Pública Local de la Ciudad de México:

"Considerando que los consejos ciudadanos no han funcionado y posiblemente no funcionen en el futuro, desapareciendo cuando se elijan los delegados políticos administrativos del Gobierno de la ciudad en el año 2000. Problemática social, política, demográfica y de servicios administrativos y públicos en la entidad federativa de la capital. La Ciudad de México históricamente y desde la década de los años 40's, se ha convertido en el polo de atracción para la población del país en todos los aspectos. El crecimiento demográfico ha desbordado todas las previsiones y no sólo afecta al Distrito Federal, sino a los municipios conurbados del Estado de México; lo que de hecho forma una concentración urbana que va más allá de los límites geográfico políticos del Distrito Federal y demanda cada día servicios públicos de agua, drenaje, pavimentación, alumbrado público, mercados, abasto, transporte, seguridad, educación y también se presenta el grave problema de que la mancha urbana redujo los espacios verdes en la cuenca metropolitana.

Existen opiniones de que la zona conurbada del Distrito Federal, es probablemente la más poblada del mundo, no hay datos confiables, se duda mucho del censo de 1990, pero se calcula que existen entre doce y quince millones de habitantes, esto, indudablemente entraña un gran reto para los gobernantes, en su capacidad de organización, para la eficacia de sus acciones y establecer todos los servicios administrativos y públicos congruentes con la demanda de la población. Igualmente implica un reto para recaudar todos los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos en esta entidad federativa."⁴

Las atribuciones en general del gobierno del Distrito Federal son:

Materia de Gobierno.

Materia Jurídica y Administrativa.

Materia de Hacienda.

⁴ Ibid. pág.687.



Materia de Obras y Servicios.

Materia Social y Servicios.

Materia de Prestación de Servicios Públicos.

1. En Materia de Gobierno.

Administrar los bienes del dominio público y los de dominio privado del Distrito Federal;

2. En materia jurídica y Administrativa.

La certificación de documentos y la expedición de copias, vigilar la celebración y ejecución de contratos y convenios en los que el Distrito Federal sea parte y vigilar las operaciones de ventas de bienes; vigilar lo relativo en materia de jurados, registro civil, dispensas y licencias referentes al estado civil de las personas; intervenir en materia de cultos y desamortizaciones; vigilar en materia de trabajo; vigilar que se preste asesoría jurídica gratuita; las normas sobre filiación y la expedición de certificados de residencia; fomentar la construcción del patrimonio familiar.

Conocer las designaciones que hace el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; conceder los permisos y autorizaciones que le competan y todo lo relativo a las mismas; y determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o la ocupación total, o parcial, de bienes de propiedad privada.

3. En Materia de Hacienda.

Formular el proyecto de presupuesto anual de egresos y lo relativo a la inversión pública del Distrito Federal; dictar las medidas respecto a quienes incurran en responsabilidades que afecten la Hacienda Pública. Hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos, del Distrito Federal y elaborar la cuenta pública anual que debe presentarse a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

4. En Materia de Obras y Servicios.



Fijar las políticas de la planeación urbana, vigilar todo lo relativo a las obras que se realicen por cuenta del Distrito Federal; la supervisión de los servicios que preste, concesión o autorice, elaborar los estudios y proyectos de sistemas de agua potable y alcantarillado y, en su caso, realizarlos; dictar las políticas generales sobre la construcción y conservación de las obras públicas, así como las relativas a los programas de remodelación urbana; establecer las políticas en materia de planificación cuidando de la aplicación de las leyes en materia urbana;

5. En Materia Social y Económica.

Promover y fomentar las actividades cívicas, sociales, culturales y recreativas en las zonas urbanas, suburbanas y rurales, así como las deportivas. Dictar las políticas tendientes a proporcionar ocupación y reducir el desempleo y el subempleo en el Distrito Federal; fomentar la integración de grupos de servicio social y voluntario; cuidar la prestación de los servicios médicos y quirúrgicos en los establecimientos o servicios sostenidos por el Distrito Federal, fijar las políticas generales de la actividad turística, y promover la integración de los órganos de colaboración ciudadana.

6. En Materia de Prestación de Servicios Públicos.

La prestación de servicios públicos en el Distrito Federal, corresponde a la Administración Pública del Distrito Federal. Se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes y reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público.

El costo de la prestación del servicio público será por cuenta del concesionario; los concesionarios están obligados a conservar en buenas condiciones las obras e instalaciones afectas al servicio público, la caducidad de las condiciones será declarada administrativamente por la Administración Pública del Distrito Federal en cualquiera de los casos mencionados en la Ley.



La Administración Pública de la Ciudad de México, establece específicamente en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las atribuciones de los órganos locales del gobierno del Distrito Federal y en particular del funcionario que encabeza la Administración Pública local.

Otro aspecto importante que prevé el Estatuto es la coordinación metropolitana con los Estados y municipios en las zonas conurbadas con la Ciudad de México. Un avance significativo son las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos. Así mismo el Estatuto previene, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expedida la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y del Reglamento Interior de la propia administración; lo cual complicaría gravemente el régimen de esa administración pública, pues si se toma en cuenta que al expedirse la Ley de Participación Ciudadana, serían cuatro ordenamientos diferentes los que regulen dicha administración.

Como complemento de la reforma profunda de la Administración Pública de la entidad federativa Distrito Federal, que se dio a partir de las modificaciones de los artículos 73, fracción VI (derogada actualmente) y 122 de la Constitución y como complemento del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal promulgado por el Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (Diario Oficial de 30 de diciembre de 1994).

“La Ley con buen criterio, establece de la Administración Pública del Distrito Federal, como una Administración local y no federal. La estructuración de la Administración Pública del Distrito Federal es la siguiente: a) Por órganos centrales. b) Por órganos desconcentrados, descentralizados, empresas públicas y fideicomisos públicos.”⁵

Es importante hacer referencia al territorio que abarca en su totalidad la Ciudad de México, es el Distrito Federal, entidad federativa con personalidad Jurídica

⁵ op. cit. pág 702.



y patrimonio propio, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo territorio que actualmente tiene y sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y el del 27 de julio de 1994, expedidos por el Congreso de la Unión, así como los convenios que el poder Legislativo Federal llegase a aprobar de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La división Política del Distrito Federal, de acuerdo al artículo 10 de la Ley Orgánica del Distrito Federal da origen a las 16 demarcaciones territoriales que a continuación se señalan:

- I. Álvaro Obregón;
- II. Azcapotzalco;
- III. Benito Juárez;
- IV. Coyoacán;
- V. Cuajimalpa de Morelos;
- VI. Cuauhtémoc;
- VII. Gustavo A. Madero;
- VIII. Iztacalco;
- IX. Iztapalapa;
- X. La Magdalena Contreras;
- XI. Miguel Hidalgo;
- XII. Milpa Alta;
- XIII. Tiáhuac;
- XIV. Tlalpan;
- XV. Venustiano Carranza, y
- XVI. Xochimilco.



De acuerdo al artículo 15º de la Ley Orgánica del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprende el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta Ley, de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- III. Secretaría de Desarrollo Económico;
- IV. Secretaría del Medio Ambiente;
- V. Secretaría de Obras y Servicios;
- VI. Secretaría de Desarrollo Social;
- VII. Secretaría de Salud;
- VIII. Secretaría de Finanzas;
- IX. Secretaría de Transporte y Vialidad;
- X. Secretaría de Seguridad Pública;
- XI. Secretaría de Turismo;
- XII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- XIII. Oficialía Mayor;
- XIV. Contraloría General del Distrito Federal, y
- XV. Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Respecto a Las delegaciones político-administrativas se establecieron a partir de la reforma al artículo 76, fracción VI Constitucional de agosto de 1928 y han existido desde entonces y sufren un importante cambio de Gobierno del Distrito Federal.



Desde la Ley de 1970 se suprimió el calificativo de Delegaciones Político-administrativos y simplemente las leyes, hasta la actual de 1978, sólo hablan de delegaciones del Distrito Federal.

Es imprescindible hacer referencia a futuras alternativas que harían necesarias reformas a la Constitución y Leyes secundarias.

1. Convertir al Distrito Federal en un Estado de la Federación con municipios y ayuntamientos de elección popular directa;
2. Convertirlos en un municipio con un Consejo Municipal amplio de elección popular directa;
3. Que exista un Consejo de planeación permanente, con participación ciudadana, que determine las necesidades a corto, mediano y largo plazo en obras y servicios públicos para garantizar que éstos se lleven acabo y no queden sujetos a criterios sexenales;

Por lo que se refiere al poder Legislativo ya existe un Congreso Local que legisla exclusivamente al Distrito Federal, y cuyos miembros son elegidos popularmente. La existencia de un Congreso Local es ventajosa, puesto que los miembros del Congreso de la Unión no siempre están en posibilidades de conocer con exactitud las necesidades particulares del Distrito Federal. El congreso Local asimismo podría dedicar mayor tiempo al estudio y discusión de las iniciativas de ley presentadas, lográndose en consecuencia mayor precisión en la técnica legislativa.

La importancia de la apertura democrática a los ciudadanos del Distrito Federal para elegir a sus autoridades, a propiciado un cambio en el régimen de gobierno de esa entidad, ya que fue un tema discutido desde 1928 y hasta nuestros días, convirtiéndose en realidad después de existir un consenso de académicos, politólogos y de la ciudadanía.



“El Distrito Federal para ser entidad federativa, debiera contar con una Constitución Local que asegure los derechos políticos de sus habitantes y la estructura de los tres poderes del gobierno local. La etapa de las reformas que se ha venido comentando, culminó con la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que constituye un avance importante, sin embargo no es lo que los ciudadanos desean, pero no se puede desconocer su importancia. Por primera vez se reconoce la posibilidad de un gobierno estrictamente local para el Distrito Federal.”⁶

1.2.PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

Primeramente es necesario hacer referencia al acto administrativo. La administración pública, a través de sus autoridades, emite actos administrativos tendientes a lograr el cumplimiento de las facultades con que la han investido la Constitución, la ley, el reglamento o el decreto. Por lo tanto, el acto administrativo es aquel mediante el cual la autoridad administrativa ejerce, de manera general o particular, las facultades que los ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que esta investida su unidad administrativa y puede exigir su cumplimiento.

De esta definición se incluyen las siguientes características del acto administrativo:

- a) Existencia de una autoridad administrativa. No todo el personal administrativo es una autoridad, pues solo lo es aquel autorizado por la ley, el reglamento o el decreto, para emitir el acto y exigir su cumplimiento. Si este es expedido por quien no esta autorizado para ello, resulta ilegal por incompetencia de quien lo dicto.

⁶Acosta Romero, Miguel, op. cit. pág. 706.



- b) Que se ejerce. Esto significa que se toma y se emite una decisión de efectos internos o bien externos, sea resolviendo una instancia de otra autoridad o de particulares, o favoreciendo sin que haya mediado gestión alguna de parte.
- c) De manera general o particular. Son de carácter general cuando van dirigidos a todas las actividades o sujetos comprendidos en los mismos y son de carácter particular cuando van dirigidos a determinada actividad o cierto (s) sujeto(s).
- d) Las atribuciones. Se considera que las atribuciones están conferidas a la dependencia o unidad administrativa y las facultades a la autoridad administrativa, es decir, a los funcionarios designados para ejercerlas.

Los ordenamientos. Es la ley, o en reglamento, o en el decreto, deben estar asignadas a la autoridad administrativa las facultades a través de las cuales esta llevará adelante las atribuciones o funciones de su unidad. Por ello se debe de examinar el ordenamiento en que la autoridad apoya su competencia para determinar si en efecto la tiene.

El Artículo 16 constitucional establece, en su primera parte lo siguiente: *"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, si no en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento"*. El artículo 14 de la propia Constitución preceptúa, en su segundo párrafo, que: *"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumpla las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."*

"Ahora bien, haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los preceptos transcritos, en lo conducente, se advierte que los actos de molestia y privación requieren, para ser legales, entre otros requisitos, e imprescindiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello este legitimado, expresándose, como parte de las



formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con el que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de esta se encuentra o no dentro del ámbito de competencia respectivo, y si este es o no conforme a la ley, para que, en su caso, este en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se apege exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que estos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la ley fundamental."⁷

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal están consignadas las atribuciones de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos y en el reglamento interior de cada una de ellas se precisa su organización interna, las unidades que las constituyen y las facultades de los titulares de ellas encargados de llevar adelante esas atribuciones, así como los funcionarios autorizados para ejercerlas en los casos de ausencia de los titulares o que comparten con estos las facultades a ellos asignadas en primer término.

En ocasiones, en la propia ley, se señalan las funciones del ente, quienes son sus autoridades y las facultades que a cada una le corresponde ejercer.

- a) Satisfacer las atribuciones. Estas son las funciones que se asignan a cada dependencia o unidad administrativa, o en otras palabras, cuales son las actividades que se otorgan a ellas.
- b) Investida. La ley, el reglamento o el decreto deben de precisar cuales son las atribuciones o funciones de la dependencia o unidad administrativa existente o que se esta creando. Si el titular de una unidad administrativa atribuye a su

⁷ Margáin Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano 2ª. Edición. Edit. Porrúa, S.A., México.D.F. 1997. Pág. 83.



unidad atribuciones que no le corresponden carece de facultades para ejercerlas, incurriendo en responsabilidad oficial.

- c) Unidad administrativa. Por unidad administrativa debe entenderse todo ente dependiente de la administración pública, sea una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo o una Subsecretaria, Oficialía Mayor, Dirección,
- d) Departamento u Oficina, o cualquiera que sea el nombre con que se le designe en la ley o en el reglamento o en el decreto. Si la unidad administrativa no esta consignada en ningún ordenamiento, el titular de la misma es una autoridad de hecho y no de derecho, por lo que ninguna validez jurídica tienen sus actos.

Bielsa define el acto administrativo como: "decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares".⁸

Las características de esta definición son:

- a) Una decisión, en virtud de que el acto debe ser siempre en un estricto sentido, una expresión de voluntad de la administración pública que puede manifestarse, expresa o tácitamente, dirigida a un fin o propósito concreto.
- b) General o de carácter especial o particular. Si la decisión administrativa considera uno o más casos, pero individualmente determinados, y se manifiesta de manera concreta, el acto administrativo es especial. Si considera de una manera general y abstracta una pluralidad de casos o una situación, el acto administrativo es general. Opina este autor que en esta última categoría pertenecen los reglamentos, con lo cual no se esta de acuerdo, en virtud de que los reglamentos no contienen una decisión de la Administración Pública sino del Poder Ejecutivo. Su aplicación a través de un oficio-circular o resolución general, si es un acto de la Administración Pública.

⁸Bielsa Rafael, Derecho Administrativo, Tomo II, Edit. Porrúa S.A., México D.F., 1955. pág. 3.



- c) De una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones. Expresa que por autoridad significa que el órgano que genera el acto debe actuar en la esfera propia del derecho público; que el acto debe ser realizado por autoridad administrativa y que la autoridad obre en ejercicio de sus propias funciones; que ejerza un poder inherente a su calidad de tal, y que la función sea administrativa (competencia).
- d) Relativo a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas, o bien de particulares (personas jurídicas privadas, sean corpóreas) respecto de aquellas.

La importancia del estudio de la clasificación de los actos administrativos reside en conocer el origen de los mismos; su finalidad; autoridad que los emite; forma de actuar de la autoridad administrativa; alcance de los actos, etc.

Bielsa nos dice que el interés de la división de los actos administrativos responde a la determinación del régimen jurídico o legal en general y luego al régimen especial de cada categoría.

La clasificación del acto administrativo se elabora atendiendo a la autoridad que los emite; atendiendo al ordenamiento en que se apoya; atendiendo a su naturaleza jurídica; atendiendo a su formalidad y atendiendo a la materia.

“En relación con la autoridad que los emite, esta Clasificación admite una subdivisión; en atención a quien los emite y en atención a la clase de autoridad. Atendiendo a quien los emite, puede ser el titular de la dependencia o de la unidad administrativa o el superior jerárquico de esta última o subalternos autorizados a expedirlos por la ley o el reglamento o el decreto.”⁹

Atendiendo a la clase de autoridad, puede ser federal; estatal, por sí o en representación de la federal si existe algún convenio en que se le ha delegado a ella

⁹ Margañ Manautou, Emilio Op. Cit. Pág. 87.



materia federal; y municipal, por si o en representación de la federal o estatal si existen convenios con estas autoridades en que se les delega materia estatal o federal. Estos actos estatales o municipales en materia federal tiene su origen en los Convenios celebrados con autoridades federales en materia electoral, de salud, de coordinación fiscal, de inversiones, etc.

Atendiendo al ordenamiento, el acto administrativo puede apoyarse en una ley, o un reglamento o decreto o acuerdo, a continuación se presentan diversos tipos de actos administrativos, de conformidad con lo precitado y pueden ser:

- a) **Simple o complejos.** Son actos administrativos simples cuando solo se requiere de la intervención de una sola autoridad y son actos administrativos complejos cuando se requiere de la intervención de mas de una autoridad para su expedición, sean de la misma dependencia o de distinta Secretaría de Estado o Departamento Administrativo. El otorgamiento de la licitud de una nueva revista, es un acto simple; la autorización de una nueva empresa que enajene gas L.P. requiere que se otorgue por las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Salud, por lo que es un acto complejo.

- b) **Obligatorios o discrecionales.** Son actos administrativos obligatorios cuando la ley establece como resolver una situación o instancia y son discrecionales cuando el ordenamiento deja el criterio de la autoridad administrativa como resolver o como actuar. Es un acto reglado el que el recurso administrativo se tendrá por no interpuesto y se desechara cuando se presente fuera del plazo legal; es un acto discrecional el sancionar a un infractor con una multa mayor a la mínima sin exceder de la máxima.



- c) Reglados o condicionados. El acto administrativo es reglado cuando la autoridad esta obligada a actuar y el acto administrativo es condicionado cuando la autoridad para actuar esta sujeta a un acontecimiento futuro e incierto. Es un acto reglado el que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien vaya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término; es un acto condicionado, el conservar en buen estado los bienes con los que se explota la concesión otorgada para hacer uso de una vía general de comunicación para cuando proceda la reversión o que las empresas gaseras mantengan a cierta distancia de la vía pública o de otras propiedades el equipo que almacena y carga el gas en tanques portátiles.
- d) Particulares o generales. El acto administrativo es particular cuando va dirigido a una persona o personas señaladas en el mismo y es general cuando va dirigido a todas las personas que se encuentran comprendidas en la situación que precisa el acto.
- e) Ejecutivo o jurisdiccional. El acto administrativo es ejecutivo cuando la autoridad hace uso de sus atribuciones sin resolver instancia alguna y el acto administrativo es jurisdiccional cuando se resuelve una situación o una instancia.

Cuando se interpreta un precepto o se resuelve un recurso administrativo, son claros ejemplos de actos jurisdiccionales.

Atendiendo a su formalidad el acto administrativo, por regla general, debe constar por escrito, y, por excepción, el silencio de la autoridad tiene un significado, generalmente negativo a lo que se solicita. Excepcionalmente encontramos casos en que el silencio de la autoridad, transcurrido cierto plazo, se entiende por concedido lo que solicita el particular.

Atendiendo a la materia: Cuando la autoridad actúa como poder soberano el acto es administrativo, es decir, regulado por el Derecho Administrativo, y cuando actúa como un particular, conforme a la teoría de la doble personalidad, su acto esta regulado por el Derecho Privado.



“El procedimiento administrativo requiere de una serie de formalidades y otros actos que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, si no con las normas legales y los requisitos esenciales de validez de los actos administrativos.

El conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan el acto administrativo constituyen el procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo está dominado por la necesidades de dar intervención a los particulares cuyos derechos pueden ser afectados por la sentencia judicial o por el acto administrativo.”¹⁰

Como se ve, el procedimiento administrativo adquiere una importancia grande cuando el acto que se va a realizar tiene un carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas de los particulares. La falta de regulación de procedimiento, es un fenómeno muy explicable dentro del Derecho Administrativo pues en el ha ocurrido que, a diferencia de otras ramas del Derecho tan bien elaboradas como la del Derecho Civil, la Legislación Positiva se ha conformado con establecer el Derecho Sustantivo, omitiendo la regulación de las vías que conducen a la producción del acto administrativo correspondiente.

El conflicto de derecho en la actuación administrativa surge hasta que se dicta la resolución, precisamente después de que ha surgido todo el procedimiento administrativo, para que el procedimiento administrativo reúna las formalidades esenciales necesita acomodar la manera de actuar de la Administración a las necesidades que ella tiene que satisfacer, reconociendo así que el procedimiento para ser útil y eficaz debe de ser impuesto por los objetivos especiales de la actividad administrativa.

¹⁰ Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 40ª. Edición. Edit. Porrúa, S.A. México D.F. 1998. Pág. 254.



“Los principios del procedimiento administrativo más importantes son el principio de audiencia de las partes, la enumeración de los medios de prueba que deben de ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento, la determinación del plazo en el cual debe de obrar la administración, la precisión de los actos para los que la autoridad debe de tomar la opinión de otras autoridad, la necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular, las condiciones en las cuales la decisión debe de ser notificada a los particulares como reglas complementarias, la declaratoria de que todo quebrantamiento de las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular deben de provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad de quien la infrinja.”¹¹

La necesaria presencia del estado en todas las esferas de la vida social exige un procedimiento rápido, ágil y flexible que permita dar cumplimiento a las necesidades públicas sin olvidar las garantías debidas al administrado. La sistematización del procedimiento administrativo se encuentra integrado en primera instancia del resultado de la conciliación de los dos intereses fundamentales que juegan en la actividad administrativa, interés público y el interés privado.

Así mismo el procedimiento debe de comprender las formalidades para la formación, ejecución y revisión dentro de la esfera administrativa de los actos de administración. Finalmente se considera que la irregularidad o incumplimiento de las formalidades y tramites de procedimiento exige consideración muy variada que puede ir de la simple aplicación de las sanciones disciplinarias, hasta la nulidad misma del acto administrativo. La Suprema Corte ha sostenido que si en el procedimiento no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica. Por ello se violan las garantías individuales del interesado. (Jurisp. De la S. C. De J. 1917-1965. Segunda sala, tesis 213.).

¹¹ Fraga Gabino.op.cit.pág. 257.



El procedimiento administrativo se caracteriza por la carencia de solemnidades y consecuentemente por su mayor rapidez.

1.3. FUNDAMENTOS LEGALES DEL PROCESO DE VERIFICACIÓN AMBIENTAL.

“El veintisiete de octubre de 1922 y el catorce de septiembre de 1937 fueron decretadas las primeras reservas de la biosfera es decir: la Isla Guadalupe y cajón del diablo respectivamente; y bajo el mismo fundamento el Congreso de la Unión aprobó Leyes tales como: la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental del 12 de marzo de 1971 y la Ley Federal de Protección al Ambiente, del 12 de febrero de 1982. En efecto se considera que la vocación ambientalista tiene arraigo antiguo en el orden jurídico mexicano, también es importante señalar que la Legislación Ambiental Vigente ha sido objeto de una profunda modernización en los últimos años y hasta nuestros días.

En la década de los ochentas se realizaron dos reformas constitucionales que han precisado las bases jurídicas de la protección del ambiente en la Carta Magna, la primera en 1982, introdujo el texto del artículo 25 constitucional claramente la idea del cuidado al medio ambiente, recogiendo con ello la ya universal idea del Desarrollo Sustentable. En 1987, enmendó los artículos 27 y 73 de la norma fundamental ampliar la facultad de la nación para imponer modalidades a la propiedad privada tendientes en la protección, preservación, y restauración del equilibrio ecológico.”¹²

Como consecuencia de esta última reforma fue promulgada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988; así como las Leyes Locales en 29 de las 31 Entidades Federativas que integran el Pacto Federal Mexicano; 5 Reglamentos a la Ley General y 59 Normas Oficiales Mexicanas, incluyendo una de carácter emergente. Lo anterior sin dejar de mencionar que aunque por el momento solo se cuenta con 255 Bandos Municipales en la materia, pronto se habrá de

¹² González Márquez, José Juan. Derecho Ambiental 2ª Edición. Edit. Eón México D.F.1994, pág. 26.



complementar esta tarea en los 2389 Municipios que integran el territorio nacional. Cabe mencionar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es un ordenamiento de carácter globalizador, porque establece un principio rector al cual gira toda la Legislación Ambiental, también porque ha dado fundamento a cinco reglamentos en diversas materias ambientales. Así mismo ha establecido reglas generales sobre aspectos básicos del Derecho Ambiental que son desarrollados específicamente por las siguientes Leyes: Ley de Aguas Nacionales, Ley de Pesca, Ley Federal de Caza, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Minera, Ley de Bienes Naturales, Ley Federal de Sanidad Animal, Ley Federal de Sanidad Vegetal, Ley Federal del Mar entre otras.

“Es importante manifestar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente es un ordenamiento globalizador porque al amparo de ella y con apego a lo establecido por la Ley de Metrología y Normalización se han dictado las Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ecológica.

Las Normas Oficiales Mexicanas entraron en vigor el 18 de octubre de 1993 las referentes a descarga de aguas residuales y monitoreo de la contaminación atmosférica , mientras que las referentes a residuos peligrosos y contaminación atmosférica el 22 de octubre del mismo año. Pero todas ellas sustituyeron a Normas Técnicas Ecológicas en las mismas materias que fueron dictadas entre 1988 y 1991, dando con ello un gran avance en los niveles de exigencia para contrarrestar los efectos de las actividades contaminantes.

A las Normas Oficiales Mexicanas se encuentra encomendada la determinación de los parámetros dentro de los cuales se garantizan las condiciones necesarias para el bienestar de la población y para asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; es decir, si el Derecho Ambiental tutela como bienes jurídicos a los diversos elementos de la biosfera, las Normas Oficiales Mexicanas determinan hasta donde la actividad



perturbadora de la conducta humana puede ser soportada por dichos bienes sin alterar su equilibrio.”¹³

En relación con las normas que conforman al Derecho Ambiental, estas tienen su origen común en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran dispersas en diversos ordenamientos jurídicos de igual jerarquía; uno de los principales órganos rectores es la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, el cual contiene directrices generales de la Política Ambiental, también se considera necesario las regulaciones específicas en los distintos sectores de la protección ambiental.

En consideración a lo antes mencionado resulta procedente referir a distintas leyes que rigen la protección ambiental, tal es el caso de la Ley Forestal, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General de Salud, la Ley Federal del Mar, la Ley de Turismo, La Ley Federal de Metrología y Normalización, los tratados internacionales ambientales etc.

Habría que referirse también a la gran cantidad de normas que se derivan de las Leyes Ambientales sectoriales; así mismo se han creado infinidad de reglamentos ambientales, decretos y normas oficiales mexicanas sobre la materia. Un aspecto importante en la Legislación Ambiental, se encuentra en la distribución de competencias en materia ambiental entre los tres niveles de gobierno que tienen su origen en la carta magna, ha dado lugar a un sistema normativo federal de protección al ambiente, otro estatal y otro municipal. De acuerdo con lo antes mencionado se considera importante señalar que la distribución de competencias en materia Ambiental se considera en razón del espíritu del Estado Federal tenga una competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes.

¹³ibid.pág 28.



En razón de lo anterior y específicamente con la política Ambiental que prevalece en el Distrito Federal, se considera importante la creación de un programa para lograr la sustentabilidad ambiental adecuada en el Distrito Federal, es por ello que la participación de la Secretaría del Medio Ambiente en la prevención y control de la contaminación ambiental generada por Fuentes Fijas de la competencia de la Ciudad de México a instaurado el establecimiento y operación de sistemas de verificación ambiental y monitoréo de contaminantes y demás facultades establecidas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Respecto a Las funciones de la Dirección General específicamente en el proceso de verificación administrativa en materia ambiental, el Curso de Formación de Verificadores Ambientales consigna diversas regulaciones y normatividad que a continuación se señalan:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos específicamente en sus artículos 4, 14, 16, 25 y 27.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal específicamente en sus artículos 1, 2, 12 fracción VI, 87 y 88.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal específicamente en sus artículos 1, 5, 15, fracción IV, y 26 fracciones I, XVI Y XVII.

Ley de Procedimiento Administrativa del Distrito Federal específicamente en lo relativo a las visita de inspección y vigilancia.

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Específicamente en lo relativo a la prevención y control de la contaminación.



La Ley Ambiental del Distrito Federal específicamente en lo relativo a la prevención y control de la contaminación relacionado con fuentes fijas de competencia del Distrito Federal.

El Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal.

El acuerdo por el que se Delega al Secretario del Medio Ambiente y en los Directores Generales de Prevención y Control de la Contaminación y de Proyectos Ambientales la Facultad de Celebrar, Otorgar y Firmar en Representación del Departamento del Distrito Federal, los Actos Jurídicos que Señalan.

El Decreto por el que se expide el Programa de Contingencias Ambientales Atmosféricas del Distrito Federal.

El Reglamento de Verificación Administrativa Para el Distrito Federal.

El Decreto por el que se Adiciona un Artículo Transitorio al Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

Con respecto a las Normas aplicables en materia ambiental para la observancia de las obligaciones establecidas en la Legislación Ambiental Vigente para la realización de Visitas de Verificación Administrativa en materia ambiental, algunas de las más importantes se indican a continuación;

NOM-052-ECOL-1993- Residuos Peligrosos. Listado y límites. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de octubre de 1993.



NOM-043-ECOL-1993- Que establece los niveles máximos permisibles de emisiones a la atmósfera de partículas sólidas provenientes de Fuentes Fijas.

NOM-085-ECOL-1994- Contaminación atmosférica- Fuentes Fijas que utilizan combustibles fósiles sólidos, líquidos o gaseosos o cualquiera de sus combinaciones

NOM-081-ECOL-1994- Fuentes Fijas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1995.

NOM-092-ECOL-1995- Que establece la instalación de sistemas de recuperación de vapores de gasolina; Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de septiembre de 1995.

NOM-002-ECOL-1996.- Límites permisibles de contaminantes en descargas de aguas residuales en los sistemas de drenaje y alcantarillado urbano o municipal; Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de junio de 1998.

En la actualidad la necesidad que rige a la Ciudad de México, en materia ambiental, contempló un cambio en su ordenamiento jurídico, y en razón de lo anterior es pertinente hacer un breve comentario al respecto, ya que el 13 de enero del 2000 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley Ambiental, para lo cual un grupo de legisladores y grupos ambientalistas analizó, lo que sería sin duda el nuevo ordenamiento rector en materia ambiental en el Valle de México, adecuado a las condiciones ambientales actuales prevalecientes.

Es importante hacer referencia a los preceptos legales que determinan las facultades y competencias del Gobierno del Distrito Federal, en materia ambiental conforme lo establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al



Ambiente mismos que se encuentran consagrados en los artículos 9 y 10 del ordenamiento jurídico precitado.

Asimismo, los Estados podrán suscribir con sus Municipios convenios de coordinación, previo acuerdo con la Federación, a efecto de que éstos asuman la realización de las funciones. De acuerdo a lo establecido por el artículo 20-Bis 2 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Cuando una región ecológica se ubique en el territorio de dos o más entidades federativas, el Gobierno Federal, el de los Estados y Municipios respectivos, y en su caso el del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, podrán formular un programa de ordenamiento ecológico regional. Para tal efecto, la Federación celebrará los acuerdos o convenios de coordinación procedentes con los gobiernos locales involucrados de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 Bis 4 del ordenamiento jurídico en referencia.

De acuerdo con el Artículo 149 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *"Los Estados y el Distrito Federal regularán la realización de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas, cuando éstas afecten el equilibrio de los ecosistemas o el ambiente dentro de la circunscripción territorial mexicanas que resulten aplicables."*

La legislación local definirá las bases a fin de que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios coordinen sus acciones respecto de las actividades a que se refiere el precepto jurídico referido.

1.3.1 VISITAS DE VERIFICACION ADMINISTRATIVA

Aún cuando el proceso de deterioro del medio ambiente en el Distrito Federal se recrudeció a finales del siglo pasado, es en las décadas de los 40's y 50's del siglo



pasado, que se inicia la regulación de algunos aspectos ambientales, y hasta la década de los 70's cuando las extintas Secretarías de Salubridad y Asistencia y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, iniciaron actividades de inspección y vigilancia fundamentadas en las disposiciones legales establecidas en el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y en las primeras Normas Oficiales emitidas por la entonces Secretaría de Industria y Comercio.

El año de 1984 cuando los sustentos legales para el desarrollo de las actividades de inspección cambian con base en la modificación de la Ley Federal de Protección al Ambiente, la cual en ese entonces contaba con dos años de vigencia. En ese mismo año, la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología adquiere las facultades para realizar actividades de inspección y vigilancia, facultades que fueron reforzadas en 1988 con la entrada en vigor de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, dando lugar por primera vez a la elaboración de un manual de procedimientos administrativos para llevar a cabo visitas de inspección conforme a los ordenamientos legales de la época.

"La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada el 28 de enero de 1988 en el Diario Oficial de la Federación, es el ordenamiento legal en el que por primero vez se otorgan atribuciones al Departamento del Distrito Federal para realizar actividades de inspección y vigilancia en materia ambiental, no obstante, fue hasta noviembre de 1992, cuando se delegó mediante acuerdo al titular de la extinta Dirección de Ecología las facultades para vigilar, en el ámbito de competencia del Distrito Federal, la observancia de las disposiciones legales y administrativas en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, emitir órdenes de inspección, requerir información, calificar las infracciones e imponer sanciones administrativas."¹⁴

¹⁴ López, Gabriela. Prevención y Control de la Contaminación en Fuentes Fijas. Departamento del Distrito Federal Secretaría del Medio Ambiente. México 1996. pág.43



Con base en lo anterior la entonces Dirección de Ecología del Departamento del Distrito Federal, se abocó a la tarea de implantar, en apego a derecho, el procedimiento técnico legal administrativo de inspección y vigilancia para verificar, mediante visitas de inspección en fuentes fijas, el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable; dictar medidas correctivas a los responsables de las fuentes fijas que incurrieran en infracción; y mediante resolución administrativa, otorgar plazos para la ejecución de las medidas correctivas e imponer las sanciones a que se hubiese hecho acreedor el propietario o poseedor de la fuente fija. Esto permitió poner en marcha en 1993 el Programa de Inspección y Vigilancia en materia ambiental.

El 15 de septiembre de 1995, con la publicación del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, se le confieren a la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación atribuciones para vigilar, en el ámbito de competencia del Distrito Federal la observancia de la normatividad en materia ambiental, así como la tramitación de los procedimientos en materia ambiental e imponer las sanciones administrativas, lo que ha permitido hasta la fecha dar continuidad al Programa de Verificación y Vigilancia. Hasta esas fechas los procedimientos técnico administrativos de Verificación y Vigilancia se realizaban de conformidad a lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como lo establecido en al Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En fecha 19 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el cual es de observancia para todas las dependencias de la administración pública central y órganos del Distrito Federal, dicho ordenamiento jurídico establece los lineamientos administrativos que debe de cumplir todo acto administrativo.

Con la entrada en vigor de la Ley Ambiental del Distrito Federal el 9 de julio de 1996 y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal se



establecieron los actos y procedimientos que las autoridades del Distrito Federal en el ejercicio de sus facultades y competencia de Verificación y Vigilancia deben de cumplir para garantizar que sus actuaciones se conduzcan con legalidad, agilidad, imparcialidad, honestidad y profesionalismo, brindando certidumbre jurídica a los particulares.

"También se otorgaron facultades para tramitar los procedimientos administrativos en materia ambiental, así como la imposición de sanciones administrativas, lo que ha permitido dar continuidad al programa de inspección y vigilancia implantado por la extinta Dirección de Ecología. Hasta esas fechas el procedimiento técnico administrativo de inspección y vigilancia se realizaba en apego a lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al ambiente y el procedimiento administrativo de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. El 9 de julio de 1996 entró en vigor la Ley Ambiental del Distrito Federal, consagrándose en un capítulo el procedimiento de Verificación Administrativa y las facultades de la Autoridad ambiental para realizar dichas diligencias; El siete de abril de 1997 se publicó el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, en donde se establecieron los procedimientos y los requisitos esenciales que deben de consagrar las Visitas de Verificación para garantizar que las mismas se conduzcan con legalidad, agilidad, imparcialidad, honestidad y profesionalismo."¹⁵

El día 13 de enero de 2000, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley Ambiental del Distrito Federal misma que entró en vigor el 14 de febrero del dos mil abrogando, la del 9 de julio de 1996, cabe mencionar que este ordenamiento jurídico consagra un capítulo denominado de la Inspección y Vigilancia que tiene como principal objetivo regular los elementos de validez que deben de observar los

¹⁵ibid. Pág.45.



procedimientos administrativos de las Visitas de Verificación, así como lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal.

1.3.2. RESOLUCION ADMINISTRATIVA

“Todo procedimiento tiende a un resultado determinado, específicamente el resultado derivado del procedimiento de inspección y vigilancia previsto en el Título Sexto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, consiste en determinar, si se observa o no el cumplimiento de la Ley, sus Reglamentos, Normas Oficiales Mexicanas en materia ecológica y demás disposiciones legales aplicables, mediante la emisión de la resolución administrativa, que es el acto de autoridad que determina la existencia o no existencia de infracciones administrativas y las sanciones correspondientes en su caso.

Dentro del procedimiento administrativo, la Resolución Administrativa es aquella por medio de la cual el referido procedimiento concluye. En ella se hace una relación de todos los antecedentes de hecho (resultados), los aspectos de derecho (considerandos) y las determinaciones correspondientes(resolutivos).”¹⁶

En materia ambiental es autoridad competente para resolver el Procurador Federal de Protección al Ambiente, de conformidad con lo que establecen los artículos 38 fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 4 de julio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación. Así mismo son competentes para resolver en esta materia, la Unidad de Verificación y las Delegaciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, de conformidad con los artículos 27, 31 y 32 respectivamente, del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría

¹⁶ González Márquez, José Juan. Derecho Ambiental. 2ª Edición. Edit. Eón. México D.F. 1994 pág. 407.



Federal de Protección al Ambiente, publicado el 17 de julio de 1992, en el Diario Oficial de la Federación.

Una vez realizada la inspección, la autoridad ordenadora, ya sea la Unidad de Verificación o de las Delegaciones Estatales, deberán llevar a cabo la calificación previa del acta de inspección, dictando las medidas de urgente aplicación, mismas que se harán del conocimiento inmediato del inspeccionado. En la resolución que se emita, se calificará de manera definitiva el acta considerando y valorando el escrito de defensa presentado por la persona inspeccionada.

Las resoluciones administrativas que se dicten en Materia Ambiental deben contener los siguientes elementos: Preámbulo, Resultando, Considerandos y Resolutivos.

Preámbulo o Visto.- Es la parte inicial de la resolución en la que se debe mencionar la Unidad Administrativa que la emite, la fecha de la emisión, el número de expediente en que se dicta y algún otro dato que se considere pertinente para efectos de control o de estadística.

Resultandos: en esta parte de la resolución se deben de mencionar todos y cada uno de los antecedentes que origina la emisión de la resolución, datos tales como la fecha y nombre de la autoridad que giro la orden de inspección, la fecha de la visita de inspección y el personal que se constituyó para llevar acabo la diligencia entre otros.

Considerandos; es en donde se deben de consignar los fundamentos legales que le dan la competencia a la autoridad para imponer las sanciones que correspondan y los antecedentes de hecho, esto es todas y cada una de las infracciones, los motivos y fundamentos que toma en cuenta la autoridad sancionadora.

Resolutivos; en esta parte la autoridad administrativa debe asentar la conclusión a la que llegó después de haber valorado y analizado el expediente, precisando la sanción impuesta por la misma, como consecuencia del incumplimiento



de una hipótesis de conducta prevista en una norma jurídica de carácter ambiental. Dicha sanción puede ser multa, clausura, temporal o definitiva, total o parcial, medidas de seguridad de urgente aplicación, arresto administrativo hasta por treinta y seis horas y demás aplicables.

De conformidad a lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, la Resolución Administrativa deberá ser emitida, dentro de los diez días hábiles siguientes y transcurridos los términos que hacen referencia los artículos 36 y 38 del mismo ordenamiento jurídico, la autoridad que conozca del procedimiento emitirá resolución, en la cual, en su caso, impondrá las sanciones y medidas de seguridad que procedan en los términos de los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables. Esta resolución se notificará personalmente al visitado dentro de los diez días hábiles siguientes. Si transcurridos los plazos a que se refiere el artículo 40, la autoridad no notifica la resolución correspondiente, se entenderá que en la visita de verificación no se encontraron irregularidades administrativas. Cabe señalar que es imposible cumplir con los términos procesales indicados, esto por falta de recursos humanos y materiales.

En otros casos, la autoridad únicamente podrá realizar visitas de verificación de carácter complementario, esto para cerciorarse de que el visitado haya cumplido con las irregularidades administrativas que se le hubiesen detectado. En estos casos, se deberán observar las formalidades que señala el Capítulo Cuarto del Título Segundo del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal. Al respecto es importante señalar que este tipo de visitas son realizadas únicamente cuando existen anomalías muy graves o por falta de tiempo no es concluida la visita de verificación o en su caso para verificar el cumplimiento de las medidas de seguridad impuestas en una visita anterior.



Los criterios establecidos en la Ruta Crítica elaborada por los asesores jurídicos de la Dirección General y los artículos 213 y 214 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, establecen que las sanciones administrativas previstas por la autoridad ambiental del Distrito Federal, en caso de incumplimiento a los preceptos establecidos por la Ley Ambiental del Distrito Federal, su reglamento, las normas ambientales y demás disposiciones que de ella emanen son sancionadas con amonestación con apercibimiento, multa por el equivalente desde veinte hasta cien mil días de salario mínimo general vigente en la región, al momento de imponer la sanción, clausura temporal o definitiva, parcial o total, y la revocación de licencias y permisos otorgados, arresto administrativo hasta por treinta y seis horas y reparación del daño ambiental. Para la imposición de las sanciones referidas se tomará en cuenta la gravedad de la infracción considerando los criterios de impacto a la salud y el ambiente, las condiciones económicas del infractor y la reincidencia si la hubiere.

1.4. MARCO CONSTITUCIONAL

México, país de grandes recursos naturales y de una gran biodiversidad, ha sufrido las secuelas de su irracional explotación y de los atentados hechos en contra del medio ambiente. Lo que lleva a hacer un esfuerzo aún más grande para buscar las soluciones necesarias que permitan llegar a resultados aún más palpables de los que hasta ahora se han logrado.

“Desde principios del siglo XX se contemplo este problema aunque en ese entonces eran aproximadamente 15 millones los habitantes del país. Los creadores de la Carta Magna de la Estados Unidos Mexicanos permitieron a la nación condicionar la utilización de los recursos, al tiempo que dieron fundamento a los poderes públicos para imponer restricciones al desarrollo de intereses económicos en busca de un desarrollo equilibrado. Bajo estos fundamentos legales fueron decretadas las primeras reservas federales y bajo este mismo fundamento el



Congreso de la Unión aprobó leyes como son: la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación (1971) y la Ley Federal de Protección al Ambiente (1982).

Si bien, la protección al ambiente ha estado en el orden jurídico mexicano desde la creación de la Constitución que regula a la República Mexicana, es necesario reconocer que la Legislación sobre el ambiente se ha modernizado a favor de llegar a un desarrollo equilibrado, así como de un sano desarrollo económico. De las más importantes reformas a la Ley fundamental fue la introducción al texto del artículo 25 constitucional la idea del cuidado del medio ambiente en aras de un desarrollo sustentable. Así mismo de los artículos 27 y 73 para el cabal cumplimiento de lo antes mencionado. Al amparo de esta última reforma fue promulgada la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; así como, de leyes locales para las Entidades Federativas.¹⁷

Las normas relativas a esto último, conllevan a la regulación de las conductas humanas que de una u otra manera pueden alterar el equilibrio de los ecosistemas, de tal modo se ha dado fundamento a 5 reglamentos sobre: Evaluación de Impacto Ambiental; Residuos Peligrosos; Transporte Terrestre de Residuos Peligrosos; Prevención y Control de Contaminación a la Atmósfera; Contaminación generada por Vehículos Automotores que circulan en el Distrito Federal, municipios y zonas Conurbadas.

Dentro de las disposiciones de nuestra Carta Magna que fundamentan la expedición de la legislación ambiental mexicana, resaltan por una parte, las referidas a la regulación de la preservación y restauración del equilibrio ecológico, y por otra al

¹⁷ González Márquez, José Juan. Derecho Ambiental. 2ª Edición. Edit. Eón. México D.F. 1994. pág. 111.



espacio aéreo como objeto de protección jurídica de la normatividad en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica.

"Como se sabe, la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se realizó con base en los artículos 27 y 73 fracción XXIX-G Constitucionales, que previamente habían sido modificados. En el primero de dichos preceptos se establece que: "La nación tendrá en todo tiempo, la facultad 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...preservar y restaurar el equilibrio ecológico..."

"Por su parte, el artículo 73 fracción XXIX-G faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."¹⁸

En relación con la primera de las normas citadas, conviene señalar que su importancia reside en el hecho de que la autoridad, mediante la imposición de modalidades, podrá sujetar las actividades de los particulares que generen o puedan generar desequilibrios ecológicos o afectar el interés público o social.

Cabe resaltar que tanto los preceptos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que se refieren a la prevención y control de la

¹⁸ González Márquez, José Juan, Revista Mexicana de Legislación Ambiental, México, Diciembre de 1999. Pág. 5.



contaminación del aire, su Reglamento en la materia, así como las normas oficiales mexicanas, contienen previsiones que deben ser observadas en la emisión de contaminantes a la atmósfera, a fin de proteger los intereses de la colectividad en el sentido de preservar el equilibrio ecológico. Un ejemplo de lo que ello significa, lo encontramos en la obligación de los particulares para respetar los niveles máximos de emisión de contaminantes a la atmósfera proveniente del escape de vehículos automotores, o de equipo e instalaciones industriales que sean consideradas por la normatividad ambiental como Fuentes Fijas.

Por otra parte, dentro de la propia Carta Magna encontramos los preceptos en los que se fundamenta la regulación de la prevención y control de la contaminación atmosférica. El objeto de protección jurídica de la legislación en la materia es el denominado espacio aéreo, el cual, en términos de lo dispuesto por los artículos 27, 42 y 48 constitucionales forma parte del territorio en donde la Nación ejerce soberanía y jurisdicción.

El primero de los preceptos citados establece en su párrafo cuarto, que corresponde a la Nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional. Por su parte, el artículo 42 de nuestra Constitución prevé dentro de los elementos que constituyen el territorio nacional, al espacio situado sobre él, en la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional.

Las disposiciones antes anotadas son importantes para la prevención y control de la contaminación atmosférica, en virtud de que a partir de ellas se fundamentan los actos de autoridad correspondientes, toda vez que el espacio aéreo es uno de los ámbitos respecto de los cuales el Estado ejerce su soberanía y jurisdicción.



Es importante señalar las disposiciones constitucionales en materia ambiental, empezando por el artículo 27 de nuestra Carta Magna que establece en su tercer párrafo lo siguiente: *"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 el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer las 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; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad"*.

También se puede señalar la fracción II del artículo tercero constitucional que establece entre los criterios de orientación de la educación pública en México, se establece en su inciso b) *"atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos..."*

El artículo 25, párrafo sexto, del mismo ordenamiento jurídico establece: *"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que*



dicte el interés público y la uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”.

Entre las facultades del Congreso de la Unión está la que establece el artículo 73, fracción XVI, cláusula 4ª, al referirse al consejo de Salubridad General “ Las medidas que el consejo haya puesto en vigor la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y prevenir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso, en los casos que le competan...”

El artículo 115, fracción V, establece lo siguiente:

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano y municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización en la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Carta Magna, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. ”

A continuación es importante señalar el análisis del contexto de la propuesta y negociación en la Cámara de Diputados, en el proyecto que adiciona un párrafo quinto al artículo 4º y reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Para llegar a tal proyecto, es necesario comentar que hubo un arduo trabajo y debate para el establecimiento del Derecho a un medio ambiente adecuado y la incorporación del concepto de un desarrollo sustentable, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el Diario Oficial de la Federación aparece el Decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo Cuarto Constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de nuestra Carta Magna consignando las iniciativas siguientes:

“A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, fueron turnadas para su estudio y dictamen las iniciativas que a continuación se señalan:

- 1. Iniciativa de reformas a los incisos a) y c) y adición de un inciso d) al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita con fecha 6 de abril de 1998 y presentada por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.*
- 2. Iniciativa de reformas y adicionales a los artículos 3, 4, 6, 25, 26, 27, 72, 73, 104, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada con fecha 23 de abril de 1998 por diputados del Grupo Parlamentario de la Revolución Democrática.*

A las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Ecología y Medio Ambiente, fueron turnadas para su estudio y elaboración del dictamen respectivo, las siguientes iniciativas:

- 1. Iniciativa de reformas y adicionales a los artículos 4 y 73 constitucionales, presentada el día 16 de octubre de 1997 por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.*



2. *Iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 27, 105, 108, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 29 de octubre de 1998 por diputados integrantes de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Verde Ecologista de México.*

De igual forma se integró una Mesa de Trabajo para el análisis de las presentes iniciativas, conformada por diversos representantes de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, misma que concluyó sus trabajos el día 3 de diciembre de 1998.

- A. *El propósito fundamental que se destaca en las iniciativas de reformas y adiciones al texto supremo, es integrar a nivel constitucional el derecho a un medio ambiente adecuado.*
- B. *Para alcanzar dicho propósito, la iniciativa presentada por los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México propuso:*
 1. *Establecer constitucionalmente el derecho a un medio ambiente adecuado que permita el desarrollo y bienestar de la población.*
 2. *Fortalecer el sistema educativo otorgado por el Estado a efecto de que éste se desarrolle en forma sostenible, tomando en consideración el constante mejoramiento espiritual del ser humano.*
 3. *Fomentar mediante la educación, la convivencia armónica y respetuosa entre la sociedad y la naturaleza.*
 4. *Fomentar las bases morales, culturales, materiales, espirituales, técnicas y científicas para el establecimiento de un modelo nacional de desarrollo sostenible, que vincule el proceso educativo con las oportunidades y necesidades de las actividades sociales y productivas nacionales.*



5. *Otorgar competencia al Congreso de la Unión para establecer leyes que establezcan la participación del Gobierno Federal, entidades federativas y municipios en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."*

De lo anterior se desprende que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales dictaminó las siguientes conclusiones:

1.- Se adiciona un párrafo quinto al artículo 4º Constitucional, pasando el párrafo quinto actual al sexto vigente y así sucesivamente, a fin de establecer el derecho un medio ambiente adecuado para el bienestar y desarrollo de la población.

2.- Se adiciona igualmente la reforma al párrafo primero del artículo 25 de la Constitución General de la República a efecto de incluir el término sustentable en relación con la rectoría del desarrollo nacional.

Es importante señalar, que en los últimos años la federación ha incrementado su vigilancia en la protección al medio ambiente, con una serie de medidas legislativas, administrativas y jurisdiccionales, que han permitido cumplir con las disposiciones constitucionales, en la actualidad la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé en distintos preceptos la regulación ambiental, sin embargo, es propio de toda Ley Fundamental regular de manera general y dejar que los órganos del Estado, se encarguen de aplicar su contenido, sin exceder lo que la misma contiene.

En razón de lo anterior resulta importante resaltar que nuestra Carta Magna consagra los principios rectores en materia ambiental, que deberán vigilar su observancia en ámbito federal, local y municipal.



1.5. MARCO NORMATIVO.

En el Distrito Federal la Secretaría en el ámbito de su competencia emitirá Leyes, ordenamientos jurídicos y normas ambientales, las cuales tendrán por objeto establecer la vigilancia en el ámbito de la competencia del Distrito Federal, respecto de la prevención y control de la contaminación, así como el cumplimiento de la observancia de las normas oficiales mexicanas y demás normatividad en materia ambiental.

En relación a las Normas Ambientales Para el Distrito Federal serán emitidas de acuerdo a lo establecido por la Ley Ambiental del Distrito Federal :“La Secretaría, en el ámbito de su competencia emitirá normas ambientales las cuales tendrán por objeto establecer: Los requisitos o especificaciones, condiciones, parámetros y límites permisibles en el desarrollo de una actividad humana que pudiera afectar la salud, la conservación del medio ambiente, la protección ecológica o provocar daños al ambiente y los recursos naturales;”

Las normas ambientales para el Distrito Federal, podrán determinar requisitos, condiciones, parámetros y límites más estrictos que los previstos en las Normas Oficiales Mexicanas y deberán referirse a materias que sean de competencia local.

En la formulación de las normas ambientales para el Distrito Federal, deberá considerarse que el cumplimiento de sus previsiones se realice de conformidad con las características de cada proceso productivo o actividad sujeta a regulación. La sociedad, las instituciones de investigación y educación superior, las organizaciones empresariales, así como las entidades y dependencias de la Administración Pública, podrán proponer la creación de las normas ambientales para el Distrito Federal.



Una vez publicada una norma ambiental para el Distrito Federal en la Gaceta Oficial, será obligatoria. Las normas ambientales para el Distrito Federal señalarán su ámbito de validez, vigencia y gradualidad en su aplicación. La elaboración, aprobación y expedición de las normas ambientales para el Distrito Federal, así como sus modificaciones, se sujetarán al siguiente procedimiento:

La Secretaría publicará el proyecto de norma o de su modificación en la Gaceta Oficial, a efecto de que dentro del plazo correspondiente, los interesados presenten sus comentarios; Se ordenará la publicación en la Gaceta Oficial de las respuestas a los comentarios recibidos así como de las modificaciones al proyecto, cuando menos 15 días naturales antes de la publicación de la norma ambiental para el Distrito Federal;

Transcurridos los plazos anteriores, la Secretaría publicará las normas ambientales en la materia como pueden ser en agua, aire, ruido, vapores, etc, para el Distrito Federal o sus modificaciones en la Gaceta Oficial. En casos de emergencia que pongan en riesgo la integridad de las personas o del ambiente, la Secretaría podrá publicar en la Gaceta Oficial normas ambientales del Distrito Federal sin sujetarse al procedimiento establecido en el artículo anterior. Estas normas tendrán una vigencia máxima de seis meses. En ningún caso se podrá expedir más de dos veces consecutivas la misma norma.

La Secretaría promoverá la creación de un sistema de certificación para el Distrito Federal, con el propósito de establecer parámetros de calidad ambiental en:

- Capacitación y formación de especialistas e instructores;
- La elaboración de bienes y productos;
- Desarrollo tecnológico y de enotecnia; y



Procesos productivos y de consumo .

Además de la regulación legal específica, se encuentran las Normas Oficiales Mexicanas relacionadas con las materias ambientales, que son de aplicación obligatoria en el Distrito Federal.

1.5.1. NORMA OFICIAL MEXICANA-043-ECOL-1993.

Esta Norma Oficial Mexicana establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de partículas sólidas provenientes de fuentes fijas; las fuentes fijas generan contaminantes como son las partículas sólidas que al combinarse en la atmósfera con otros, deterioran la calidad del aire, por lo que es necesario su control a través del establecimiento de niveles máximos permisibles de emisión que aseguren la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

El principal objeto de la norma oficial mexicana es establecer los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de partículas sólidas provenientes de fuentes fijas. Esta Norma oficial mexicana es de observancia obligatoria para los responsables de las fuentes fijas que emitan partículas sólidas a la atmósfera, con la excepción de las que se rigen por normas oficiales mexicanas específicas.

Para efectos de la Norma en referencia, se considera zona crítica por altas concentraciones de contaminantes de la atmósfera la Ciudad de México. Los niveles máximos de emisión a la atmósfera de partículas sólidas provenientes de las fuentes fijas a que se refiere el punto 1, de acuerdo con el flujo de gases son los que se establecen en la tabla 1.



Tabla 1

Niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de partículas sólidas.

Flujo de gases M ³ /min	Zonas críticas Mg/m ³	Resto del país mg/m ³
5	1536	2304
10	1148	1722
20	858	1287
30	724	1086
40	641	962
50	584	876
60	541	811
80	479	719
100	437	655
200	326	489
500	222	333
800	182	273
1000	166	249
3000	105	157
5000	84	127
8000	69	104
10000	63	95
20000	47	71
30000	40	60
50000	32	48

Para la debida Vigilancia: Por conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, los Gobiernos del Distrito Federal, de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios, en sus respectivas jurisdicciones, son las autoridades competentes para vigilar el cumplimiento de la norma oficial mexicana en referencia. El incumplimiento de la norma oficial precitada, será sancionado conforme a lo dispuesto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la



Protección al Ambiente, su Reglamento en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

1.5.2 NORMA OFICIAL MEXICANA-081-ECOL-1994.

NOM-081-ECOL-1994 Norma Oficial Mexicana, establece los límites permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición; Que la emisión de ruido proveniente de las fuentes fijas altera el bienestar del ser humano y el daño que le produce, con motivo de la exposición, depende de la magnitud y del número, por unidad de tiempo, de los desplazamientos temporales del umbral de audición. Por ello, resulta necesario establecer los límites máximos permisibles de emisión de este contaminante.

El Objeto principal de esta norma oficial mexicana, es la de establecer los límites máximos permisibles de emisión de ruido que genera el funcionamiento de las fuentes fijas y el método de medición por el cual se determina su nivel emitido hacia el ambiente. Esta norma oficial mexicana se aplica en la pequeña, mediana y gran industria, comercios establecidos, servicios públicos o privados y actividades en la vía pública.

Ruido: Todo sonido indeseable que moleste o perjudique a las personas.

Zonas Críticas Son las áreas aledañas a la parte exterior de la colindancia del predio de la fuente fija donde ésta produce las mayores emisiones de energía acústica en forma de ruido. Se indican como ZC. La emisión de ruido que generan las fuentes fijas es medida obteniendo su nivel sonoro en ponderación "A", expresado en dB (A).

Para obtener el nivel sonoro de una fuente fija se debe aplicar el procedimiento de actividades siguiente: Un reconocimiento inicial; una medición de campo; un procesamiento de datos de medición y; la elaboración de un informe de medición.



Tabla 1

HORARIO	LIMITES MAXIMOS PERMISIBLES
De 6:00 a 22:00	68 dB(A)
De 22:00 a 6:00	65 dB(A)

Respecto de la Vigilancia: La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como los Estados y en su caso los Municipios, son las autoridades competentes para vigilar el cumplimiento de la presente norma oficial mexicana.

El incumplimiento de la presente norma oficial mexicana, será sancionado conforme a lo dispuesto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

1.5.3 NORMA OFICIAL MEXICANA-085-ECOL-1994.

Norma Oficial Mexicana NOM-085-ECOL-1994 para fuentes fijas que utilizan combustibles fósiles, sólidos, líquidos o gaseosos o cualquiera de sus combinaciones, que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de humos, partículas suspendidas totales, bióxido de azufre y óxidos de nitrógeno y los requisitos y condiciones para la operación de los equipos de calentamiento indirecto por combustión, así como los niveles máximos permisibles de emisión de bióxido de azufre en los equipos de calentamiento directo por combustión. Que atendiendo a las opiniones de los sectores involucrados, se determinó modificar los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de contaminantes generados por los procesos de combustión que usan combustibles líquidos y gaseosos, e incluir combustibles sólidos.



La importancia de esta norma radica en controlar la emisión a la atmósfera de contaminantes, con la finalidad de asegurar la calidad del aire en beneficio de la salud de la población y el equilibrio ecológico. El Objeto primordial la Norma Oficial Mexicana en referencia, para fuentes fijas que utilizan combustibles fósiles, sólidos, líquidos o gaseosos o cualquiera de sus combinaciones, que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de humos, partículas suspendidas totales, bióxido de azufre y óxidos de nitrógeno y los requisitos y condiciones para la operación de los equipos de calentamiento indirecto por combustión; así como los niveles máximos permisibles de emisión de bióxido de azufre en los equipos de calentamiento directo por combustión.

Los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de humos, partículas suspendidas totales, óxidos de nitrógeno y bióxido de azufre de los equipos de combustión de las fuentes fijas a que se refiere esta Norma Oficial Mexicana, son los establecidos en las Tablas 4 y 5.

Cuando existan dos o más ductos de descarga cuyos equipos de combustión utilicen en forma independiente o conjunta combustibles fósiles, sólidos, líquidos y gaseosos, podrán sujetarse a los valores de emisión contemplados en las tablas 4 y 5, o ponderar las emisiones de sus ductos de descarga en función de la capacidad térmica del equipo o conjunto de equipos de combustión mediante la utilización de la ecuación (1) y de la combinación de los combustibles fósiles utilizados de acuerdo a la tabla 1.



Las fuentes fijas cuya capacidad total en equipos de combustión sea mayor a 43,000 MJ/h, deberán respaldar el total de las emisiones de bióxido de azufre con certificados de emisión, los cuáles serán asignados con base en los niveles regionales establecidos en la tabla 2 y no deberán sobrepasar los límites de emisión ponderada indicados en la tabla 5.

TABLA 2

REGIÓN	EMISIÓN DE SO ₂ (Kg/10 ⁶ Kcal)
Zona Metropolitana de la Ciudad de México	0.36
Zonas críticas	1.44

Los combustibles que se distribuyan en México deberán cumplir con la calidad ecológica necesaria para cumplir con los límites máximos permisibles de contaminantes establecidos en esta Norma. Las empresas que suministren combustibles sólidos y líquidos deberán certificar en las facturas de embarque de éstos, el contenido de azufre expresado en por ciento en peso. La descarga de bióxido de azufre a la atmósfera de equipos que usen combustibles gaseosos, sólidos y líquidos o cualquiera de sus combinaciones, se calculará con base en el consumo mensual de éstos y al contenido de azufre certificado por el proveedor.

TABLA 3

Combustible	Factor de emisión Kg de SO ₂ /10 ⁶ kcal
Combustóleo con 1% en peso de azufre	2.04
Combustóleo con 2% en peso de azufre	4.08
Combustóleo con 4% en peso de azufre	8.16
Diesel con 0.5% en peso de azufre	0.91
Gas Natural	0(Cero)



Para la presente norma oficial mexicana se consideran los poderes caloríficos de los combustibles fósiles sólidos, líquidos y gaseosos indicados en el anexo 4.

Respecto a la Vigilancia: La Secretaría de Desarrollo Social por conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como los Gobiernos del Distrito Federal, de las entidades federativas y, en su caso, de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, vigilarán el cumplimiento de la presente Norma Oficial Mexicana.

El incumplimiento de la Norma Oficial Mexicana de referencia, será sancionado conforme a lo dispuesto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, su Reglamento en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera y los demás ordenamientos jurídicos aplicables.

Cabe hacer referencia que la tabla cuatro dejó de tener vigencia hasta el 31 de diciembre de 1997, aplicándose actualmente la tabla cinco.

TABLA 5

1° ENERO DE 1998 EN ADELANTE.

CAPACIDAD DEL EQUIPO DE COMBUSTION MJ/h	TIPO DE COMBUSTIBLE EMPLEADO	DENSIDAD DE HUMO	PARTICULAS (PST) mg/m ³			BIOXIDO DE AZUFRE ppm V (kg/106 kcal) (1) (2)			OXIDOS DE NITRÓGENO ppm V (kg/106 kcal) (1)			EXCESO DE AIRE DE COMBUSTIÓN N % volumen (5)	
			Número de mancha u opacidad	ZMCM	ZC (3)	RP	ZMCM	ZC (3)	RP	ZMCM	ZC (4)		RP
Hasta 5,250	Combustible gasóleo	3	NA	NA	NA	550 (2.04)	1,100 (4.08)	2,200 (8.16)	NA	NA	NA	50	
	Otros líquidos	2	NA	NA	NA	550 (2.04)	1,100 (4.08)	2,200 (8.16)	NA	NA	NA		
	Gaseosos	0	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA		
De 5,250 a 43,000	Líquidos	NA	75 (0.106)	350 (0.497)	450 (0.639)	550 (2.04)	1,100 (4.08)	2,200 (8.16)	190 (0.507)	190 (0.507)	375 (1.0)	40	
	Gaseosos	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	190 (0.486)	190 (0.486)	375 (0.959)		
De 43,000 a 110,000	Líquidos	NA	60 (0.085)	300 (0.426)	400 (0.568)	550 (2.04)	1,100 (4.08)	2,200 (8.16)	110 (0.294)	110 (0.294)	375 (1.0)	30	
	Gaseosos	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	110 (0.281)	110 (0.281)	375 (0.959)		
Mayor de 110,000	Sólidos	NA	60 (0.090)	250 (0.375)	350 (0.525)	550 (2.16)	1100 (4.31)	2200 (8.16)	110 (0.309)	110 (0.309)	375 (1.052)	25	
	Líquidos	NA	60 (0.085)	250 (0.355)	350 (0.497)	550 (2.04)	1100 (4.08)	2200 (8.16)	110 (0.294)	110 (0.294)	375 (1.0)		
	Gaseosos	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	110 (0.281)	110 (0.281)	375 (0.959)		



TABLA 6

MEDICION Y ANALISIS DE GASES DE COMBUSTION

CAPACIDAD EQUIPO COMBUSTIÓN MJ/h	DEL DE	PARÁMETRO	FRECUENCIA MÍNIMA DE MEDICIÓN	TIPO DE EVALUACIÓN	TIPO DE COMBUSTIBLE
Hasta 5,250		Densidad de humo	1 vez cada 3 meses	Puntual (3 muestras); mancha de hollín	Líquido y gas
		CO ₂ , CO, O ₂ , N ₂	1 vez cada 3 meses	Puntual (3 muestras); ver anexo 3	Líquido y gas
		SO ₂	1 vez cada 3 meses	Medición indirecta a través de certificados de calidad de combustibles que emita el proveedor	Líquido
De 5,250 a 43,000		Partículas suspendidas totales	Una vez por año	Isocinético (mínimo durante 60 minutos); 2 muestras definitivas (2)	Líquido
		NO _x	Una vez por año	Continuo (4); quimiluminiscencia o equivalente	Líquido y gas
		SO ₂	Una vez por año	Medición indirecta a través de certificados de calidad de combustibles que emita el proveedor	Líquido
		CO ₂ , CO, O ₂ , N ₂	Diario	Puntual (3 muestras); ver anexo 3 o equivalente	Líquido y gas
De 43,000 a 110,000		Partículas suspendidas totales	Una vez por año	Isocinético (mínimo durante 60 minutos); 2 muestras definitivas	Líquido
		NO _x	1 vez cada 6 meses	Continuo (4); quimiluminiscencia o equivalente	Líquido y gas
		SO ₂	Una vez por año	Medición indirecta a través de certificados de calidad de combustibles que emita el proveedor	Líquido
		CO ₂ , CO, O ₂ , N ₂	Una vez por turno	Puntual (3 muestras); ver anexo 3 o equivalente	Líquido y gas
Mayor de 110,000		Partículas suspendidas totales	1 vez cada 6 meses	Isocinético (mínimo durante 60 minutos); 2 muestras definitivas	Sólido, líquido
		NO _x	Permanente (3)	Continuo (4); quimiluminiscencia o equivalente	Sólido, líquido y gas.
		O ₂	Permanente	Continuo; campo magnético o equivalente, con registrador como mínimo ó equivalente	Líquido y gas
		SO ₂	Una vez por año	Medición indirecta a través de certificados de calidad de combustibles que emita el proveedor	Sólido, líquido

El monitoreo continuo de NO_x será permanente en las zona metropolitana de la Ciudad de México, con una duración de cuando menos 7 días una vez cada 3 meses en las zonas críticas.



CONTAMINANTES Y SUS MÉTODOS DE EVALUACIÓN PARA FUENTES FIJAS Y MÉTODOS EQUIVALENTES.

CONTAMINANTE	MÉTODO DE EVALUACIÓN	MÉTODO EQUIVALENTE
Densidad de humo	<ul style="list-style-type: none"> · huella o mancha de hollín · opacidad 	
Partículas suspendidas totales	<ul style="list-style-type: none"> · Isocinético 	
Óxidos de nitrógeno	<ul style="list-style-type: none"> · quimioluminiscencia 	<ul style="list-style-type: none"> · infrarrojo no dispersivo
Óxidos de carbono	<ul style="list-style-type: none"> · infrarrojo no dispersivo · celdas electroquímicas* · orsat (O₂, CO₂ y CO) 	
Oxígeno	<ul style="list-style-type: none"> · celdas electroquímicas · paramagnéticos 	<ul style="list-style-type: none"> · orsat (O₂, CO₂ y CO) · óxidos de zirconio (celdas electroquímicas)
SO ₂	<ul style="list-style-type: none"> · medición indirecta a través de certificados de calidad de combustibles que emita el proveedor 	Capacidad del equipo de combustión MJ/h Hasta 5,250: <ul style="list-style-type: none"> · vía húmeda (torino) · infrarrojo no dispersivo · celdas electroquímicas

1.5.4. NORMA OFICIAL MEXICANA-002-ECOL 1996.

Establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano o municipal. Esta Norma Oficial Mexicana establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano o municipal con el fin de prevenir y controlar la contaminación de las aguas y bienes nacionales, así como proteger la infraestructura de dichos sistemas, y es de observancia obligatoria para los responsables de dichas descargas. Esta norma no se aplica a la descarga de las aguas residuales domésticas, pluviales, ni a las generadas por la industria, que sean distintas a las aguas residuales de proceso y conducidas por drenaje separado. Los límites máximos permisibles para contaminantes de las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano o municipal, no deben ser superiores a los indicados en la Tabla 1. Para grasas y aceites es el promedio ponderado en función del caudal, resultante de los análisis practicados a una de las muestras simples.



LIMITES MAXIMOS PERMISIBLES

PARAMETROS(MILIGRAMOS POR LITRO, EXCEPTO CUANDO SE ESPECIFIQUE OTRA)	PROMEDIO MENSUAL	PROMEDIO DIARIO	INSTANTÁNEO
Grasas y aceites	50	75	100
Sólidos sedimentables(mililitros por litro)	5	7.5	10
Arsénico total	0.5	0.75	1
Cadmio total	0.5	0.75	1
Cianuro total	1	1.5	2
Cobre total	10	15	20
Cromo hexavalente	0.5	0.75	1
Mercurio total	0.01	0.015	0.02
Níquel total	4	6	8
Plomo total	1	1.5	2
Zinc total	6	9	12

Los límites máximos permisibles establecidos en la columna instantáneo, son únicamente valores de referencia, en el caso de que el valor de cualquier análisis exceda el instantáneo, el responsable de la descarga queda obligado a presentar a la autoridad competente en tiempo y forma que establezcan los ordenamientos legales locales, los promedios diario y mensual, así como los resultados de laboratorio de los análisis que los respaldan.

El rango permisible de pH(potencial de hidrógeno) en las descargas de aguas residuales es de 10 (diez) y 5.5 (cinco punto cinco) unidades, determinado para cada una de las muestras simples. Las unidades de pH no deberán estar fuera del intervalo permisible, en ninguna de las muestra simples.



El límite máximo permisible de la temperatura es de 40°C(cuarenta grados Celcius), medida en forma instantánea a cada una de las muestras simples. Se permitirá descargar con temperaturas mayores, siempre y cuando se demuestre a la autoridad competente por medio de un estudio sustentado, que no daña al sistema del mismo. La materia flotante debe estar ausente en las descargas de aguas residuales, de acuerdo al método de prueba establecido en la Norma Mexicana NMX-AA-006, referida en el punto 2 de esta Norma Oficial Mexicana.

Los límites máximos permisibles para los parámetros demanda bioquímica de oxígeno y sólidos suspendidos totales, que debe cumplir el responsable de la descarga a los sistemas de alcantarillado urbano o municipal, son los establecidos en la Tabla 2 de la Norma Oficial Mexicana NOM-001-ECOL-1996 referida en el punto 2 de esta Norma, o a las condiciones particulares de descarga que corresponde cumplir a la descarga municipal. Los valores de los parámetros en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano o municipal a que se refiere esta Norma, se obtendrán de análisis de muestras compuestas que resulten de la mezcla de muestras simples, tomadas estas en volúmenes proporcionales al caudal medido en el sitio y en el momento del muestreo.

Resulta procedente señalar el objeto y la importancia del Capítulo Primero para la elaboración del presente investigación, ya que sustenta las bases jurídicas y conceptuales, de igual forma incluye una breve introducción a la Administración Pública del Distrito Federal y como se encuentra distribuida en la actualidad, es fundamental respecto al tema que aborda el presente trabajo incluir cual es el concepto el origen y el objeto del Procedimiento Administrativo en México.

Por otra parte, para que la autoridad administrativa ejerza un acto de autoridad sobre los gobernados es importante fundamentar y motivar dicho acto, en ese sentido se consigna y se especifica cuales son los fundamentos legales en el



proceso de Verificación en Materia Ambiental, de acuerdo con el tema central del presente trabajo respecto del concepto de las Visitas de Verificación Administrativa se incluye en este capítulo un apartado para explicar específicamente que es una visita y además el objeto de la misma, además se aborda el tema y concepto de Procedimiento Administrativo, y en específico de la Visita de Verificación en Materia Ambiental y derivado de la calificación del expediente administrativo, necesariamente se le tiene que notificar al particular el resultado de dicho acto jurídico, desprendiéndose una resolución administrativa debidamente fundada y motivada incluyéndose en este capítulo la esencia de la resolución administrativa;

Cabe resaltar de una manera importante el Marco Constitucional, ya que como todo acto jurídico debe de estar debidamente revestido de legalidad resultando importante incluir el origen de donde emana la preservación de un medio ambiente adecuado, así como un desarrollo sustentable y el origen del acto de autoridad para realizar visitas de verificación, partiendo de que el tema central del presente trabajo se desarrolla con base en el Derecho Administrativo y Ambiental así como todo aquello que tenga que ver con el medio ambiente determinando las condiciones, criterios y lineamientos aplicables para la prevención y control de la contaminación se consigna un apartado especial que hace referencia a las Normas Oficiales Mexicanas aplicables en Fuentes Fijas para la debida observancia y aplicatoriedad de la política de Desarrollo Sustentable en beneficio del medio ambiente en el Distrito Federal denominándose Marco Normativo;

También se incluyen una serie de normas que son consideradas de mayor importancia para la aplicación de las mismas en la Ciudad de México, por lo que la aportación del capítulo primero es la columna vertebral en el desarrollo del presente trabajo; ya que representa la esencia de los conceptos y se relaciona directamente con los demás Capítulos.



CAPITULO II

POLITICAS AMBIENTALES EN EL DISTRITO FEDERAL.

2.1. Derecho Ambiental en México.

2.2. Instrumentos de Análisis Ambiental.

2.3. Contaminación del Aire por Fuentes Fijas.

2.4. Contaminación del Agua por Fuentes Fijas.

2.5. Contaminación de Ruido por Fuentes Fijas.

2.6. Suelo de Conservación.



CAPITULO II

POLÍTICAS AMBIENTALES EN EL DISTRITO FEDERAL.

2.1. DERECHO AMBIENTAL EN MÉXICO

Si se toma como referencia de origen que el Derecho Ambiental y su estudio, lo constituyen aquellas normas que regulan las conductas que pueden alterar el equilibrio que existe entre los elementos del ambiente y que pongan en peligro mediato o inmediato la continuidad de las distintas formas de vida, entonces nos explicaremos que el conjunto de normas jurídicas que integran este Derecho no pueden estar sistematizadas en un solo ordenamiento.

En razón de lo anterior y considerando que las normas que conforman al Derecho Ambiental, tienen su origen en la Carta Magna, y se encuentran dispersas en distintos ordenamientos jurídicos; si bien es cierto que se cuenta con un ordenamiento rector que es la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, el cual contiene orientaciones generales de la política ambiental, también lo es que existe la necesidad de regulaciones específicas en los distintos sectores de la protección ambiental.

En efecto y en el caso específico del Distrito Federal existen ordenamientos jurídicos rectores como lo es la Ley Ambiental del Distrito Federal que fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero del dos mil, misma que entró en vigor el quince de febrero del mismo año, así pues en dicho ordenamiento se encuentran plasmados los lineamientos políticos del desarrollo sustentable ambiental para el Distrito Federal de conformidad con el artículo 18 de la Ley en cita.



Retomando el estudio del Derecho Ambiental, es conveniente observar que se encuentran diversos ordenamientos jurídicos federales de igual jerarquía tales son los casos de la Ley de Aguas Nacionales, Ley General de Salud, Ley Federal de Metrología y Normalización, los Tratados Internacionales Ambientales, así también es necesario comentar el aspecto cuantitativo, en virtud de la gran cantidad de normas de diversa jerarquía que se derivan de las diversas leyes ambientales sectoriales; así también se tiene infinidad de reglamentos ambientales, decretos, y normas oficiales mexicanas sobre la materia.

“Uno de los aspectos importantes y necesarios para el estudio del Derecho Ambiental es el de distribución de competencias en materia ambiental entre los tres niveles de gobierno y que tiene su origen en el propio texto constitucional, han dado su origen en el propio texto constitucional dando origen a un sistema normativo federal de protección al ambiente otro estatal y otro municipal, no estando substancialmente definidos los límites de estos tres niveles competencias, por otra parte es considerable mencionar que la doctrina no ha considerado en la mayoría de sus obras abordar el estudio sistemático del Derecho Ambiental; por otra parte la jurisprudencia no ayuda en mucho en la medida de se ha ausentado en la interpretación del Derecho Ambiental, en razón de la escasa aplicación y la flexibilidad de su aplicación por parte de las autoridades administrativas.

El Derecho Ambiental para su análisis se divide en cinco partes. La primera de la Distribución de competencias entre los tres órdenes de Gobierno, la segunda en los temas de mayor importancia en la regulación de los lineamientos de prevención y control de la Contaminación como pueden ser el impacto ambiental, emisiones atmosféricas, residuos peligrosos, la realización de actividades altamente riesgosas, en una tercera parte consiste en la regulación de la responsabilidad que trae el incumplimiento, en la cuarta se incluye las formalidades de las visitas de verificación y vigilancia en materia ambiental, así como los medios con que cuentan las personas



que sufren actos de molestia para restablecer el orden jurídico cuando las autoridades ambientales se apartan de su cometido y violan los Derechos de los particulares, y finalmente se analizan los incentivos fiscales que los ordenamientos jurídicos ambientales consideran necesario regular para que los inversionistas incentiven la introducción de tecnologías de punta con la finalidad de prevenir la contaminación.¹⁹

Los primeros antecedentes, creados por la necesidad de que México contará con lineamientos reguladores de una cultura ambiental fueron a partir del decreto de las primeras reservas de la biosfera, la de Isla de Guadalupe Y Cajón del Diablo, el 27 de octubre de 1922 y 14 septiembre de 1937, respectivamente; y bajo el mismo fundamento el Congreso de la Unión aprobó Leyes tales como : la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental del 12 de marzo de 1971 y la Ley Federal de Protección al Ambiente del 11 de febrero de 1982.

Posteriormente en la Década de los ochentas, dos reformas Constitucionales precisaron las bases jurídicas de la protección al ambiente en México, la primera en 1982 introdujo al texto del artículo 25 Constitucional claramente la idea del cuidado al medio ambiente, recogiendo con esto la universal tautología del Desarrollo Sustentable.

La segunda en 1987 integró a los artículos 27 y 73 la facultad de ampliar a la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y por la otra facultar al Congreso de la Unión a bien expedir leyes que propicien la coordinación entre los tres niveles de gobierno para la atención de los problemas Ambientales.

¹⁹ Ballesteros, Raúl. Derecho Ambiental Mexicano, Fundación Universo Veintiuno, México D.F. A.C. pág. 31 y 32.



En el año de 1988 fue promulgada la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, así como leyes locales en 29 de las 31 Federativas ; 5 Reglamentos a la Ley General y 59 Normas Oficiales Mexicanas, incluyendo una de carácter emergente, así mismo es menester mencionar que existen normas ambientales que conllevan a la regulación de las conductas humanas que de una u otra manera pueden alterar el equilibrio de la biodiversidad cuyos elementos rectores constituyen los principios rectores del Derecho Ambiental.

En razón de lo anterior es de observancia que el Derecho ambiental establece reglas generales sobre aspectos básicos que son desarrollados por algunas leyes que continuación se hacen referencia; la Ley de Aguas Nacionales , Ley de Pesca, Ley Federal del Mar, Ley General de Bienes Nacionales así como de sus reglamentos.

“Así podemos señalar que todas las actividades humanas que se desarrollan con relación a las materias reguladas en estos ordenamientos deben de pasar por la evaluación de impacto ambiental previo a ser iniciadas y ya iniciadas sujetarse a las obligaciones establecidas en las Leyes específicas, por otra parte, se han creado al amparo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y con apego a lo dispuesto en la Ley de Metrología y Normalización Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ecológica, referentes a descarga de aguas residuales, monitoreo de la contaminación atmosférica así como de residuos peligrosos y contaminación atmosférica.

En esos términos podemos también referir a los tratados internacionales, Medio Ambiente en su conjunto; La atmósfera y el espacio ultraterrestre; aguas continentales; flora terrestre, fauna terrestre, escenarios de bellezas naturales y



arquitectónicas; medio marino y recursos energéticos; elementos ambientales distintos a los recursos naturales; ambiente; salud humana.²⁰

Al respecto, se ha establecido en nuestro país mecanismos de regulación de la política ambiental tanto preventivos como correctivos, entre los primeros tenemos, la Legislación Mexicana relativa a la evaluación del impacto ambiental misma que es necesaria para el inicio de cualquier actividad que pueda alterar el equilibrio ecológico, entre los segundos encontramos las distintas formas de sanción para las violaciones a la Legislación Ambiental así como las medidas de seguridad de urgente aplicación como pueden ser la suspensión de los equipos ostensiblemente contaminantes, así como la clausura de las actividades que afecten el equilibrio ecológico, podemos encontrar tres tipos de responsabilidad por actos ilícitos, la civil, la penal y la administrativa.

Vale decir que para el desarrollo del presente trabajo se considera el análisis de uno de los mecanismos correctivos más importantes de la Legislación Ambiental constituido entonces por las sanciones administrativas, consistentes en multa, clausura, arresto y decomiso, resaltando que las sanciones administrativas por incumplimiento a las obligaciones en materia ambiental son las más altas del ordenamiento jurídico mexicano, de la misma manera en que el orden jurídico mexicano en materia ambiental se ha venido desarrollando hasta nuestros días, también podemos mencionar que la gestión ambiental también ha mostrado avances

De todo lo anterior es importante contemplar que el Derecho Ambiental Mexicano enfrenta aun varios retos, en razón de las necesidades del país en materia ambiental, ya que varias de sus instituciones y procedimientos previstos para su

²⁰González Márquez, José Juan. Derecho Ambiental. 2ª Edición. Edit. Eón, México D. F. 1994. Pág. 238.



aplicación ameritan una seria revisión y actualización en los casos específicos de las disposiciones que regulan el procedimiento para la evaluación del impacto ambiental, o los procedimientos a que deben sujetarse las visitas de verificación.

2.2. INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS AMBIENTAL

“Dentro de los instrumentos más adecuados para el análisis ambiental de las Fuentes Fijas en el Distrito Federal se considera importante incluir al Programa de Ordenamiento Industrial, así como la Red Automática de Monitoreo Atmosférico, el Inventario de Emisiones y dentro de este se han incorporado nuevas categorías por su incidencia en la generación de contaminantes, incendios forestales de acuerdo a la metodología de cálculo establecida por la EPA (Agencia de Protección al Ambiente de Estados Unidos de América), Incendios en Estructuras, Rellenos Sanitarios, Fuentes Biogénicas. tendencia y estado de los contaminantes atmosféricos. Estas actividades sirven como insumo para la elaboración de informes técnicos para el diagnóstico de la calidad del aire, para evaluar la representatividad de las mediciones realizadas por las estaciones de la rama y para evaluar las medidas instrumentadas para abatir los niveles de contaminación.

Dentro de los informes o documentos de diagnóstico de la calidad del aire se considera el informe trimestral, el anual y el compendio estadístico así también se encuentra el análisis, validación y organización de datos, actualmente se ha diseñado una encuesta industrial para estimar las emisiones que se arrojan a la atmósfera, el objetivo es determinar con precisión cuales son los puntos emisores más importantes en el uso de compuestos orgánicos volátiles, para definir los equipos de control de emisiones más adecuados.

Actualmente en Distrito Federal se cuentan con 20 estaciones de tipo multicomponente, de un total de 33. Se incremento la evaluación de la calidad del



aire con sistemas de trayectoria "DOAS" para hidrocarburos como bencenos tolueno, formaldehídos y xileno; también con analizadores automáticos de detección de elementos ionizados para metano y no metano, así mismo se ha ampliado la Red Meteorológica para medir la velocidad y dirección del viento, temperatura y humedad relativa.

De igual forma se efectúa el monitoreo de partículas sólidas suspendidas y fracción respirable PM-10, con monitores manuales de alto volumen en 24 estaciones distribuidas de manera conjunta en la Red Automática tanto en la zona sur como en la norte, se ha intensificado la investigación de precipitaciones ácidas en la ZMCM, con 10 sistemas con equipo automático y con 6 con sistema manual, en las cuales además del potencial de hidrógeno que se detecta en el agua, se analizan cationes, aniones y conductividad eléctrica, es importante hacer manifiesto que la tecnología aún depende de los parámetros de medición para mejorar la veracidad de los datos así como una constante investigación, también es importante referir que muchos de los instrumentos son obtenidos en el ámbito internacional y en particular de los resultados obtenidos por la Environmental Protection Agency (EPA-USA).²¹

Al respecto es importante señalar que estos instrumentos de monitoreo referidos, actualmente se encuentran en un proceso de perfeccionamiento ya que las tendencias de la calidad del aire varían notablemente, es por ello que la Secretaría del Medio Ambiente en coordinación con Instituciones de Investigación públicas y privadas, se han abocado a la tarea de realizar las investigaciones necesarias y adecuar con tecnología de punta los instrumentos necesarios para que la Ciudad de México cuente con mecanismos de monitoreo más avanzados para estar en posibilidades de prevenir y controlar la contaminación en el Distrito Federal, así como las contingencias ambientales.

²¹Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación, Informe de Actividades 1998, Publicado el 16 de Febrero de 1999 pág. 19.



2.3. CONTAMINACIÓN DEL AIRE POR FUENTES FIJAS

En materia de contaminación atmosférica la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, ha vigilado la observancia y cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas, como son la NOM- 043-ECOL 1993, NOM-051-ECOL-1993, NOM-085-ECOL-1994, así como el cumplimiento de la Legislación Ambiental vigente para el Distrito Federal.

Es necesario conocer las tendencias de la calidad del aire en la Ciudad de México; La medición y el análisis de la calidad del aire, son importantes para definir las necesidades de política, así como la aplicación de instrumentos. Además, proporcionan una evaluación relativamente precisa del cumplimiento de las normas y constatan los avances o retrocesos logrados en la mitigación de los problemas. La calidad del aire depende del volumen de los contaminantes emitidos, de su comportamiento Físicoquímica y de las condiciones meteorológicas y climáticas que determinan su dispersión, transformación y remoción en la atmósfera.

“El inventario de emisiones es un instrumento estratégico para el manejo de la cuenca atmosférica. Refleja la intensidad de uso por parte de diferentes actores, y ofrece una idea mas precisa de los procesos económicos y urbanos que subyacen a los problemas de calidad de aire. El inventario actual data de 1994, cuando en un esfuerzo de colaboración entre el gobierno federal, local, la iniciativa privada, académicos y grupos relacionados con la temática ambiental, se publico el *Programa para Mejorar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 1995-2000*. El inventario del *PROAIRE* constituye una evolución importante en la cuantificaron de las emisiones, al tomar en cuenta inventarios anteriores Así como datos proporcionados por la UNAM y el Departamento del Distrito Federal durante 1994. Respecto a la distribución y uso de gas LP, las determinaciones experimentales del Instituto Mexicano del Petróleo muestran una contribución total de



76,414 ton/año mientras que el *PROAIRE* reporta 242,272 ton/año. Existe en total una diferencia de casi 600,000 ton/año.

El monitoreo ambiental en la Ciudad de México; Con base en la información generada por la Red Automática de Monitoreo Ambiental (*RAMA*), se emite diariamente un reporte sobre la calidad del aire en la forma del Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (*IMECA*), el cual describe numéricamente los niveles de contaminación. La determinación del *IMECA* se realiza a partir de los promedios horarios ponderados a través de los valores de referencia.

Los contaminantes generados en la *ZMVM* (Zona Metropolitana del Valle de México) se miden utilizando procesos estandarizados que permiten su comparación a nivel mundial. Las estaciones fijas de análisis continuo están ubicadas de acuerdo a criterios y normas internacionales donde es posible muestrear constantemente las emisiones de estos gases para obtener un resultado representativo de la calidad promedio del aire en toda la ciudad.

Los principales contaminantes y los efectos sobre la salud dan como Resultados inflamación pulmonar, cambios agudos en la función, estructura y metabolismo del sistema respiratorio y efectos sistemáticos en órganos blancos distantes al pulmón, como puede ser el hígado.²²

El hecho de que la Ciudad de México se rebasa la norma prácticamente todos los días del año en 1.5 o hasta 2 veces su nivel máximo indica que el 100% de la población se ve afectada por este contaminante y que incluso los adultos sanos experimenten irritaciones severas de las mucosas, resequedad y cefaleas.

2.4. CONTAMINACIÓN DEL AGUA POR FUENTES FIJAS

Para la debida respuesta y cumplimiento en la prevención de contaminantes al agua, se debe de Capacitar y actualizar al personal de la Dirección General de

²² Programa para Mejorar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 1995-2000, pág. 23.



Prevención y Control de la Contaminación, para que adquiriera los conocimientos básicos que le permitan realizar las visitas de verificación a fuentes fijas la competencia del Gobierno del Distrito Federal en materia de aguas residuales, con base en la normatividad ambiental aplicable.

Dentro de las actividades a realizar por el personal especializado en materia de aguas se encuentra el Llenado del acta circunstanciada de la visita de Verificación a fuentes fijas, Toma y manejo de muestras en aguas residuales con confiabilidad para su posterior caracterización en el laboratorio, Determinación de parámetros de campo (temperatura, pH y conductividad eléctrica).

Problemática derivada del vertimiento de descarga de aguas residuales. La contaminación del agua es considerada como uno de los problemas ambientales más graves que requiere de soluciones inmediatas. Esto se debe a la enorme cantidad de aguas residuales que se descargan en distintos cuerpos de aguas y que provocan el deterioro acelerado de los mismos. Lo anterior crea situaciones altamente adversas para nuestra sociedad y sus efectos negativos se ven reflejados principalmente en la salud de la población, en la pérdida del patrimonio ecológico y en la disminución de la disponibilidad de agua frente a una demanda cada vez mayor que limita las posibilidades de desarrollo en muchas regiones de nuestro país, así como el potencial de crecimiento de diferentes actividades como la acuicultura, la generación de energía eléctrica y el turismo entre otras.

La contaminación del agua es considerada actualmente como uno de los problemas ambientales más graves que acelera el deterioro de los cuerpos de agua, creando situaciones altamente adversas para nuestra sociedad. Los efectos negativos que genera la contaminación de aguas tales como la insalubridad, pérdida de patrimonio ecológico y la disminución de la disponibilidad de agua para la realización de diversas actividades, significa una enorme pérdida económica para nuestro país, así como un grave perjuicio a la sociedad. Actualmente, es



indispensable incrementar el índice de tratamiento de aguas residuales y promover en mayor medida cambios de producción para mejorar la calidad de las aguas descargadas.

Históricamente, los cuerpos de aguas han sido utilizados por el hombre entre otros propósitos, como recipientes de toda clase de desechos incluyendo las descargas municipales e industriales. Estas prácticas han deteriorado considerablemente los cuerpos de agua nacionales. Actualmente, la generación de los cuerpos receptores, el tratamiento de aguas residuales y cambios en métodos de producción más limpios requieren de mayor atención.

La situación actual de México De acuerdo con el Programa Hidráulico 1995-2000, existen en el país alrededor de 314 cuencas hidrológicas en total. Estudios realizados por la Comisión Nacional del Agua (CNA) revelan que tan solo en 15 cuencas se genera el 89% de la carga contaminante total, medida como DBO. Cabe señalar, según estimaciones recientes, el 50% del total de las descargas de aguas residuales se vierten únicamente en 4 cuencas; Panuco, Lerma, San Juan y Balsas. Existen otras cuencas de los ríos Blanco, Papaloapan, Culiacán, Coatzacoalcos, Valle de México, Conchos, Coahuayana, Fuerte, Yaqui, Mayo y Bajo Bravo. Asimismo, la contaminación generada por los agroquímicos ha afectado considerablemente cuencas de los ríos que descargan en el mar de Cortés.

La industria y los municipios son las principales fuentes puntuales de contaminación que están deteriorando el sistema hidrológico en nuestro país. La industria contribuye con una mayor concentración de contaminantes, mientras que los municipios vierten un mayor volumen de agua descargada. El problema que se aprecia es que México no cuenta con la Infraestructura necesaria para tratar las aguas ni para aprovechar grandes volúmenes de aguas residuales. Las estadísticas muestran que el índice de tratamiento de aguas en México es muy bajo y que el



porcentaje de aguas vertidas sin tratamiento alguno sigue siendo excesivamente elevado.

De acuerdo con cifras obtenidas del Programa Hidráulico, el volumen de las descargas de aguas residuales industriales por año fue aproximadamente de 2.05 km³ , contra 7.3 km³ , de volumen descargado por los municipios. Es decir, las descargas domésticas resultaron 3.6 veces mayor a las industriales del país. Se estima que para el año 2000 se generaran 7.7km³/año de descargas domésticas mientras que la industria aumentará sus descargas a 2.1 km³/año. La contaminación por afluentes industriales se concentra en treinta y una de las trescientas catorce cuencas hidrológicas del país. Una alta proporción de la contaminación industrial del país se concentra en solo tres ciudades: México, Guadalajara y Monterrey, las cuales generan aproximadamente el 34% del total de aguas residuales del país. Las industrias que más contaminan son las azucareras, alimenticia, vitivinícola, celulosa y papel, textil, química, extracción del petróleo crudo y gas natural, petroquímica y curtiduría. Dependiendo del giro industrial es posible encontrar materia orgánica, metales pesados, grasas y aceites, sales, fenoles, detergentes, ácidos e incluso residuos tóxicos disueltos en proporciones que constituyen un enorme riesgo ambiental.

"El problema de la contaminación de aguas es generada principalmente por fuentes puntuales difusas. Las primeras son fuentes claramente identificadas como la industria y los municipios. Las fuentes difusas son aquellas sobre las cuales es difícil determinar la responsabilidad por el daño, por ejemplo, la contaminación que producen los tiraderos a cielo abierto y el uso indiscriminado de fertilizantes y plaguicidas son prácticas que contaminan de forma indirecta a los cuerpos de aguas."²³

²³Prevención y Control de la Contaminación en Fuentes Fijas, Departamento del Distrito Federal, Secretaría del Medio Ambiente, Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación en Fuentes Fijas. Varios Autores México D.F.1997, pág. 39.



Los principales tipos de contaminantes son las sustancias orgánicas, inorgánicas, microorganismos, radiactivos, adicionalmente contaminación térmica. Los principales compuestos orgánicos que se encuentran en las aguas residuales son las proteínas, carbohidratos y lípidos. Estas sustancias son susceptibles de ser biodegradadas por poblaciones heterogéneas de microorganismos, mediante una fermentación aeróbica o anaerobia. En la descomposición aeróbica se utiliza el oxígeno libre, dando como productos finales, dióxido de carbono, agua, alcoholes, amoníaco, nitratos y ácidos orgánicos. La fermentación anaerobia, se lleva a cabo en ausencia de oxígeno libre, y sus productos finales se caracterizan por producir olores desagradables, tales como el ácido sulfhídrico, metano, mercaptanos, hidrógeno y fenoles. La calidad del medio ambiente se ha visto en las últimas décadas seriamente afectadas por el manejo y disposición inadecuada de considerables cantidades de desechos, generados en los grandes núcleos de población y centros industriales.

El deterioro en la calidad de los diferentes cuerpos de agua, en consecuencia directa del vertido sin previo tratamiento de las aguas residuales municipales, agrícolas e industriales, que contienen grandes cantidades de sustancias contaminantes; la naturaleza de estas y sus efectos sobre los cuerpos de agua, variaran dependiendo del origen de las aguas residuales, las concentraciones de las sustancias contaminantes, los volúmenes descargados y de las características de los propios cuerpos de agua.

El fuerte deterioro que han sufrido los cuerpos de aguas en México, ocasionado por el vertimiento de descargas de aguas residuales, justifica al estado para invertir y obligar a los responsables a tratar sus aguas residuales. El Gobierno Federal ha intentado mitigar al máximo el impacto ambiental negativo que generan las industrias y los municipios a través de regulaciones, que prohíben el vertimiento de aguas residuales sin tratamiento previo o aquellas que se excedan de los límites máximos permisibles establecidos en las diferentes disposiciones normativas. Sin embargo, la legislación referente control de la contaminación de aguas no ha sido



eficaz para revertir esta tendencia que esta significando un alto costo para la sociedad.

Los efectos de la contaminación sobre la salud de la población son claramente visibles. Por un lado, el consumo de agua contaminada, almacenada de bacteria y microorganismos, es responsable de una gran cantidad de padecimientos gastrointestinales. La disposición de excretas ha incrementado los riesgos de brotes de cólera a partir de 1994. Por otro lado, la agricultura hace uso de aguas residuales para irrigar sus plantaciones, aun cuando esta agua contiene diversos tipos de contaminantes como desechos humanos y compuestos tóxicos provenientes de las industrias y del mismo sector agrícola. El resultado de esta práctica ha sido el cultivo de productos contaminados que terminan contaminando a la población. El costo por los daños a la salud es alrededor de 3 mil 600 millones de dólares. De acuerdo con la Secretaría de Salud, en 1990 las enfermedades gastrointestinales fueron la primer causa de mortalidad infantil en nuestro país.

La pérdida de patrimonio ecológico se presenta en la forma de eutroficación de lagos y ríos, desequilibrios de ecosistemas y daños irreversibles sobre diversas especies vegetales y animales. Un indicador que refleja la alteración de la calidad de los cuerpos de aguas superficiales es precisamente la infestación de malezas acuáticas. De acuerdo con estudios realizados por las autoridades hidráulicas, existen 68,000 hectáreas infestadas con maleza acuática en 268 cuerpos de aguas del país, 10,000 km. de canales y 14,000 km. de drenes. Este problema propicia el desarrollo de insectos y otros organismos vectores de enfermedades, desalienta el desarrollo de actividades, recreativas, afecta la pesca, y la navegación, provoca una pérdida excesiva de agua por evapotranspiración, disminuye la capacidad de los embalses, impide el uso eficiente de las obras hidráulicas e incrementa los costos de operación de las mismas. Podemos mencionar dos ejemplos concretos de actividades económicas que se encuentran supeditadas al rescate del patrimonio



ecológico, en específico de los sistemas hidrológicos: la acuicultura y el turismo. Para poder desarrollar ambas actividades es indispensable dejar de deteriorar las lagunas costeras y los demás cuerpos de agua.

La prevaledida de aguas contaminadas en todo el país esta afectando la posibilidad de desarrollo de determinadas actividades industriales que utilizan este recurso como medio de producción en distintos procesos. Esto a su vez esta impidiendo el desarrollo de diversas regiones del país. El vertimiento de mayores concentraciones de contaminantes en el agua disminuye drásticamente su disponibilidad lo cual eleva los costos de abastecimiento a cifras elevadas. Según la Red Nacional de Monitoreo de la Calidad de Agua, se observó que las condiciones actuales es difícil el aprovechamiento del agua superficial por la industria, ya que el 58% se clasifica como contaminada y el 21% como fuertemente contaminada. Por esta razón es indispensable mejorar la calidad del agua de las descargas para que el agua residual pueda ser reutilizada por la industria.

2.5. CONTAMINACIÓN DEL RUIDO POR FUENTES FIJAS

La contaminación del Ambiente por la Emisión de Ruido de Fuentes Fijas; para internarnos en este tema primeramente habría que empezar por conocer a fondo varios conceptos empezando primeramente por el concepto de Ambiente. La palabra ambiente se utiliza para designar genéricamente todos los sistemas posibles dentro de los cuales se integran los organismos vivos. Estos organismos, a su vez, se presentan como sistemas. Entrando en materia hay que comenzar por decir que el ambiente de un sistema humano no consiste simplemente en el conjunto de elementos que están en las cercanías de ese sistema, contra lo que pudiera dar a entender el sentido liberal de la palabra ambiente. En efecto, expresar que el ambiente de un sistema humano es su espacio circundante o entorno o quizás el resto del universo que esta en sus cercanías, representa solo una aproximación al concepto de ambiente.



Ambiente no es sinónimo de Ecología. La palabra ecología fue acuñada por el biólogo alemán Ernesto Haeckel, para designar una disciplina que estudiaba las relaciones entre el hombre y su ambiente (oikos): casa y (logos): ciencia. Lo cierto es que, como lo ha dicho Ramón Margalef, en la ecología, la tierra y la vida: En los últimos tiempos, la palabra ecología ha rebasado su contexto original y se usa con una reiteración inusitada, de modo que más urgente que introducir el tema con una definición de ecología sería quizás comentar lo que no es o no era ecología. Ambiente tampoco es sinónimo de calidad de vida, aunque al igual que en el caso anterior, ambas expresiones se encuentran íntimamente ligadas.

Esta relación se explica por el hecho de que la calidad de vida depende de una buena medida de la calidad del ambiente. El uso de la expresión calidad de la vida en la legislación ambiental está orientado a designar un objetivo que se pretende alcanzar a través de dicha legislación y que consiste en la protección de la calidad de la vida.

El concepto de calidad de vida está asociado estrechamente con el desarrollo humano. La idea de que el desarrollo es algo más que el crecimiento económico, no es nueva. Lo nuevo es la importancia de que manera progresiva se le está dando en los círculos económicos tanto al concepto como a los índices que reflejaría el desarrollo humano, a partir de las ideas expuestas en los informes que, desde 1990 y anualmente elabora el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las industrias ocupan una parte importante del ambiente construido y sus actividades ejercen una influencia determinante sobre el medio ambiente en general. Esta influencia se refiere al ambiente construido del que forman parte las industrias, pero también al medio natural en el que sustentan y desarrollan las actividades industriales, esto es, a las fuentes de aprovisionamiento de energía y de recursos naturales que son necesarios para los procesos industriales, así como a los suelos, agua y aire en los que descargan los residuos sólidos, líquidos y gaseosos, que generan las actividades industriales.



Los problemas ambientales que crean las actividades industriales tienen que ver, dicho de una manera general, con la falta de adecuación de los respectivos procesos productivos al medio natural en que se apoyan, pero también el medio construido dentro del cual tienen lugar. Uno de los aspectos más relevantes de los efectos negativos de las actividades industriales en el ambiente esta constituido por la concentración excesiva de las industrias en los grandes centros urbanos, como la consecuencia de decisiones erróneas, desde el punto de vista ambiental, sobre la localización de las empresas. Lo anterior ha determinado que las instalaciones industriales se hayan concentrado en los grandes centros urbanos, cuyas graves carencias de suelo, equipamiento, vivienda y servicios públicos, se han visto agravadas.

El llamado progreso material de las sociedades modernas lo han convertido en un factor que cada día influye más negativamente sobre la salud humana, y en general, sobre el bienestar de las personas, como consecuencia de la introducción de todo tipo de máquinas y artefactos cuyo uso y abuso ha creado un ambiente sonido, al que al ser humano no esta adaptado. Este fenómeno se presenta con particular intensidad en los grandes centros urbanos, donde las condiciones de hacinamiento los transforman en verdaderos infiernos acústicos, como ocurre por ejemplo en determinadas zonas de la Ciudad de México.

Acústica: La ciencia del sonido, incluyendo su producción, transmisión, recepción y efectos. De una habitación, aquellas cualidades que determinan conjuntamente el carácter de la habitación con respecto a la percepción auditiva humana. El sonido nos proporciona agradables experiencias en la audición de la música o en la escucha del canto de los pájaros. Nos posibilita la comunicación hablada con la familia y los amigos. Nos alerta o previene en múltiples circunstancias : el timbre del teléfono, la llamada a la puerta, etc. En el mismo sentido, dices que hay sonido cuando un disturbio que se propaga por un material elástico causa una alteración de la presión o un desplazamiento de las partículas del material que pueden ser reconocidos por una persona o por un instrumento. La velocidad del



sonido es la velocidad a la que se desplazan las ondas sonoras. La temperatura del aire tiene un efecto significativo sobre la velocidad del sonido.

La velocidad aumenta en aproximadamente 0.61m/seg por cada aumento de 1°C en la temperatura. En casi todos los problemas de control de ruido, se puede asumir que la velocidad del sonido es independiente de la frecuencia y de la humedad.

“La frecuencia de un fenómeno periódico, como una onda sonora, es el numero de veces que este fenómeno se repite a si mismo en un segundo (el numero de ciclos por segundo); La longitud de onda de un sonido es la distancia perpendicular entre dos frentes de onda que tienen la misma fase. Esta longitud es la misma distancia que la recorrida por la onda sonora en un ciclo completo de vibración. La longitud de onda se expresa en metros o pies, dependiendo del sistema de unidades empleado. Los componentes de frecuencia de las ondas sonoras complejas pueden medirse empleando analizadores de espectro. La difracción del sonido es el cambio en la dirección de la propagación de las ondas sonoras cuando chocan con un obstáculo; La emisión de la energía acústica (potencia sonora) de las fuentes que encontramos en la mayoría de los trabajos sobre control del ruido es relativamente pequeña en términos absolutos. La potencia sonora suele expresarse en vatios o picotazos (millones de una millonésima de un vatio); un picotazo es igual a 10 a la -12 vatios. La potencia instantánea (la tasa a la que la energía sonora es radiada en cualquier instante de tiempo) fluctúa considerablemente. El valor máximo de cualquier intervalo de tiempo se define como potencia máxima. La señal sonora se convierte en otra eléctrica equivalente con un micrófono de alta calidad, pero como resulta aun pequeña hay que amplificarla antes de que se le pueda leer en el indicador.”²⁴

El Derecho ambiental es el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de

²⁴ Cyril M. Harris. Manual de Medidas Acústicas y Control de Ruido. Edit. MC. Graw-Hill Tercera Edición 1997 D.F. pág. 235



interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos, otra definición más resumida de derecho ambiental es que se refiere al conjunto de reglas que se ocupan de la protección jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida, en todas sus formas.

2.6.SUELO DE CONSERVACIÓN

“En la actualidad existe una significativa contaminación de suelo y subsuelo en el Distrito Federal, provocada entre otras actividades, por las de las estaciones de gasolina. Con el propósito de contener esta contaminación y remediar el suelo, se ha aplicado mayor control en las gasolineras y más exigencia en los estudios para descontaminar el suelo y el subsuelo.”²⁵

Con base a los criterios establecidos por la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación, se aplica mayor rigurosidad a los estudios de caracterización de sitios contaminados por hidrocarburos que determinan, a partir de la evaluación y análisis del suelo, subsuelo y acuíferos, el grado de afectación que presentan. Al mismo tiempo, se analizan las propuestas más adecuadas de técnicas de restauración. Esta actividad que es de gran capacidad se realiza, preferentemente en estaciones de gasolina, por la gran contaminación que provoca sus escocimientos y fugas.

Actualmente se han presentado estudios de caracterización a diversas estaciones de servicio. Como parte del proceso administrativo se concluyó la

²⁵ Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación. Informe de Actividades 1998, Publicado el 16 de Febrero de 1999. Pág. 37



evaluación de varios estudios, de los cuales ningún fue aceptado debido a que no cumplían con las disposiciones técnicas.

"Las estaciones de servicio y los autoconsumos, para garantizar el expendio y el abasto de combustibles a los vehículos, así como los distribuidores autorizados, requieren disponer de tanques de gran capacidad para el almacenamiento de estos combustibles, los que en la mayoría de los casos se encuentran instalados en forma subterránea, al igual que las líneas de distribución a los dispensarios y tomas para el despacho de combustible. Se han detectado que un gran porcentaje de las instalaciones de almacenamiento datan de las décadas de los 40's y 50's época en la que no existían especificaciones técnicas que garantizaran la hermeticidad de sus sistemas y en la que no se preveía la construcción de fosas para la retención de posibles derrames, esta situación aunada a las condiciones sísmicas del Valle de México y a la falta de mantenimiento preventivo y correctivo de esta infraestructura, propicio la contaminación del suelo y subsuelo por hidrocarburos alcanzado en algunos casos esta contaminación a los mantos fríaticos.

Estas conclusiones se basan en los resultados obtenidos en los procedimientos de verificación y vigilancia por parte de la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación así como de los requerimientos y denuncias ciudadanas por la emisión de olores a gasolina provenientes, en la mayoría de los casos, del sistema de drenaje y alcantarillado."²⁶

Así mismo es menester resaltar que de las visitas de verificación y vigilancia se detecto contaminación de suelo por hidrocarburos, dictándose al responsable y/o propietario de la Fuente Fija las medidas de seguridad necesarias para la restauración del suelo y el subsuelo y en su caso la extracción de hidrocarburos en

²⁶ Prevención y Control de la Contaminación en Fuentes Fijas. Departamento del Distrito Federal. Secretaría del Medio Ambiente, Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación. Varios Autores. México 1997, pág. 46.



su fase líquida, con lo que se puede mencionar que se ha logrado la restauración significativa de varios establecimientos implicados en dichas circunstancias.

Cabe hacer referencia que hasta la fecha no existe una norma específica aplicable en materia de Suelo de Conservación, sin embargo la Ley Ambiental Local Vigente contempla un capítulo relativo en la materia, pero sin duda es necesario la creación de una norma reguladora en la materia.

La necesidad de incluir el capítulo de referencia se origina en razón de que en el Distrito Federal a lo largo de los últimos años y de acuerdo a la problemática ambiental prevaeciente, se han buscado los mecanismos necesarios para la prevención y control de la contaminación ambiental, creándose los principios e instrumentos de la política ambiental de desarrollo sustentable, basados en los principios rectores establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos específicamente en el artículo cuarto donde consigna que toda persona tiene Derecho a un Medio Ambiente Adecuado para su salud y bienestar por lo tanto dicha política en el Distrito Federal se encuentra enfocada principalmente para hacer efectivo tal derecho por lo que el presente capítulo es de gran trascendencia sobre todo porque consigna los principios e instrumentos aplicados en beneficio del ecosistema de la Ciudad de México.

Así mismo para la debida observancia de la Legislación Ambiental vigente en el Distrito Federal es necesario conocer los preceptos que dan origen a un Derecho Ambiental ya que el estudio del mismo es relativamente bisoño, pero la problemática ambiental en la actualidad acrecienta la creación de nuevas normas y reglamentos, así como criterios y mecanismos para la debida observancia de dicha legislación; por lo que es importante el estudio del Derecho Ambiental.

Por otra parte se consigna en el presente capítulo de una forma breve los instrumentos de análisis ambiental utilizados en la prevención y Control de la



Contaminación en la Ciudad de México, y para el estudio del medio ambiente así como los daños ocasionados al mismo, se ha dividido en cuatro materias que son contaminación al aire, agua, suelo y la contaminación por ruido observándose en el presente capítulo específicamente cuales son los factores que originan la contaminación en estas materias y los instrumentos para aplicar la vigilancia en la prevención y control, explicándolo de una manera sencilla y breve para la debida comprensión del lector.

La importancia del capítulo en referencia básicamente se encuentra en función de las condiciones específicas que origina la contaminación por cada una de las materias (aire, agua, ruido, suelos contaminados), los daños y las condiciones especiales, por otra parte se consignan los avances tecnológicos y las necesidades que reclama la sociedad para atacar directamente los factores que originan la contaminación ambiental en la Ciudad de México.

En la actualidad y como consecuencia de una política de desarrollo sustentable es necesario aplicar los principios y lineamientos como la conservación de los recursos naturales del Distrito Federal, la corresponsabilidad y coordinación de las autoridades y la sociedad para asumir la protección al ambiente, así como la conservación restauración y manejo de los ecosistemas y el mejoramiento de la calidad del aire, del agua y del suelo del Distrito Federal, la participación ciudadana, la planeación, los convenios de autorregulación, la aplicación de los estímulos en materia ambiental, la educación ambiental, la homogeneización de la Legislación Ambiental vigente y la información necesaria sobre el medio ambiente a la población y autoridades competentes.



CAPITULO III

DEFICIENCIAS DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN REALIZADAS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACION.

3.1. Tipos de Visitas de Verificación.

3.1.1. Procedimiento de Visitas de Verificación en Materia Ambiental.

3.2. Requisitos para el Cumplimiento de la Visita de Verificación conforme a lo dispuesto por el artículo 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

3.3. Elementos de la Visita de Verificación.

3.4. Elementos del Acta Circunstanciada.

3.5. Contestación al Derecho de Audiencia



CAPITULO III

DEFICIENCIAS DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN REALIZADAS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACION.

3.1.TIPOS DE VISITAS DE VERIFICACIÓN.

De conformidad con lo señalado en el párrafo undécimo del artículo 16 Constitucional, una de las facultades con que cuenta la autoridad administrativa, ya sea de carácter federal o local, es la de poder practicar actos de molestia a los particulares con la finalidad de vigilar el cumplimiento de las leyes, siendo definidos dichos actos como visitas de verificación.

El principio de legalidad, plasmado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que nadie podrá 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 del procedimiento. Con lo que se desprende que toda visita de verificación deberá sujetarse a dichos principios, con la finalidad de que no sean vulnerados los derechos subjetivos públicos de los gobernados.

De acuerdo a lo establecido en el artículo cuarto del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, Las visitas de verificación podrán ser de dos tipos: Ordinarias: son las que se realizan en días y horas hábiles (de 09:00 a 18:00 horas), mismas que deberán practicarse a mas tardar al día hábil siguiente en que el verificador reciba la orden respectiva, la cual deberá llevarse a cabo con las formalidades que establecen los artículos 97 de la ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y 18, 19 y 22, del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal. Extraordinarias: Se realizan en cualquier tiempo, (siempre y cuando se hallan habilitado días y horas inhábiles y se establezca



en los documentos respectivos), y de conformidad con lo establecido en el artículo 6° del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, proceden en caso de que:

- 1) Exista denuncia escrita
- 2) Cuando por conducto de autoridades federales o locales se tenga conocimiento de un hecho que puede ser constitutivo de algún ilícito
- 3) Cuando la Autoridad se percate de posible irregularidades imputables al interesado o de que este halla incurrido en falsedad de declaración.
- 4) Cuando la Autoridad tenga conocimiento de accidentes o siniestros ocurridos en algún establecimiento.
- 5) En caso de tratarse de una visita de verificación ordinaria, el visitado proporciones información falsa o se conduzca con dolo, mala fe o violencia.
- 6) Cuando exista inminente peligro para la integridad física de las personas, la salud, la seguridad pública o el medio ambiente.

De acuerdo a lo establecido en la Ruta Crítica Interna del Procedimiento Administrativo Elaborada por la Dirección General, Si al practicar la visita de verificación no se encuentra al visitado, con fundamento en el artículo 19 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, deberá dejarse citatorio requiriendo su presencia a una hora determinada del día hábil siguiente. Dicho documento deberá contener: el nombre, denominación o razón social y domicilio del visitado, así como el domicilio donde deba llevarse a cabo la visita de verificación; datos de la autoridad que ordena la visita de verificación; número de folio de la orden de visita de verificación y número del expediente respectivo; objeto y alcance de la visita; fecha y hora en que el verificador se presentó en el establecimiento; fecha y hora en que deba practicarse la visita de verificación al día hábil siguiente; apercibimiento al visitado en el sentido de que sino acata el citatorio, la visita de verificación se realizará con cualquier persona con capacidad de ejercicio que se encuentre en el establecimiento de que se trate; nombre y firma de la persona



a quien se haya dejado el citatorio o, en su defecto, la razón de que la misma se negó a firmar, circunstancia que no afectará la validez de la diligencia, y; nombre y firma y número de credencial del verificador que elabore el citatorio.

Solamente en los casos en los que no se encuentre el propietario y/o el representante legal del establecimiento, la visita se practicará con la persona que se encuentre y sin necesidad de citatorio.

La Ruta Crítica Interna Elaborada por la Dirección General señala el origen y las facultades para la realización de las Visitas de Verificación haciendo referencia principalmente a los artículos 97 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, y el artículo 2° del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, consignando que las autoridades competentes del Distrito Federal podrán llevar a cabo visitas de verificación para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de carácter local, mismas que serán ordinarias y extraordinarias y cumplirán con los principios de unidad funcionalidad coordinación, profesionalización, simplificación, agilidad, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y auto control de los particulares. El marco legal que sustenta la competencia de las autoridades del Distrito Federal, así como las reglas que deben seguirse para practicar visitas de verificación en materia ambiental, corresponde al Titular de la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación, imponer las sanciones y dictar las medidas de seguridad que procedan por violaciones a lo dispuesto en la Legislación Ambiental, sus Reglamentos y las Normas Oficiales Mexicanas aplicables.

3.1.1. PROCEDIMIENTO DE VISITAS DE VERIFICACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL.

Es importante referir los antecedentes que originaron la realización de las Visitas de Verificación en Materia Ambiental para comprender con mas facilidad el



Procedimiento Administrativo derivado de la realización de dichas diligencias. El proceso del deterioro del medio ambiente en el Distrito Federal se recrudeció a finales del siglo pasado en las décadas de los 40 y 50 del siglo que esta por concluir, que se inicia la regulación de algunos aspectos ambientales, y hasta la década de los 70 cuando las extintas Secretarías de Salubridad y Asistencia y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, iniciaron actividades de inspección y vigilancia fundamentadas en las disposiciones legales establecidas en el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y en las primeras Normas Oficiales emitidas por la entonces Secretaría de Industria y Comercio.

“Es hasta en el año de 1984 cuando los sustentos legales para el desarrollo de las actividades de inspección cambian con base en la modificación de la Ley Federal de la Protección al Ambiente, la cual es en ese entonces contaba con dos años de vigencia. En ese mismo año, la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología adquiere las facultades para realizar actividades de inspección y vigilancia de facultades que fueron forzadas en 1988 con la entrada en vigor de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dando lugar por primera vez a la elaboración de un manual de procedimientos administrativos para llevar a cabo visitas de inspección conforme a los ordenamientos legales de la época.”²⁷

La Ley General del Equilibrio Ecológico y a la Protección al Ambiente, publicada el 28 de enero de 1988 en el Diario Oficial de la Federación, es el fundamento legal en el que por primera vez se otorgan atribuciones al Departamento del Distrito Federal para realizar actividades de inspección y vigilancia en materia ambiental, no obstante, fue hasta noviembre de 1992, cuando se delegó mediante acuerdo al titular de la extinta Dirección de Ecología las facultades para vigilar en el ámbito de competencia del Distrito Federal. la observancia de las disposiciones

²⁷López, Gabriela. Prevención y Control de la Contaminación en Fuentes Fijas, publicado por el Departamento del Distrito Federal, 1996 pág. 43.



legales y administrativas en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, emitir ordenes de inspección, requerir información, calificar las infracciones e imponer sanciones administrativas.

“La entonces Dirección de Ecología del Departamento del Distrito Federal, se aboco a la tarea de implantar, en apego a derecho, el procedimiento técnico legal administrativo de inspección y vigilancia para: verificar, mediante visitas de inspección en fuentes fijas, el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable; Dictar medidas correctivas a los responsables de las fuentes fijas que incurrieran en infracción; y mediante solución administrativa, otorgar plazos para la ejecución de las medidas correctivas e imponer las sanciones a que se hubiese hecho acreedor el propietario o el poseedor de la fuente fija.”²⁸

Esto permitió poner en marcha en 1993 el Programa de Inspección y Vigilancia en materia ambiental 15 de septiembre de 1995, con la publicación del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, se le confieren a la Dirección General atribuciones para vigilar, en el ámbito de competencia del Distrito Federal, la observancia para la prevención y control de la contaminación en fuentes fijas de la competencia local.

De conformidad con lo señalado en el párrafo undécimo del artículo 16 Constitucional, que a su letra consigna lo siguiente " La autoridad Administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de política; 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 al as formalidades prescritas para los cateos ".

Una de las facultades con que cuenta la autoridad administrativa, ya sea de carácter federal o local, es la de poder practicar actos de molestia a los particulares

²⁸ibid. pág. 44



con la finalidad de vigilar el cumplimiento de las leyes, siendo definidos dichos actos como Visitas de Verificación.

El procedimiento administrativo para la realización de las Visitas en referencia encuentra su origen en el principio de legalidad, plasmado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que nadie podrá 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 del procedimiento.

Con lo que se desprende que toda visita de verificación deberá sujetarse a dichos principios, con la finalidad de que no sean vulnerados los derechos subjetivos públicos de los gobernados.

A continuación se hace referencia al Sustento Jurídico, que rige el Procedimiento de Verificación Administrativa en Materia Ambiental para Fuentes Fijas en el Distrito Federal:

Artículo 4, 14, 16 y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 1°, 2°, 87, 88, y 115 fracciones III, IX, XII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Artículos 7, 8 y 9 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Artículos 1°, 2, 4, 5, 15 Fracción IV y 26 fracciones I, XVI, XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.



Artículos ; 1º, 2º, 5º, 6º fracción II, 9º, 18, 20, 23, 123, 124, 126, 127, 131 fracción II 135, 202 y Sexto Transitorio de la Ley Ambiental del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el trece de enero de dos mil.

Artículos ; 1º, 4º, 6º, 7º, 8º, 10, 39, 97 al 105 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal;

Artículos; 1º, 2º, 6º, 7º, fracción IV, 13, 14, 54 y 55 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal;

Artículos 1º y 3º del Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal.

Artículos ; 1º, 4º, 5º, 7º, 9º del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

El objetivo de plasmar el marco legal aplicable es establecer los lineamientos por medio de los cuales la Dirección General, verifique el cumplimiento de la Normatividad Ambiental aplicable para Fuentes Fijas, con la finalidad de prevenir el daño al medio ambiente y establecer las sanciones procedentes, así como las medidas necesarias para su mejoramiento una vez causado dicho daño, mediante la realización de políticas pertinentes y mediante la sanción de las actividades que infrinjan dicha normatividad, todo en apego al principio de legalidad.

El Procedimiento Administrativo preestablecido, tendrá como finalidad principal la realización de actos administrativos cronológicamente concatenados, tendientes a verificar el cumplimiento de la Normatividad Ambiental vigente, y en caso de incumplimiento, la Autoridad hará valer su capacidad coercitiva para sancionar u ordenar el cumplimiento de una medida de seguridad mediante la emisión de una Resolución Administrativa, en un estricto apego al principio de legalidad. Este procedimiento deberá observarse para practicar una visita de verificación a todos los



establecimientos que sean considerados por la Legislación Ambiental como Fuentes Fijas de competencia de la Administración Pública del Distrito Federal.

"Así mismo dicho procedimiento, tiene la finalidad de establecer los criterios mediante los cuales la Dirección General, ejerce sus facultades de prevención, control y vigilancia de la emisión de contaminantes generadas por fuentes fijas, desde el momento mismo en que se ordena la práctica de la Visita de verificación, hasta el momento en se notifica al particular la Resolución Administrativa que recaiga a lo observado en la misma, ya sea reconociendo el cumplimiento a la Normatividad Ambiental o sancionando y dictando medidas de seguridad en caso de incumplimiento."²⁹

De conformidad con el artículo 97 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, y artículo 2° del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, las autoridades competentes del Distrito Federal podrán llevar a cabo vistas de verificación para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de carácter local, mismas que serán ordinarias y extraordinarias, estando sujetas a los principio de unidad funcionalidad coordinación, profesionalización, simplificación, agilidad, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y auto control de los particulares.

El Artículo 9 fracción XXIX de la Ley ambiental del Distrito Federal establece que es facultad de la Secretaría del Medio Ambiente, inspeccionar y vigilar el cumplimiento de dicha Ley, así como el imponer las sanciones y establecer medidas de seguridad en los asuntos de su competencia; por otra parte, el artículo 53, fracción XXII del Reglamento Interior de Administración Pública del Distrito Federal, faculta a la Dirección General, para vigilar en el ámbito de competencia del Distrito Federal, la observancia de la Normatividad en materia Ambiental, con lo cual quedan

²⁹ Manual Administrativo Interno de la Dirección de Hidrología y Suelo, febrero de 2000, pág.25.



determinadas las facultades de esta Dirección General para poder llevar a cabo Visitas de Verificación Administrativas.

De acuerdo a lo que establece el artículo segundo fracción XXII de la Ley de Procedimiento Administrativo, el procedimiento administrativo es el 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. En razón de lo anterior resulta importante señalar que el procedimiento administrativo de visitas de verificación en materia ambiental se encuentra revestido por las formalidades y requisitos de validez que requiere, el procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración Pública del Distrito Federal, y garantizar los intereses legítimos de los Gobernados.

Los actos que desarrolle la Dirección General derivados de los actos administrativos en este caso visitas de verificación en materia ambiental y produzcan efectos en su esfera jurídica, en caso de incumplimiento a las disposiciones legales previstas en la Legislación Ambiental Vigente Aplicable dará lugar a la responsabilidad del servidor público.

El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte, sujetándose la actuación administrativa de la autoridad y la de los interesados al principio de buena fe, un requisito fundamental para la presentación de cualquier documento ante la Administración deberá de ir firmado por el interesado, aclarando que en dicho procedimiento no procederá la gestión oficiosa, quien promueva en nombre de otra persona deberá de acreditar fehacientemente su personalidad en los términos legales conducentes, en el caso de la tramitación de los procedimientos y trámites respectivos, la autoridad ambiental no podrá exigir mayores formalidades y requisitos que los expresamente establecidos en la Legislación Ambiental Vigente Aplicable, en el caso de revalidación de Registros de Aguas Residuales y Fuente Fija, así como autorizaciones y licencias o permisos el tramite deberá hacerse mediante un aviso por escrito, cabe hacer referencia que los particulares tienen el derecho de obtener la información de los procedimientos y el estado en que se



encuentran, las actuaciones serán verificadas en la Dirección General, así mismo deberán de ser redactadas en español y en su caso cuando así se requiera deberán de ser certificadas; las fechas y cantidades se escribirán con letra; cabe señalar que los incidentes que surgen dentro del procedimiento administrativo, se tramitarán de acuerdo a lo que establece la Legislación Ambiental Vigente, la autoridad ambiental tendrá las siguientes obligaciones con los particulares:

- a) solicitar la comparecencia de estos;
- b) requerir a los particulares la presentación de informes, documentos y otros datos durante la realización de la visita de verificación;
- c) hacer del conocimiento de estos respecto al estado de la tramitación del procedimiento;
- d) admitir las pruebas permitidas por la legislación ambiental vigente y recibir los alegatos mismos que deberán ser tomados en cuenta al dictar la resolución correspondiente;
- e) proporcionar información respecto de los requisitos jurídicos o técnicos que la Legislación Ambiental imponga; tratar con respeto e imparcialidad a los particulares, facilitando el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones;
- f) dictar resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio, emitiéndola en los términos legales aplicables. Es importante consignar en que momento concluye el Procedimiento Administrativo, y de conformidad con lo establecido en el artículo 87 de la Ley de Procedimiento Administrativo dicho procedimiento concluye por la resolución definitiva que emita la autoridad correspondiente, por el desistimiento, por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas y por la declaración de caducidad de la instancia.



3.2. REQUISITOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA VISITA DE VERIFICACIÓN, CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 99 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

En apego a lo señalado en el artículo 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y 18 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, solamente se podrán llevar a cabo visitas de verificación mediante orden escrita con firma autógrafa y expedida por la autoridad competente en la que deberá señalar el domicilio del visitado o ubicación del establecimiento en que se practicará la diligencia, precisarse el lugar o zona que a de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que la fundamenten, nombre del verificador que habrá de realizar la visita y número de su credencial, el número telefónico del sistema a que se refiere el artículo 9 del citado Reglamento, autoridad a la que se puede dirigir el visitado para formular quejas sobre la visita de verificación. Lo anterior con la finalidad de dar pleno cumplimiento al principio de legalidad ya antes explicado.

Una vez emitida la orden de visita de verificación; el personal expresamente comisionado en el oficio correspondiente procederá a practicarla, debiendo cumplir las siguientes formalidades que es importante puntualizar y consignarlas a continuación ya que la omisión de alguno de los requisitos que se enuncian a continuación puede producir la anulabilidad del acto administrativo:

- 1) El verificador deberá identificarse plenamente, exhibiendo credencial vigente con fotografía expedida por autoridad competente.
- 2) Deberá entregar copia de la orden de visita y carta de derechos y obligaciones del visitado.
- 3) El verificador debe solicitar al visitado que designe dos testigos, en caso de ausencia o negativa del visitado para designarlos, el verificador procederá a



designarlos, sin que afecte la validez jurídica del acto. En caso de que los testigos se ausenten durante la diligencia, el verificador solicitará al visitado designe sustitutos, y en caso de negativa el verificador procederá a designarlos.

- 4) Durante la diligencia se levantará acta circunstanciada, en la que se consignara todo el desarrollo de lo observado en el establecimiento visitado; así como los datos de referencia del establecimiento visitado teniendo como sustento legal los artículos 103 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y 29 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, de acuerdo a la ruta crítica elaborada por la Dirección General se señalan a continuación los requisitos mas importantes:

"Nombre y cargo del verificador que realiza la visita de verificación.

Descripción del documento de identificación del verificador, debiendo señalarse plenamente la autoridad que lo emite, la fecha de expedición y la vigencia del mismo.

Número y fecha del oficio de comisión que motivó la visita; numero del expediente.

Nombre, denominación o Razón Social del visitado y en su caso de su Representante Legal o persona con quien se entienda la diligencia.

Circunstancia de que fue entregada la carta de derechos y obligaciones del visitado (es muy importante entregarla antes del desarrollo de la visita ya que si no es así se están transgrediendo las garantías individuales del particular).

Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia.



Circunstancia en la que se requirió al visitado la designación de testigos, y en su caso la negativa para hacerlo y los testigos sustitutos, así como la negativa en caso de que haya sido necesario.

Descripción de los hechos omisiones o irregularidades detectadas, precisando los medios de conocimiento; así como los datos relativos a la actuación.

Descripción de materiales o sustancias que se hayan tomado como muestra para los análisis respectivos.

Declaración del visitado, si desea hacerla.

Término con que cuenta el visitado para manifestar lo que a su derecho convenga, en relación con la visita de verificación, así como la autoridad ante la cual puede realizar dicha manifestación.

Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia, y en caso de que se negaran a hacerlo, deberá asentarse, sin que afecte la validez de la misma."

Una vez concluida la diligencia, se dejará copia del acta a todos los que intervinieron en la misma, y se le indicará la autoridad que calificará dicha acta, así como el término con que cuenta para manifestar lo que a su interés convenga.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, el verificador deberá entregar a su superior jerárquico, el acta de la visita de verificación practicada, el día hábil siguiente a aquel en que se concluya la visita de verificación. Una vez concluida la visita de verificación, conforme a lo dispuesto por el artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, así como por el 36 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, el visitado tiene el derecho de



formular por escrito las observaciones que considere oportunas y presentar las pruebas pertinentes para demostrar su dicho dentro de los cinco días hábiles posteriores a la práctica de la visita de verificación. En caso de que en el escrito de referencia el visitado presente las pruebas que considere pertinentes, de conformidad con lo señalado por el artículo 38 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, la autoridad competente tiene el término de tres días hábiles para acordar su admisión, fijando en el mismo proveído la fecha en que se realizará la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, dentro de los cinco días hábiles siguientes al en que se notifique dicho proveído. Durante la audiencia se levantará acta suscrita por los que hayan intervenido en la diligencia.

La falta de comparecencia por parte del visitado, no será obstáculo para que la autoridad competente emita la resolución de referencia, y con fundamento en el artículo 37 del citado Reglamento, se tendrán por ciertos los hechos, omisiones o irregularidades consignadas en el acta de visita. Una vez transcurridos los términos señalados con anterioridad, la autoridad cuenta con un término de diez días hábiles para emitir la resolución administrativa que conforme a derecho corresponda, las cuales deberán estar debidamente fundadas y motivadas, citando con precisión los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso concreto, todos estos preceptos deben constar en la misma, la cual puede ser de dos tipos:

Aquellas en las que no se encontraron irregularidades que pudieran ser constitutivas de un incumplimiento a la Normatividad Ambiental Aplicable, y en consecuencia únicamente se le exhorta a seguir cumpliendo con la misma.

Aquellas en las que se encontraron irregularidades y en consecuencia resulta procedente la aplicación de sanciones, medidas de seguridad o ambas.



Cabe mencionar que en caso de que lo asentado en el cuerpo del acta de visita de verificación, se determine la procedencia a imponer una sanción, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 131 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la autoridad emisora deberá manifestar dicho hecho al visitado, con la finalidad de que manifieste lo que a su derecho convenga, y en su caso aporte las pruebas con que cuente. De conformidad con los artículos 129, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, 211 y 212 de la Ley Ambiental del Distrito Federal las sanciones procedentes aplicables podrán ser: amonestación con apercibimiento, multa, suspensión o revocación de autorizaciones o concesiones, arresto por 36 horas, clausura temporal o definitiva parcial o total. Para la imposición de la sanciones la autoridad deberá tomar en cuenta el dolo, la mala fe, la culpa, la gravedad de la infracción, las condiciones económicas del infractor y la reincidencia si la hubiere. Así mismo esta autoridad tiene la facultad de imponer medidas de seguridad, facultad que se encuentra contemplada en los artículos 106 y 107 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, 9 fracción XXX y 212 de la Ley Ambiental del Distrito Federal y 44, 45, 46, 48 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

Cabe mencionar que las medidas de seguridad que se mencionan en el párrafo próximo anterior deberán ser acordes con las especificaciones técnicas y giro comercial del establecimiento. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 212 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, las medidas de seguridad procedentes en caso de accidentes, fugas, derrames, explosiones, incendios, emisiones contaminantes o la realización indebida de actividades riesgosas, que pongan en peligro o afecten la integridad de las personas o del ambiente, podrán ser de la siguiente naturaleza:

- 1) Aseguramiento, aislamiento, o suspensión en forma parcial o total de los bienes o actividades que generen el peligro o daño.
- 2) Las demás acciones que se requieran para salvaguardar la integridad de las personas o del ambiente.



En caso de que se considere procedente llevar a cabo el aseguramiento, aislamiento, o suspensión en forma parcial o total de los bienes o actividades que generen el peligro o daño, en apego a lo señalado en el artículo 213 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, se deberá contar con la orden escrita con firma autógrafa del titular de la unidad administrativa competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento y que precise el lugar en que ésta deberá llevarse a cabo, así como su objeto, alcance y duración.

Una vez emitida la resolución administrativa, la autoridad cuenta con un término de diez días hábiles para realizar la notificación de la misma, de conformidad con lo asentado en el artículo 40 de la Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal. Una vez notificada concluye el procedimiento administrativo iniciado con motivo de la emisión del oficio de comisión y de la orden de visita de verificación. La resolución administrativa que imponga medidas de seguridad deberá contener los elementos señalados con anterioridad, así como las medidas de seguridad cuya adopción se ordena, especificando la duración de las mismas, la cual no podrá ser mayor al tiempo necesario para corregir las irregularidades detectadas, así como el servidor público encargado de supervisarlas y en su caso ejecutarlas.

Existen algunos supuestos por los cuales no sea posible llevar a cabo una visita de verificación, mismos que son los siguientes:

El establecimiento ya no existe o cambio de Razón Social. Al momento en que el personal comisionado se presenta en el domicilio respectivo a practicar la visita de verificación se observe que el establecimiento ya no existe o que la razón social o domicilios asentados son incorrectos, deberá llenarse el acta correspondiente, asentando en ella los motivos por los cuales no fue posible practicar la diligencia, y al momento de realizar la resolución administrativa respectiva, se deberá dar por concluido el procedimiento administrativo iniciado con motivo del oficio de comisión y orden de visita. En el supuesto respectivo a la razón social o domicilio incorrecto, se



deberá ordenar la emisión de un nuevo oficio de comisión y orden de visita donde se asiente correctamente la razón social o el domicilio.

En el caso de que el establecimiento hubiere dejado de laborar se deberá dar por totalmente concluido el procedimiento y se archivará el expediente.

En caso de que no se permitió el acceso al establecimiento. "De conformidad con lo establecido en el artículo 100 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, una de las obligaciones de los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos objeto de una verificación, es permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor; por tanto, al impedir sin motivo alguno la práctica de una visita de verificación se infringe lo establecido en dicho artículo así mismo es procedente el uso de la fuerza pública de conformidad con el artículo 205 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, por lo que los verificadores deberán llenar el acta correspondiente asentado los motivos por los cuales se les denegó el acceso al establecimiento."³⁰

Al momento de emitir la resolución administrativa respectiva, se deberá imponer una multa correspondiente a 20 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 205 de la Ley Ambiental para el Distrito Federal, ordenándose girar oficio al Secretario de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, solicitando el apoyo de la fuerza pública para la práctica de la visita de verificación al establecimiento.

Cabe hacer mención que en materia administrativa se aplica el principio jurídico de que las actuaciones llevadas a cabo por la autoridad deberán efectuarse en estricto apego a derecho, se entiende la importancia que guarda la realización de la

³⁰ Secretaría del Medio Ambiente. Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación. Programa de Actualización Profesional. Curso Taller de Formación de Verificadores Ambientales. Marzo-Abril- 1999, pág 54.



visita de verificación durante el procedimiento administrativo. En vista de lo anterior, el verificador administrativo, y en el caso concreto el verificador administrativo en materia ambiental, deberá realizar su trabajo de manera profesional y diligente, con la finalidad de dar pleno cumplimiento a los ordenamientos legales y que en consecuencia el procedimiento administrativo se encuentre libre de vicios, puesto que debe quedar claro que por más perfecta que sea una Resolución Administrativa, si la visita de verificación tuvo errores, el procedimiento se encontrará viciado, haciendo que el particular pueda impugnarlo y en consecuencia se deje sin efectos todo lo actuado.

Por lo antes expuesto, debe quedar clara la labor que desempeña el verificador, ya que de su desempeño en campo puede depender que las actuaciones posteriores se encuentren plenamente fundadas y motivadas, y que en consecuencia una Resolución Administrativa en la que se afecten los derechos de los particulares sea plenamente legal, así como la violación de los derechos a los particulares si el procedimiento administrativo es viciado de origen.

3.3. ELEMENTOS DE LA VISITA DE VERIFICACIÓN.

Partiendo de que la visita de verificación es un acto administrativo en ese orden de ideas abría que citar al maestro Miguel Acosta Romero quien sustenta al acto administrativo como "una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de la autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general"³¹

³¹ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México 1981 Pág. 356.



Dentro del acto administrativo correspondiente a la visita de verificación, se encuentran los siguientes elementos:

- a) Sujetos.- los sujetos de la visita de verificación son la autoridad administrativa, sujeto activo y la persona física o moral, privada o pública a quien va dirigido el acto, sujeto pasivo.

- b) Manifestación externa de la voluntad.- Es la determinación externa de la autoridad para infringir el acto de molestia al sujeto pasivo y esta contenida en el orden de visita u oficio de comisión.

- c) Objeto.- lo es el ejercicio de la potestad pública que la autoridad tiene encomendada como atribución , es decir vigilar la observancia de la legislación ambiental.

- d) Debe ser escrita.”³²

En la diligencia de visita de verificación se observa la intervención de tres actores y un solo objetivo: el sujeto activo, el sujeto pasivo y los testigos, agentes que intervienen para verificar el cumplimiento de la Legislación Ambiental y en su caso registrar las irregularidades observadas en los establecimientos mercantiles denominados fuentes fijas de la jurisdicción local.

3.4. ELEMENTOS DEL ACTA CIRCUNSTANCIADA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Esta se hará en formas impresas que para tal

³² González Márquez, José Juan, Derecho Ambiental, 2ª Edición, Edit. Eón, México D. F. 1994, Pág. 390.



efecto se expidan (foliadas y numeradas), en presencia de los testigos designados, y dejando, copia de la misma al visitado, misma que deberá reunir los requisitos de los Artículos 103 Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y 29 y 30 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

Manifestaciones dentro de la diligencia (Art. 31 párrafo primero Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal y 104 primera parte Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal). El visitado, representante legal o la persona con quien se haya entendido la diligencia, podrá solicitar que se asienten en el Acta las manifestaciones que a su derecho convengan.

Firmas (Art. 31 segundo párrafo Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal) Al término de la elaboración del acta, se invitará a firmar el documento a las personas que intervinieron en la Visita de Verificación, en caso de negarse a firmar, se asentará dicha circunstancia.

Derechos dentro de la diligencia (Art. 32 Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal) Concluido el levantamiento de acta, se entregará copia de esta a las personas que intervinieron en la Visita de Verificación, asimismo proporcionará al visitado la información con respecto de la Autoridad que calificará dicha acta; el término con el que cuenta para manifestar lo que a su derecho convenga ante tal Autoridad (Art. 104 segunda parte Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y 36 Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal).

De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 38 Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal que establece, Si el visitado hace valer los derechos conferidos en los artículos anteriormente citados, y en su caso ofrece pruebas, en el termino de 3 días hábiles se acordara su admisión, y en el mismo proveído se fijará la fecha de Audiencia (Art. 39 Reglamento de Verificación



Administrativa para el Distrito Federal), que deberá de celebrarse dentro de los 5 días hábiles siguientes a su notificación.

De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 37 Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal que establece, Si el visitado no hace valer los derechos conferidos, se tendrá por ciertos los hechos, omisiones o irregularidades consignados en el acta de visita de verificación.

Las actas circunstanciadas elementos principales para todo procedimiento administrativo deberán estar revestidas por los elementos de validez, para que dicho procedimiento no tenga elementos viciados de origen que pudiera afectar los derechos de los particulares.

El acta circunstanciada deber de reunir los siguientes elementos: Lugar y fecha en que se levante el acta, con el fin de precisar su comienzo y conclusión, pudiendo ser el mismo día o con fecha posterior, en el cuerpo del acta deberá de mencionar el nombre del representante legal o la persona con quien se entienda la diligencia, la aceptación de la entrega de la carta de derechos y obligaciones así mismo o se consignara los datos de referencia de los verificadores, se deberán de identificar con el visitado con el documento que los acredite como tales mismo que deberá cumplir con "el nombre del funcionario que lo expide, firma fundamento legal que le de facultades para emitirlo y cargo que desempeña en la unidad administrativa de que se trate. Nombre y firma, puesto o cargo, fotografía y demás datos que permitan la plena identificación del verificador comisionado y la fecha de expedición del documento y su vigencia cuando este sea por tiempo determinado."³³

El acta circunstanciada deberá consignar además el requerimiento de designación de testigos, la descripción de los hechos u omisiones observados en el

³³ Ibid. Pág.396.



establecimiento visitado, uso de la palabra al inspeccionado para que manifieste lo que ha su derecho convenga y el cierre del acta previo a realizar las correcciones que en la misma tengan lugar, señalando todas las aclaraciones que procedan. Una vez hecho lo anterior, se concluirá recabando las firmas de todas las personas que intervinieron durante la visita de verificación, es decir los verificadores acreditados para realizarla, el encargado de la empresa con quien se haya entendido la diligencia y los testigos designados. Si alguna de las personas que deban firmar el acta no sabe hacerlo, pondrá su huella digital. En caso de negativa por parte de alguna de las personas a firmar el acta, el verificador anotará esta circunstancia en la misma, así como los datos necesarios para su plena identificación posterior. Esta negativa no invalida el acta administrativa.

3.5. CONTESTACIÓN AL DERECHO DE AUDIENCIA

Con relación al procedimiento administrativo de las visitas de verificación en materia ambiental, es importante señalar que aquellos particulares afectados por un acto de molestia por parte de la autoridad tendrán derecho de audiencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo octavo de la Constitución Política del los estados Unidos Mexicanos y el artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo que establece; una vez levantada acta de verificación el visitado por conducto del propietario y/o representante legal podrá formular las observaciones pertinentes derivadas del acto de la diligencia y ofrecer las pruebas pertinentes relativas a los hechos contenidas en ella, por escrito dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la visita de verificación.

“La Suprema Corte ha sostenido que si en el procedimiento no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las Garantías Individuales del Interesado (Jurisprudencia.) De la S.C. de J. 1917 1965. Segunda Sala, Tesis 213.) Como consecuencia de lo que se ha indicado, las normas de procedimiento deberán de ser diferentes según que se trate de una actuación



espontanea de la Administración o de una actuación que esta realice ha instancia de un particular.³⁴

“En el procedimiento Administrativo se distingue esencialmente de la carencia de solemnidades y consecuentemente por la mayor rapidez, es por tanto indispensable que la Ley establezca las medidas adecuadas para evitar la dilación o paralización del procedimiento. A pesar de la carencia de solemnidades y de la rapidez que deben de caracterizar al procedimiento administrativo, en los casos en que se puedan afectar derechos o intereses de los particulares deben establecerse las formalidades mínimas e indispensables para evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de esos derechos.”³⁵

En nuestro sistema legal el problema de formalidades del procedimiento que tienden a garantizar el derecho de los particulares, se debe de estudiar no solo dentro de los limites del Derecho Administrativo si no también desde el punto de vista constitucional, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dice el precepto citado en su segundo párrafo, *“Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido antes los Tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”*

A pesar de la interpretación literal y tradicional de este precepto que no se refiere a la autoridad administrativa sino a la judicial, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en forma gradual ha llegado a la conclusión de que dicha autoridad administrativa no solo debe de respetar la garantía de legalidad sino también la garantía de audiencia que establece el precepto constitucional.

³⁴ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa México 2000 40ª Edición, Pág. 259.

³⁵ *Ibid.* Pág. 260.



“En la ejecutoria de 10 de marzo de 1942 (S.J. de la F.), tomo LXXI, pág. 4156, Amparo Cía. (Industrial de Guadalajara), se afronta el problema de si una ley secundaria es contraria al artículo 14 constitucional cuando no organiza ningún procedimiento en que sé de audiencia al interesado. Respondiendo a esta cuestión, la corte dijo: “Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe de ser, no solo obligado a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes” y más adelante agrega: salvo en determinados casos de excepción que en la misma Constitución se establecen, las leyes deben señalar la posibilidad de audiencia y de defensa para los interesados en todos los casos administrativos.”³⁶

El artículo 8º Constitucional consigna la garantía de audiencia que tiene todo gobernado además consagra el Derecho de petición, su ejercicio debe ser por escrito y en forma respetuosa, las autoridades a que se les hagan las peticiones están obligadas a contestar en breve tiempo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpreta que por breve tiempo debe entenderse un lapso que va desde tres días a un año, según sea el caso.

El artículo 14 Constitucional consagra las garantías de legalidad además: Es el precepto que mas polémicas ha provocado desde el siglo pasado por la importancia de las garantías de legalidad que contiene.

Las garantías específicas que consagra son :

- a) La de irretroactividad de las normas (primer párrafo)
- b) La de Audiencia (segundo párrafo)
- c) La de exacta aplicación de la Ley en materia Penal (tercer párrafo)
- d) La de legalidad en materia Judicial, Civil, y Mercantil y por extensión Jurisprudencial en lo Administrativo, Fiscal y Laboral. (cuarto párrafo)

³⁶Ibid. Pág. 261



Especial mención requiere la Garantía de Audiencia: ya que consiste en la máxima oportunidad defensiva de los gobernados antes de ser privados de sus bienes o derechos por actos de autoridad. Esta garantía se encuentra consagrada en el segundo párrafo del precepto, en la forma siguiente :

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”

Respecto al alcance de la garantía de audiencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que existe la obligación por parte de las autoridades responsables de dar oportunidad al agraviado o quejoso, para que exponga todo cuanto considere conveniente en defensa de sus intereses (Informe de 1971, Segunda Sala, paginas.86 y 87).

El artículo 16 Constitucional consagra la garantía de legalidad además Es el precepto legal que contiene la garantía de legalidad mas amplia de cuantas pueda existir en régimen jurídico alguno. Si la autoridad viola cualquier ordenamiento jurídico desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta los modestos reglamentos locales, el gobernado puede ver reparado su agravio por medio del amparo apoyándose en esta garantía. a continuación se consignan las cuatro garantías de legalidad que el gobernado podrá invocar en caso de haberse transgredido su derecho:

- La de mandamiento escrito
- La de autoridad competente
- El acto debe ser fundado en la ley
- El acto debe ser motivado



La garantía de legalidad significa 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 del procedimiento".

La autoridad productora del acto de molestia debe hacerlo por escrito y con la firma del funcionario respectivo. El mandamiento además de ser por escrito y estar firmado, debe darse a conocer al destinatario.

La fundamentación se entiende como la obligación que tienen los órganos de gobierno de señalar en sus actos de autoridad los preceptos legales aplicables al caso. Deben precisarse con exactitud los números de los artículos y no simplemente hacer referencia a determinados ordenamientos legales.

La motivación significa el que la autoridad deba señalar las causas o circunstancias de hecho en que se encuentra el gobernado para que hagan aplicable la Ley al caso concreto.

"La obligación de fundar y motivar los actos de autoridad son coexistentes, porque sin fundamentación no podrá existir la motivación y esta es inconcebible sin la fundamentación. Así mismo cabe resaltar que el Derecho de Audiencia, en el caso de este procedimiento administrativo, se observa que la mayoría de los representantes legales o propietarios solo hacen uso de esta garantía para aplazar el término legal, para el cumplimiento de la legislación Ambiental, en otros casos no acreditan legalmente su personalidad legal y en otros comparecen fuera del término legal a que se refiere el artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, lo que origina que la autoridad competente para dar la debida



contestación al derecho de audiencia lo valore con estricto apego a la legalidad y en otros casos sea flexible considerando las peticiones del particular.³⁷

Una de las estrategias y lineamientos ambientales, para la prevención y control de la contaminación de mayor trascendencia para la conservación de un medio ambiente adecuado para los habitantes de la Ciudad de México, es sin duda alguna la visita de verificación administrativa en materia ambiental ya que la autoridad competente, vigila y aplica en el ámbito de la competencia del Distrito Federal, la observancia de las normas ambientales mexicanas y demás legislación ambiental vigente.

En el capítulo precedente se consigna el origen y los elementos esenciales que confiere la realización de los actos de autoridad denominados en este caso visitas de verificación administrativa así como los tipos de visitas y como se conforma el procedimiento de visita de verificación, fundamental en la realización de toda visita ya que como puede observarse la mala aplicación del procedimiento o la omisión de algún requisito puede anular el acto administrativo por estar viciado de origen, lo que ocasiona al particular una violación a sus garantías individuales y en consecuencia la autoridad y quienes intervengan en ese acto una responsabilidad como servidores públicos.

El estudio analítico y sistemático del procedimiento de la visita de verificación constituye los elementos fundamentales del presente capítulo ya que es imprescindible cumplir con todos los requisitos y formalidades, con la finalidad de subsanar las deficiencias en la realización de las visitas de verificación en materia ambiental.

³⁷Secretaría del Medio Ambiente, Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación, Programa de Actualización Profesional, Curso Taller de Verificadores Ambientales, Marzo-Abril 1999, Pág.34



Consignando en el capítulo tercero los requisitos de validez que deben de cumplirse en todo acto de autoridad de conformidad con lo establecido en la Legislación Ambiental, así como los elementos necesarios como los son, la orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la cual deberá precisarse el lugar y la zona que a de ser objeto de verificación, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que fundamente y motiven el acto de autoridad, dentro del capítulo en cita se integra un apartado muy importante, el cual establece los elementos que debe de contener toda acta circunstancia que se inicie con motivo de la visita de verificación, para lo cual se contempla que en diversas ocasiones se omita consignar algunos elementos al acta en cita ocasionando una violación en perjuicio del particular, para lo cual los propietarios, representantes legales así como todo ciudadano mexicano que se encuentre afectado de sus garantías individuales contara con la prerrogativa establecida en nuestra Carta Magna, al Derecho de Audiencia en la que el particular en caso de no estar conforme con la visita de verificación a que fueron sometidos por la autoridad podrán expresar por escrito dentro de los cinco días hábiles siguientes a la conclusión de la visita de verificación, ante la autoridad que corresponda lo que ha su Derecho convenga.

Dentro de la inconformidad consignaran los hechos e irregularidades relacionados con la visita de verificación; las medidas de seguridad que se impugnan; en su caso los argumentos de derecho que haga valer y el listado de pruebas que ofrezca, y en su caso rinda, valorando la autoridad dicha comparecencia, emitiendo resolución administrativa dentro de los diez días hábiles siguientes, en caso de que la autoridad no valore el derecho de audiencia en el supuesto de que el particular lo haya hecho valer, el procedimiento administrativo se encontrará viciado de origen y en consecuencia el acto de autoridad será precedido de inconstitucionalidad.



Observándose la importancia y objeto del presente capítulo sustentando las bases para evitar las deficiencias que comúnmente se presentan en todo el procedimiento administrativo, y enfatizando como se pueden substanciar cada una de estas deficiencias que es la real misión del presente trabajo.



CAPITULO IV

PROFESIONALIZACIÓN PERIODICA PARA LOS VERIFICADORES ADMINISTRATIVOS ADSCRITOS A LA SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1. Actualización Periódica del Manual de Procedimiento Administrativo Relativo a las Visitas de Verificación en materia ambiental.

4.2. Impulsar la Política Ambiental en la Prevención y Control de la Contaminación de Fuentes Fijas de Jurisdicción Local.

4.3. Creación de un Sistema Interno de Procedimientos Administrativos.

4.4. Impulsar una Cultura Ambiental Adecuada a los Propietarios y/o Representantes Legales de Fuentes Fijas de Jurisdicción Local.



CAPITULO IV

PROFESIONALIZACIÓN PERIÓDICA PARA LOS VERIFICADORES ADMINISTRATIVOS ADSCRITOS A LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1 ACTUALIZACIÓN PERIÓDICA DEL MANUAL DE PROCEDIMIENTO, RELATIVO A LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL.

Es importante hacer una breve reseña de los manuales administrativos y el origen de estos; el origen de estos data desde la Segunda Guerra Mundial cuando se desarrollo esta técnica, aunque antes ya existían algunas publicaciones en los que se proporcionaba información e instrucciones a los empleados, sobre algunas fases de las operaciones de la empresa. La escasez y la urgencia de personal adiestrado durante la guerra hizo necesario preparar manuales mas detallados. Cada hombre que trabajaba en la oficina o servicios del ejército, tenía su manual. Estos resolvían problemas de adiestramiento, a larga distancia y de supervisión. Se lograba la uniformidad en la realización de las tareas del método óptimo de ejecución, tan importantes en el ejército.

Es por lo anterior que es importante referir cual es el objeto de los manuales, siendo estos un documento que contienen información y/o instrucciones sobre historia, organización, política y/o procedimientos de una empresa, que se consideran necesarias para la mejor ejecución del trabajo. Es un instrumento importante en la administración, porque persiguen la mayor eficacia en la ejecución del trabajo asignado al personal, existen diversos tipos de manuales.

Resulta necesario que todos los procedimientos administrativos cuenten con un manual de procedimientos debidamente requisitado, con la finalidad de satisfacer las necesidades que las dependencias de Gobierno requieren para eficientar y promover una agilidad, transparencia y control a cada uno de los procedimientos internos y



externos que tengan que ver con el actuar diario de la autoridad, es por ello que la importancia de la actualización periódica de los mismos sea realizada de una forma obligatoria cada seis meses y en su caso cuando la Legislación Ambiental Vigente sufra alguna modificación.

En el Gobierno del Distrito Federal y en específico en la Secretaría del Medio Ambiente se ha recurrido a estos manuales de procedimiento, con la finalidad de mantener un control de calidad en las actividades de cada dirección de área, en relación con los manuales de procedimiento relativos a las visitas de verificación en materia ambiental, es menester considerar la importancia que requiere mantener una actualización periódica de dichos instrumentos, en razón de las modificaciones en la legislación, así como también por las condiciones específicas de cada una de las fuentes fijas visitadas considerando los procesos productivos y la aplicabilidad de las normas aplicables teniendo como propuesta actualizar el manual aplicable cada seis meses.

Entrando en materia es importante referir que en lo Relativo al Reglamento Interior de la Administración para el Distrito Federal se desprende una entidad dependiente del Gobierno del Distrito Federal, denominada Modernización Administrativa que tiene como una de sus funciones la de integrar y autorizar los manuales de procedimientos administrativos de cada una de las áreas de la dirección general. La periodicidad de la actualización deberá de ser cada seis meses y en su caso cuando exista alguna modificación en la Legislación Ambiental Vigente.

Es importante manifestar primeramente, que es un manual de procedimiento administrativo, y al respecto se determina como el conjunto de normas, lineamientos, directrices, que aplicados formalmente dan origen a un sistema de calidad basado en procedimientos y acciones de manera integral.



Ya que se ha mencionado que es un manual de procedimientos, específicamente se tendría que entrar a detalle cual es la importancia del manual de procedimientos relativo a las visitas de verificación en materia ambiental, pues si bien es cierto la calidad y el proceso de integración de un manual de esas características representa la formula precisa para la realización de las visitas de verificación en materia ambiental, sin deficiencias que den origen a violaciones en dicho procedimiento, así mismo representa un mecanismo necesario para que todos los procedimientos internos se homogeneicen y se obtenga como resultado una simplificación administrativa. De igual forma resulta necesario actualizar periódicamente dicho procedimiento en razón de las modificaciones a la Legislación Ambiental Vigente, así como de las Leyes de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal y el Reglamento de Verificación Administrativa y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

Es de observarse que la actualización referida, confiere la adecuación necesaria de integración substancial que el gobernado requiere para que el acto de molestia realizado por la autoridad no cause violación a las Garantías Individuales y demás prerrogativas, y en consecuencia el órgano competente no actúe de forma arbitraria, pero también el particular cumpla con las obligaciones consagradas en al Legislación Ambiental Vigente.

A continuación se hará referencia al objetivo, importancia, alcance y método empleado en los manuales de procedimiento: Un manual es un documento que contiene información y/o instrucciones sobre Historia, organización, política y/o procedimientos de una empresa, que se consideran necesarias para la mejor ejecución del trabajo. Es un instrumento importante en la administración, porque persiguen la mayor eficacia en la ejecución del trabajo asignado al personal, existen diversos tipos de manuales y solo se hará referencia a los más importantes.



“La primera clasificación se refiere al *contenido* del manual y se desprende de la propia definición de manual que se ha dado. Así habrá manuales de Historia de la Empresa, Organización de la Empresa, Políticas de la Empresa, Procedimientos de la Empresa y de Contenido múltiple. La segunda clasificación atiende a la Función específica o área de actividad de que trata el manual. Así puede haber manuales de: Ventas, Producción, Finanzas, Personal, Otras funciones, Generales que se ocupen de dos o mas de estas áreas.”³⁸

Para la recopilación de la información se requiere de lo siguiente:

“La información histórica se incluye como la parte de presentación a un manual de políticas o de organización, o de un manual de personal. El manual de historia de la empresa puede no solo estar destinado al personal de la misma, sino que generalmente tiene aplicación como manual de relaciones públicas, destinado a proyectar una buena imagen de la empresa en las personas ajenas a la misma, pero que tienen contacto con ellas, con proveedores, banqueros, Gobierno, prensas, etc, o en el público en general.”³⁹

Los Manuales de Organización; Exponen con detalle la estructura de la empresa y señalan los puestos y la relación que existe entre ellos. Explican la jerarquía, los grados de autoridad y responsabilidad, las funciones y actividades de los órganos de la empresa. Generalmente contienen gráficas de organización, descripciones de trabajo, cartas de límite de autoridad, etc.

Con base en la organización preestablecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública así como del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal será necesario tener como base dichos ordenamientos legales así como los lineamientos que se consignan a continuación:

³⁸ Dhualt Krauss, Miguel, Los Manuales de Procedimiento en las Oficinas Públicas, Editado por el Fondo Editorial FCA, de la Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1990, pág.20.

³⁹ Terry, George R. Administración y Control de Oficinas. México, Cía. Editorial Continental S.A. 1966, pág. 465.



"C. L. Littlefiel manifiesta al respecto : "Los manuales (de organización) se usan donde se desea una descripción detallada de las relaciones de organización. Se elaboran ordinariamente con base en los cuadros de organización, los cuales se acompañan de las descripciones de los diferentes puestos inscritos en el cuadro."⁴⁰

Manuales de Políticas.- También llamados de normas. George A. Terry dice: un manual de políticas pone por escrito las políticas de una empresa. Una política es una guía básica para la acción; prescribe los límites generales dentro de los cuales han de realizarse las actividades. El conocer las políticas de una empresa proporciona el marco principal sobre el cual se basan todas las acciones. Los manuales de políticas ahorran muchas consultas. Por supuesto, puede haber manuales de políticas comerciales, de producción, de finanzas, de personal, etc, o uno sobre manual de políticas generales.

La actualización de los Manuales de Procedimientos.- También llamados manuales de operación, de prácticas estándar, de introducción sobre el trabajo, de rutinas de trabajo, de trámites y métodos de trabajo. Los manuales de procedimiento, por sus características diversas, pueden clasificarse en manuales de procedimiento de oficina y de fábrica. También puede referirse:

- a) A prácticas departamentales, en que se indican los procedimientos de operación de todo un departamento.
- b) A prácticas generales en un área determinada de actividad, como manuales de procedimiento comerciales, de producción, financieros, etc.

Los manuales de procedimiento generalmente contienen un texto que señala las políticas y los procedimientos a seguir en la ejecución de un trabajo, con ilustraciones

⁴⁰ Littlefield, C. L. y Peterson, R.L. Organización de Oficinas. México. Fondo de la Cultura Económica, 1956 pág.86.



a base de diagramas, cuadros y dibujos para aclarar los datos. En los manuales de procedimiento de que se trate, bien sea llenadas con un ejemplo, o con instrucciones para su llenado. Ya se ha visto que un manual puede contener material de tipo diverso, lo que hace que los tipos mencionados no resulten siempre bien definidos. La inmensa mayoría de los manuales de oficina parecen estar diseñados intencionalmente para varios fines.

Para que sirven los manuales.- Hay dos formas de saber para que sirven los manuales. La primera puede ser conociendo las opiniones de los autores. En esencia, un manual de oficina es un recurso para ayudar a la orientación de los empleados.

"Paul G. Dreschen enumera 13 ventajas de los manuales, de los cuales las más sobresalientes son:

- a) Estimular la uniformidad
- b) Eliminar la confusión
- c) Eliminar incertidumbre y duplicación
- d) Disminuir carga de supervisión
- e) Servir de base al adiestramiento
- f) Base para programas de simplificación del trabajo y control de costos
- g) Evitar la implantación de procedimientos incorrectos
- h) Presentar lo que se esta haciendo"⁴¹

Entre las principales ventajas de los manuales se cuentan, poner en practica el principio excelente de consignar toda instrucción por escrito, lo que simplifica la determinación de responsabilidades en caso de fallas o errores, son el medio mas simple y eficaz para enseñar el trabajo a los nuevos empleados, facilitan la selección de empleados, ya que son un magnífico medio para examinar sus aptitudes de comprensión e inteligencia para el trabajo, ayudan a controlar el cumplimiento de las rutinas y evitan su alteración arbitraria, la segunda consiste en conocer las opiniones

⁴¹ Drescher, P.G. A Report on Office Manual. The Controller. Junio de 1953. Citado por Graham Kellog, M. Preparación del Manual de Oficina. (Estudios de Investigación No. 36), Pág.43



de las empresas que los han usado, nadie puede evaluar un manual como lo puede hacer un usuario. La mayoría de las empresas que no revisan periódicamente los manuales para mantenerlos al día, o que no contienen la información suficiente, presentan resultados adversos en la utilización de los mismos.

El principal objetivo para que las áreas del Gobierno realicen sus manuales son, la necesidad de uniformar ciertas actividades de rutina, que sirvieran como un auxiliar en el adiestramiento de nuevos empleados, Informar al personal sobre practicas de oficina, los servicios de que pueden disponer y la forma de obtenerlos, proveer una referencia adecuada, avisar sobre normas de alta dirección y auxiliar a los supervisores.

Los alcances esperados son la uniformidad de procedimientos, mejor entendimiento de la Legislación Ambiental Vigente y demás normas aplicables, de la responsabilidad individual y de los procedimientos tiene que ser un excelente auxiliar en el mejoramiento de las relaciones obrero-patronales, así mismo tendrá que representar un instructivo y guía practica, se deberá obtener un ahorro substancial de tiempo en la realización de actividades, el manual hará que el trabajo sea mejor, también expedita los cambios necesarios, de por resultado un mejor control de normas y procedimientos, constituye un punto central para la revisión y evaluación de normas y problemas y además ha reducido los costos.

Se tienen a mano los detalles de un puesto mientras el empleado esta ausente por enfermedad o vacaciones, la preparación de los procedimientos por escrito fuerza la ponderación, en detalle, de las normas y políticas aplicables y una vez estudiadas, se siguen con constancia, cuando hay cambios de personal, sirven para que continúen los procedimientos standard, se presta la atención debida a las actividades esenciales para su estudio, uniformidad y promulgación, el beneficio principal se deriva del análisis de procedimientos-a que conduce la preparación de un manual.

Existen tres secciones que aparecen casi invariablemente en todos ellos. Estos son:



- I. Texto
- II. Diagramas
- III. Formas

El empleo en mayor o menor escala de cada una de las secciones anteriores del manual, depende de la naturaleza del procedimiento de que se trate.

"Las ventajas del empleo de diagramas son señaladas por Hendrick de la siguiente manera:

- 1) Los analistas de procedimientos deben desarrollar y presentar hechos, no memoranda.
- 2) El departamento de procedimientos, cuya misión es ayudar a los departamentos operadores, destacara mas detalles que los términos generales.
- 3) A la gerencia y jefes de departamento se les dan detalles en forma comprensiva y de referencia rápida.
- 4) Los procedimientos de la gráfica de afluencia sirven como hojas de operación para los empleados, informándoles de sus deberes específicas así como del curso de papeles de trabajo, antes y después que lo procesen.
- 5) Se disfruta del beneficio de una ilustración. La lectura repetida de frases de cajón queda eliminada. Los encabezados de sección de la gráfica de afluencia fijan la responsabilidad del trabajo: las líneas muestran la secuencia del mismo; y las palabras deben escogerse bien para conservar espacio."⁴²

Todo manual de procedimiento requiere que las informaciones o instrucciones que contenga se expresen en palabras, en un texto. Este texto describirá el procedimiento, enumerando las operaciones de que se compone, en orden

⁴² Hendrik, James G. Manuales de las Compañías, Sistemas y Procedimientos. Recopilación de Víctor Lazzaro, México, Editorial Diana, S. A. 1965, Pág. 320



cronológico, precisando en que consiste cada operación y quien debe ejecutarla, como debe ejecutarla, cuando, donde y para que debe ejecutarse.

Conviene que el texto señale quien es el responsable del procedimiento, el objetivo que se persigue con su ejecución y el de sus partes principales, así como las políticas que deben aplicarse. La información o instrucciones que contenga el texto deben exponerse en un orden lógico. Algunos manuales separan el texto en capítulos, según el tema, mientras que otros, para su mas fácil identificación, lo dividen en artículos, declaraciones o reglas numeradas progresivamente, los que contienen una sola declaración, operación o instrucción. Debido a la naturaleza de algunos negocios, hay ocasiones en que deben emplearse términos técnicos.

En razón de lo anterior y sosteniendo la obligatoria actualización semestral del Manual de Procedimiento relativo a las Visitas de Verificación en Materia Ambiental es importante señalar las ventajas que se obtendrían si dicho Manual es actualizado en el termino de referencia; Se eficientarían cada uno de los procedimientos administrativos, si los procedimientos se basan en el Manual y no en las costumbres burocráticas prevalecientes en la Administración Pública del Distrito Federal, además de que el marco legal aplicable se encontraría aplicando los preceptos jurídicos aplicables vigentes, el personal adscrito a la autoridad competente para la realización de las Visitas de Verificación en materia Ambiental contará con un manual a la orden del día que le permita realizar sus funciones con estricto apego a la legalidad y simplificación administrativa, el personal de reciente ingreso sabrá aplicar los criterios actuales en el desempeño de sus funciones.

Los Procedimientos Administrativos derivados de dichas visitas será realizado con una calidad y optimización de recursos prevaleciendo en todo momento la economía procesal que se requiere para el servicio de la sociedad, el Verificador Administrativo tendrá en sus manos una guía actualizada que le permitirá desarrollar sus funciones sin cometer un acto de ilegalidad que viole las Garantías Individuales de los particulares, los profesionistas que trabajen en los Procedimientos



Administrativos derivados de las Visitas en referencia conocerán el marco legal de una manera practica sin ninguna complicación, así como los términos legales establecidos en los ordenamientos legales aplicables.

4.2. IMPULSAR LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE FUENTES FIJAS DE JURISDICCIÓN LOCAL.

En este tema la propuesta es muy clara ya que los concedores del medio ambiente prevaleciente en el Distrito Federal, así como la autoridad correspondiente, por medio de los servidores públicos facultados para realizar actos de autoridad relativos a la preservación de un medio ambiente adecuado en la Ciudad de México, deberán impulsar por medio de la política de Desarrollo sustentable los lineamientos y mecanismos necesarios para el cumplimiento de esta en los términos establecidos en la Legislación Ambiental Vigente en razón de lo anterior primeramente debemos de conocer cuales son estos lineamientos para tener unas idea mas clara y reafirmar la propuesta del presente trabajo.

Los problemas ambientales de la Ciudad de México y la Zona Metropolitana son resultado de relaciones sociales complejas, que se han conformado a través de la historia. Como en la mayoría de la sociedad, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se ha expresado una lucha por el dominio y apropiación de la naturaleza y el espacio, y como resultado de ello se han vivido diversas etapas del desarrollo humano y social en la capital de México. Hoy tenemos que enfrentar una crisis ambiental, por escasez de recursos para satisfacer las necesidades humanas y para atender las actividades sociales y económicas de la población. En la actualidad etapa de reordenamiento económico que se le impone al país para incorporarse a los ajustes que el sistema de mercado promueve en el ámbito internacional (globalización y regionalización de mercados), las cuestiones ambientales son las que con mayor claridad expresan los negativos resultados del modelo de desarrollo instrumentado. Se vive hoy una peligrosa escasez de agua, aire contaminado y



abatimiento de diversos recursos naturales, lo cual no sólo ha provocado problemas de salud a los habitantes, sobre todo niños y ancianos, sino que también se encuentran elementos para afirmar que las actividades económicas tradicionales presentan limitaciones.

Cuando se constata a nivel nacional e internacional que el modelo de desarrollo prevaleciente se debe cambiar para evitar mayores crisis ambientales y sociales, quienes están en el servicio público y, específicamente en materias ambientales deben de sentirse obligados a generar condiciones para introducir la estrategia de la política del desarrollo sustentable, como una vía para alcanzar el desarrollo con armonía, equidad social y una interrelación que vulnere a la naturaleza.

Los conflictos ambientales no son el resultado de problemas entre recursos naturales o entre espacios territoriales, sino que son el resultado de conflictos sociales; por lo mismo las políticas ambientales deben de contribuir a la solución de tales conflictos, de tal manera que el derecho a un aire limpio, ha suficiente agua o a suelo se pueda ejercer por todas las personas sin ninguna discriminación. En este orden, el estado debe de garantizar el ejercicio de este derecho humano, la situación ambiental prevaleciente demanda un cambio de modelo de política de desarrollo ambiental es por ello que es un deber de quienes tienen en sus manos ejercer la política ambiental en la prevención y control de la contaminación de fuentes fijas de la jurisdicción del Distrito Federal, tengan un enfoque social y de perspectiva sobre el futuro; pero para ello se necesita afianzar una nueva cultura distinta a la existente. Dicha cultura debe de evitar la reproducción del pensamiento dominante y depredador de la naturaleza y dentro de esta la del hombre, de tal manera que se habrán sendas para la libertad y la igualdad social. La nueva cultura, misma que deberá abrir caminos para fortalecer la racionalidad ética y humanística de la practica social. Cabe resaltar que "la política ambiental es la declaración de las intenciones y principios de la organización en relación con su desempeño ambiental general"⁴³,

⁴³ Sistema de Administración Ambiental, Especificación con Guía para uso, Norma Mexicana INMC, NMX-SAA- 001- 1998-IMN(ISO-1400. 1996), pág.4.



que proporciona un marco de referencia para la acción y para el establecimiento de sus objetivos y metas ambientales.

El proceso para introducir los cambios que requieren los factores ambientales en la ciudad de México es muy largo y muy complejo, sin embargo en la gestión del Gobierno del Distrito Federal se han tomado cartas en el asunto, siendo en las autoridades y los habitantes de esta urbe en quienes recae la responsabilidad de que las políticas referidas se realicen cumpliendo con los objetivos trazados.

El problema de la contaminación atmosférica en la ciudad de México ha tomado matices significativos y niveles preocupantes para quienes luchan diariamente por encontrar un medio ambiente adecuado, en respuesta a esta situación se han emprendido una serie de acciones encaminadas a abatir el problema de la contaminación para proteger el medio ambiente y fundamentalmente la salud de los habitantes de esta ciudad, dichas acciones se han integrado en el Programa Integral de Contaminación Atmosférica.

De conformidad a lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley Ambiental del Distrito Federal publicada el 13 de enero del 2000, en donde se consignan los principios e instrumentos de la política de desarrollo sustentable así como los lineamientos e instrumentos que cimentaran las bases para la aplicación de dicha política en beneficio del medio ambiente en el Distrito Federal. Estos lineamientos deberán sustentar la lucha frontal en torno a la Prevención y Control de la Contaminación en el Distrito Federal. Es importante comentar cada uno de los principios y lineamientos aplicables del ordenamiento jurídico en comentario:

La conservación y el manejo sustentable del los recursos naturales del Distrito Federal prevalecerán sobre cualquier otro tipo de uso y destino que se pretenda asignar, debiéndose difundir toda la información necesaria al respecto por parte de las Autoridades Ambientales.



Las autoridades así como la sociedad, deben de asumir, en corresponsabilidad la protección del ambiente, así como la conservación, restauración y manejo de los ecosistemas y el mejoramiento de la calidad del aire, del agua y del suelo del Distrito Federal, con el fin de proteger la salud humana y elevar el nivel de vida de su población. En el caso específico de la Contaminación proveniente por Fuentes Fijas de Jurisdicción Local la Autoridad Ambiental deberá Impartir Asesoría Ambiental a los Propietarios y/o Representantes de estas Fuentes Fijas con la finalidad de concientizar a estos de la problemática ambiental existente y fomentar el cumplimiento con la Legislación Ambiental Aplicable.

En el territorio del Distrito Federal, toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud, bienestar. La autoridad Ambiental definirá los mecanismos tendientes para hacer efectivo tal derecho; al respecto es necesario manifestar que un mecanismo de gran importancia en este sentido son las Visitas de Verificación.

Es deber de las autoridades ambientales del Distrito Federal garantizar el acceso a los ciudadanos a la información sobre el medio ambiente y la participación corresponsable de la sociedad en general. en razón de lo anterior los particulares deberán de estar bien informados sobre sus Derechos y obligaciones respecto al medio ambiente en el Distrito Federal.

Luego entonces los propietarios y/o poseedores de fuentes fijas deberán de conocer que; Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, esta obligado a prevenir, minimizar o restaurar, y en su caso, reparar los daños que cause, de conformidad con las reglas que establece la Legislación Ambiental Vigente.



Cualquier programa, proyecto o acción que se desarrolle en el Distrito Federal deberá de garantizar el mantenimiento y conservación de la biodiversidad, así como de la continuidad e integridad de los ecosistemas; es por ello que las Visitas de Verificación deberán de garantizar la prevención y control de la contaminación así como la realización de estos actos de autoridad con estricto apego a derecho sin vulnerar los derechos de los gobernados.

A continuación se transcriben los lineamientos adecuados para el desarrollo sustentable de la política ambiental en la prevención y control de la contaminación de fuentes fijas de jurisdicción local que se encuentran establecidas en la Ley Ambiental del Distrito Federal;

- 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. La licencia ambiental única;
- VII. Los permisos y autorizaciones a que se refiere esta ley;
- VIII. La auditoria ambiental;
- IX. El certificado de bajas emisiones;
- X. Los convenios de concertación;
- XI. Los estímulos establecidos por esta u otras leyes;
- XII. La educación e investigación ambiental;
- XIII. La información sobre medio ambiente; y
- XIV. El fondo ambiental público.”

Como se Puede observar en el Gobierno del Distrito Federal se ha establecido una serie de principios rectores en beneficio del medio ambiente, que empleados con honestidad y trabajo consagrarán la reducción de los altos índices de



contaminación así como la aparición de un medio ambiente adecuado para todos los que habitamos en esta gran urbe.

En relación a la esencia de la política ambiental es necesario instrumentar una cultura ambiental desde la educación básica y concientizar con base en una difusión e información necesaria y básica al respecto de las condiciones ambientales que prevalecen en el Distrito Federal, así como las consecuencias que puede ocasionar los altos índices de contaminación en cualquier materia ya sea al aire, suelo, agua, por otra parte es importante soslayar que en uno de los marcos reguladores importantes son las visitas de verificación ambiental, a principios de los noventas era la única herramienta reguladora y previsoras del control de la contaminación ya que las necesidades y los alcances así como las condiciones ambientales prevalecientes en esa época no eran de gran trascendencia, posteriormente y en razón de la eventualidad en materia de contaminación ambiental en la gran urbe capitalina se presentó una problemática muy grave para la población, que las autoridades capitalinas tendrían que implementar y trabajar con los especialistas en medio ambiente así como con políticos e intelectuales especializados en una figura denominada Desarrollo Sustentable y específicamente en sus tres componentes para contribuir con el crecimiento económico con equidad, la sostenibilidad ambiental y la participación social en todo el proceso de desarrollo, pues bien las visitas de verificación referidas ya no son el universo para la prevención y control de la contaminación, formando actualmente solo un punto en el universo de la columna vertebral de la política ambiental para la conservación de un ecosistema adecuado en el Distrito Federal.

4.3. CREACIÓN DE UN SISTEMA INTERNO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

Un procedimiento es la guía detallada que muestra secuencial y ordenadamente como dos o mas personas realizan un trabajo. Todas las actividades



que realiza el hombre están de manera natural regidas por métodos y procedimientos. Es a través de ellos que se documentan los conocimientos y experiencia de las generaciones anteriores. Es a través de dichos procedimientos que se documentan los conocimientos y experiencia de las generaciones anteriores. Usando correctamente los métodos y procedimientos escritos, se obtienen dos resultados velocidad y precisión estos procedimientos deben de incluir los aspectos que a la organización le facilitan cumplir con los objetivos, siendo necesario que estos procedimientos internos le agreguen valor a la organización, a través de generarle utilidades y/o eliminarle desperdicio

Los procedimientos de uso cotidiano dentro de la Dirección General, generalmente son verbales y no están formalizados por escrito. Incluso, la mayor parte de las veces la gente por falta de información y sensibilización acerca de su importancia, modifican y desvirtúan el método o procedimiento de acuerdo al humor o presión de trabajo con que amanecen. Los procedimientos que se realizan dentro de los órganos centrales del Gobierno del Distrito Federal, generalmente son informales y los podemos observar fácilmente a través de las costumbres y hábitos de las personas. Los métodos y procedimientos que son descritos, además de asegurar la repetibilidad de un trabajo, permiten que el usuario siga tranquilamente por un camino seguro previamente probado. Además, al usuario continuamente podrá estar capacitado para mejorarlo día a día.

El objetivo primordial para la creación de un sistema interno de procedimientos administrativos, se basa principalmente en la necesidad que requiere la Dirección General, en la eficacia de cada uno de sus procesos administrativos, así mismo es pertinente señalar que cada uno de esos procesos se encuentre substancialmente integrado para la obtención del control de calidad científica, para que surja una economía procesal y no siga prevaleciendo la burocracia y tramites engorrosos.

Es necesario que la organización, realice de una manera sencilla la documentación de las actividades y procesos de su sistema (de calidad, de mejora



continua), esto quiere decir que si se logra integrar la vida productiva de dicha Dirección de una manera sencilla y efectiva se logrará un paso significativo en el desarrollo competitivo de cada una de las actividades realizadas dentro de ella. Es por ello que resulta necesario una buena organización para la obtención de los resultados esperados, debiendo diseñar su organización alineando los criterios y políticas de todo el personal, iniciando con el equipo directivo. Es por ello que la creación de un procedimiento interno de procedimientos administrativos derivados de las Visitas de Verificación Administrativa en materia ambiental representaría un beneficio integral en el buen funcionamiento y agilidad de los procedimientos administrativos instaurados por esta Dirección General.

Es importante señalar que actualmente en el Gobierno del Distrito Federal se han impulsado nuevas formas de administración y gestión, de tal manera que las políticas públicas resulten de acuerdo en la identificación de necesidades y aspiraciones entre el pueblo y con el gobierno. Una de las mejores herramientas para administrar una organización. Sirven para transmitir completa y efectivamente la cultura organizacional a través de los años en beneficio de la misma, es necesaria la creación de un manual interno de procedimientos administrativos en cada una de las áreas, porque se requiere normalizar su operación, eliminar el estrés y desperdicio, multiplicar su cultura organizacional, incrementar y consolidar su posición competitiva y un crecimiento sostenido así como la obtención de resultados favorables en beneficio de la población.

Los procedimientos internos administrativos deben de integrar un control de calidad, así como estar debidamente organizados y tener una metodología sustentada, es importante asegurar que con la implantación de cada uno de ellos se están haciendo las cosas correctamente además, una vez que la gente y la organización disfrutan del orden y control de sus procesos y actividades, la elaboración de procedimientos se va haciendo parte de la rutina de mejora.



Existen actividades que por su importancia deben de documentarse en un procedimiento, principalmente aquellas que conforman la razón de ser del área y aquellas en que es muy costoso el no contar con una guía detallada para hacer correctamente una actividad; las actividades que pueden o no ser documentadas, son aquellas que no son vitales para el buen funcionamiento del área, o que son esporádicas y que no afecten sensiblemente el resultado final. Para que un procedimiento no sea burocrático es necesario implementar constantemente si cada paso que esta incluido en el procedimiento, genera o no resultados comprobados a la organización, valorar si cada actividad es realmente necesaria e indispensable y determinar si puede ser modificada, simplificada o eliminada sin alterar el propósito original del procedimiento.

La burocracia se genera de manera consciente o inconsciente se hacen complicados los procedimientos. Dentro de las condiciones necesarias para la aplicación de un manual interno de procedimientos administrativo efectivo, es esencial que sea sencillo y concreto de tal forma que se mejoren substancialmente todos los procedimientos administrativos internos y se obtengan resultados inmediatos, en el caso del procedimiento de visitas de verificación administrativa en materia ambiental, resultaría practico y funcional que el procedimiento administrativo y legal se consignará internamente en la entidad encargada de llevar a efecto dichas visitas y así de una manera inmediata dar una respuesta inmediata al particular por una parte y por otra realizar la Visita de Verificación con estricto apego a la Ley además de cumplir con los términos legales establecidos en la Legislación Ambiental Vigente, también se pretende que con la creación de un manual de procedimientos internos se obtenga la documentación necesaria para cada área contando con aquellos documentos que por sus funciones maneje cotidianamente, esto permitirá definir las funciones y responsabilidades de cada una de las áreas que conforma la organización, incluso, en algunos casos lo primero que hay que hacer es definir las áreas, agrupando o separando funciones según sea lo mas conveniente, para hacer frente al cumplimiento de la misión para las que fueron creadas.



La creación de un manual de procedimiento interno tiene como principal finalidad, que sea considerado como una de las mejores herramientas para administrar la organización. Actuando como un transmisor efectivo de la cultura organizacional de todo el personal, así como documentar la experiencia acumulada por la organización a través de los años en beneficio de la misma.

Esta organización de la Administración Pública dedicada a la Prevención y Control de la contaminación necesita un manual de procedimientos internos con la finalidad de normalizar su operación, eliminando el estrés y el desperdicio de recursos optimizándolos de una manera eficiente, multiplicando la cultura de organización que es fundamental para toda organización, obteniendo una economía procesal en todos los procedimientos administrativos y con la aplicación de lo anterior se observará un crecimiento sostenido y la desaparición de los mismos pragmatismos burocráticos prevalecientes, incidiendo en resultados favorables y respuesta inmediata para los habitantes de la Ciudad de México.

De acuerdo con lo anterior resulta necesario, que para la atención de los procedimientos administrativos en materia ambiental, las autoridades competentes empleen un manual de políticas administrativas internas empleando como referente la norma de calidad ISO-9000 y ISO-9002, en los cuales se incluya en esencia una economía procesal para la substanciación de los procedimientos administrativos, y como consecuencia de cómo resultado que se evite la burocracia en dichos procedimientos, esto es que se determinen los lineamientos eficaces para facilitar aun mas los mismos y se realicen los procedimientos mas complicados de una manera mas sencilla y clara.



4.4. IMPULSAR UNA CULTURA AMBIENTAL ADECUADA A LOS PROPIETARIOS Y/O REPRESENTANTES LEGALES DE FUENTES FIJAS DE JURISDICCIÓN LOCAL.

En el periodo de 1876 a 1910 el advenimiento de la fuerza motriz de motor, el establecimiento de una serie de políticas de estado para la creación de infraestructura, el desarrollo de la producción de la industria fabril, el ferrocarril y la electricidad contribuyeron decisivamente al proceso de concentración industrial y poblacional en la Ciudad de México. La Ciudad de México fue la localidad mejor interconectada por el sistema ferroviario a partir de 1880 y la que en 1889 contaba con mayor potencia eléctrica instalada posición que le permitió constituirse en el centro de un mercado nacional. En 1930 hasta 1980, se manifestó una creciente concentración industrial en la Ciudad de México, al incrementarse de tres mil ciento ochenta establecimientos industriales asentados en su territorio en el año de 1930 a 38,492 treinta y ocho mil cuatrocientos noventa y dos establecimientos industriales en el año de 1980. esto debido principalmente a la intensificación a la reforma agraria, movilización al la fuerza de trabajo rural hacia la ciudad, construcción de infraestructura básica, aumento de crédito externo, fomento al ahorro interno, protección arancelaria a la industria y aumento a la demanda interna.

La aglomeración en el Distrito Federal de una parte significativa de las actividades económicas y de la población urbana del país, conlleva a una compleja problemática urbanística que se acentúa cada vez mas: déficit de vivienda, de servicios públicos, contaminación de su ecosistema, inseguridad pública, marginación, subempleo y otras características negativas que conforman el cuadro de patología metropolitana que es urgente resolver. Existen varios elementos en la teoría y en la práctica para evidenciar el efecto negativo que representa la consolidación de esta megalópolis del Distrito Federal. Si en los años cuarenta no fue posible prever la formación de una gran metrópoli con sus múltiples aspectos negativos, actualmente se visualiza claramente la emergencia y desarrollo de



programas necesarios para el control de contaminantes emitidos por las fuentes fijas establecidas en la Ciudad de México.

Actualmente es posible crecer económicamente y establecer relaciones adecuadas con la naturaleza, de tal manera que las actividades productivas y de servicio no continúen provocando problemas de contaminación y afectar la salud de la población. Es por lo anterior que en el Distrito Federal es necesario integrar un programa de orientación y educación ambiental a los Propietarios y/o Representantes Legales de las fuentes fijas establecidas en el Distrito Federal, con la finalidad de coordinarse con las autoridades ambientales para establecer los lineamientos adecuados en beneficio de la prevención y control de la contaminación en la Ciudad de México.

Resulta importante integrar a cada uno de estos industriales y constituir comités de trabajo en coordinación con las autoridades ambientales, en donde confluyan los principios básicos de corresponsabilidad y de esa manera, se permitan efectuar los cambios que mejoren las condiciones ambientales del Distrito Federal.

Para lograr los objetivos precitados es necesario construir lineamientos claros y específicos donde se involucre directamente al propietario o representante legal de fuentes fijas del Distrito Federal con la problemática ambiental, por otra parte cabe resaltar que la prevención y control de la contaminación incluye los agentes económicos, es por ello que es necesario convocarlos a programas de autorregulación, así como auditorías ambientales voluntarias, las autoridades ambientales del Distrito Federal, han sido escrupulosas en cuidar los intereses del conjunto de la población y en no favorecer a personas o grupos, por sobre el derecho de los demás.

Uno de los factores que serían determinantes en la concientización de los propietarios o representantes legales de fuentes fijas de jurisdicción local para la



obtención de una cultura ambiental, es que conozcan los principios rectores de la aplicación de la Legislación Ambiental Vigente en el Distrito Federal, los derechos y obligaciones consignados en los ordenamientos jurídicos ambientales aplicables para el Distrito Federal así como de los problemas de contaminación y futuros daños que se puedan ocasionar en el ecosistema del Distrito Federal.

La economía y la equidad son primordiales en el establecimiento de relaciones de integración y colaboración con los agentes económicos en la aplicación de la normatividad ambiental, de tal manera que las industrias se involucren en acciones de cambios tecnológicos y de procesos para abatir y evitar la contaminación al ambiente y a los recursos naturales. Es posible crecer económicamente y establecer relaciones adecuadas con la naturaleza, de tal manera que las actividades productivas y de servicio no continúen provocando problemas de salud a la población o se utilicen de manera irracional los recursos. Por tal razón es importante establecer que los propietarios y/o poseedores de establecimientos mercantiles, considerados como fuentes fijas den cumplimiento a las Normas Oficiales Mexicanas, así como a las Leyes aplicables en la materia,

De acuerdo a los referentes precitados se considera como prioridades a mediano plazo la inclusión de un padrón de empresas que integren un programa de autorregulación y presenten un programa de acciones, así mismo se pretende realizar y concertar el doble de los convenios de coordinación de actividades ambientales que coadyuvara el particular con la Secretaría, Se pretende implementar mecanismos eficaces con la finalidad de disminuir los contaminantes emitidos por los equipos de combustión de los establecimientos mercantiles consideradas como fuentes fijas.

Como se puede observar estos lineamientos pretenden que los Mexicanos aceptemos una cultura ambiental obligatoria en beneficio de la biodiversidad y en cumplimiento de la Legislación Ambiental, así como su normatividad, a que están



obligados todos los mexicanos para contar con un medio ambiente adecuado tal y como lo consigna la Carta Magna en su artículo cuarto.

Las propuestas fundamentales en materia de Legislación Ambiental son sin duda alguna, la actualización de los ordenamientos jurídicos aplicables y que fueran claros y sencillos para que particular los conozca y pueda cumplir, de conformidad con las necesidades existentes para resolver los problemas ambientales, de acuerdo a los referentes precitados se considera como prioridades a mediano plazo la inclusión de un padrón de empresas que integren un programa de autorregulación y presenten un programa de acciones, así mismo se pretende realizar y concertar el doble de los convenios de coordinación de actividades ambientales que coadyuvara el particular con la Secretaría.

De acuerdo a lo anterior se considera importante que la pequeña y mediana industria, así como las fuentes móviles adquieran tecnología de punta, así como impulsar las normas de calidad como la ISO-9000 y la ISO-14000, de igual forma es necesaria la certificación de esta Secretaría a los establecimientos mercantiles considerados como fuentes fijas en lo referente a la industria limpia.

Precisamente se considera importante impulsar los incentivos fiscales, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 de la Ley Ambiental del Distrito Federal y el Código Financiero para el Distrito Federal en el artículo 265 incisos H y G, que establecen las reducciones fiscales sobre el impuesto de nómina, así como la reducción al impuesto predial.

Tener un ambiente adecuado, para que los ciudadanos gocen de el, implica una participación amplia de la sociedad, en beneficio de la biodiversidad y con ello obtener los instrumentos necesarios para que ese medio ambiente sea perseverado por mucho tiempo, la implementación de una cultura ambiental obligatoria por parte de los ciudadanos es sinónimo de beneficio individual de la salud pública.



La disminución de la contaminación ambiental emitida por los establecimientos mercantiles considerados como fuentes fijas, implica la interrelación de los propietarios de ellas con las autoridades competentes, así como la implantación de asesoría técnica y legal con la finalidad de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Legislación Ambiental vigente. Es necesaria la participación de la comunidad en todos los aspectos y lineamientos ambientales, así como la integración en los diversos sectores ambientales para la prevención y control de la contaminación. Con relación a lo anterior se considera necesario establecer los lineamientos para la debida observancia de la Legislación Ambiental Vigente ya que en el Distrito Federal en Materia Ambiental y debido a uno de los factores principales, que es la pobreza, por la falta de recursos se generan importantes limitaciones ya que la educación brilla por su ausencia, y en consecuencia el progreso es nulo, también resulta que los problemas ambientales y el debido cumplimiento con la Legislación Ambiental en el Distrito Federal resulta infructuoso.

Es importante resaltar que la participación ciudadana, horizontal y verticalmente es crucial para el diseño, integración, divulgación y aplicación de las Leyes de Protección Ambiental. Otro aspecto para el debido cumplimiento de la Legislación Ambiental es la homogeneización de criterios legales del Derecho Ambiental, que determinen la flexibilidad suficiente para adaptarlos en cualquier ámbito de competencia. Es indispensable el fortalecimiento y la legitimación activa de individuos, grupos, organizaciones y personas morales para acudir ante las autoridades competentes en materia ambiental, para la representación o defensa de intereses ambientales en beneficio de la salud pública y la protección a la biodiversidad.

La importancia del presente capítulo estriba en la necesidad que tiene la autoridad, de realizar los actos jurídicos de una forma adecuada y con el personal debidamente capacitado para evitar que se afecte la esfera jurídica del gobernado, empezando por la organización interna de la autoridad emisora del acto jurídico, los



mecanismos mas eficientes para que las autoridades actúen dentro del margen de la legalidad, este mecanismo se basa en un manual de procedimientos administrativos relativo a las Visitas de Verificación en materia ambiental de todos los procedimientos integrados en la funcionalidad del área operativa, una vez creado este manual administrativo tendrá que actualizarse periódicamente con la finalidad de consignar en los mismos la modernización administrativa que requiere. El impulso de la política ambiental es otro mecanismo importante dentro del margen de la prevención y control de la contaminación ya que si los lineamientos establecidos en dicha política se cumplen en campo el resultado será reflejado en la reducción ostensible de los contaminantes que prevalecen en la Ciudad de México, siempre y cuando estas políticas mantengan una organización ordenada y sean pensadas y diseñadas para facilitar que las cosas se hagan correctamente.

Esta política debe de tener como objetivo fundamental la de simplificar la burocracia administrativa y ayudar a la autoridad a obtener los resultados esperado, para que esta política sea cumplida cabalmente es necesario que la autoridad se asegure que efectivamente se esta cumpliendo vigilando y teniendo mucha disciplina, la política implementada y que se hace referencia en el presente capítulo deberá ser bien utilizada , tener un propósito bien definido y debe de ser comprendida y utilizada por todos los involucrados, además hay que rediseñarlas porque a través del tiempo , la tecnología, los procesos, las condiciones, la legislación, y las circunstancias cambian , lo que hace necesario continuamente adecuar y actualizar las políticas para que estas sigan siendo funcionales y benéficas para la organización. Para eficientar todos los procedimientos administrativos, es importante diseñar y elaborar un sistema interno de procedimientos administrativos, con la finalidad primeramente de dar cumplimiento a los términos establecidos de la Legislación Ambiental vigente y por otra realizar tales procedimientos con apego a estricto Derecho, así como contar con un área administrativa eficiente y que de respuesta inmediata la sociedad.



El soporte para la implementación de estos mecanismos y lineamientos para una política de desarrollo sustentable en el medio ambiente requiere el impulso de una cultura ambiental adecuada para todos los actores que intervienen en el habitat establecido en la Ciudad de México para que cada uno de los individuos que vive en el Distrito Federal cuenten con un medio ambiente adecuado y puedan gozar de los beneficios que implica un medio ambiente sano.



CONCLUSIONES

PRIMERA: En la investigación se presentaron diversas posiciones para corregir las deficiencias presentadas en la realización de las Visitas de Verificación en Materia Ambiental, es de observarse a lo largo de esta investigación que los errores fundamentales en la realización de dichas diligencias, son básicamente la falta del cumplimiento con las formalidades establecidas en el artículo 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal específicamente, la entrega de la carta de derechos y obligaciones al particular, dejándolo en completo estado de indefensión, así como la falta en algunas ocasiones de la pronta contestación por parte de la autoridad a las promociones ingresadas por el administrado, violando su derecho de audiencia, otra de las deficiencias mas frecuentes es la falta de conocimiento por parte del Verificador Administrativo para la debida aplicación en las leyes adjetivas como lo son la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal así como del Reglamento de Verificación para el Distrito Federal y demás Legislación Ambiental Aplicable.

SEGUNDA: Se ha observado que si la autoridad aplica, en el ámbito de su competencia debidamente la observancia establecida en la Legislación Ambiental Vigente, se subsanarán considerablemente los vicios de origen que se presentan en dichas diligencias. Las propuestas para resolver estas irregularidades en primera instancia son la impartición de cursos de capacitación y actualización periódica por parte de la Secretaría del Medio Ambiente, en la constante profesionalización del personal que realiza estos actos jurídicos, así como una organización más estricta en las áreas encargadas de dar respuesta al particular.

TERCERA: Derivado de las Políticas de Desarrollo Sustentable establecidas en la Ley Ambiental del Distrito Federal y el Programa de Gobierno del Distrito Federal la Secretaría de Medio Ambiente deberá incentivar la promoción de una cultura ambiental al alcance de todos los que habitamos en el Distrito Federal, pero



en especial de los propietarios y/o poseedores de las Fuentes Fijas que emiten contaminantes de jurisdicción local, esto con la finalidad de que cumplan con las obligaciones establecidas en la Legislación Ambiental Vigente.

CUARTA: Las Visitas de Verificación Administrativas en Materia Ambiental, que se realizan en la Ciudad de México actualmente representan un detonante importante para determinar el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Legislación Ambiental Vigente de las Fuentes Fijas de competencia local, es por ello que deben de estar revestidas de un marco de legalidad y cumplir con todos los requisitos de validez.

QUINTA: La finalidad de las visitas de verificación, primordialmente es vigilar y aplicar la observancia de la Legislación Ambiental Vigente conforme a lo establecido en dichos ordenamientos jurídicos de una forma objetiva sin vulnerar los derechos de los propietarios y/o representantes legales de fuentes fijas de la competencia local, con el objetivo de que los establecimientos denominados fuentes fijas cumplan con dicha legislación. Y este cumplimiento se refleje en la salud pública de los habitantes del Distrito Federal.

SEXTA: Es necesario que la autoridad competente realice los actos de autoridad con estricto apego a Derecho, el debido cumplimiento con el procedimiento administrativo arrojará importantes resultados deseados como lo son: cumplimiento con la observancia establecida en la Legislación Ambiental Vigente; concientización de los propietarios y/o poseedores de fuentes fijas contaminantes con la observancia dicha legislación; la propuesta es impulsar el desarrollo junto con la sociedad de un enfoque de ciudad sustentable que tienda a cubrir las necesidades de las presentes generaciones, sin comprometer el bienestar de las futuras previniendo y controlando la contaminación por medio de este mecanismo como lo son las visitas.



SEPTIMA: Para que la autoridad responsable actúe con estricto apego a Derecho, esta deberá contar con mecanismos capaces de realizar los procedimientos administrativos, como lo son los manuales administrativos internos que serán las guías mas eficaces para que sean desarrollados, dichos procedimientos y el personal que lleve a efecto o este directamente relacionado en ellos, tenga la respuesta inmediata al particular sin violar sus garantías individuales, y en ese sentido se cumpla con los requisitos de validez precitados y que rigen tales procedimientos, ya que en la practica el cumplimiento estricto a la Legislación Ambiental vigente no se encuentra apegado a estricto Derecho. También estos manuales servirán para evitar los pragmatismos administrativos que tienen que ver directamente con la burocracia y trámites innecesarios, es por ello que dichos mecanismos procuraran integrar una simplificación administrativa y una economía procesal adecuada. Incrementando los beneficios directamente reflejados en la salud pública de la población y en la inexistencia de arbitrariedades que pudieran vulnerar las garantías individuales de los gobernados.

OCTAVA: Como principios rectores fundamentales en la columna vertebral del presente trabajo, es necesario mencionar los valores sustantivos de la igualdad ante la ley y la justicia social que debe prevalecer en los procedimientos administrativos derivados de las Visitas de Verificación en Materia Ambiental, sin discriminación económica, social, política de genero y de credo. La participación activa de las autoridades ambientales y la sociedad, la planeación y ejecución de un desarrollo sustentable alternativo en la Ciudad de México para contrarrestar el Deterioro Ambiental.

NOVENA: La participación activa de la sociedad en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, promoverá en ellos una cultura indispensable para la toma de decisiones y que participen en los beneficios del cumplimiento con la Legislación Ambiental. Así mismo toda persona deberá tener acceso a la información relativa al medio ambiente.



DECIMA: La política ambiental implementada por la autoridad responsable, deberá privilegiar los instrumentos y acciones dirigidos a fomentar entre los ciudadanos su responsabilidad.

ONCEAVA: La política ambiental no debe ser un obstáculo en la actividad económica en el Distrito Federal, es decir debe de ser sustentable y estimular el desarrollo económico bajo el requisito fundamental del acatamiento de las normas ambientales y el respeto al derecho de todos los ciudadanos a tener una buena salud y una calidad de vida digna de todos los ciudadanos.

DOCEAVA: Uno de los lineamientos de ataque frontal para la reducción de la contaminación en la Ciudad de México es sin duda las visitas de verificación objeto del tema principal del presente trabajo, la propuesta para que los propietarios o poseedores de fuentes fijas de la competencia local tengan una concientización respecto de lo que representa un medio ambiente óptimo, es el impulso para que obtengan, el desarrollo de tecnologías limpias en industrias y servicios a través de mecanismos de regulación y promoción que deberán ser negociados y discutidos con los sectores involucrados.

TRECEAVA: La promoción de nuevas tecnologías de menor impacto en el ambiente deberá de ser concebida como una prioridad ambiental, también será necesario impulsar las concernientes a promover instrumentos económicos y normas voluntarias que complementen las políticas de comando, control y normatividad obligatorias, todo lo anterior deberá de ser en un ámbito de corresponsabilidad de todos los ciudadanos e institución responsable del medio ambiente en el Distrito Federal.



BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. 2ª Edición. Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1998.

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 11ª. Edición. Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1993.

Ballesteros, Raúl. Derecho Ambiental Mexicano, Fundación Universo Veintiuno, México D.F. A.C. México D.F. 1994.

Bielsa, Rafael Derecho Administrativo, Tomo II, Edit. 1955.

Dhuallt Krauss, Miguel, Los Manuales de Procedimiento en las Oficinas Públicas, Editado por el Fondo Editorial FCA, de la Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1990.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa México 2000 40ª Edición.

González Márquez José Juan. Derecho Ambiental 2ª Edición. Edit. Porrúa México D.F. 1994.

Littlefield, C. L. y Peterson, R.L. Organización de Oficinas. México. Fondo de la Cultura Económica, 1956.

Margáin Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano 2ª. Edición. Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1997.



Terry, George R. Administración y Control de Oficinas. México, Cía. Editorial Continental S.A. 1966.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 122ª. Edición. Edit. Porrúa, S.A. , México, D.F. 2001.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para la República en Materia de Fuero Federal.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente 12ª. Edición. Edit. Delma, México, D.F. 1999.

Ley Federal de Metrología y Normalización, SECOFI, 1997.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1994.

Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, Edit. Corporación Editorial MAC, S.A. de C.V. México, D.F. 1993.

Ley Ambiental del Distrito Federal. México, D.F. 2000.

Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1996.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta del Distrito Federal el 28 de diciembre de 2000.



Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

Reglamento para la Protección del Ambiente Contra la Contaminación Originada por la emisión del Ruido. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre de 1982.

Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de diciembre de 1997.

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

Acuerdo por el que se crea el Consejo Técnico Consultivo de la Calidad del Aire. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 1991.

Acuerdo que tiene por Objeto Liberar Actividades y Establecimientos Industriales, Mercantiles y de Servicio del trámite de Autorización de Impacto Ambiental y Precisa los que quedarán sujetos a este trámite. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de julio de 1995.

Acuerdo por el que se crean las Comisiones Delegacionales de Protección al Ambiente como Órganos de Análisis, Consulta, Opinión y Difusión en Materia de Protección al Ambiente en sus Respectivas Circunscripciones Territoriales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de marzo de 1992.

Acuerdo por el que se crea el Comité de Proyectos y Estudios para la Recuperación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de mayo de 1993.



Acuerdo por el que se establecen las medidas para Limitar la Circulación de los Vehículos Automotores en el Distrito Federal, incluyendo a los que tengan Placas Federales o de Otras Entidades Federativas o del Extranjero para Prevenir y Controlar las Contingencias Ambientales o Emergencias Ecológicas, (Programa de Contingencias Ambientales). Publicado en el Diario Oficial de la federación el día 12 de julio de 1996. Reformado el 22 de octubre de 1998 y publicado en la Gaceta oficial del Distrito Federal del día 30 de octubre de 1998.

Acuerdo que establece el listado de Obras o actividades que requieren Autorización de Impacto Ambiental, las modalidades para su Evaluación y los Formularios e Instructivos Aplicables. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 7 de abril de 1997.

Decreto por el que se expide el Programa de Contingencias Ambientales Atmosféricas del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 30 de octubre de 1998.

Decreto por el que se Adiciona un Artículo transitorio al Reglamento Verificación Administrativa para el Distrito Federal. Publicado el día 26 de enero de 1998 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental Metropolitana. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de septiembre de 1996.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de julio de 1994.

Norma Oficial Mexicana -043- ECOL-1993.

Norma Oficial Mexicana -081-ECOL-1994.

Norma Oficial Mexicana -085-ECOL-1994.



Norma Oficial Mexicana –002-ECOL-1996.

ECONOGRAFIA

Cryl M. Harris. Manual de Medidas Acústicas y Control de Ruido. Edit. MC. Graw-Hill
3ª Edición 1997 D.F.

Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación, Informe de Actividades 1998, Publicado el 16 de Febrero de 1999.

De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho 2ª. Edición. Edit. Porrúa, S.A., México,
D.F. 1995.

Drescher, P.G. A Report on Office Manual. The Controller. Junio de 1953. Citado por
Graham Kellog, M. Preparación del Manual de Oficina. (Estudios de Investigación
No. 36).

González Márquez, José Juan, Revista Mexicana de Legislación Ambiental, México,
Diciembre de 1999.

Hendrik, James G. Manuales de las Compañías, Sistemas y Procedimientos.
Recopilación de Víctor Lazzaro, México, Editorial Diana, S. A. 1965.

López, Gabriela. Prevención y Control de la Contaminación en Fuentes Fijas.
Departamento del Distrito Federal Secretaría del Medio Ambiente. México 1996.

Manual Administrativo Interno de la Dirección de Hidrología y Suelo, febrero de 2000.

Programa para Mejorar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 1995-2000.



Secretaría del Medio Ambiente. Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación. Programa de Actualización Profesional. Curso Taller de Formación de Verificadores Ambientales. Marzo-Abril- 1999.

Sistema de Administración Ambiental, Especificación con Guía para uso, Norma Mexicana INMC, NMX-SAA- 001- 1998-IMN(ISO-14001: 1996).