



PROCURADURÍA AMBIENTAL
Y DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DEL D.F.

**ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL
EN EL DISTRITO FEDERAL Y LA
PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL
ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Elaborado por el DR. RAÚL BRAÑES

Noviembre 2002

NOTA: Este documento contiene el borrador revisado de todo el trabajo sobre acceso a la justicia ambiental y Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial.

INDICE

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN 8

1. Propósitos del capítulo
2. La aplicación administrativa de la legislación ambiental en el Distrito Federal
3. El acceso a la justicia ambiental: aplicación administrativa y aplicación judicial
4. Aplicación de la legislación ambiental y gobernabilidad de una sociedad democrática
5. Eficiencia y eficacia de la legislación ambiental
6. Estructura del trabajo

CAPÍTULO II. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN EL DISTRITO FEDERAL Y DE SU APLICACIÓN ADMINISTRATIVA 19

1. Introducción
2. El marco constitucional del régimen ambiental del Distrito Federal
3. El régimen jurídico ambiental del Distrito Federal y las normas para su aplicación administrativa
4. La Ley Ambiental del Distrito Federal
5. El Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal
6. El Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo
7. Otros Reglamentos y ordenamientos jurídicos que derivan o se vinculan con la Ley Ambiental del Distrito Federal
8. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
9. La Ley de Vivienda del Distrito Federal
10. El Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal
11. Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal
12. Otros ordenamientos jurídicos vinculados a la ordenación del medio ambiente construido en el Distrito Federal y a la protección de la salud de sus habitantes
13. La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal
14. El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal
15. La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal
16. El Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal
17. El Código Penal y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal
18. La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

CAPÍTULO III. ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN EL DISTRITO FEDERAL, INCLUIDO EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, HASTA LA CREACIÓN DE LA PROCURADURÍA

60

1. Introducción
2. Secretaría de Medio Ambiente
3. Procedimientos para el ejercicio de las facultades disciplinarias por la Secretaría
4. Denuncia ciudadana
5. Dirección General de Regulación y Gestión Ambiental del Agua, Suelo y Residuos
6. Dirección de Verificación Ambiental
7. Dirección de Impacto Ambiental y Riesgo
8. Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENA)
9. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
10. Secretaría de Desarrollo Social, Instituto de Cultura de la Ciudad de México y Consejo de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal
11. Delegaciones del Distrito Federal
12. Juzgados Cívicos
13. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
14. Procuraduría Social
15. Defensoría de Oficio
16. La aplicación administrativa de la legislación y la reparación del daño ambiental

CAPÍTULO IV. INSERCIÓN DE LA PROCURADURÍA EN EL SISTEMA JURÍDICO VIGENTE EN 2001 PARA LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN EL DISTRITO FEDERAL, INCLUIDO EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

87

1. Introducción
2. Creación de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal
3. Naturaleza jurídica de la Procuraduría
4. Estructura de la Procuraduría
5. Atribuciones de la Procuraduría
6. Diferencias entre la Procuraduría y otros organismos similares del Distrito Federal
7. ¿Es un Ombudsman la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal?
8. Disposiciones y principios aplicables a los procedimientos de la Procuraduría
9. Etapa de inicio del procedimiento: la denuncia
10. Etapa de admisión de la denuncia a tramitación
11. Inicio de oficio del procedimiento
12. Etapa de la prueba
13. Etapa del análisis de la prueba
14. Etapa de la conciliación
15. Etapa de la resolución. Otras maneras de concluir el procedimiento
16. Etapa del cumplimiento de la recomendación o sugerencia

CAPÍTULO V. LAS ENSEÑANZAS DEL DERECHO COMPARADO

1. Introducción
2. La intervención de los organismos públicos en la aplicación administrativa de la legislación ambiental
3. El caso de América Latina: los organismos públicos encargados de la gestión ambiental
4. El caso de América Latina: los organismos administrativos especializados en la aplicación del derecho ambiental
5. Otros casos de intervención de la administración pública en la aplicación de la legislación ambiental: la reparación del daño ambiental
6. El concepto de Ombudsman
7. Orígenes y desarrollo de los Ombudsmen del sector público
8. El Ombudsman sueco
9. El Defensor del Pueblo de España
10. Una experiencia supranacional: el Ombudsman europeo
11. Otras experiencias de Ombudsm
12. El Ombudsman en las grandes ciudades: el caso de Buenos Aires
13. Algunas conclusiones sobre las enseñanzas del derecho comparado y, en especial, de las experiencias del Ombudsman
14. Los métodos alternativos para la solución de conflictos

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

1. La Ciudad de México requiere de un Ombudsman ambiental que colabore en aplicación de la legislación ambiental y en la solución de conflictos que de ella se derivan
2. El Ombudsman ambiental de la Ciudad de México no debe ser considerado como un factor de desestabilización jurídica sino como una de las condiciones necesarias para su gobernabilidad
3. La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal debe mantener su perfil como Ombudsman ambiental para la Ciudad de México, con ciertas modificaciones que reforzarían ese perfil y extenderían su intervención a otras materias
4. La consolidación de un Ombudsman ambiental de la Ciudad de México no debe hacerse mediante la creación de secciones especializadas en otros organismos del gobierno del Distrito Federal

II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA INTERVENCIÓN DE LA PROCURADURÍA EN LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

5. El Ombudsman ambiental de la Ciudad de México, pese a ciertos cambios que son necesarios, debe seguir siendo un mecanismo complementario, pero importante, de la aplicación administrativa de la legislación ambiental
6. Su intervención en este campo, sin embargo, debe ser revisada para hacerla más eficiente, comenzando por su competencia
7. Debe conferirse mayores poderes a la Procuraduría para impulsar y dirigir el procedimiento, incorporando el principio inquisitivo a las reglas que lo gobiernan y desarrollando dicho principio en sus diversas etapas
8. La capacidad para denunciar debe ser concordante con las disposiciones de la Ley Ambiental del Distrito Federal
9. La procedencia de la denuncia debe ser materia de una reglamentación más precisa
10. Las normas supletorias de los procedimientos de la Procuraduría deben ser, en primer término, las que se refieren a la misma materia en la legislación ambiental local y federal

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA INTERVENCIÓN DE LA PROCURADURÍA EN LA APLICACIÓN JUDICIAL DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

11. El Ombudsman de la Ciudad de México debe extender su acción a la aplicación de la legislación ambiental, como representante de los afectados en casos calificados o como parte en el interés del patrimonio ambiental de la Ciudad de México
12. El Ombudsman de la Ciudad de México debe estar legitimado procesalmente para intervenir en los litigios ambientales ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal
13. El Ombudsman ambiental de la Ciudad de México debe estar facultado para impetrar el amparo de la justicia federal en los casos en que se viole el derecho a un medio ambiente adecuado de los habitantes del Distrito Federal
14. El Ombudsman ambiental de la Ciudad de México debe estar facultado para intervenir como coadyuvante del Ministerio Público en los procesos penales que versen sobre delitos ambientales y, en su caso, para sostener la acción civil de reparación del daño ambiental causado
15. El Ombudsman ambiental de la Ciudad de México debe estar legitimado procesalmente para intervenir ante los jueces civiles en los litigios sobre la reparación del daño ambiental de que deban conocer
16. Para los efectos de la recomendación anterior es menester la creación del patrimonio ambiental de la Ciudad de México en la Ley
17. El concepto de patrimonio ambiental es una de las muchas transformaciones del derecho contemporáneo y su creación responde a razones que lo justifican
18. La incorporación del concepto de patrimonio en el sistema jurídico del Distrito Federal no sería una novedad en el derecho nacional y está ampliamente difundida en el derecho comparado

19. La participación de la Procuraduría en los casos en que los personalmente afectados o las personas físicas o morales de las comunidades afectadas procede sólo a solicitud de éstos y requiere de una facultad expresa de la Ley

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE EL USO DE LOS MÉTODOS ALTERNATIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

20. Las facultades de conciliación de la Procuraduría deben reforzarse y extenderse hacia otros métodos alternativos para la solución de conflictos

21. También es recomendable el uso de nuevos métodos alternativos para la solución de conflictos, como el arbitraje y otros que se están utilizando con éxito en el derecho comparado

22. La Procuraduría debe estar facultada para emitir opiniones consultivas sobre puntos de derecho, a solicitud de los interesados

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA PROCURADURÍA

23. La Procuraduría debe transformarse, en el contexto de una reforma política y administrativa a fondo del Distrito Federal, en un organismo cuya existencia esté prevista en el Estatuto de Gobierno y su independencia garantizada por éste

24. La estructura de la Procuraduría requiere de ciertos ajustes para el mejor desempeño de sus funciones actuales y, con mayor razón, de lo que pudieran ser sus funciones en el futuro

25. El Consejo de Gobierno debe ser reestructurado y transformado en un organismo asesor del Procurador

26. Las funciones del Procurador deben ser redimensionados con arreglo a los cambios que se hagan a las funciones de la propia Procuraduría

27. La facultad del Ombudsman de la Ciudad de México para hacer sugerencias a la Asamblea Legislativa y a las autoridades judiciales debe revisarse y, entre otros cambios, ampliarse al Jefe de Gobierno del Distrito Federal

28. La facultad del Ombudsman de la Ciudad de México para hacer sugerencias a las autoridades judiciales debe ser claramente regulada

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

29. No cabe esperar que el Ombudsman de la Ciudad de México, incluso con los cambios que se recomiendan, sea una solución completa de los problemas de la justicia ambiental en el Distrito Federal

30. Lo que cabe esperar es que llegue a ser un mecanismo eficiente dentro de un sistema que también requiere cambios y que nunca se transforme en un componente más de esos problemas

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1. Propósitos del capítulo

Este capítulo introductorio tiene como primer propósito delimitar el objeto del presente estudio. Dicho objeto consiste básicamente en el desarrollo de una reflexión sobre la aplicación administrativa de la legislación ambiental en el Distrito Federal, incluido el ordenamiento territorial, entendiéndose por aplicación administrativa” el ejercicio de las facultades disciplinarias de que están revestidas sus autoridades. Esta reflexión busca identificar la contribución que la recientemente creada Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal puede o podría prestar para asegurar que los habitantes del Distrito puedan hacer valer los derechos que le confiere la legislación ambiental y, en términos más generales, garantizar la estricta aplicación de la misma.

El tema que se analiza en el presente estudio es, por tanto, el acceso a la justicia ambiental, pero bajo el enfoque de la aplicación administrativa de la legislación, esto es, dejando a salvo la intervención que en esta materia le corresponde a los Tribunales de Justicia en el ejercicio de las funciones que le son propias. Por eso, el segundo propósito de este capítulo es examinar la distinción que se hace entre aplicación administrativa y aplicación judicial de la legislación, estableciendo los límites de la primera en función de las nociones de orden público y poder de policía.

El tercer propósito de este capítulo es destacar la importancia que tiene el tema de la aplicación administrativa de la legislación ambiental desde la perspectiva de la gobernabilidad de una sociedad democrática. En general, la correcta aplicación del derecho es uno de los componentes fundamentales de lo que llamamos un “Estado de derecho” y uno de los indicadores básicos de la gobernabilidad de una sociedad democrática. Por tanto, el tema de la aplicación de la emergente legislación ambiental, incluido el ordenamiento territorial, en el Distrito Federal es una preocupación prioritaria tanto de gobernados como de gobernantes.

Los problemas de aplicación de la legislación pueden ser examinados desde dos ángulos diversos, que sin embargo son complementarios entre sí. Se trata de las cuestiones de “eficiencia” y de “eficacia” de la legislación. De allí que el cuarto propósito de este capítulo sea examinar estas cuestiones, sobre todo para ver de qué manera se puede perfeccionar, a través de cambios puramente jurídicos, la aplicación de la legislación ambiental.

El quinto y último propósito de este capítulo es explicar la manera como se encuentra estructurado el presente estudio.

2. La aplicación administrativa de la legislación ambiental en el Distrito Federal

Como es sabido, los últimos años han sido una época de cambios políticos y jurídicos para la ciudad de México. Desde los orígenes de la República Mexicana, la antigua ciudad de México-Tenochtitlan – capital del reino mexica y, luego, del Virreinato de la Nueva España -, se constituyó en la sede de los Poderes Federales y, hasta hace poco, fue gobernada exclusivamente por esos mismos Poderes Federales. En efecto, el hecho de que la Constitución Política de 1824 hubiera asumido la forma de

gobierno federal planteó la exigencia – como había ocurrido en los Estados Unidos de América –, de seleccionar una sede para los Poderes Federales. La decisión fue transformar a la Ciudad de México en un “Distrito Federal”.

Durante los casi ciento ochenta años de gobierno exclusivo de los Poderes Federales, la ciudad de México continuó siendo el centro político, económico y social del país, lo que se tradujo en un creciente proceso de migración interna y de urbanización descontrolada, que hizo crisis en las últimas décadas del siglo XX. Por otra parte, la generalización de los procesos democráticos en todo el país y la siempre presente aspiración de los habitantes de la ciudad de México de gobernarse por sí mismos, desencadenaron los cambios político-constitucionales que hemos presenciado desde 1987 en adelante y que han culminado, hasta ahora, en el gobierno del Distrito Federal por los Poderes Federales y las autoridades locales: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, pero en el que sus atribuciones básicas de ese gobierno están depositadas en las autoridades locales.

En estos momentos, las autoridades locales del Distrito Federal están abocadas al rediseño de un sistema jurídico que esté de acuerdo con sus antiguas y con sus nuevas necesidades. En los casi ciento ochenta años de gobierno exclusivo de los Poderes Federales, se creó un sistema jurídico específico para el Distrito Federal, pero éste no evolucionó de una manera apropiada. Temas como la protección del medio ambiente y el desarrollo urbano no fueron regulados con la oportunidad y la eficiencia requeridas, transformándose rápidamente en temas críticos. En los últimos años, se le ha prestado una especial atención al desarrollo de la legislación sobre la materia, así como a su aplicación administrativa. Así lo testimonian las Leyes Ambientales del Distrito Federal promulgadas en 1996 y en 2000, así como la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal promulgada en 1996.

En este escenario de renovación de algunas instituciones jurídicas y de creación de otras, la Ley Ambiental del Distrito Federal de 2000 anunció la creación de una Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT), lo que se concretó en 2001 mediante la aprobación de su Ley Orgánica y la posterior expedición de su Reglamento. La Procuraduría no es, ni con mucho, el único organismo que interviene en el Distrito Federal en la aplicación administrativa de la legislación ambiental, incluido el ordenamiento territorial, sino más bien el último.

En efecto, la Procuraduría se integró a un sistema de aplicación administrativa de esa legislación que está en funciones desde hace ya algunos años, donde tienen un papel protagónico la Secretaría de Medio Ambiente en lo que se refiere a la aplicación administrativa de la legislación ambiental y las delegaciones del Distrito Federal en lo que corresponde a la aplicación administrativa de las disposiciones sobre ordenamiento territorial, en tanto autoridades facultadas para la imposición de sanciones administrativas por violaciones a las normas sobre la materia. Más aún, la Procuraduría se sumó a otros organismos de características similares creados en los últimos años, como son la Procuraduría Social establecida en 1989 y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en funciones desde 1993.

El objeto del presente estudio es, por tanto, abrir un espacio que permita una reflexión sobre la contribución que la Procuraduría puede hacer a la aplicación administrativa de la legislación ambiental en el Distrito Federal, incluido el ordenamiento territorial, a partir de la constatación de las funciones que la Procuraduría está llamada a cumplir, así como de su articulación con los demás organismos que intervienen en dicha aplicación administrativa. De esta reflexión pueden emerger algunas conclusiones y recomendaciones sobre lo que la Procuraduría debería ser y, al mismo tiempo, no

debería ser, teniendo en cuenta la necesidad que existe de reforzar este sistema de aplicación administrativa y de hacerlo a un costo social y económico razonable, pero sobre todo sin perder de vista que lo que cuenta, en último término, es el aporte que la legislación y sus sistemas de aplicación pueden hacer a la protección del medio ambiente y a la promoción del desarrollo sustentable en la Ciudad de México.

3. *El acceso a la justicia ambiental: aplicación administrativa y aplicación judicial*

La aplicación de la legislación ambiental puede ser administrativa o judicial. La aplicación administrativa es la que llevan a cabo los propios organismos de la Administración, en el ejercicio del poder de policía que le confiere la pertenencia de las normas jurídicas ambientales al orden público general. Estos conceptos se desarrollan más adelante. La aplicación judicial es la que tienen a su cargo los tribunales de justicia, en el ejercicio de las facultades jurisdiccionales que le confieren la Constitución y las leyes para resolver los conflictos jurídicos entre partes.

La idea de la aplicación de la legislación se encuentra estrechamente vinculada al concepto de acceso a la justicia. Con las palabras “acceso a la justicia” se designa, como lo señala una obra clásica sobre la materia, “dos propósitos básicos del sistema jurídico por el cual la gente puede hacer valer sus derechos y/o resolver sus disputas, bajo los auspicios generales del Estado. Primero, el sistema debe ser igualmente accesible para todos; segundo, debe dar resultados individual o socialmente justos”.¹

El concepto se utiliza, por lo general, en los casos de conflictos jurídicos entre partes que hacen necesaria la intervención de los tribunales de justicia, esto es, en los casos de aplicación judicial de la legislación. En estos casos, por acceso a la justicia ambiental puede entenderse la posibilidad de obtener “la solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental, lo que supone que todas las personas están en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y para obtener resultados individual o socialmente justos.”²

Sin embargo, el concepto se utiliza, además, en los casos de conflictos jurídicos que suponen la aplicación de la legislación por las autoridades administrativas y que no implican, necesariamente, una contienda entre partes, esto es, en los casos de aplicación administrativa de la legislación. En esos casos, el concepto de acceso a la justicia ambiental se extiende a la actividad administrativa que desarrolla la Administración en el ejercicio del *ius punendi* o “derecho de castigar” que le confieren las leyes ambientales, en el marco de las disposiciones constitucionales que facultan a la Administración para ese efecto.³

La idea de la aplicación de la legislación, sin embargo, se extiende más allá de la existencia de un conflicto jurídico, al menos en el campo del derecho ambiental y, en general, de las disposiciones que configuran lo que se denomina el “orden público”. En efecto, el conflicto jurídico ha sido identificado, desde la perspectiva del derecho privado, con el litigio, es decir, como un conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro, que es una caracterización propia del derecho privado. Esta idea del conflicto jurídico se ha trasladado al derecho público y, en el derecho administrativo, se expresa como la pretensión jurídica del administrado que es resistida por la Administración. Sin embargo, el deber de la Administración de aplicar la legislación – al menos en el campo del derecho ambiental –, no está necesariamente vinculado a la existencia de un presunto interés de una persona o una comunidad de personas que se expresa ante la propia

Administración por los medios que establece la ley, sino en la pertenencia de las disposiciones ambientales al orden público.

Con esta última expresión se designa tradicionalmente al conjunto de reglas jurídicas que buscan asegurar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas. De la existencia de un orden público deriva el llamado “poder de policía”, que es el conjunto de facultades que las leyes confieren a las autoridades del Estado para garantizar la vigencia efectiva del orden público y que consisten en un conjunto de restricciones a las actividades de los particulares y del propio Estado, cuya inobservancia va aparejada de sanciones administrativas que se aplican por las mismas autoridades públicas. Como señala un autor, el concepto de orden público es esencialmente mutable, en tanto cambia según las creencias y necesidades de las sociedades; pero es un hecho que desde la puesta en vigor de una política ambiental y el reconocimiento del interés general de esta política, se está en presencia del nacimiento de un orden público nuevo, que tiene está vinculado a la protección del medio ambiente.⁴

El tema que se analiza en el presente estudio es, por tanto, el acceso a la justicia ambiental, pero bajo el enfoque de la aplicación administrativa de la legislación, esto es, sin entrar en la intervención que en esta materia le corresponde a los jueces. No se trata de un tema menor porque, por razones históricas que sería imposible desarrollar aquí, la aplicación administrativa de la legislación que se refiere a cuestiones de orden público tiene mucha importancia, al menos en los países cuyos sistemas jurídicos pertenecen a la gran “familia jurídica” romano-germánica, a diferencia de lo que ocurre en los países cuyos sistemas jurídicos forman parte de la “familia jurídica” del *common law*.⁵

Este es el caso de México, donde incluso este fenómeno llegó a tener dimensiones poco comunes, que aún está lejos de desaparecer. Este fenómeno tiene que ver con el hecho histórico que entre nosotros se denomina el “presidencialismo mexicano” y, consecuentemente, con la enorme influencia que ha tenido en la vida social los organismos administrativos a través de la cual las autoridades políticas ejercen el poder ejecutivo.

Sin embargo, esta situación se está modificando. Por eso, no es posible hacer abstracción de la creciente intervención de los jueces en temas como los ambientales y, en especial, de su facultad de revisar las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas en el ejercicio de sus facultades disciplinarias. De allí que en el presente estudio se hagan algunas referencias a las funciones judiciales, en especial a las que corresponden al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

4. Aplicación de la legislación ambiental y gobernabilidad de una sociedad democrática

La importancia que tiene el tema de la aplicación administrativa de la legislación ambiental desde la perspectiva de la gobernabilidad de una sociedad democrática, que como se ha dicho suele superar entre nosotros a la aplicación judicial de la misma, debe examinarse a partir de ciertas nociones básicas sobre la aplicación de la legislación en general y su incidencia en la gobernabilidad de una sociedad democrática, empezando por la noción misma de democracia.

Hace unos años atrás, un insigne politólogo italiano propuso lo que llamó “una definición mínima de democracia”, que se ha transformado en una referencia obligada cuando se habla de democracia. De acuerdo con esa definición, el concepto de democracia se integraría por la concurrencia de tres condiciones, que en sus palabras serían las siguientes: “Hago la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno

autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos...con la participación directa o indirecta de ‘un número muy alto de ciudadanos’...Es necesario una tercera condición: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quiénes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra. Con el objeto de que se realice esta condición, es necesario que a quienes deciden les sean garantizados...los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal...el Estado liberal no es solamente el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático..”⁶

Una sociedad democrática sería, por tanto, una comunidad de personas regidas por un conjunto de reglas jurídicas que no se limitan a establecer quién y cómo está autorizado para tomar las decisiones colectivas – con la participación directa o indirecta de lo que el autor que se está citando denomina “un número alto de personas” -, sino también a asegurar que “los llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra”. Pero, para que se realice esta tercera condición es necesario, a su vez, que a quienes deciden les sean garantizados sus derechos fundamentales.

Entre esos derechos fundamentales se encuentra el acceso a la justicia, tal como se ha definido más atrás.”Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la división de poderes determinada, carece de constitución”. Con estas palabras, los revolucionarios franceses consignaron en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, un principio básico de los sistemas jurídicos democráticos, a saber, la existencia de los mecanismos necesarios para que los derechos puedan hacerse efectivos y, en especial, la posibilidad de recurrir ante tribunales independientes de todos los demás poderes públicos en demanda del reconocimiento de tales derechos.

El gobierno de la ciudad de México, constituido esencialmente por autoridades locales elegidas de manera democrática, ha promovido un conjunto de iniciativas para asegurar que los derechos de sus habitantes puedan hacerse efectivos. Entre esas iniciativas se incluye la creación de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, cuyo propósito es contribuir a la aplicación administrativa de las disposiciones jurídicas sobre la materia, de modo que los derechos de los habitantes del Distrito Federal en ese campo puedan hacerse efectivos. Al hacerlo así, las autoridades locales están reforzando el sistema general de aplicación de esa legislación y, con ello, las condiciones de una aceptable gobernabilidad del Distrito Federal.

La palabra “gobernabilidad” designa la cualidad de gobernable y “governable” lo que puede ser gobernado. Se trata de un término técnico propio de la ciencia política, que un autor define de manera amplia, pero también sencilla, como “un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”. Esta definición – como puntualiza el mismo autor -, “permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad.” De estos tres principios, para los efectos del presente estudio interesa de manera especial el principio de la eficacia, que en palabras del mismo autor comprende, como uno de sus componentes básicos, “el mantenimiento del orden y de la ley, lo que implica que haya una reconocida capacidad del gobierno para mantener o restaurar rápidamente un nivel mínimo de orden”, lo que implica a su vez “el cumplimiento mínimo de la legislación y de las políticas gubernamentales y la ejecución de las órdenes del gobierno.”⁷

Por eso, una de las preocupaciones fundamentales de los sistemas jurídicos contemporáneos es asegurar la aplicación de sus propias prescripciones, en términos de garantizarle a la sociedad una capacidad de respuesta adecuada a los casos de desviaciones individuales o masivas a dichas prescripciones. Sólo un apropiado grado de eficacia de la legislación generada legítimamente por los órganos establecidos para ese efecto, puede asegurar la continuidad de la vida democrática dentro de lo que los filósofos clásicos llamaron “el gobierno de las leyes”, impidiendo la creación de un importante “déficit de gobernabilidad” y proporcionando la estabilidad que toda sociedad requiere.

En efecto, las bases en que, en último término, descansa la gobernabilidad de todo sistema democrático moderno - el Estado de Derecho y sus instituciones como un sistema de garantías -, sólo son tales si las leyes tienen un grado razonable de acatamiento por la población, lo que supone, entre otras cosas, que los órganos públicos llamados a velar por su aplicación tienen la capacidad necesaria, en los casos de desacato, para imponer su cumplimiento.

La historia del derecho enseña que las legislaciones “emergentes” – que son la expresión de un cambio social -, suelen presentar graves problemas de aplicación por la resistencia que los sectores más conservadores de la sociedad oponen a los procesos de transformación. Estos problemas de aplicación, junto con poner en duda las propias bondades del cambio social, son la expresión de problemas de gobernabilidad, en tanto implican un cuestionamiento de la capacidad de respuesta del Estado para imponer sus propias prescripciones. Como agudamente se ha observado, así ocurre a menudo en las sociedades democráticas, que son esencialmente dinámicas y, por consiguiente, abiertas a las nuevas demandas sociales y, por tanto, a generar nuevas normas jurídicas para atenderlas, a diferencia de las sociedades autoritarias, que son eminentemente estáticas.

En las últimas tres décadas del siglo XX se abrió paso en las sociedades democráticas la idea de la protección del medio ambiente y de la promoción del desarrollo sostenible, que trajo entre otras consecuencias la generación de una legislación específicamente ambiental, cuya aplicación presenta entre nosotros, como en casi todos los países del mundo, graves problemas de aplicación. Asegurar esa aplicación es, por tanto, una prioridad. Se trata de una responsabilidad que recae, en primer término, sobre el gobierno, incluidos los tribunales de justicia, que deben contar con la capacidad y credibilidad necesarias para hacer cumplir la ley. Pero, esta responsabilidad debe ser compartida con la propia ciudadanía, para cuyo efecto es menester, a su vez, que existan los canales adecuados para su participación en la tarea de hacer cumplir la ley.

Desde ese punto de vista, debe valorarse la existencia de mecanismos como la denuncia ciudadana establecida en la Ley Ambiental del Distrito Federal, así como de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial que permite canalizar la denuncia ciudadana en instancias gubernamentales apropiadas. El correcto funcionamiento de estos mecanismos puede mejorar sensiblemente, en lo que le corresponde, las condiciones de gobernabilidad del Distrito Federal y evitar la creación de otro círculo vicioso que contribuya a deteriorar la legitimidad de sus autoridades y desestabilizar su sistema político.

5. Eficiencia y eficacia de la legislación ambiental

El derecho es una técnica que procura que los miembros de una comunidad se comporten de una manera que sea socialmente adecuada. Para ese efecto, el derecho hace uso del componente coactivo que es propio de toda regla jurídica y que consiste en la amenaza de la aplicación de una sanción, incluso a través de la fuerza, a quienes no observan sus prescripciones. Este atributo es lo que hace del derecho una técnica social específica, distinta de cualquiera otra.

La legislación ambiental, al igual que todas las que integran un sistema jurídico, se vale de la amenaza de una sanción para exigir a los miembros de una comunidad que observen una conducta compatible con la protección del medio ambiente y, en términos más generales, con el desarrollo sustentable. A las autoridades que establecen la legislación ambiental y a la sociedad en general les interesa, como es obvio, un acatamiento de las prescripciones por parte de sus destinatarios primarios, esto es, de los individuos que deben observar esas conductas; pero también les interesa, en caso de violación de las mismas, la aplicación de las sanciones previstas para ese efecto por parte de quienes tienen la función de hacerlas efectivas, en especial cuando es posible que el infractor repare el daño ambiental mediante el restablecimiento de las condiciones anteriores a la ocurrencia de ese daño.

La subordinación de los destinatarios primarios a los mandatos contenidos en las normas jurídicas tiene que ver, por cierto, con el temor que suele suscitar la amenaza de la aplicación de una sanción jurídica, especialmente cuando existe alguna certidumbre sobre la efectividad de dicha amenaza. Desde ese punto de vista, la aplicación de las sanciones jurídicas, cualesquiera que sea su naturaleza, genera un efecto preventivo en tanto representan una intimidación para el resto de la población. Por eso, la imposición de los mecanismos coactivos favorece la efectividad de la legislación. Sin embargo, no hay que perder de vista que las conductas de los seres humanos está determinada no sólo por las amenazas que puedan provenir del sistema jurídico, sino también por un complejo conjunto de factores económicos y culturales, que algunas veces pueden estar en conflicto con los mandatos contenidos en las reglas jurídicas y, consecuentemente, pueden conducir a un incumplimiento de ciertos mandatos jurídicos, que incluso puede ser generalizado.

Hechas estas prevenciones, a continuación se analizan los factores que comúnmente inciden en el incumplimiento de la legislación ambiental. Existe una percepción generalizada en orden a que la legislación ambiental tiene un bajo nivel de aplicación por parte de quienes están llamados a imponer las sanciones previstas para los casos de violaciones a sus disposiciones, lo que redundaría en una inobservancia cada vez más creciente y, por tanto, preocupante, por quienes son sus destinatarios primarios. Más aún, existe una convicción bastante extendida de que un número relevante de normas jurídicas de naturaleza ambiental están condenadas, *ab initio*, a no ser aplicadas, esto es, que nacen como “derecho muerto”. Este hecho se explica habitualmente por razones que tendrían que ver principalmente con la falta de voluntad de las autoridades políticas y las insuficiencias de las autoridades administrativas y judiciales encargadas de ponerla en práctica.

Este punto, sin embargo, nunca ha sido explorado suficientemente. Menos aún se ha estudiado el mismo punto en lo que hace a la aplicación administrativa de la legislación ambiental por los organismos del gobierno, cuyos niveles también son percibidos como especialmente bajos, pero por razones que nunca terminan de ponerse en claro. En estos análisis, rara vez se consideran las cuestiones de “eficiencia” de la norma como prerrequisito para su eficacia, sino sólo las cuestiones de “eficacia”, lo que parece indispensable.

La palabra “eficacia” designa el grado de acatamiento de una norma jurídica por quiénes son sus destinatarios, mientras que la palabra “eficiencia” designa el grado de idoneidad que posee una norma jurídica para satisfacer la necesidad que se tuvo en cuenta al expedirla. La eficacia y la eficiencia de la legislación ambiental son como las dos caras de una misma medalla, pero distinguir entre una y otra es importante para fines de análisis porque permite identificar con mayor precisión las razones que están detrás de la falta de aplicación, que muchas veces son su propia falta de idoneidad. Y, lo que es más importante, al identificar estas razones se hace posible discernir entre aquellos problemas de aplicación que pueden ser superados mediante cambios puramente jurídicos y aquellos que requieren de medidas de apoyo para la aplicación de esos cambios.⁸

La legislación ambiental, en todos partes del mundo, sigue padeciendo de preocupantes niveles de ineficiencia, es decir, de falta de idoneidad para satisfacer las necesidades que se tuvieron en cuenta al momento de su expedición. Esto se aplica también a México y, en particular, al Distrito Federal.

En una apretada síntesis, es posible afirmar que las razones que hacen ineficiente a una determinada legislación ambiental tienen que ver con el escaso desarrollo de las normas que son necesarias para regular una determinada situación ambiental o, si existe ese desarrollo, con el enfoque equivocado de dichas normas, inicial o sobreviniente, en lo que se refiere al tratamiento jurídico de esa situación ambiental.

A su vez, este enfoque equivocado del tratamiento jurídico se debe, en términos generales, a la concurrencia de uno o más de los siguientes elementos: 1) La escasa presencia de la idea del desarrollo sostenible en la legislación ambiental y en el conjunto del sistema jurídico del que forma parte; 2) la insuficiente o equivocada consideración de los “datos” científicos y sociales que están involucrados en el problema ambiental de que se trate; 3) la carencia de los mecanismos necesarios para la aplicación de la legislación ambiental o lo inapropiado de los mecanismos existentes; y 4) la heterogeneidad estructural de la legislación ambiental.

En el caso de la aplicación administrativa de la legislación ambiental, dos factores de ineficiencia parecen ser especialmente importantes: el escaso desarrollo de la legislación ambiental y los mecanismos inapropiados para su aplicación.

El escaso desarrollo de la legislación ambiental, que es un fenómeno típico de la etapa inicial de su formación, trae como consecuencia que muchas veces no existan las normas jurídico-ambientales que serían necesarias para la regulación de ciertos problemas. Sin embargo, los casos de anomia absoluta no son tan habituales en la legislación ambiental como los de anomia relativa. En otras palabras, es poco usual que un determinado problema ambiental no sea regulado de alguna manera. En cambio, es bastante frecuente que esa regulación sea incompleta, es decir, que las normas existentes no se encuentren complementadas por otras normas que harían posible su aplicación.

El enfoque equivocado que la legislación ambiental asume para el tratamiento jurídico de muchos problemas ambientales es la segunda de las grandes razones que explican la ineficiencia de dicha legislación y, por ende, su ineficacia. Ello puede deberse a numerosos y complejos factores; pero como quiera que sea conduce indefectiblemente a la no aplicación de dichas normas o a una escasa

aplicación de las mismas, a partir de la consideración de que son a todas luces inadecuadas para corregir las situaciones ambientales a que se refieren. Dentro de este rubro se deben incluir los mecanismos jurídicos que, no habiendo sido diseñados para la solución de conflictos en los que están involucrados intereses colectivos y difusos, deben ser sin embargo aplicados en los casos de conflictos jurídicos de naturaleza ambiental.

Los problemas de eficacia son más complejos, porque la verdad es que su determinación exige un análisis concreto de cada situación concreta. En defecto de ese análisis, sólo cabe formular hipótesis generales de ineficacia que, independientemente de las razones de ineficiencia que pueden determinar dicha ineficacia, podrían concurrir a explicar este fenómeno. Estas hipótesis generales son: 1) la insuficiente valoración social de la legislación ambiental por sus destinatarios, lo que muchas veces incluye su desconocimiento; y 2) las insuficiencias de los organismos administrativos encargados de investigar las presuntas violaciones a la legislación ambiental y, en su caso, de imponer las sanciones previstas para esos casos, a las que deberían agregarse las insuficiencias de los organismos jurisdiccionales encargados de revisar sus decisiones .

Nunca está demás insistir en la importancia que tiene, para la eficacia de la legislación ambiental, su correcta valoración por parte de la ciudadanía. Esto tiene que ver con la formación de una conciencia ambiental sólida y con el creciente interés de la población por los asuntos públicos, que sólo puede darse en el interior de las sociedades democráticas, que privilegian el derecho a la información y el derecho a la participación. Tampoco está demás insistir en la importancia que tiene la reforma del Estado y, dentro de ella, la reforma administrativa. Las crisis económicas recurrentes y, consecuentemente, las crisis presupuestales, aunadas a la aplicación mecánica de políticas de “adelgazamiento” del Estado – que no esclarecen previamente cuáles son los objetivos nacionales prioritarios que requieren de estructuras estatales fuertes -, han afectado gravemente muchos sectores, entre otros a las estructuras gubernamentales encargados de la aplicación del derecho y han propiciado crisis de gobernabilidad que son inaceptables en una sociedad democrática.

Por cierto, los problemas que puede presentar la aplicación administrativa de la legislación pueden también tener otras causas distintas a las que, hasta ahora, se han analizado, entre ellas la complejidad técnica de la materia ambiental y de la propia legislación ambiental, así como los altos costos que implica producir las pruebas necesarias e, incluso, las dificultades que presenta demostrar los nexos causales entre las acciones realizadas y los efectos indeseables provocados. Pero, la legislación ambiental tampoco contribuye a resolverlos o facilitar su solución. Cuando lo hace, se producen avances importantes, que ponen de manifiesto que la plena aplicación administrativa de la legislación ambiental es un objetivo posible de alcanzar.

6. Estructura del trabajo

A este capítulo introductorio sigue el capítulo II, donde se procura ofrecer una visión evolutiva de la manera como se ha ido desarrollando un sistema jurídico de naturaleza ambiental en el Distrito Federal, en especial durante la última década, destacando en cada caso la manera como se ha concebido la aplicación administrativa de los ordenamientos jurídicos más relevantes, en particular en aquellos

que conciernen a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. El propósito de este capítulo es dejar en claro que estamos frente a un proceso de creación de un sistema jurídico nuevo, que se enlaza con un sistema jurídico antiguo, dentro del cual se inició la formación del sistema de aplicación administrativa de la legislación ambiental que se ha prolongado hasta ahora, pero que también se ha reforzado considerablemente.

En el capítulo III se detalla la manera como se terminó estructurando ese sistema jurídico específico para la aplicación administrativa de la legislación ambiental, hasta el momento de la creación de la Procuraduría en 2001. En consecuencia, en ese capítulo se examinan las instancias administrativas más relevantes en materia la materia, como son la Secretaría de Medio Ambiente, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Cultura, los Juzgados Cívicos, la Procuraduría Social, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y las Defensorías de Oficio.

En el capítulo IV se analiza la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y la manera como se inserta en el sistema preexistente para la aplicación administrativa de la legislación ambiental. Con ese propósito, se examina la historia del establecimiento de este nuevo organismo, así como su naturaleza jurídica, estructura y atribuciones. Lo anterior permite establecer, inmediatamente a continuación, las diferencias entre la Procuraduría y otros organismos similares del Distrito Federal, lo que permite visualizar las necesidades que determinaron su creación. A propósito de ello se analiza si la Procuraduría puede ser considerada como un *Ombudsman*. El capítulo IV se ocupa, además, de los procedimientos que rigen las actividades sustantivas de la Procuraduría, para lo cual se identifican las disposiciones y principios aplicables a dichos procedimientos y se analizan las diversas etapas que, secuencialmente, los integran.

El capítulo V está destinado a examinar las enseñanzas que proporciona el derecho comparado en materia de aplicación administrativa de la legislación ambiental. Una parte de esas experiencias las proporcionan las estructuras administrativas tradicionales y otras ciertas instituciones de reciente creación que cumplen funciones más amplias y que, genéricamente, pueden ser calificadas como *Ombudsmen*. Algunas, sin embargo, provienen de organismos creados *ad hoc*. El propósito de este capítulo es identificar algunas mejoras en los sistemas de aplicación administrativa de la legislación ambiental que pudieran ser de utilidad para el Distrito Federal y, en especial, para su Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial.

Por último, en el capítulo VI se formulan las conclusiones y recomendaciones que se derivan del presente estudio. Las recomendaciones no tienen un carácter propositivo y, por tanto, no asumen formas preceptivas. El propósito de estas recomendaciones es, simplemente, promover una reflexión sobre las mismas. Por otra parte, el examen de la aplicación administrativa de la legislación ambiental no agota el tema del acceso a la justicia ambiental en el Distrito Federal: queda pendiente el análisis de la aplicación judicial de la misma legislación y, en particular, la revisión judicial de las decisiones adoptadas por las autoridades encargadas de la aplicación administrativa de esa legislación.

Notas

¹ El trabajo sobre el acceso a la justicia dirigido por Mauro Cappelletti en la década de los años 1970 y publicado en cuatro volúmenes por las editoriales Sijthoff (Leyden y Boston) y Giuffrè (Milán), que llevan respectivamente los siguientes títulos: *Access to Justice: a World Survey* (Cappelletti y Garth, compiladores), *Access to Justice: Studies of Promising Institutions* (Cappelletti y Weisner, compiladores), *Access to Justice: Emerging Perspectives and Issues* (Cappelletti y Garth, compiladores), y *Essays in the Ethnography of Law. Access to Justice in an Anthropological Perspective* (Klaus-Friederich Koch, compilador). La cita está extraída del volumen I, publicado en inglés en 1978 y en español en 1996, con el título *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos* (Fondo de Cultura Económica, México, 154 pp.).

² Cf. Raúl Brañes, “El acceso a la justicia ambiental en América Latina” en *Derecho ambiental y desarrollo sostenible*. El acceso a la justicia ambiental en América Latina, Memorias del Simposio Judicial sobre la materia organizado por el PNUMA y la PROFEPA en la ciudad de México (26-28 de enero de 2000).

³ En este caso, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a continuación de establecer que “la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”, agrega que “compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía...”. Como es obvio, el ejercicio de esta facultad debe hacerse en los términos de las leyes sobre la materia, sin que pueda apoyarse en reglamentos “autónomos” – como se les denomina –, que carecen de un fundamento legal.

⁴ Cf. Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, Dalloz, París, 4ª. Ed., 2001, p. 54.

⁵ La expresión “familia jurídica” es un término que usualmente se utiliza en el derecho comparado para designar los grandes sistemas jurídicos que existen en el mundo. Esta expresión fue acuñada por el destacado comparatista francés René David a mediados del siglo XX. La familia jurídica romano-germánica comprende los sistemas jurídicos que responden a la tradición del derecho romano clásico y que son propios de la mayoría de los países de la Europa continental y de los que recibieron esos sistemas de dichos países, como es el caso de los países de América Latina. La familia jurídica del *common law* comprende los sistemas jurídicos que están fundados en el precedente judicial y comprende básicamente Inglaterra y los países que recibieron esos sistemas del derecho inglés, como es el caso de los Estados Unidos de América y otros, donde la familia jurídica romano-germánica es conocida como *civil law*.

⁶ Cf. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1997, trad. esp. de la 2ª. ed. it. de 1991. Las citas son párrafos seleccionados de las páginas 24 y 26 de esa edición.

⁷ Cf. Antonio Camou, *Gobernabilidad y democracia*, IFE, Serie “Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática” N° 6, México.

⁸ Este tema ha sido examinado *in extenso* por el autor de este estudio en diversos trabajos y libros, el último de ellos la segunda edición de su *Manual de derecho ambiental mexicano*, Fondo de Cultura Económica y Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, México, 2000, 1999, pp. 649 a 675.

CAPÍTULO II. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN EL DISTRITO FEDERAL Y DE SU APLICACIÓN ADMINISTRATIVA

I. *Introducción*

El propósito de este capítulo es ofrecer una visión evolutiva de la configuración del marco jurídico de la gestión ambiental en el Distrito Federal, que deje en claro que estamos frente a un proceso de creación de un sistema jurídico nuevo, que se enlaza con un sistema jurídico antiguo, pero dentro del cual se ha venido formando un sistema de aplicación administrativa de la legislación ambiental que cuenta con muchos años.

El concepto de legislación ambiental es entendido aquí, desde un punto de vista teórico, como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de 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.⁹ Se trata de una definición amplia, que se basa en una noción de “sistemas de ambiente” compuesto por elementos naturales o artificiales o inducidos por el hombre y que es congruente con la definición de ambiente o medio ambiente en el derecho positivo mexicano, que remite este concepto a un conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hace posible la existencia y el desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos.¹⁰ Por otra parte, esta definición recoge las notas esenciales de este concepto.¹¹

En el mismo derecho positivo, sin embargo, se suele distinguir entre medio natural y medio construido, a través de la regulación del primero en las leyes ambientales y del segundo en las leyes sobre asentamientos humanos. Así ocurre también en México en un plano federal, donde el primero de esos temas es tratado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, mientras que el segundo es tratado en la Ley General de Asentamientos Humanos. Lo mismo ocurre en el Distrito Federal con la Ley Ambiental y la Ley de Desarrollo Urbano.

Por ello, en el presente estudio la expresión legislación ambiental va usualmente adicionada por la cláusula “incluido el ordenamiento territorial”. De esta manera se pretende dejar en claro que cuando se está hablando de legislación ambiental, se está hablando también del ordenamiento territorial y, en general, de la ordenación del medio ambiente construido. En efecto, el sistema de protección jurídica del medio ambiente se encuentra integrado por el “derecho de la biosfera” o “derecho de protección de la naturaleza” y por el “derecho de la tecnosfera” o “derecho de la ordenación del medio ambiente construido”. Aunque ambos concurren a la protección jurídica del medio ambiente, la verdad es que lo hacen desde perspectivas diversas. En efecto, mientras el derecho de la biosfera dirige su atención a la protección del medio ambiente natural – para lo cual tiene que regular las conductas humanas que están referidas habitualmente a la construcción de un medio ambiente artificial dentro de la biosfera -, el derecho de la tecnosfera se concentra en la construcción de ese medio ambiente artificial, buscando el establecimiento de una relación armónica entre éste y el medio ambiente natural, en términos de que el primero no genere consecuencias adversas para el segundo y para los propios seres humanos. En definitiva, el bien jurídicamente tutelado es el mismo: el medio ambiente, es decir, el conjunto de los elementos naturales, inducidos y artificiales que hacen posible la vida y garantizan su desarrollo.¹²

En el territorio del Distrito Federal, que está integrado casi por partes iguales por suelo urbano y por suelo de conservación, esta conjunción de derecho de la biosfera y de derecho de la tecnosfera se expresa con mucha claridad en la Ley Ambiental del Distrito Federal y en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como en las demás normas jurídicas que de ellas derivan, en tanto ordenamientos jurídicos que concurren a la protección del medio ambiente y, con ello, a hacer posible la vida en todas sus formas y a garantizar su desarrollo.

Dentro de esta visión evolutiva de la gestión ambiental en el Distrito Federal y su marco jurídico, se privilegia el análisis de los dos ordenamientos jurídicos básicos de su legislación ambiental: la Ley Ambiental del Distrito Federal y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como las normas jurídicas que derivan de ambas Leyes. Pero, también se hacen referencias a otros ordenamientos jurídicos que de manera directa o indirecta inciden en la protección del medio ambiente. Entre los primeros se incluyen aquellos que contienen algunas normas que tienen un claro propósito ambiental y, entre los segundos, aquellos que no presentan esas características, pero algunas de cuyas normas se aplican a los asuntos ambientales, como es el caso típico del Código Civil en lo que se refiere, por ejemplo, a la regulación de temas como la responsabilidad extracontractual o responsabilidad por el hecho ilícito, cuyas normas se aplican, por remisión expresa de la LADF, a la responsabilidad por el daño ambiental.

Por supuesto, este capítulo no pretende describir todo el régimen jurídico del Distrito Federal, sino sólo aquello que concierne al régimen ambiental de esta entidad federativa, sin perder de vista, por otra parte, que lo que aquí interesa es básicamente la aplicación administrativa de la legislación ambiental en el Distrito Federal. Con ese objeto, se examina en primer término el marco constitucional dentro del cual se está construyendo ese régimen ambiental y, a continuación, los ordenamientos jurídicos más relevantes en la materia, siguiendo la distinción que el autor del presente estudio ha hecho en otros trabajos entre la legislación propiamente ambiental, la legislación sectorial de relevancia ambiental y la legislación común de relevancia ambiental.¹³

La “legislación propiamente ambiental” comprende las normas jurídicas expedidas con arreglo a la moderna concepción que visualiza al medio ambiente como un todo organizado a la manera de un sistema; la “legislación sectorial de relevancia ambiental”, las normas jurídicas expedidas para la protección de ciertos elementos ambientales o para proteger el medio ambiente de los efectos de algunas actividades; y la legislación común de relevancia ambiental” o “legislación de relevancia ambiental casual”, las normas jurídicas expedidas sin ningún propósito ambiental, pero que regulan conductas que inciden significativamente en la protección del medio ambiente.

2. El marco constitucional del régimen ambiental del Distrito Federal

Dice un autor: “La especial condición del Distrito Federal descansa sobre la errónea presunción de que no pudieran coexistir plenamente dos niveles de gobierno en un mismo territorio. Esta falacia es insostenible, después de haber sido creado hace cerca de ciento ochenta años. Todo sistema federal descansa sobre la concurrencia de soberanías y poderes en un mismo territorio: lo que conocemos como jurisdicción federal descansa sobre la competencia territorial de todo el país y no sólo del Distrito Federal, por lo que necesariamente coinciden autoridades y leyes de distinto nivel en cada una de las partes constitutivas de la Unión Federal”.¹⁴

Como quiera que sea, el hecho es que la Constitución Política de 1824 estableció que la ciudad de México – que hasta ese entonces formaba parte del Estado de México, del cual era su capital -, pasaría a ser la sede de los poderes supremos de la Federación, bajo la denominación de “Distrito Federal” y con un radio de acción de dos leguas. Esta entidad estaría a cargo del gobierno general, que designaría un gobernador interino, quedando facultado el Congreso de la Unión para ejercer en la misma entidad las funciones del poder legislativo de un Estado. Este régimen subsistió – con la interrupción que representaron los gobiernos centralistas y las Siete Leyes Constitucionales de 1836, así como las Bases Orgánicas de 1843 -, hasta hace poco. En efecto, la Constitución Política de 1857, que habría de regir la vida del país durante seis décadas, mantuvo esta situación, aunque previó que en caso de trasladarse los poderes supremos de la Federación a otro lugar el Distrito Federal se transformaría en el Estado del Valle de México.¹⁵

La Constitución Política de 1917, por último, confirmó el régimen político-institucional del Distrito Federal, al establecer en su artículo 73 que el Congreso de la Unión estaba facultado para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, a partir de las bases que estableció su fracción VI. Disponían esas bases, entre otras cosas, que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un gobernador que dependería directamente del presidente de la República. Las Leyes Orgánicas de 1941 y de 1970 configuraron al Distrito Federal como una entidad formada por doce delegaciones y, más tarde, por las actuales dieciséis delegaciones. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978 dispuso, por su parte, que el Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliaría en el ejercicio de sus atribuciones por las unidades administrativas y de gobierno que allí se establecieron, entre las que figuran una Secretaría General de Gobierno “A”, una Secretaría de Gobierno “B” y una Secretaría General de Obras y Servicios, así como un conjunto de Direcciones Generales.

Los cambios constitucionales que ahora interesan se iniciaron en 1976, con las modificaciones en materia de asentamientos humanos a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, que facultaron al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos. Estos cambios no modificaron el estatuto político del Distrito Federal, cuya legislación siguió siendo expedida por el Congreso de la Unión y cuyo gobierno siguió a cargo del presidente de la República, pero abrieron paso a la expedición de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1976, que fue concebida de acuerdo con las previsiones en materia de concurrencia de la Ley General de Asentamientos Humanos del mismo año 1976.

Estos cambios continuaron en 1987 con las modificaciones a los artículos 27 y 73 de la Constitución Política, que siguiendo el modelo establecido en 1976 para los asentamientos humanos facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Esto permitió que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en vigor desde 1988, estableciera un régimen especial en materia de concurrencia para el Distrito Federal. Estos cambios tampoco modificaron el estatuto político del Distrito Federal, pero dejaron abierta la puerta para que se expidiera una Ley sobre la materia, lo que no ocurrió. Hay que hacer notar que en el mismo año de 1987 se estableció la Asamblea de Representantes, como un cuerpo colegiado elegido directamente por la ciudadanía, pero con facultades sólo para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno

Los cambios constitucionales más importantes se iniciaron sólo en 1993, con modificaciones que depositaron el gobierno del Distrito Federal en los Poderes de la Unión, que lo ejercerían por sí y a través de los órganos locales de gobierno: la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. De esta manera, la Asamblea de Representantes pasó a tener facultades para legislar en la materias que expresamente se señalaron en el artículo 122, entre las cuales se encuentran el desarrollo urbano y particularmente el uso del suelo, así como la preservación del medio ambiente y la protección ecológica. El Congreso de la Unión, por su parte, quedó facultado para dictar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como para legislar en todas las materias que no fueron expresamente asignadas a la Asamblea de Representantes.

Con base en estas facultades, así como en el sistema de concurrencia establecido en 1987 en el artículo 73-XXIX-G de la Constitución Política y desarrollado en 1988 por a LGEEPA, la Asamblea de Representantes aprobó en 1996 la Ley Ambiental del Distrito Federal. Las disposiciones sobre concurrencia de la LGEEPA fueron modificadas en el mismo año de 1996 y la Ley Ambiental del Distrito Federal fue sustituida por otra en 2000. Además, la Asamblea de Representantes expidió, también en 1966, una nueva Ley de Desarrollo Urbano, que sustituyó a la aprobada en 1976 por el Congreso de la Unión.

Estos cambios constitucionales se extendieron en 1996 a otros temas, lo que terminó por definir la estructura político-institucional del Distrito Federal en los términos que ahora conocemos. Entre otras muchas modificaciones, los cambios de 1996 reconocieron la calidad de “autoridades locales” a la Asamblea Legislativa (ex Asamblea de Representantes), al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (ex Jefe del Distrito Federal) y al Tribunal Superior de Justicia; establecieron que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integraría con el número de diputados electos de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Gobierno; dispusieron que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaería en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta; y prescribieron que el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerían la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal fue cuidadosamente reglamentada en el mismo artículo 122. En este caso, interesan de manera especial las facultades legislativas de la Asamblea, que fueron ampliadas con motivos de estas modificaciones.

En síntesis, la Asamblea Legislativa tiene facultades para:

- (i) Expedir su Ley Orgánica;
- (ii) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto;
- (iii) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
- (iv) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal;
- (v) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

- (vi) Legislar en las materias civil y penal, así como normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- (vii) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;
- (viii) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- (ix) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- (x) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa;
- (xi) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;
- (xii) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal; y
- (xiii) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

Dentro de este último rubro se ubica la iniciativa de proyecto de la llamada “Reforma Política”, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas facultades no han sido aún plenamente ejercidas por la Asamblea Legislativa en el tema que ahora interesa. En efecto, el régimen jurídico-ambiental del Distrito Federal es una combinación de ordenamientos jurídicos emanados de la época en que su gobierno era ejercido de manera exclusiva por los poderes federales de la Unión y de nuevos ordenamientos jurídicos. Estos últimos, por otra parte, son incompletos, en tanto no regulan enteramente las materias que le han sido confiadas al Distrito Federal, como es el caso de las normas ambientales que esta entidad federativa puede expedir o de las facultades que se entregaron a las entidades federativas del país con motivo de la expedición de la Ley General de Vida Silvestre. Se trata, en suma, de un período de transición, en el cual se ha comenzado a diseñar un régimen jurídico-ambiental propio del Distrito Federal.

Cabe decir que antes del establecimiento en 1987 del sistema de concurrencia, la casi totalidad de las facultades constitucionales en materia de protección del medio ambiente estaban concentradas en la Federación, mediante disposiciones que dejaban sin efecto el principio general del artículo 124 constitucional sobre la competencia de los Estados.¹⁶ En efecto, la Constitución se ocupaba de este tema desde dos perspectivas diferentes, pero bastante amplias: la conservación de los recursos naturales susceptibles de apropiación (artículo 27, párrafo tercero, desde su texto original de 1917), así como la prevención y control de la contaminación ambiental que afecta a la salud humana (artículo 73, fracción XVI, base 4ª, modificada en 1971), que le encomendaban estas funciones a la Federación.¹⁷

Estos enfoques eran el resultado de dos visiones diversas de la problemática ambiental, ya mientras la primera identificaba la problemática ambiental con el aprovechamiento irracional de los recursos naturales, la segunda identificaba dicha problemática con los efectos nocivos que genera la contaminación ambiental para la salud humana. Ambas visiones se refieren a elementos principales de la problemática ambiental, pero que, en estricto rigor, no representan toda esa problemática.

El hecho es que estas visiones fueron superadas en la Constitución con motivo de las reformas de 1987, que a partir de una concepción moderna del medio ambiente - de una visión holística y sistémica del medio ambiente -, así como la propia gestión ambiental – que exige entre otras cosas un importante grado de descentralización de sus estructuras -, dispuso que se dictarían las medidas necesarias “para preservar y restaurar el equilibrio ecológico” (artículo 27, párrafo tercero) y facultó al Congreso de la Unión “para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico” (artículo 73-XXIX-G). Este sistema de concurrencia fue establecido a continuación por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), aprobada en 1987 y en vigor desde 1988, que distinguió entre los “asuntos de interés general en la Nación” o “asuntos de interés de la Federación” – mismos que reservó a ésta-, y los “demás asuntos”, que entregó a los Estados y Municipios.¹⁸

Lo que aquí se debe destacar es que la LGEEPA estableció en 1988 un régimen especial para el Distrito Federal, que a partir de las reglas generales sobre distribución de competencias entre la Federación y las autoridades locales, introdujo reglas especiales de distribución de competencias entre la entonces Secretaría Desarrollo Urbano y Ecología y el entonces Departamento del Distrito Federal en materia de contaminación de la atmósfera; de contaminación de las aguas; de residuos; de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas; de evaluación del impacto ambiental; de contingencias y emergencias ambientales; de áreas naturales protegidas; y otras (artículo 9°). Con base en este sistema de distribución de competencias se expidió en 1996 la Ley Ambiental del Distrito.

Este régimen especial, sin embargo, fue suprimido en el mismo año 1996, cuando en consonancia con los cambios político-constitucionales del Distrito Federal el artículo 9° pasó a establecer que corresponden al Gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7° y 8° de la LGEEPA, esto es, las facultades que explícitamente esa Ley confiere a los Estados y Municipios. Todo ello en la inteligencia de que, en razón de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso “G”, de la Constitución Política, así como en el artículo 9° de la LGEEPA – que lleva a cabo la distribución de competencias en lo que corresponde al Distrito Federal - corresponden también al Distrito Federal todas las atribuciones que no aparezcan expresamente conferidas a los funcionarios federales, a manera de “competencia residual”.

De esta última tarea se encarga el artículo 5° de la LGEEPA, que a lo largo de 21 fracciones establece, una a una, las facultades de la Federación. Dos de ellas tienen un carácter genérico: la fracción II, que reserva a la Federación “la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal”, así como la fracción XXI, que reserva a la Federación las facultades no enunciadas en el artículo 5°, pero

atribuidas a ésta por la propia LGEEPA u otras disposiciones legales. Para los propósitos de lo que se está analizando, es menester llamar la atención sobre la primera de esas reglas, que al establecer una especie de competencia material y territorial, excluye de las facultades de los estados y municipios la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal, contribuyendo a delimitar la competencia de los estados y municipios.¹⁹

Lo importante es tener presente que la esfera de las atribuciones del Distrito Federal es la suma de las facultades de los Estados y de los Municipios, que aparecen reguladas en los artículos 7° y 8° de la LGEEPA, pero en el bien entendido, recién recordado, de que en razón del particular sistema de concurrencia que rige en esta materia corresponden también al Distrito Federal todas las atribuciones que no aparezcan expresamente conferidas a los funcionarios federales, a manera de “competencia residual”, como se encargan de subrayarlo esos preceptos de la LGEEPA, rescatándose de esta manera el propósito original del Constituyente de 1917 –expresado en el artículo 124 constitucional, donde se establece que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados” –, de consagrar sin excepciones de ninguna especie el principio ortodoxo del “federalismo dual”.²⁰

En efecto, el primero dispone, en la última de sus fracciones, que corresponde a los Estados “la atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén expresamente otorgados a la Federación” (fracción XXI), mientras que en el segundo prescribe, también en la última de sus fracciones, que corresponde a los Municipios “la atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén expresamente otorgados a la Federación o a los estados” (XVI).²¹

En síntesis, y al igual de lo que ocurre con los Estados y Municipios, puede decirse que compete al Distrito Federal la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en su territorio jurisdiccional, a menos que se trate de asuntos que la LGEEPA u otras leyes encomienden expresamente a la Federación.

Las facultades que la LGEEPA entrega a los poderes locales deben ser reguladas por éstos. A ese efecto, el artículo 10 de la LGEEPA dispone: “Los Congresos de los Estados, con arreglo a sus respectivas Constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley. Los ayuntamientos, por su parte, dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones del presente ordenamiento” (párrafo primero). Pero, las disposiciones que expidan estos órganos locales deben ajustarse a las prescripciones de la LGEEPA y las de los ordenamientos que de ella deriven. Así lo prescribe el mismo artículo 10 cuando establece: “En el ejercicio de sus atribuciones, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, observarán las disposiciones de esta Ley y las que de ella se deriven” (párrafo segundo). Estas disposiciones, como es obvio, son también aplicables al Distrito Federal.

De allí que las modificaciones de 1996 dispongan en el tercero de sus artículos transitorios que “los gobiernos de las entidades federativas, así como los ayuntamientos, deberán adecuar sus leyes, reglamentos, ordenanzas, bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones aplicables, a lo dispuesto en el presente Decreto”. Este fue uno de los propósitos de la nueva Ley Ambiental del Distrito Federal, expedida en 2000.

3. *El régimen jurídico ambiental del Distrito Federal y las normas para su aplicación administrativa*

El régimen jurídico ambiental en vigor del Distrito Federal se integra con un conjunto de leyes y reglamentos, de los que a su vez derivan programas y otras disposiciones de variada naturaleza. El principal de esos ordenamientos jurídicos es la Ley Ambiental del Distrito Federal de 2000, pero junto con ella deben considerarse otros ordenamientos jurídicos que configuran un sistema específico de derecho ambiental del Distrito Federal, que abordan este tema desde varias perspectivas: la protección del medio natural, la ordenación del ambiente construido y la protección de los efectos del medio ambiente en la salud humana.

Todos estos ordenamientos jurídicos fueron expedidos con propósitos ambientales bien definidos, pero a diferencia de la Ley Ambiental del Distrito Federal, ellos regulan sólo algunos aspectos específicos del medio ambiente, por lo que cabe calificarlos de “legislación sectorial de relevancia ambiental”. En cambio, la Ley Ambiental contiene una regulación general, a partir de una visión holística y sistémica del medio ambiente en sus tres primeros Título, sobre disposiciones generales, autoridades ambientales y principios e instrumentos de la política de desarrollo sustentable, respectivamente, por lo que corresponde considerarla como “legislación propiamente ambiental”

Por otra parte, de manera paralela deben tenerse en cuenta un conjunto de ordenamientos jurídicos que conforman lo que podría denominarse la “legislación común” del Distrito Federal, en la medida en que esa legislación contiene disposiciones que no tienen propósitos ambientales, pero que tienen una influencia importante en la protección del medio ambiente, como es el caso de la legislación político-administrativa y económica, así como de la legislación civil y penal.

En ese orden de ideas, dentro del rubro de la legislación propiamente ambiental se considera, además de la Ley Ambiental del Distrito Federal, un conjunto de ordenamientos jurídicos que derivan de ella o que están vinculados a la misma, como es el caso, en primer término, del Reglamento de la Ley, así como del Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, del Reglamento de la LGEEPA para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los Municipios de la Zona conurbada, del Decreto por el que se crea la Comisión de Aguas del Distrito Federal, de la Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal, de los Reglamentos que se refieren al Sistema de Áreas Naturales (Reglamentos del Bosque de San Juan de Aragón, del Bosque de Chapultepec, del Parque Cultural y Recreativo Desierto de los Leones, del Parque de las Águilas), y del Acuerdo por el que se expide el listado de las actividades riesgosas y altamente riesgosas, para la operación del sistema de verificación empresarial.

En cambio, dentro del rubro de la legislación sectorial de relevancia ambiental se incluye un conjunto de ordenamientos jurídicos que se refieren a la ordenación del medio ambiente construido, que contienen algunas disposiciones de interés ambiental, empezando por la Ley de Desarrollo Urbano

del Distrito Federal y, en especial, de sus reglas sobre el ordenamiento territorial, así como la Ley de Vivienda del Distrito Federal y la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, cuya aplicación administrativa, por otra parte, son consideradas dentro de la esfera de la competencia de la PAOT. Además, dentro de este rubro se incluyen algunos Reglamentos, como es el caso del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, del Reglamento de Mobiliario Urbano del Distrito Federal, del Reglamento del Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, del Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal, del Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal y del Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal.

Dentro del mismo rubro se incluye los ordenamientos jurídicos que se refieren al tema específico de la protección de la salud humana de los efectos del medio ambiente, que se encuentra regulado principalmente por la Ley de Salud para el Distrito Federal y, en lo que se refiere a la protección de la salud de los trabajadores y el medio ambiente laboral, los siguientes Reglamentos: Reglamento Interior de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal, Reglamento de la Inspección Local del Trabajo del Distrito Federal y Reglamento para los Trabajadores no Asalariados del Distrito Federal

Por último, en el rubro de la legislación común de relevancia ambiental se toma en cuenta los ordenamientos que inciden de alguna manera en la protección del medio ambiente o que tienen que ver con la aplicación de la legislación ambiental, como es el caso, en primer término, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, a los que se remite directamente la Ley Ambiental del Distrito Federal y la propia Ley Orgánica de la PAOT, que son ordenamientos jurídicos expedidos para los asuntos generales de la Administración, pero que se aplican también a las materias ambientales. Por las mismas razones, dentro de este rubro se considera la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y su Reglamento Interior. Algo similar cabe decir del Código Civil para el Distrito Federal y del nuevo Código Penal para el Distrito Federal, que contiene un capítulo sobre delitos ambientales, así como de las disposiciones procesales que permiten hacer efectiva las responsabilidades civiles y penales que derivan de ilícitos ambientales y la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia en el Distrito Federal, que establece los tribunales a los que les corresponde juzgar los asuntos del orden civil y penal. Los temas ambientales de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior son considerados, en cambio, a lo largo de todo el presente estudio.

Hay que advertir que esta enumeración de ordenamientos jurídicos no agota lo que podría considerarse como el régimen jurídico ambiental del Distrito Federal. A continuación se inicia el análisis de un grupo selecto de los mismos, que han sido elegidos porque responden de manera más relevante al interés del presente estudio, que como se ha dicho desde su inicio sólo consiste en examinar el acceso a la justicia ambiental en el Distrito Federal desde la perspectiva de su aplicación administrativa y, en particular, de la intervención que le cabe a la Procuraduría en esta materia.

4. La Ley Ambiental del Distrito Federal

La LADF en vigor tiene como antecedente histórico inmediato la Ley Ambiental del Distrito Federal aprobada por la Asamblea de Representantes en 1996. Esta Ley fue posible, como se

ha dicho, por las modificaciones constitucionales de 1987 que facultaron al Congreso de la Unión “para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico” (artículo 73-XXIX-G), lo que se llevó a la práctica mediante LGGEPA en vigor desde 1988, como por las modificaciones de 1993 al artículo 122 constitucional, que entre otras atribuciones le asignó a la Asamblea de Representantes la facultad de legislar, en el ámbito del Distrito Federal y en los términos del Estatuto de Gobierno, en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica.

Hay que hacer notar que una de las primeras consecuencias de las modificaciones constitucionales de 1993 fue la expedición de una Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1994. Esa Ley Orgánica creó la Secretaría de Medio Ambiente. Dos años más tarde y con base en las facultades constitucionales que le habían sido otorgadas en 1993, la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal aprobó, el 29 de abril de 1996, la Ley Ambiental del Distrito Federal, que fue promulgada por el Ejecutivo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de julio de 1996.

La Ley Ambiental de 1996 contenía 192 artículos permanentes, que estaban organizados en siete Títulos: disposiciones generales, política ambiental, protección y restauración de los recursos naturales, prevención y control de la contaminación ambiental, prestadores de los servicios ambientales, sanciones y procedimiento administrativo. El Título I incluía un capítulo sobre competencia, donde su artículo 15 desarrollaba, a lo largo de treinta y siete fracciones, las facultades de la Secretaría de Medio Ambiente, entre ellas la de “establecer medidas de seguridad, inspeccionar y vigilar el cumplimiento de esta Ley e imponer las sanciones en los asuntos de su competencia (fracción XXXVI).” En materia de procedimiento administrativo, la Ley se remitió a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y las disposiciones que derivaran de ella (artículo 183). Por separado, la Ley reguló la denuncia popular (artículos 184 a 192).

La Ley fue complementada por un Reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de diciembre de 1997. Este Reglamento encomendó a la entonces Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación, a la Comisión de Recursos Naturales y a las Delegaciones, en el ámbito de sus respectivas competencias y de acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus Reglamentos, efectuar las visitas de verificación administrativas necesarias para asegurar su cumplimiento (artículo 100), así como para aplicar las medidas de seguridad, preventivas y correctivas, y las sanciones correspondientes (artículos 101 y 105). En materia de denuncia popular, el Reglamento dispuso que ella sería tramitada por la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental o por la Comisión de Recursos Naturales, según si los respectivos hechos, actos u omisiones se hubieran realizado en suelo urbano o en suelo de conservación (artículo 103).

Esta facultad de las autoridades locales para legislar sobre la materia fue confirmada, como también se ha dicho, en 1996, cuando el precepto constitucional antes señalado fue motivo de nuevas modificaciones, entre ellas la sustitución de la Asamblea de Representantes por la Asamblea Legislativa, quedando ahora establecida en el inciso J, de la fracción V, de la Base Primera. Este hecho no fue decisivo para la expedición de una nueva Ley Ambiental, porque se limitó a confirmar las atribuciones sobre la materia del Distrito Federal. Lo que hizo necesaria

la expedición de una nueva Ley, fueron las modificaciones en materia de concurrencia determinó los cambios que, en materia de concurrencia, introdujeron las modificaciones de 1996 a la LGEEPA. En efecto, esas modificaciones suprimieron el régimen especial que en un principio se había diseñado para el Distrito Federal y equipararon a esta entidad federativa, en materia de competencia, con los Estados y Municipios, mediante una reforma al artículo 9° de la LGEEPA que pasó a disponer lo siguiente: “Corresponden al gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa, las facultades a que se refieren los artículos 7° y 8° de esta Ley” (que son los preceptos que establecen las atribuciones de los Estados y Municipios).

Como con justicia se señaló en el momento de la aprobación de esta Ley por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ella es el producto de un difícil consenso, que se gestó a lo largo de más de un año y medio, durante el cual se presentaron varias iniciativas y hubo muchos debates.²² Incluso, el primer proyecto dictaminado el 26 de diciembre de 1998 por la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fue rechazado por el Pleno de esa Asamblea.²³

En el curso de 1999, sin embargo, se presentaron, nuevamente, tres iniciativas.²⁴

En orden cronológico, la primera de ellas fue una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Ambiental de 1996 del Distrito Federal, presentada por el Diputado Pablo Jaime Jiménez Barranco, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; la segunda, una iniciativa de Ley Ambiental del Distrito Federal, presentada por el Diputado Rafael López de la Cerda, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; y, la tercera, una iniciativa de Ley Ambiental para el Distrito Federal, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

El 20 de octubre de 1999, la Comisión de Preservación del Ambiente y Protección Ecológica decidió revisar y analizar de manera conjunta todas estas iniciativas. Esta revisión y análisis se llevó a cabo, sin embargo, en reuniones de trabajo informales que tuvieron lugar los días 22 y 23 de octubre de ese año en La Hacienda de Cocoyoc (Morelos) y los días 10 y 11 de diciembre del mismo año en la ciudad de Guanajuato, con la participación de autoridades de la Secretaría de Medio Ambiente y otras personas.

El proyecto que allí fue consensuado se llevó a una reunión formal de la Comisión, celebrada el 14 de diciembre de 2002, en la que se discutió, como el cuarto punto del orden del día, el proyecto de dictamen de la Ley Ambiental del Distrito Federal. Esta discusión incluyó, entre otros, un nuevo precepto atinente a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, que fue propuesto por el Presidente de la Comisión y aprobado unánimemente por sus miembros, en los mismos términos propuestos. Se trata del actual artículo 12 de la LADF, sobre el nombramiento del Procurador. La parte más medular del debate fue, sin embargo, la exposición de motivos de la propuesta que la Comisión haría al Pleno de la Asamblea.

El dictamen que finalmente se hizo llegar al Pleno del 21 de diciembre de 1999, junto con señalar los antecedentes del proyecto de Ley que se estaba proponiendo, lo fundamentó en nueve

consideraciones que ilustran el sentido general del proyecto de Ley cuya aprobación se recomienda al Pleno. El dictamen reconoce la importancia que en su momento tuvo la Ley Ambiental de 1996, pero afirma que “el marco jurídico vigente en la regulación de la protección del medio ambiente, ha sido rebasada por la realidad y por las necesidades actuales que se generan en esta materia.”

Lamentablemente, las consideraciones que contiene el dictamen no se refieren a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, sino sólo para señalar que la idea de su creación se encuentra tanto en la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Ambiental de 1996 formulada por el Diputado Barranco como en la iniciativa de Ley Ambiental del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en la primera como Procuraduría de Protección al Ambiente y en la segunda como Procuraduría de Desarrollo Ambiental. Además, se señala que en las mismas iniciativas se encuentra la idea de incorporar en este proyecto de ley “la reparación del daño ambiental”.

La discusión del dictamen en lo general, por su parte, fue sumamente escueta y no dejó elementos interpretativos importantes, al menos en los puntos que ahora interesan. Las únicas referencias que se hicieron a la Procuraduría estuvieron a cargo del Diputado López de la Cerda, quien destacó la relevancia que tenía el ordenamiento territorial “como facultad capital” de la Procuraduría y manifestó que para hacer realidad esa Procuraduría se requerían “bases jurídicas, administrativas y presupuestales” que no existían en ese momento, que mientras tanto la Secretaría de Medio Ambiente “mantendrá las atribuciones necesarias para continuar cumpliendo con sus objetivos”, que “la Procuraduría funcionará plenamente cuando el Distrito Federal sea considerado en igualdad de condiciones que las demás entidades de la República Mexicana”.

La discusión del dictamen en lo particular, a su vez, no arroja muchas luces sobre el mismo tema. Aquí sólo cabría destacar la supresión de la fracción I del artículo 70 del proyecto, que establecía que el Fondo Ambiental Público se integraría, en primer término, con “las indemnizaciones que como consecuencia del ejercicio de la acción por daños al ambiente decreta el Juez en la sentencia respectiva”, propuesta por el Diputado Barranco y aprobada por unanimidad. Esta supresión, sin embargo, parece inexplicable, a menos que se haya hecho para evitar una presunta reiteración, dado que el artículo 222 de la Ley prescribe que “cuando en un juicio en el que se ejerza la acción de responsabilidad por daño al ambiente el juez determine que ha lugar al pago de una indemnización, el monto de la misma pasará a integrarse a los recursos del fondo ambiental a que se refiere esta Ley”.

La Ley aprobada cuenta con 226 artículos permanentes, que se distribuyen en siete Títulos que tratan, de manera sucesiva, de disposiciones generales; de las autoridades ambientales; de la política de desarrollo sustentable; de la protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; de la prevención, control y acciones contra la contaminación ambiental; de los prestadores de servicios ambientales; y de las medidas de control, de seguridad y sanciones.

Las disposiciones más relevantes para el tema del presente estudio se encuentran en los Títulos II, III y VII de la Ley. El Título II regula las autoridades ambientales, donde se establece que una de las autoridades ambientales del Distrito Federal es la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (artículo 4º), se enuncian las facultades disciplinarias de la Secretaría de Medio Ambiente (artículo 9º), se dispone que se creará la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (artículo 10), y se señala la manera como será designado el Procurador (artículo 11). El Título III, por su parte, establece normas sobre la denuncia ciudadana, que es tratada como uno de los instrumentos para la aplicación de la política de desarrollo sustentable (artículos 80 a 84). Y el Título VII, finalmente,

norma la inspección y vigilancia (artículos 202 a 210), establece las medidas de seguridad (artículos 211 y 212), regula las sanciones administrativas (artículos 213 a 219), dispone sobre el recurso de inconformidad (artículo 220), adopta algunas medidas para hacer efectiva la responsabilidad por el daño ambiental (artículos 221 a 224), y contienen algunas referencias a los delitos ambientales (artículos 225 y 226).

Es de señalarse que el artículo sexto transitorio dispone que “en tanto sea creada la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, las funciones que en la presente Ley se le atribuyen, serán ejercidas por las áreas competentes de la Secretaría de Medio Ambiente”. Y el artículo séptimo transitorio prescribe: “El Jefe de Gobierno formulará la iniciativa de Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito que se menciona en el artículo 11 de esta Ley, y la presentará a la consideración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en un plazo no mayor de noventa días, contados a partir de la publicación de este ordenamiento en la Gaceta Oficial del Distrito Federal”, lo que ocurrió. Esta Ley es examinada en el capítulo IV del presente estudio.

Para concluir, sólo cabe recordar que, conforme al artículo noveno transitorio de la nueva Ley Ambiental del Distrito Federal, ésta se encuentra complementada por el Reglamento de la anterior Ley, publicado en el Diario Oficial del 3 de diciembre de 1997, que sigue en vigor en lo que no se oponga a la nueva Ley Ambiental.

5. El Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal

El Reglamento está integrado por 106 artículos permanentes, que se distribuyen en cinco Títulos que tratan, en este orden, las siguientes materias: disposiciones generales; política ambiental; protección y restauración de los recursos naturales; prevención y control de la contaminación; y vigilancia, sanciones y recurso de inconformidad.

Las normas sobre vigilancia, sanciones y recurso de inconformidad son escasas. Ellas están contenidas en los artículos 100 a 106 del Título V y final del Reglamento. Ellas facultan a la ex Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, así como a la Comisión de Recursos Naturales y las Delegaciones, en el ámbito de sus respectivas competencias y de acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus Reglamentos, para efectuar las visitas de verificación administrativa necesarias para asegurar el cumplimiento del presente Reglamento (artículo 100). Con base en los resultados de la visita de verificación referida en el artículo precedente, las autoridades competentes deben aplicar las medidas de seguridad, preventivas o correctivas que procedan en los términos de la ex Ley Ambiental del Distrito Federal y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal (artículo 101).

A continuación, el Reglamento reitera algunas disposiciones que se encontraban en la ex Ley Ambiental del Distrito Federal, disponiendo que toda persona podrá denunciar ante la Secretaría cualquier hecho, acto u omisión que contravenga lo establecido en la Ley, en este Reglamento y en las demás disposiciones jurídicas aplicables, así como que las denuncias populares presentadas ante la Secretaría serán tramitadas por la Dirección cuando el hecho, acto u omisión respectivo se haya realizado en el suelo urbano, o por la Comisión de Recursos Naturales, si se llevó a cabo en el suelo de conservación (artículos 102 y 103). Además, el Reglamento establece que cuando se reciban dos

o más denuncias populares referentes a los mismos hechos, actos u omisiones, se acumularán todas al expediente más antiguo (artículo 104).

En materia de sanciones, el Reglamento se limita a prescribir que las violaciones a los preceptos del presente ordenamiento o las disposiciones que emanen de éste serán sancionadas por la Dirección, la Comisión de Recursos Naturales o las Delegaciones, en el ámbito de sus competencias, en los términos de la Ley (artículo 105).

Por último, el Reglamento establece que en contra de los actos o resoluciones ordenados, dictados o ejecutados por la Administración Pública para la aplicación de este Reglamento y las disposiciones que de él se deriven, procederá el recurso de inconformidad en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

A casi dos años de expedición de la nueva Ley Ambiental del Distrito Federal, dicho Reglamento no ha sido sustituido por otro que se ocupe de las disposiciones que fueron incorporadas en dicha Ley y que precisan de reglamentación.

6. El Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo

Este Reglamento, que fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 15 de diciembre de 2000 (con modificaciones publicadas en el mismo periódico oficial del 24 de septiembre de 2002), sustituyó un Acuerdo de 1977 que establecía el listado de obras o actividades que requieren autorización de impacto ambiental, las modalidades para su evaluación y los formularios e instructivos para aplicarlas. El Reglamento está compuesto por 73 artículos, que se organizan en doce capítulos. Las disposiciones más relevantes para los propósitos del presente estudios se encuentran en los capítulos X, XI y XII, que regulan la inspección, medidas de seguridad y sanciones, así como la denuncia ciudadana y el recurso de inconformidad (artículos 61 a 73).

Las normas de este capítulo siguen los lineamientos de la nueva Ley Ambiental del Distrito Federal, encomendando a la Secretaría y los delegados la realización de los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Reglamento, así como de las que del mismo se deriven, estipulando además que ella impondrá las medidas de seguridad y sanciones que resulten procedentes (artículo 61).

Las medidas de seguridad a que se refiere el Reglamento son las establecidas en el artículo 211 de la LADF. Pero, agrega el Reglamento que la autoridad competente, con la debida fundamentación y motivación, deberá hacer constar en el acto que al efecto emita, las razones por las cuales considera que los hechos en cuestión constituyen un riesgo inminente de desequilibrio ecológico o contaminación con repercusiones peligrosas (artículo 62). Además, el Reglamento reproduce los términos bajo los cuales se pueden imponer medidas de seguridad, con arreglo a lo previsto en el artículo 212 de la LADF (artículo 62). En todo caso, para la imposición de las medidas de seguridad la Secretaría deberá determinar el grado de afectación ambiental ocasionado o que pudiera ocasionarse por la realización de las obras o actividades de que se trate y que, asimismo, sujetará al procedimiento de evaluación de impacto ambiental y riesgo las obras o actividades que aún no hayan sido iniciadas (artículo 64).

El Reglamento especifica algunas causales para la imposición de medidas de seguridad, como son: 1) El llevar a cabo obras o actividades que requieran someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental conforme a la Ley y al presente Reglamento, sin contar con la autorización correspondiente (artículo 63); y 2) el incumplimiento, por parte del responsable de una obra o actividad autorizada en materia de impacto ambiental, de las condiciones previstas en la autorización, siempre que se encuentre en algunas de las hipótesis previstas el artículo 211 de la LADF (artículo 66).

Si como resultado de una visita de inspección se ordena la imposición de medidas de seguridad, el inspeccionado deberá notificar a la autoridad del cumplimiento de cada una, en un plazo máximo de cinco días contados a partir de la fecha de vencimiento del plazo concedido por aquélla para su realización (artículo 67).

En materia de medidas correctivas o de urgente aplicación, el Reglamento dispone que la autoridad deberá indicar al interesado, cuando proceda, las acciones que debe llevar a cabo para subsanar las irregularidades o condiciones que motivaron su imposición, así como los plazos y condiciones a que se sujetará el cumplimiento de dichas medidas y los requerimientos para retirarlas (artículo 63), esto es, hace extensivas a estas medidas las prescripciones que establece el artículo 212 de la LADF para las medidas de seguridad.

Además, el artículo 65 del Reglamento presenta la novedad de que establece el objeto de las medidas correctivas o de urgente aplicación, en el siguiente orden: 1) evitar que se sigan ocasionando afectaciones al ambiente, los ecosistemas o sus elementos; 2) restablecer las condiciones de los recursos naturales que hubieren resultado afectados por obras o actividades; y 3) generar un efecto positivo alternativo y equivalente a los efectos adversos en el ambiente, los ecosistemas y sus elementos que se hubieren identificado en los procedimientos de inspección. En la determinación de las medidas señaladas, la autoridad deberá considerar el orden a que se refiere este precepto.

Otra novedad que presenta el mismo artículo 65 del Reglamento es la posibilidad que establece para que tales medidas sean negociadas con el interesado, quien está facultado para, dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la resolución mediante la cual se le impongan esas medidas, presentar ante la autoridad competente una propuesta para la realización de medidas alternativas a las ordenadas por aquélla, siempre que dicha propuesta se justifique debidamente y busque cumplir con los mismos propósitos de las medidas ordenadas por la Secretaría. En este caso, los plazos ordenados en la resolución correspondiente para la realización de las medidas se suspenderán en tanto la autoridad resuelva sobre la procedencia o no de las medidas alternativas propuestas, siempre que esa suspensión la solicite expresamente el promovente y no se ocasionen daños y perjuicio a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable. Los plazos ordenados en la resolución correspondiente, para la realización de las medidas correctivas o de urgente aplicación, se suspenderán en tanto la autoridad resuelva sobre la procedencia o no de las medidas alternativas propuestas respecto de ellas, siempre que lo solicite expresamente el promovente, y no se ocasionen daños y perjuicio a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable. Si la autoridad no emite una resolución respecto a la propuesta dentro de los diez días siguientes a su recepción, se entenderá contestada en sentido afirmativo.

Al igual de lo que ocurre con las medidas de seguridad, el Reglamento especifica que las medidas correctivas o de urgente aplicación se podrán imponer cuando se lleven a cabo obras o actividades que requieran someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental conforme a la Ley y

al presente Reglamento, sin contar con la autorización correspondiente o contraviniendo sus términos, cuando estas contravenciones se encuentren en algunas de las hipótesis del artículo 211 de la LADF (artículos 63 y 66).

Si como resultado de una visita de inspección se ordena la imposición de medidas correctivas o de urgente aplicación, el inspeccionado deberá notificar a la autoridad del cumplimiento de cada una, en un plazo máximo de cinco días contados a partir de la fecha de vencimiento del plazo concedido por aquélla para su realización (artículo 67). Por último, el Reglamento dispone que, tal como lo prevé el artículo 216 de la LADF, cuando el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades en que hubiere incurrido, previamente a que la Secretaría imponga una sanción, y lo haga del conocimiento de dicha autoridad, ésta deberá considerar tal situación como atenuante de la infracción cometida (artículo 68).

En materia de sanciones, la Secretaría, además de las sanciones previstas en las fracciones anteriores podrá imponer una o más de las señaladas en el artículo 213 de la Ley, que como se recordará incluye la amonestación, la multa, la clausura, el arresto administrativo y la reparación del daño ambiental. El Reglamento no precisa de que manera se puede hacer efectiva esta última sanción, pero regula la multa estableciendo las violaciones que ameritan esa sanción y las cantidades que deberán aplicarse en cada caso (artículo 69).

Además, dispone el Reglamento que para la aplicación de las sanciones se tomarán en cuenta los criterios establecidos en el artículo 214 de la LADF, a los que deben agregarse el criterio establecido en el artículo 64 del Reglamento, donde se dispone que para la imposición de las sanciones, la Secretaría deberá determinar el grado de afectación ambiental ocasionado o que pudiera ocasionarse por la realización de las obras o actividades de que se trate.

El Reglamento regula, además, la denuncia ciudadana en sus artículos 70, 71 y 72, reiterando disposiciones que se encuentran en la LADF, pero agregando que en ningún caso se admitirán denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquellas en las que se advierta mala fe o aquellas en que no sea posible desprender petición alguna en relación al objeto de dichas denuncias (artículo 72).

Finalmente, el artículo 73 del Reglamento regula el recurso de inconformidad, disponiendo que las resoluciones administrativas dictadas con motivo de la aplicación del mismo ordenamiento podrán ser impugnadas, sin que se requiera acreditar el interés jurídico, mediante el recurso de inconformidad, de acuerdo a las reglas establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. La modificación respecto de las reglas de esta Ley consiste, como se podrá advertir, en que para interponer el recurso no se requiere ser el personalmente afectado por la respectiva resolución.

7. *Otros Reglamentos y ordenamientos jurídicos que derivan o se vinculan con la Ley Ambiental del Distrito Federal*

En ese orden de ideas, dentro del rubro de la legislación propiamente ambiental se consideran, además de la Ley Ambiental del Distrito Federal, un conjunto de ordenamientos jurídicos que derivan de ella o que están vinculados a la misma, como es el caso, en primer término, del Reglamento de la Ley, así como del Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, del Reglamento de la LGEEPA para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos automotores que circulan

por el Distrito Federal y los Municipios de la Zona conurbada, del Decreto por el que se crea la Comisión de Aguas del Distrito Federal, de la Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal, de los Reglamentos que se refieren al Sistema de Áreas Naturales (Reglamentos del Bosque de San Juan de Aragón, del Bosque de Chapultepec, del Parque Cultural y Recreativo Desierto de los Leones, del Parque de las Águilas), y del Acuerdo por el que se expide el listado de las actividades riesgosas y altamente riesgosas, para la operación del sistema de verificación empresarial.

8. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Otra de las consecuencias inmediatas de las modificaciones constitucionales de 1993 fue la aprobación en 1996 por la Asamblea de Representantes de una nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que vino a sustituir Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal aprobada por el Congreso de la Unión en 1976.

Como se sabe, las modificaciones de 1976 a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales cambiaron de una manera radical la regulación de los asentamientos humanos en el país, confiriéndole una fuerte impronta ambiental en la propia Constitución Política, que hasta ese entonces no se había ocupado de la materia urbana. En efecto, tales modificaciones, junto con reconocer los agudos desequilibrios que había generado el caótico proceso de urbanización de las últimas décadas, vinculó ese proceso, entre otros elementos, con la protección del medio ambiente y la calidad de la vida de las personas, para concluir que era menester iniciar una planeación de los asentamientos humanos —con la participación de los municipios, los estados y la propia Federación—, que tuviera en cuenta los múltiples factores que concurren a configurar la problemática urbana.

Las modificaciones tuvieron por objeto, en primer término, reformar el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, para establecer los principios fundamentales que habrían de presidir la ordenación de los asentamientos humanos.²⁵ En segundo término, las modificaciones agregaron al artículo 73 constitucional una nueva fracción (XXIX-C), a través de la cual se dejó establecido que el Congreso de la Unión estaría facultado “para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”.²⁶ Por último, las modificaciones a completar el diseño de este sistema de concurrencia, mediante la adición de una fracción IV al artículo 115 constitucional, por la cual se dejó en claro que “los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia”.²⁷

En estos propósitos se inspiró la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 y la Ley de 1993 de la misma denominación, que vino a sustituirla. En los mismos propósitos se inspiran las leyes locales sobre desarrollo urbano, incluida la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996. Un componente fundamental de estos ordenamientos jurídicos es el “ordenamiento territorial”, que es un concepto que se encuentra definido por la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 (LGAH) y por la propia Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996 (LDUDF).

En la LGAH, el ordenamiento territorial es definido como un “proceso”. Dispone la fracción XIV del artículo 3° de esa Ley que el ordenamiento territorial es “el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional”. Por su parte, la LDUDF define el ordenamiento territorial como un “conjunto de disposiciones”. Prescribe el artículo 29 de esa Ley: “El ordenamiento territorial, comprende el conjunto de las disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos del suelo del Distrito Federal, con los asentamientos humanos, las actividades y derechos de sus habitantes, así como la zonificación del suelo y las normas de ordenación.”²⁸

Este conjunto de disposiciones se encuentran gobernadas por las normas jurídicas establecidas en el Título IV, “Del Ordenamiento Territorial”, de la LDUDF (artículos 29 a 47). Dichas normas jurídicas establecen que el territorio del Distrito Federal se clasificará en el Programa General – o Programa de Desarrollo Urbano -, ²⁹ como suelo urbano o suelo de conservación (artículo 30); señala que el mismo Programa General delimitará las áreas de actuación que allí se establecen y determinará objetivos y políticas específicos para cada uno de ellos (artículo 31); enuncia los usos del suelo que se determinarán en la zonificación, tanto en el suelo urbano como en el suelo de conservación (artículo 32); dispone que las normas de ordenación se referirán, entre otros aspectos, a la intensidad de la construcción permitida, considerando los criterios que allí se establecen (artículo 33); regula las reservas territoriales para el desarrollo urbano (artículos 34 y 35); y norma la fusión, subdivisión y retotificación de terrenos (artículos 36 a 47).

La Ley se encuentra complementada por un Reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de junio de 1997, que destina su Título III al ordenamiento territorial (artículos 20 a 26). Allí se regula la zonificación y los estudios de impactos urbanos, que son exigibles en los casos de proyectos de vivienda que tengan más de 10,000 metros cuadrados de construcción y de proyectos que incluyan oficinas, comercios, industrias, servicios o equipamiento, por más de 5,000 metros cuadrados de construcción.

En materia de aplicación administrativa de la LDUDF, dispone el artículo 77 de la Ley que las violaciones a sus disposiciones, así como a su Reglamento y a los programas, se considera una infracción y trae como consecuencia la imposición de las sanciones administrativas previstas en el artículo 78 de la propia Ley. Ello sin perjuicio – como señala el mismo artículo 77 -, de la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados, obligación que sin embargo no es regulada por la Ley. En todo caso, corresponde a las delegaciones del Distrito Federal decretar e imponer estas sanciones (artículo 78, párrafo final).

Independientemente de lo anterior, la LDUDF establece la llamada “acción ciudadana”, que consiste en la facultad que tiene el personalmente afectado para denunciar las construcciones, cambios de usos o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan lo establecido en la propia Ley, en su Reglamento y en sus programas (artículo 83).

En contra de las resoluciones que dicten las autoridades del Distrito Federal, los interesados afectados pueden interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (artículo 84).

El Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal no desarrolla las normas de la LDUDF en materia de aplicación administrativa de sus disposiciones.

9. La Ley de Vivienda del Distrito Federal

La Ley de Vivienda del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del 2 de marzo de 2000 (con reformas publicadas en el mismo periódico oficial del 5 de noviembre de 2000), tiene, entre otros objetos, orientar la política de vivienda y las acciones habitacionales del Gobierno del Distrito Federal, definir los lineamientos generales de la política y los programas de vivienda en la entidad, y regular las acciones de todos los sectores dirigidas a garantizar el derecho y disfrute de una vivienda digna y decorosa para toda familia que habite el Distrito Federal (artículo 1º). En correspondencia con lo dispuesto en el artículo 4º de la Constitución Política, la Ley de Vivienda establece el derecho de todos los habitantes del Distrito Federal a una vivienda digna y decorosa, entendida como el lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana (artículo 3º).

Las autoridades competentes en la aplicación de las disposiciones legales de vivienda son el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (artículo 7º). Las actividades relacionadas con la vivienda se programan a través de dos instrumentos: el Programa de Vivienda del Distrito Federal y el Programa Anual de Vivienda, a través del cual se establece la ejecución de acciones específicas (artículo 17).

El capítulo X de la Ley de Vivienda se ocupa de las medidas de seguridad, sanciones y recursos, pero la verdad es que se limita a remitirse a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. En efecto, dispone el artículo 72 de la Ley de Vivienda que “son aplicables en lo que corresponda a la vivienda, las disposiciones referentes a medidas de seguridad así como las sanciones y procedimientos establecidos en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.”

Lo novedoso de las disposiciones consiste en que la responsabilidad administrativa por las infracciones se extienden, más allá de quienes contravengan directamente las disposiciones sobre la materia, a las personas que “ordenen o favorezcan las acciones u omisiones constitutivas de infracción” (artículo 73). Además, la Ley aclara que, en el caso de que sea de estricta necesidad demoler total o parcialmente las construcciones realizadas sin licencia o autorización o en contravención a lo dispuesto por la misma Ley, el costo de los trabajos será a cargo de los infractores, y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal no tendrán obligación de pagar indemnización alguna (artículo 74). La Ley no se coloca en el supuesto de que las autoridades procedan a esta demolición, en caso de desacato del infractor.³⁰

Las disposiciones de esta Ley no han sido reglamentadas.

10. El Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal

Este Reglamento fue aprobado en 1993 por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y fue publicado en la Gaceta Oficial del día 2 de agosto de ese año. Establece el artículo 1° del Reglamento que “es de orden público e interés social el cumplimiento y observancia de las disposiciones de este Reglamento, de sus normas técnicas complementarias y de las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables en materia de desarrollo urbano, planificación, seguridad, estabilidad e higiene, así como las limitaciones y modalidades que se impongan al uso de los terrenos o de las edificaciones de propiedad pública o privada, en los programas parciales y las declaratorias correspondientes (párrafo primero). Agrega el mismo precepto que “las obras de construcción, instalación, modificación, ampliación, reparación y demolición, así como el uso de las edificaciones y los usos, destinos y reservas de los predios del territorio del Distrito Federal, se sujetarán a las disposiciones de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de este Reglamento y demás disposiciones aplicables (párrafo segundo).

Cabe hacer notar que este Reglamento regula, además, la explotación de los yacimientos de materiales pétreo, esto es, de los depósitos naturales de arena, grava, tepetate, tezontle, arcilla, piedra o cualquier otro material derivado de las rocas que sea susceptible de ser utilizado como material de construcción, como agregado para la fabricación de éstos o como elemento de ornamentación. Para explotar estos yacimientos, se requiere de licencia. Así lo establecen los artículos 299 y 300 del Reglamento.

Las visitas de inspección, sanciones y recursos están reguladas en el Título XIII del Reglamento (artículos 328 a 351), donde se dice que una vez expedida la licencia de construcción, el Departamento ejercerá las funciones de vigilancia e inspección que correspondan y en las condiciones que juzgue pertinentes, de conformidad con lo previsto en la Ley y este Reglamento (artículo 328). Estas inspecciones tienen por objeto verificar que las edificaciones y las obras de construcción que se encuentren en proceso o terminadas y los yacimientos pétreos en explotación, cumplan con las disposiciones de la Ley, este Reglamento y sus Normas Técnicas Complementarias, y demás ordenamientos legales aplicables.

Las autoridades competentes deben sancionar con multas a los propietarios o poseedores, a los titulares, a los directores responsables de obra, a los corresponsables, a los peritos responsables y a quienes resulten responsables de las infracciones comprobadas en las visitas de inspección, sin perjuicio de que el infractor corrija las irregularidades que hayan dado motivo al levantamiento de la infracción y de las medidas de seguridad que procedan (artículo 336). Las multas están reguladas, de manera detallada, en los artículos 341 a 345.

En caso de que el propietario o poseedor de un predio o de una edificación no cumpla con las ordenes giradas con base en este Reglamento y las demás disposiciones legales aplicables, la autoridad competente, previo dictamen que emita u ordene, estará facultado para ejecutar, a costa del propietario o poseedor, las obras, reparaciones o demoliciones que haya ordenado; para clausurar y para tomar las demás medidas que considere necesarias, pudiendo incluso hacer uso de la fuerza pública en los casos que señala el artículo 338 del Reglamento. Agrega el párrafo final del mismo precepto que, si el propietario o poseedor del predio en el que las autoridades competentes se vean obligadas a ejecutar obras o trabajos conforme a este artículo, se negare a pagar el costo de dichas

obras, la Tesorería del Distrito Federal efectuará su cobro por medio del procedimiento económico coactivo.

El artículo 339 del Reglamento autoriza para que, además de las sanciones pecuniarias, se pueda aplicar la medida de suspensión o clausura de las obras en ejecución o yacimientos en explotación, en los casos que señala el mismo precepto, entre los cuales se encuentran los casos en que la obra o la explotación de un yacimiento se ejecute sin licencia (fracción VIII). Asimismo, el artículo 340 autoriza clausurar las obras terminadas cuando ocurra alguna de las circunstancias que señala el mismo precepto, entre las cuales figura la ejecución de la obra sin licencia. Por su parte, el artículo 346 del Reglamento autoriza la sanción de arresto administrativo hasta por treinta y seis horas a quien se oponga o impida el cumplimiento de ordenes expedidas por las autoridades competentes. Por último, el artículo 347 del Reglamento autoriza la aplicación, como sanción administrativa, de la revocación de toda autorización, licencia o constancia en los casos que señala el mismo precepto.

11. Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal

Esta Ley fue aprobada por la Asamblea Legislativa y publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 13 de abril del 2000. La Ley fue modificada en 2001, siendo publicada esas modificaciones en el mismo periódico oficial del 13 de abril de ese año. El objeto de la Ley es la salvaguarda de los bienes inmuebles que sean declarados afectos al Patrimonio Arquitectónico Urbanístico del Distrito Federal, de conformidad con los procedimientos que contienen la misma Ley (artículo 1º). La aplicación de la Ley corresponde, “esencialmente”, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a la Secretaría de Desarrollo Social, al Instituto de Cultura de la Ciudad de México y al Consejo de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal (artículo 20).

El Título VIII de la Ley está destinado al tema de las sanciones. Allí se establecen multas de hasta trescientos días de salario mínimo vigente a quien incurra en cualesquiera de las infracciones que tipifica la propia Ley, a saber: 1) destruir o deteriorar intencionalmente o por negligencia un bien del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico; 2) realizar cualquier tipo de obra en un monumento o espacio abierto monumental, sin sujetarse a la autorización respectiva; 3) impedir la inspección de un monumento o espacio abierto monumental sin causa justificada; 4) alterar o modificar las autorizaciones y licencias expedidas por la autoridad de la materia; 5) no sujetarse a las disposiciones específicas de salvaguarda que la autoridad dicte para un bien concreto; 6) fijar, sin permiso de la autoridad, publicidad o señalización en monumento o espacio abierto monumental; 7) establecer cualquier giro mercantil en un monumento o espacio abierto monumental, sin las autorizaciones que señalan las leyes; y 8) ignorar los avisos para la realización de obras de restauración con carácter de urgentes. Así lo dispone el párrafo primero del artículo 128.

Agrega el párrafo segundo del mismo artículo 128 que, en todo caso, el infractor deberá reparar el daño causado al monumento o espacio abierto monumental. Cuando el daño sea de imposible reparación, según lo determinen al menos dos especialistas en la materia, el infractor podrá ser obligado a solventar, en todo o en parte, los gastos correspondientes a la salvaguarda de otro bien del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico. Pero, nada establece la Ley sobre la manera como se puede hacer efectiva esta responsabilidad.

Estas normas sobre sanciones administrativas carecen, hasta ahora, de efectividad. Dispone el artículo 127 de la misma Ley que dichas sanciones “serán impuestas por la autoridad administrativa, de acuerdo a las facultades que para tal efecto determine el Reglamento”, mismo que no ha sido aún expedido.

12. Otros ordenamientos jurídicos vinculados a la ordenación del medio ambiente construido en el Distrito Federal y a la protección de la salud de sus habitantes

Uno de estos ordenamientos es el Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal, aprobado por la Asamblea de Representantes y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1990, que regula los servicios de agua potable, tratamiento de aguas, drenaje y alcantarillado de la ciudad de México. El Reglamento contiene normas sobre las descargas residuales de las industrias (artículos 109 a 119) y desarrolla un régimen especial para la aplicación administrativa de sus disposiciones en su Título VIII (artículos 125 a 150). Las modificaciones introducidas a este Reglamento – publicadas en el Diario Oficial de la Federación de los días 5 de junio de 1991, 6 de agosto de 1993 y 20 de octubre de 1997 -, no han adecuado sus disposiciones a la LADF y otras leyes sobre la materia.

Junto con este Reglamento se pueden mencionar otros, como los que se han señalado más atrás y que, por razones de espacio, no se pueden analizar uno a uno. Así, por ejemplo, en materia de ordenación del ambiente construido sería interesante examinar las normas sobre aplicación coactiva por la autoridad administrativa del Reglamento de Mobiliario Urbano del Distrito Federal, del Reglamento del Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, del Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal, y del Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal.

Lo mismo ocurre con los ordenamientos jurídicos que se refieren al tema específico de la protección de la salud humana de los efectos del medio ambiente, que se encuentra regulado principalmente por la Ley de Salud para el Distrito Federal y, en lo que se refiere a la protección de la salud de los trabajadores y el medio ambiente laboral, por los Reglamentos que se han señalado más atrás.

La Ley de Salud para el Distrito Federal –publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 1987 y modificada en dos oportunidades -, es especialmente relevante. En efecto, el medio ambiente es uno de los componentes del concepto de salubridad general y, por tanto, encomienda al Gobierno del Distrito Federal la prestación de los servicios de prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre, el desarrollo de investigación permanente y sistemática de los riesgos y daños para la salud de la población originada por la contaminación del ambiente y le encomienda a la Secretaría de Salud del Distrito Federal promover, coordinar y fomentar los programas de educación para la salud y mejoramiento del ambiente y demás programas especiales autorizados por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal (artículo 8°), estableciendo además, que el Sistema de Salud del Distrito Federal apoyará el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida (artículo 14).

La Ley regula la salubridad local y faculta al Gobierno del Distrito Federal para ejercer el control y regulación sanitaria de un conjunto de establecimientos y actividades que pueden generar efectos indeseables en la salud de la población, mediante el otorgamiento de las autorizaciones sanitarias, la vigilancia e inspección de los establecimientos, la aplicación de medidas de seguridad, la imposición

de sanciones y, en general todos aquellos actos que permitan preservar la salubridad local de los habitantes del Distrito Federal.

Este es el caso del agua potable y del alcantarillados; los establecimientos industriales, comerciales, de prestación de servicios y de hospedaje; los mercados y centros de abastos, incluida la Central de Abastos; las construcciones; los espectáculos públicos; las gasolineras y estaciones de servicio similares; los rastros; el transporte urbano y suburbano; la limpieza pública; y otros establecimientos o actividades como los cementerios, funerarias y crematorios; los establos, caballerizas y otros similares; los reclusorios y centros de readaptación social; los baños y albercas públicos; los centros de reunión; las peluquerías, salones de belleza y masaje, estéticas y similares; las lavanderías, tintorerías, planchadurías y similares; y la venta de alimentos en la vía pública.

13. La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal

A partir de esta sección se inicia el análisis de la legislación común de relevancia ambiental del Distrito Federal, que se inicia con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y el Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal, así como con la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y su Reglamento Interior. Este análisis se cierra con el examen del Código Civil para el Distrito Federal y del nuevo Código Penal para el Distrito Federal, que contiene un capítulo sobre delitos ambientales, así como de las disposiciones procesales que permiten hacer efectiva las responsabilidades civiles y penales que derivan de ilícitos ambientales y la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia en el Distrito Federal, que establece los tribunales a los que les corresponde juzgar los asuntos del orden civil y penal.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal fue aprobada en 1995 por la Asamblea de Representantes, promulgada por el Ejecutivo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de diciembre de ese año. De acuerdo con su artículo 1º, las disposiciones de esta Ley tienen por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal, pero en el caso de la Administración Pública Paraestatal sólo los actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares.

La LPADF es un ordenamiento jurídico complejo, que regula uno a uno los componentes del procedimiento administrativo, entendido como un 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. Esta definición se encuentra en el artículo 2º de la Ley. La regulación que hace la LPADF del procedimiento administrativo se desarrolla a lo largo de 140 artículos permanentes, que se distribuyen en cinco Títulos. Estos Títulos tratan, en este orden, los siguientes temas: disposiciones generales, actos administrativos, procedimiento administrativo, recurso de inconformidad y sanciones administrativas.

Las disposiciones generales se inician con una siempre necesaria reafirmación del principio de la legalidad, cuando en el artículo 3º se dispone que “la Administración Pública del Distrito Federal ajustará su actuación a la Ley, conforme a los principios de descentralización, desconcentración, coordinación, cooperación, eficiencia y eficacia; y deberá abstenerse de comportamientos que impliquen vías de hecho administrativa contrarias a las garantías constitucionales, a las disposiciones previstas en esta Ley o en otros ordenamientos jurídicos.”

La LPADF es un ordenamiento jurídico eminentemente supletorio, en tanto se aplica a falta de disposiciones sobre la materia en los diversos ordenamientos jurídicos que regulan a la Administración Pública del Distrito Federal (artículo 4°). En todo caso, muchos de estos ordenamientos, entre ellos algunos de los que se han revisado más atrás, no dejan de hacer explícita la aplicación de la LPADF en determinadas materias y, en especial, cuando se trata del ejercicio de facultades disciplinarias.

Sin embargo, la LPADF dispone que en ciertos casos se aplicará directamente la LPADF, a saber: 1) en lo relativo al recurso de inconformidad previsto en esta Ley, que se aplicará a pesar de lo que en contrario dispongan los diversos ordenamientos jurídicos; 2) en lo que respecta a las visitas de verificación, las cuales se sujetarán a lo previsto por la LPADF y el Reglamento que al efecto se expida, en las materias que expresamente contemple este último ordenamiento; y 3) en lo referente al procedimiento de revalidación de licencias, autorizaciones o permisos, previsto en el artículo 35 de la LPADF (artículo 4°).

A su vez, la misma Ley se ocupa de establecer la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal a las propias materias que regula, a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe la propia Ley, en cuyo caso se estará, en lo que resulte aplicable, a lo dispuesto en ese Código (artículo 4°).

A continuación se hace una síntesis de las reglas sobre el procedimiento administrativo regulado por la LPADF, vis-à-vis, con las reglas que se examinan en el siguiente capítulo sobre el procedimiento administrativo que debe aplicar la Secretaría cuando ejerce sus facultades disciplinarias. En el capítulo IV se regresa a este tema para comparar las mismas reglas con el procedimiento administrativo que debe aplicar la PAOT, teniendo en cuenta la supletoriedad de las normas de la LPADF respecto de ese procedimiento.

Estas reglas se desarrollan en los artículos 30 a 107 de la LPADF, que el Título III de esta Ley distribuye en nueve capítulos que regulan, de manera sucesiva, los siguientes temas: disposiciones generales (artículos 30 a 39); los interesados (artículos 40 a 43); el procedimiento y sus formalidades (artículos 44 a 59); los impedimentos, excusas y recusaciones (artículos 60 a 70); los términos y notificaciones (artículos 71 a 84); los incidentes (artículos 85 y 86); la conclusión del procedimiento administrativo (artículo 87 a 96); las visitas de verificación (artículos 97 a 105); y las medidas de seguridad (artículos 106 y 107).

De acuerdo con el artículo 32 de la LPADF, el procedimiento administrativo se puede iniciar de oficio o a petición del interesado. Lo mismo ocurre con el procedimiento de la LADF, pero con la diferencia que marca la existencia de la llamada denuncia ciudadana en esta última Ley.

Un componente esencial del procedimiento administrativo en la LADF son las visitas de inspección (artículos 203 a 206). La LPADF regula de manera detallada este tema en el capítulo de las “visitas de verificación” (artículos 97 a 105), remitiéndose en lo demás al Reglamento sobre la materia, que se examina más adelante (artículo 98). En la LADF las visitas de inspección preceden al inicio del respectivo proceso administrativo. A partir de ellas se debe requerir al interesado, mediante acuerdo debidamente fundado y motivado – que le será notificado personalmente o por correo certificado, con acuse de recibo –, para que en el término de diez días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que considere convenientes (artículo 207). En la LPAD las visitas de verificación – que tienen por objeto comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de

carácter local -, pueden ser ordinarias o extraordinarias, según si se verifican en días y horas hábiles o en cualquier tiempo, respectivamente.

Con arreglo al artículo 34 de la LPADF, en los procedimientos administrativos no procederá la gestión oficiosa, de modo que quien promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad en los términos de esa Ley. Nuevamente, la existencia de la denuncia ciudadana marca una importante diferencia con el procedimiento administrativo general regido por la LPADF.

Los interesados tienen en todo momento – establece el artículo 35 de la LPADF -, el derecho de obtener información sobre los procedimientos y el estado en que se encuentran, así como el acceso a los expedientes que con motivo de sus solicitudes o por mandato legal, formen las autoridades. Así mismo, se les podrán expedir a su costa; y siempre que así lo soliciten, copias y certificaciones de los documentos que obren en los expedientes, previo pago de los derechos que correspondan. Sólo puede negarse la información o el acceso a los expedientes, cuando se involucren cuestiones relativas a la defensa y seguridad nacional, cuando esté protegida dicha información por el secreto industrial, comercial o por disposición legal, o cuando el solicitante no sea el titular o causahabiente, o no acredite su interés legítimo en el procedimiento administrativo. Esta importante disposición no se encuentra en el procedimiento administrativo regido por la LADF.

Las promociones deberán hacerse por escrito. Cuando la norma aplicable no señale los requisitos específicos, el escrito inicial deberá expresar, acompañar y cumplir con los requisitos que establece el artículo 44 de la LPADF. Cuando el escrito inicial no contenga los requisitos o no se acompañe de los documentos previstos en ese artículo, la autoridad competente – de acuerdo con la autorización que le confiere el artículo 45 de la LPADF – prevendrá por escrito y por una sola vez al interesado o, en su caso, al representante legal, para que dentro del término de cinco días hábiles siguientes a la notificación de dicha prevención subsane la falta. En el supuesto de que en el término señalado no se subsane la irregularidad, la autoridad competente resolverá que se tiene por no presentada dicha solicitud.

Dispone el artículo 52 la LPADF que, iniciado el procedimiento, la autoridad competente podrá adoptar las medidas provisionales establecidas en esta Ley u otras disposiciones jurídicas aplicables, para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello. En los términos de la LADF, la autoridad competente pueden adoptar, iniciado el procedimiento, las medidas correctivas o de urgente aplicación y las medidas de seguridad previstas por esa Ley. Lo mismo ocurre con la conclusión del procedimiento (artículos 87 a 96), que es regulada sólo de una manera parcial por la LADF.

La LPADF regula de manera extensa los impedimentos, excusas y recusaciones que puedan afectar a los servidores públicos que intervienen o conocen de un procedimiento administrativo (artículos 60 a 70), así como los términos y notificaciones de dicho procedimiento (artículos 71 a 84) y los incidentes. La LADF no regula ni el primero ni el último de estos temas y es habitualmente omisa en lo que concierne al segundo.

Por último, el artículo 108 de la LPADF establece que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal. El recurso de inconformidad, como se sabe, tiene por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora,

confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido. Tradicionalmente, la interposición de este recurso era indispensable para agotar la vía administrativa y, en consecuencia, para recurrir a los tribunales de lo contencioso administrativo. A partir del artículo 108 de la Ley, es posible recurrir directamente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo que al parecer está ocurriendo en un creciente número de casos.

14. El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal

Este Reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de abril de 1997, deriva de la LPADF y, de acuerdo con su artículo 1º, tiene por objeto regular las visitas de verificación administrativa que practique la Administración Pública del Distrito Federal, entre las que se encuentra la preservación del medio ambiente y la protección ecológica, así el desarrollo urbano y el uso del suelo.

El procedimiento de las visitas de verificación se encuentra reglado en los artículos 18 a 41 del Reglamento, que configuran el capítulo IV del Título II del Reglamento y que son especialmente relevantes en el tema que interesa a este estudio porque, como se recordará, sus disposiciones no son supletorias sino que se aplican directamente a las visitas de verificación que se realicen en las materias que expresamente contempla este Reglamento, tal como lo manda el artículo 4º de la LPADF.

Disponen el artículo 18 del Reglamento que toda visita deberá realizarse mediante orden escrita de la autoridad competente, la que deberá cumplir con los requisitos que señala el mismo precepto. A continuación, los artículos 19 a 34 regulan de una manera pormenorizada la manera como se deben desarrollar las visitas de inspección y el acta que se debe levantar. Hay que señalar que, al término del levantamiento del acta, debe entregarse copia del acta al visita e informarle respecto de la autoridad que calificará el acta, el término de que cuenta para manifestar lo que a su derecho convenga ante dicha autoridad y los demás datos sobre las consecuencias jurídicas de la visita de inspección (artículo 32). También hay que destacar que los hechos, omisiones o irregularidades administrativas detectadas en la visita de inspección, realizada conforme a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se tendrán por ciertos, salvo prueba en contrario (artículo 33).

El acta de inspección, que debe ser entregada al superior jerárquico al día siguiente hábil a aquél en que se concluya la visita verificación, debe ser calificada por la autoridad, la que resolverá conforme a derecho, de acuerdo con el procedimiento para calificación establecida en los artículos 36 a 42 del Reglamento, que a diferencia de los anterior son de aplicación supletoria. También es de aplicación supletoria el procedimiento para la aplicación de las medidas de seguridad y la imposición de sanciones, previsto en los artículos 43 a 55 del Reglamento.

15. La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un Tribunal Administrativo regido por la Ley sobre la materia, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1995 y en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995. De conformidad con el artículo 2º de esa Ley, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se compone de una Sala Superior integrada por siete Magistrados, y por tres Salas Ordinarias de tres magistrados cada una, de las cuales una tendrá como competencia exclusiva la materia de uso de suelo. Esto último es de especial

importancia para los efectos del presente estudio. Sin embargo, esta Sala que tendría como competencia exclusiva la materia de suelo no ha constituido hasta ahora por no existir procesos que lo justifiquen.

Las Salas del Tribunal son competentes para conocer de las materias que señala el artículo 23 de la Ley, entre las que deben señalarse por interesar al presente estudio las siguientes: 1) los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales (fracción I); 2) los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades (fracción II); 3) los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera (fracción IV); y 4) las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten (fracción VIII). Lo anterior es sin perjuicio sobre lo ya dicho respecto de la Sala que, de conformidad al artículo 2° de la Ley, tiene competencia exclusiva en materia de uso de suelo, lo que no deja de recordar el mismo artículo 23.

La Sala Superior es el Órgano Supremo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pero basta la presencia de cuatro de ellos para que pueda sesionar y aprobar acuerdos o resoluciones (artículo 17). Es competencia de la Sala Superior, entre otras materias, fijar la jurisprudencia del Tribunal y resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas (fracciones I y II del artículo 21).

Los juicios que se promueven ante el Tribunal se substancian y resuelven con arreglo al procedimiento que señala la propia Ley y, a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se está a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y, en materia fiscal, en el Código Financiero del Distrito Federal o en el Código Fiscal de la Federación, en lo que resulten aplicables (artículo 25).

De las normas de procedimiento vale la pena destacar las que se refieren a la suspensión de los actos que se impugnan, que sólo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su cumplimiento, previa verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y consulta ciudadana de aquellos vecinos a los que afecte de algún modo la suspensión (artículo 58).

La sentencia debe pronunciarse por unanimidad o por mayoría de votos de la Sala. La Sala del conocimiento, al pronunciar sentencia, suplirá las deficiencias de la demanda, pero en todos los casos se contraerá a los puntos de la litis planteada (artículo 79). Las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, serán apelables por cualquiera de las partes ante la Sala Superior. El recurso de apelación deberá ser interpuesto por escrito, dirigido a la Sala Superior, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna (artículo 87).

A su vez, contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo 87, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por conducto de la Sala Superior, mediante escrito dirigido a dicho Tribunal dentro del término de 10 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, independientemente del monto, en los casos que señala expresamente el artículo 88.

Las sentencias de la Sala Superior constituyen jurisprudencia que es obligatoria para ella y las demás Salas del Tribunal, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por el voto de cinco Magistrados en el mismo sentido (artículo 89). El Presidente del Tribunal remitirá a la Gaceta Oficial del Distrito Federal, para su publicación, las tesis jurisprudenciales que sustente la Sala Superior, así como aquellas que constituyan precedente y se considere de importancia su difusión (artículo 94).

16. El Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal

El Código Civil para el Distrito Federal es relevante desde un punto de vista ambiental por varias razones, pero básicamente porque regula el tema de reparación del daño ambiental, que se encuentra subsumido en las reglas generales sobre la responsabilidad por el hecho ilícito dentro del tema de la reparación. Esto lo hace en el capítulo V del Título Primero de la Primera Parte del Libro Cuarto del Código, que tratan de las obligaciones que nacen de los actos ilícitos (artículos 1910 a 1934).³¹

A estas reglas se remite de manera expresa la Ley Ambiental del Distrito Federal, que regula “la responsabilidad por el daño ambiental”, en un capítulo especial que lleva esa denominación y que se inicia con un precepto que dice: “Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente, o afecte los recursos naturales de competencia del Distrito Federal será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con lo dispuesto en la legislación civil aplicable al Distrito Federal y esta Ley (párrafo primero del artículo 221).” Ello, sin perjuicio de las reglas especiales sobre la materia que establecen los demás artículos de ese capítulo.³²

Como se suele decir, de la comisión de hechos ambientalmente ilícitos pueden derivarse daños y perjuicios que deban ser reparados. Se trata de las consecuencias civiles o “sanciones civiles”, que configuran la responsabilidad civil que comúnmente se denomina “responsabilidad extracontractual”, en contraposición a la llamada “responsabilidad contractual”. Se trata de un importante “instrumento económico” de la política ambiental, que rara vez es mencionado como tal, no obstante que es un método para internalizar, *ex post* y en el caso concreto de que se trate, los costos ambientales, aunque también es un método disuasivo, y por tanto preventivo, que puede tener alcances generales. Ello se debe quizás a que no proporciona incentivos económicos, que parece ser el enfoque que prevalece en este tema, sino más bien desincentivos económicos. Pero, el hecho es que, desde un punto de vista económico, es un mecanismo que induce a los agentes causantes a adoptar medidas eficientes para evitar la contaminación o el deterioro de los recursos naturales, como se supone que lo hacen los demás instrumentos económicos.³³

La verdad es que los mayores problemas de acceso a la justicia ambiental se encuentran en el campo civil, especialmente cuando se trata de la reparación del daño ambiental y este daño va más allá de la lesión

a un interés individual. Esto se debe, básicamente, a un problema de legislación, que consiste en la insuficiente regulación de las cuestiones que tienen que ver con la responsabilidad por el daño ambiental, lo que a su vez se debe, de manera principal, a que la legislación vigente no toma en cuenta las características específicas del daño ambiental y otros muchos problemas, que ya han sido analizados por la doctrina y abordados en el derecho comparado.

Las insuficiencias de la regulación del daño ambiental son universalmente reconocidas y son lo suficientemente graves como para que la Declaración de Río se haya ocupado de este tema en dos de sus veintisiete principios.³⁴ Esta preocupación ha sido compartida por varias Constituciones Políticas latinoamericanas que, desde la Constitución de Brasil de 1988, han establecido las bases con arreglo a las cuales el legislador deberá regular esta materia.³⁵ Estas bases constitucionales no resuelven todos los problemas que plantean las especificidades del daño ambiental en lo que concierne a su reparación, ni podrían hacerlo, porque deben ser desarrolladas por una legislación especial sobre la reparación del daño ambiental. Sin embargo, ellas tienen el mérito de propiciar que se desplace el tema de la reparación del daño ambiental de la esfera del derecho civil a la esfera del derecho ambiental, que es la que le corresponde. Pero, a pesar de los mandatos constitucionales existentes, no ha habido avances sobre este tema, salvo ciertas excepciones.³⁶

La verdad es que, en nuestra región, aún no existe suficiente claridad ni siquiera sobre la naturaleza “colectiva” y “difusa” de los daños ambientales y sobre la necesidad de regulaciones especiales sobre la materia. Basta decir que ni siquiera está claro el sentido de estas expresiones. Como aún no hay acuerdo sobre el uso de las palabras, aquí se debe precisar que con ellas el autor del presente estudio designa, primero, el eventual involucramiento de muchas personas en el daño ambiental como autores y víctimas del mismo (daño “colectivo”), y segundo la posible indeterminación de la totalidad de esas personas (daño “difuso”). En efecto, el uso de estos términos ha generado una fuerte confusión semántica, especialmente en lo que hace a los intereses “difusos”. La verdad es que, originalmente, se utilizaron indistintamente los términos “intereses de grupo”, “intereses colectivos”, “intereses meta-individuales, intereses supra-individuales” e “intereses difusos”, para designar lo mismo: intereses compartidos por una determinada colectividad de individuos.³⁷ Sin embargo, más tarde el término “intereses difusos” fue usado de manera preferente para designar este fenómeno, pero con una cierta connotación de “intereses indeterminados”, esto es, para designar intereses que correspondían a personas indeterminadas. Lo cierto es que “difuso”, en lengua española, significa, como adjetivo, “ancho, dilatado”, en correspondencia con su origen latino (cf. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española).³⁸

En el Distrito Federal, la regla básica está contenida en el artículo 1910 del Código, que dispone lo que sigue: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexplicable de la víctima”. De acuerdo con la doctrina, el precepto consagra el principio tradicional de la “responsabilidad subjetiva” o “responsabilidad por culpa”.³⁹ A ella se contraponen la responsabilidad objetiva fundada en la teoría del riesgo que establece el artículo 1913 de dicho Código, en los siguientes términos: “Cuando una persona hace uso de mecanismos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima”. Aquí desaparece la exigencia de ilicitud del artículo 1910.⁴⁰ El sistema de

responsabilidad subjetiva dificulta que ésta se haga efectiva, porque debe probarse la culpa o negligencia de quien causa el daño. El sistema de la responsabilidad objetiva es, evidentemente, más apropiada para la tutela del medio ambiente.

Otra disposición relevante es el artículo 1912 del mismo Código, que prescribe: “Cuando al ejercitar un derecho se cause daño a otro, hay obligación de indemnizarlo si se demuestra que el derecho sólo se ejercitó a fin de causar el daño, sin utilidad para el titular del derecho”. El precepto recoge la teoría del “abuso del derecho”, que teniendo su origen en la concepción medieval de los actos de emulación, encontró acogida en la jurisprudencia francesa a mediados del siglo XIX y, posteriormente, en el derecho positivo. La teoría del abuso del derecho es un elemento que facilita de una manera importante la reparación del daño ambiental, en tanto elimina la exigencia de la ilicitud que está en la base de la responsabilidad extracontractual.

Las consecuencias civiles que se derivan de la comisión de un daño se asientan en el párrafo primero del artículo 1915 del Código, en los siguientes términos: “La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios”. El restablecimiento de la situación anterior, que es lo que interesa desde el punto de vista ambiental, queda a la elección de quien aparece como ofendido por el daño ambiental.

Lo cierto es que éstas, y otras disposiciones sobre la materia, regulan de manera insuficiente las cuestiones que tienen que ver con la responsabilidad por el daño ambiental. Como es obvio, ellas no toman en cuenta las características específicas del daño ambiental, así como muchos otros problemas, que ya han sido analizados por la doctrina y ensayados en el derecho comparado. El tema es vasto y complejo. Aquí sólo se formularán las consideraciones que parecen más relevantes, a partir de las características del daño ambiental.

Estas características han sido descritas muchas veces. Entre ellas se encuentran la irreversibilidad del daño ambiental o su costosa reparación cuando ello es posible, sus efectos acumulativos que hace que ellos se sumen con consecuencias cada vez más graves, los efectos sinérgicos del daño ambiental que hace que ellos se combinen con consecuencias que también pueden ser más graves, la permanencia de los mismos efectos en el tiempo, su extensión en el espacio que es cada vez mayor, el carácter oculto o redhibitorio que a veces tiene el daño ambiental y que permite que sus efectos no se manifiesten sino después de mucho tiempo, la naturaleza generalmente colectiva del daño ambiental tanto por sus autores como por sus víctimas, etc. etc. Todas estas características permiten apreciar las profundas diferencias entre el daño ambiental y el daño civil.

Desde la perspectiva de lo que interesa al presente estudio, quizás la última de las características antes señaladas es la más relevante. En efecto, utilizando las palabras de un destacado autor francés, cabe hablar de la característica de la “repercusión” del daño ambiental, que serían los efectos indeseables que el daño ambiental puede generar, al mismo tiempo en los intereses de la sociedad y en los intereses de los individuos. Esta circunstancia hace particularmente complejo el tratamiento jurídico del daño ambiental. Como dice ese autor, hay que distinguir entre “los daños de contaminación que serían sufridos por patrimonios identificables y particulares y los daños ecológicos propiamente tales sufridos por el medio natural en sus elementos inapropiados e inapropiables y que afectan el

equilibrio ecológico como patrimonio colectivo”, pero también hay que tener presente que “a menudo un mismo hecho trae consigo los dos tipos de daños”.⁴¹

Por consiguiente, es posible sostener que de un mismo hecho se pueden derivar tres tipos de daños desde la perspectiva de los sujetos afectados. En efecto, es posible que un mismo hecho pueda generar un daño individual cuando afecta de manera singular y perfectamente identificable a una determinada persona (que por lo general se refiere a su salud o sus bienes), pero también que pueda generar un daño colectivo cuando afecta a un grupo de personas, identificables o no, que forman una comunidad determinada (a su salud, a sus bienes y a su bienestar). El mismo hecho puede generar, además, un daño a la nación cuando afecta las expectativas del desarrollo sostenible en función de las presentes y futuras generaciones. Cada uno de estos tipos de daños deben ser considerados de acuerdo con las particularidades que presentan.

Esta característica del daño ambiental pone de manifiesto, una vez más, que su regulación no puede hacerse sólo desde la óptica del derecho civil, es decir, como un asunto que concierne sólo a los intereses de los particulares. En efecto, dicho daño puede afectar no sólo a las personas individualmente consideradas y a sus bienes, sino también a la sociedad en su conjunto como titular del patrimonio ambiental y, además, a las generaciones que nos sucederán. Esta no es la lógica en que se inspira el derecho civil, que sólo responde a la situación de los daños que están en esfera de los intereses de las personas individualmente consideradas.

Entre nosotros, el medio ambiente es considerado como “patrimonio común” de la nación. En efecto, la LGEEPA dice que “los ecosistemas [debería decir ‘el medio ambiente’] son patrimonio común de la sociedad [debería decir ‘de la nación’]” (artículo 15, fracción X) y, por consiguiente, hace ilícitas las conductas que dañan ese patrimonio común, mediante disposiciones que hacen ilícitas las conductas que causan daño al medio ambiente y al equilibrio ecológico, es decir a un conjunto de elementos y funciones que se definen como medio ambiente, o algunos de sus componentes o propiedades como los recursos naturales y la diversidad biológica. Desde ese punto de vista, un hecho o una omisión que puede afectar a una persona o a un grupo de personas puede representar también un daño al patrimonio común de la nación. La reparación de ese daño específico al patrimonio común de la nación, sin embargo, carece de la regulación específica que requiere.

Esta misma lógica del derecho civil está presente en las reglas del proceso civil, a través de la cual se hacen efectivas, entre otras, las responsabilidades por el daño, incluido el daño ambiental. En efecto, la remisión de los conflictos civiles que genera la responsabilidad por el daño ambiental a la legislación civil, transforma estos conflictos en litigios gobernados por reglas que están concebidas sólo para la reparación de los daños causados a las personas individualmente consideradas o a sus bienes. En el derecho comparado, sin embargo, se está dando una lenta transformación, que desde la perspectiva de un insigne procesalista significa la “declinación de una concepción individualista del proceso”, que aparece cada día más insuficiente para tutelar “los nuevos intereses difusos y de grupo, que han llegado a ser vitales para las sociedades modernas”.⁴²

Dada la naturaleza del presente estudio, no es del caso entrar aquí en los problemas que plantea el acceso a la justicia ambiental en materia, en especial en materia de daño ambiental. Estos problemas no se limitan, como comúnmente se cree, a la cuestión de la legitimación para ejercer la acción civil – o “interés jurídico”, como telegráficamente se le identifica –, sino que se extienden a muchas otras cuestiones, como son por ejemplo las que se refieren al régimen cautelar especial que debe introducirse

en estos procesos, habida consideración de su naturaleza eminentemente preventiva; al sistema de pruebas y de su valoración, que debe tener en cuenta las complejidades técnicas de los hechos en que se fundamentan las acciones ejercidas y que debe dar mayores facultades al juez para ponderar las pruebas; a la facultad del juez para extender la sentencia a puntos no sometidos a su consideración, hacer una condena por el daño global originado y, en su caso, establecer el destino de la indemnización, velando en todo momento por la ejecución del fallo; a la posibilidad de revisión del fallo más de los límites habituales de la cosa juzgada, teniendo en cuenta el interés social involucrado en estos casos; y, en general, a la necesidad de que se otorguen al juez amplias facultades para orientar el proceso, modificando la naturaleza eminentemente dispositiva del proceso civil. Simplemente, estos problemas se destacan en el presente estudio para señalar las dificultades que encuentra la reparación del daño ambiental y para explicar las razones por las cuales se intenta, sin mucho éxito, superar esas dificultades a través de medidas administrativas, como las que existen en la Ley Ambiental del Distrito Federal.⁴³

17. El Código Penal y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal

El nuevo Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del 16 de julio de 2002 y en vigor ciento veinte días después de esa publicación, tipificó, nuevamente, los delitos ambientales; pero además mantuvo y perfeccionó las medidas para hacer efectiva no sólo la responsabilidad penal, sino también la responsabilidad civil por los daños ambientales, cuando se trata de conductas que están tipificadas como delitos.

Por eso, es importante revisar el Título XXV del nuevo Código Penal, donde se sancionan como los delitos ambientales las siguientes conductas:

- (i) El deterioro de áreas naturales protegidas o el ecosistema del suelo de conservación, en especial cuando dicho deterioro es ocasionado por personas cuya actividad es la exploración, explotación o manejo de minerales o de cualquier depósito del subsuelo (artículo 343).
- (ii) El tráfico con una o más especies o subespecies silvestres de flora o fauna terrestre o acuática en peligro de extinción, amenazadas o sujetas a protección especial (artículo 344).
- (iii) La generación o descarga de materia o energía, en cualquier cantidad, estado físico o forma, que al incorporarse, acumularse o actuar en los seres vivos, en la atmósfera, agua, suelo, subsuelo o cualquier elemento natural, afecte negativamente su composición o condición natural (artículo 345, fracción I).
- (iv) La contaminación o destrucción de la calidad del suelo, áreas verdes en suelo urbano, humedales, áreas naturales protegidas, suelos de conservación o aguas en cualquier cuerpo de agua (artículo 345, fracción II).
- (v) La emisión de gases, humos, vapores o polvos de origen antropogénico que dañen a la salud humana, fauna, flora, recursos naturales, ecosistemas o la atmósfera (artículo 345, fracción III).
- (vi) La descarga, depósito o infiltración de aguas residuales sin su previo tratamiento, líquidos químicos o bioquímicos (artículo 345, fracción IV).

(vii) La descarga o depósito de desechos u otras sustancias o materiales contaminantes, residuos sólidos o industriales en los suelos de conservación, áreas naturales protegidas, barrancas, áreas verdes en suelo urbano, o en cualquier cuerpo de agua, que dañen la salud humana, flora, fauna, recursos naturales o los ecosistemas (artículo 345, fracción V).

(viii) La generación de emisiones de energía térmica o lumínica, olores, ruidos o vibraciones que dañen la salud pública, flora, fauna o los ecosistemas (artículo 345, fracción VI).

(ix) El desmonte o destrucción de la vegetación natural; corte, así como el arranque, derribo o tala de árboles, o el aprovechamiento de recursos forestales o los cambios de uso de suelo en suelos de conservación, áreas naturales protegidas o áreas verdes en suelo urbano (artículo 346, fracción I).

(x) El ocasionar incendios en bosques, parques, áreas forestales, áreas naturales protegidas, suelos de conservación, barrancas y áreas verdes en suelo urbano (artículo 346, fracción II).

(xi) La realización de un cambio provisional de aditamentos o equipos de vehículos automotores, especialmente de convertidores catalíticos, motores o cristales, con el solo objeto de obtener los certificados de verificación aprobatoria de emisiones ((artículo 346, fracción III).

(xii) La operación o alteración en forma indebida equipos o programas de cómputo utilizados para la verificación vehicular (artículo 346, fracción IV).

(xiv) La omisión del empleo de los equipos anticontaminantes en empresas, industrias o fuentes móviles, que generen contaminantes (artículo 347, fracción I).

(xv) La no instalación o no utilización adecuada de las plantas de tratamiento de aguas residuales y no reutilicen las aguas tratadas ((artículo 347, fracción II).

(xvi) El no manejar adecuadamente los residuos producidos o residuos industriales no peligrosos (artículo 347, fracción III).

Estas últimas tres sanciones se aplican exclusivamente a los empresarios o industriales o sus administradores cuando actúen de manera dolosa y se imponen con independencia de las que resulten aplicables a las personas morales.

Sin embargo, más importantes aún son las reglas generales sobre sanciones, con las complementaciones que hace el Título XXV respecto de las sanciones ambientales, porque ellas permiten de alguna manera que el proceso penal se ponga al servicio del importante propósito de la reparación del daño ambiental, como es el restablecimiento de las cosas al estado anterior a la ocurrencia del daño, que es lo que no permite fácilmente el proceso civil.

En efecto, en las reglas generales sobre sanciones y, más específicamente, sobre sanciones pecuniarias, se establece que éstas comprenden la multa, la reparación del daño y la sanción económica. (artículo

37). La reparación del daño, a su vez, comprende, entre otros elementos, el restablecimiento de las cosas en el estado en que se encontraban antes de cometerse el delito, la reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación, y el resarcimiento de los perjuicios ocasionados (artículo 37).

De manera más específica aún, el artículo 348, que forma parte del Título XXV sobre delitos ambientales, aclara que la reparación del daño incluirá además: 1) la realización de las acciones necesarias para reestablecer las condiciones de los elementos naturales que constituyen los ecosistemas afectados al estado en que se encontraban antes de realizarse el delito; y 2) la suspensión, modificación o demolición de las construcciones, obras o actividades, que hubieren dado lugar al delito ambiental respectivo.

La reparación será fijada por los jueces, según el daño o perjuicio que sea preciso reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas durante el proceso (artículo 43). Además, en todo proceso penal el Ministerio Público estará obligado a solicitar, en su caso, la condena en lo relativo a la reparación de daños o perjuicios y probar su monto, y el juez a resolver lo conducente, so pena de una sanción de cincuenta a quinientos días de multa (artículo 44).

En materia de determinación de quienes tienen derecho a la reparación del daño, las reglas generales sobre la materia no tienen en consideración los intereses colectivos y difusos que giran en torno al daño ambiental, pues se limitan a establecer en el artículo 45 que ese derecho les asiste sólo a la víctima y el ofendido, así como, a falta de ellos, a sus dependientes económicos, herederos o derechohabientes, en la proporción que señale el derecho sucesorio y demás disposiciones aplicables.

En cambio, en materia de obligados a reparar el daño, el artículo 46 prescribe que a ello están obligados, entre otros, “los dueños, empresas o encargados de negociaciones o establecimientos mercantiles de cualquier especie, por los delitos que cometan sus obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, con motivo y en desempeño de sus servicios” y “las sociedades o agrupaciones, por los delitos de sus socios o gerentes, directores, en los mismos términos en que, conforme a las leyes, sean responsables por las demás obligaciones que los segundos contraigan.”

Una de las particularidades que presenta la reparación del daño en este Código consiste en que, de acuerdo con el monto de los daños o perjuicios y teniendo en cuenta la situación económica del sentenciado, el juez podrá fijar plazos para su pago, que en conjunto no excederán de un año, pudiendo para ello exigir garantía si lo considera conveniente (artículo 48). Otra particularidad consiste en que la reparación del daño se hará efectiva en la misma forma que la multa, quedando a salvo, en todo caso, el derecho del afectado para optar en cualquier momento por el ejercicio de la acción civil correspondiente (artículo 49).

Otra de las particularidades que presenta el régimen de sanciones es la posibilidad de sustituir dichas sanciones. En efecto, la multa puede ser sustituida por trabajo en beneficio de la víctima o en favor de la comunidad (artículo 85). Aclaran las normas sobre reparación del daño ambiental que, tratándose de los delitos ambientales, el trabajo en favor de la comunidad consistirá en actividades relacionadas con la protección al ambiente o la restauración de los recursos naturales (artículo 349). A su vez, la sustitución de la sanción privativa de libertad procederá, cuando se reparen los daños y perjuicios causados o se garantice su pago, en el supuesto a que se refiere el recién mencionado artículo 48. Pero, la sustitución de la pena de prisión no podrá aplicarse por el juzgador, cuando se trate de un

sujeto al que anteriormente se le hubiere condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso que se persiga de oficio y cuando no proceda en los términos de las leyes respectivas, tratándose de una trasgresión en perjuicio de la hacienda pública (artículo 86).

Lo interesante, desde el punto de vista del presente estudio, es el hecho de que la existencia de estos delitos permite la aplicación de sanciones de imposible o difícil imposición por las autoridades administrativas, cuando ellas consisten en la reparación del daño ambiental. Pero, parece excesivo – desde la perspectiva de los intereses de los ciudadanos –, que la reparación del daño aparezca más expedita sólo cuando haya de por medio la comisión de un delito.

La realización de las acciones necesarias para restablecer las condiciones de los elementos naturales que constituyen los ecosistemas afectados, al estado en que se encontraban antes de realizarse el delito, presenta una importancia que es casi innecesaria subrayarla aquí. Más atrás se ha visto que, en sede administrativa, la Secretaría puede ordenar que se subsanen las irregularidades detectadas, lo que significa poner fin a las infracciones que motivaron el respectivo proceso administrativo. Pero, ello no implica necesariamente restablecer el medio ambiente a sus condiciones originarias, que es el propósito de esta medida contemplada en el Código Penal, misma que puede ejecutarse, si es preciso, de manera coactiva. Recuérdese por otra parte que para este efecto no es necesario el ejercicio de una acción civil: el Ministerio Público está obligado a solicitar, en su caso, la condena en lo relativo a la reparación de daños o perjuicios y probar su monto, y el juez a resolver lo conducente.

Por otra parte, la suspensión modificación o demolición de las construcciones, obras o actividades que hubieren dado lugar al respectivo delito ambiental, es igualmente importante. La misma medida puede adoptarse en sede administrativa, mediante el mandato de subsanar las irregularidades detectadas, pero dicha medida no puede llevarse a la práctica de manera coactiva, como no sea mediante apremios consistentes en multas administrativas. En cambio, decretada como pena por un juez en los términos del artículo 421 del Código Penal, la misma medida puede ser aplicada coactivamente.

Estas medidas ya estaban contempladas en el artículo 421 del anterior Código y el Ministerio Público ya tenía el deber general en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de solicitar la reparación del daño causado por el delito. Lo relevante es que se explicita la obligación del Ministerio Público de probar el monto de los daños y perjuicios, así se le conmina a hacerlo bajo pena de sanciones administrativas. Este tipo de medidas abre una interesante posibilidad para que la PAOT pueda auxiliar al Ministerio Público como coadyuvante en el proceso penal.

Como contrapartida, la Ley Ambiental del Distrito Federal establece en el capítulo VII de su Título VII, un par de disposiciones sobre la materia. El primero establece el deber de las autoridades ambientales de formular la respectiva denuncia ante el Ministerio cuando tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos (artículo 225) y el segundo prevé el deber de las mismas autoridades para proporcionar los dictámenes técnicos o periciales que les solicite el Ministerio Público o las autoridades judiciales con motivo de las denuncias presentadas por delitos contra el ambiente (artículo 226).

18. La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

La administración e impartición de justicia en el Distrito Federal corresponde al Tribunal Superior de Justicia y demás órganos judiciales que establece su Ley Orgánica vigente, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996 y en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1996.

Establece el artículo 2º de esta Ley que el ejercicio jurisdiccional en todo tipo de asuntos civiles, mercantiles, penales, familiares, del arrendamiento inmobiliario y concursales del orden común, y los del orden federal en los casos que expresamente las leyes les confieran jurisdicción, corresponde a los siguientes servidores públicos y órganos judiciales: 1) Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; 2) Jueces de lo Civil; 3) Jueces de lo Penal; 4) Jueces de lo Familiar; 5) Jueces del Arrendamiento Inmobiliario; 6) Jueces de lo Concursal; 7) Jueces de Inmatriculación Judicial; 8) Jueces de Paz; 9) Jurado Popular; 10) Presidentes de Debates, y 11) Árbitros.⁴⁴

Dispone el artículo 27 de la misma Ley que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se integra por cuarenta y nueve Magistrados y funcionará en Pleno y en Salas. Uno de los Magistrados será su Presidente y no formará parte de ninguna de las Salas. Las Salas, por acuerdo del Consejo de la Judicatura, podrán incrementarse de acuerdo con las necesidades del servicio, atendiendo en todo momento, a su disponibilidad presupuestal.

A su vez, prescribe el artículo 38 de la Ley que las Salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se integrarán, cada una, por tres Magistrados, y serán designadas por número ordinal, en Salas Civiles, Penales y Familiares. El Pleno del Tribunal debe determinar las materias de las Salas, de acuerdo con los requerimientos de una buena administración de justicia.

En todo caso, las Salas en materia civil, en los asuntos de los Juzgados de su adscripción, conocen, en lo que ahora interesa, de los casos de responsabilidad civil y de los recursos de apelación y queja que se interpongan en asuntos civiles, contra las resoluciones dictadas por los jueces de lo Civil (artículo 43), mientras que las Salas en materia penal, en los asuntos de los Juzgados de su adscripción, conocen, también en lo que ahora interesa, de los recursos de apelación y denegada apelación que les correspondan y que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por los Jueces del orden Penal del Distrito Federal, incluyéndose las resoluciones relativas a incidentes civiles que surjan en los procesos.

Por su parte, los Jueces de lo Civil conocen de los juicios contenciosos que versen sobre la propiedad o demás derechos reales sobre inmuebles, así como de los demás negocios de jurisdicción contenciosa, común y concurrente, en ambos casos a partir de una determinada cuantía que se actualiza periódicamente (artículo 50). En caso de que la cuantía no alcance ese monto, el conocimiento de estos asuntos corresponden a los Jueces de Paz. De su lado, los Juzgados Penales ejercen las competencias y atribuciones que les confieren las leyes, a partir de la recepción del turno de trámite que se establecerá por orden numérico en los términos del control que lleve a cabo la Dirección de Turno de Consignaciones Penales del Tribunal y de conformidad con las reglas que para el efecto expida el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal (artículo 51).

Notas

⁹ Se trata de una definición elaborada por el autor del presente estudio, por primera vez, en 1987. Ella aparece en distintos textos de su autoría y puede encontrarse, por ejemplo, en la segunda edición de su *Manual de derecho ambiental mexicano*, editado en 2000 en México por el Fondo de Cultura Económica y la Fundación Mexicana para la Educación Ambiental (p. 29).

¹⁰ Recuérdese que el artículo 3º, fracción I, de la LGEEPA, define al “ambiente” como “el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”. Esta definición es reproducida por el artículo 5º de la Ley Ambiental del Distrito Federal, la cual dispone en su artículo 5º que debe entenderse por ambiente “el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.”

¹¹ Son elementos esenciales de esta definición, los siguientes: 1) la expresión “derecho ambiental” se refiere a un conjunto de normas jurídicas que regulan ciertas conductas humanas que pueden considerarse de interés ambiental (es obvio, pero no está de más decirlo, que el derecho ambiental no puede regular las conductas de la naturaleza); 2) las conductas humanas de interés ambiental son aquéllas que pueden influir en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente; y 3) dichas conductas humanas interesan al derecho ambiental sólo en la medida en que ellas, al influir sobre tales procesos, pueden modificar de una manera importante las condiciones de existencia de los organismos vivos (al derecho ambiental no le interesan los llamados efectos *de minimus* que pueden generar las conductas humanas). Con la expresión “condiciones de existencia” se designan tanto aquellos elementos que hacen posible la vida como los que determinan su calidad.

¹² Sobre esta distinción, cf. Raúl Brañes, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Fondo de Cultura Económica y Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2ª. ed., p. 545.

¹³ La “legislación propiamente ambiental” comprende las normas jurídicas expedidas con arreglo a la moderna concepción que visualiza al medio ambiente como un todo organizado a la manera de un sistema; la “legislación sectorial de relevancia ambiental”, las normas jurídicas expedidas para la protección de ciertos elementos ambientales o para proteger el medio ambiente de los efectos de algunas actividades; y la legislación común de relevancia ambiental” o “legislación de relevancia ambiental casual”, las normas jurídicas expedidas sin ningún propósito ambiental, pero que regulan conductas que inciden significativamente en la protección del medio ambiente.

¹⁴ Cf. Manuel González Oropeza, en su prólogo a la obra de Joel Carranco, *Régimen jurídico del Distrito Federal*, Porrúa, México, 2000, p. XII.

¹⁵ Cf. Joel Carranco, *op. cit.* en la nota anterior, pp. 1 a 26.

¹⁶ Prescribe ese precepto constitucional: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

¹⁷ Se hace abstracción, por ahora, de otras disposiciones contenidas en la propia Constitución, como la introducida en 1983 en el artículo 25 sobre el cuidado del medio ambiente frente al uso de los recursos productivos por los sectores social y privado, y de algunas más específicas aún como son los preceptos que facultan al Congreso de la Unión para legislar en materia de hidrocarburos, minería, energía eléctrica y nuclear, uso y aprovechamiento de aguas federales, etc.

¹⁸ Frente a las confusiones que genera la expresión “conurrencia” - por entendibles razones que tienen que ver con su uso en el derecho comparado -, parece necesario recordar que por facultades concurrentes se entiende, en el derecho y la práctica constitucionales mexicanas, aquéllas que, coincidiendo en la misma materia, que en este caso sería la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, se ejercen de manera simultánea por la Federación, los estados y los municipios, mediante una distribución de competencias entre todos ellos, que tiene en cuenta los diversos componentes de esa materia y los distribuye como facultades exclusivas de la Federación, los estados y los municipios. La concurrencia es, por consiguiente, un sistema de distribución de competencias que se refieren a los distintos componentes de una misma materia. Pero, precisamente por tratarse de una misma materia, que exigen a su respecto una gestión integral e integrada, estas facultades deben ejercerse de manera coordinada.

¹⁹ En términos generales, son de la competencia de la Federación las siguientes cinco categorías de asuntos: (i) los asuntos relativos a la política ambiental nacional y sus instrumentos; (ii) los asuntos relativos a la protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; (iii) los asuntos que por su importancia son atribuidos a la Federación; (iv) los asuntos de naturaleza federal; y (v) los asuntos relativos a la participación social y la información ambiental y la aplicación de la LGEEPA y los ordenamientos que derivan de ella. Por su importancia, cabe señalar que la segunda categoría comprende los asuntos mencionados en las fracciones VIII, XI, XIII y XIV del artículo 5° de la LGEEPA. Se trata del “establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal” (fracción VIII); la “regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales, el suelo, las aguas nacionales, la biodiversidad, la flora, la fauna y los demás recursos naturales” de competencia de la Federación (fracción XI); del “establecimiento de las disposiciones que deben observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos” (fracción XIII); y de “la regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la Federación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente (fracción XIV). Por su parte, la tercera categoría comprende las materias señaladas en las fracciones VI, VII, XII, XIII y XV del artículo 5° de la LGEEPA, a saber: “la regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales” (fracción VI); “la participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan” (fracción VII); “la regulación de la contaminación de la atmósfera de todo tipo de fuentes emisoras” (fracción XII); “el fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier fuente, en coordinación con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios” (fracción XIII); y “la regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente” (fracción XV).

²⁰ Sin embargo, este sistema de distribución de competencias ha sido modificado para ciertas materias en diversas oportunidades, de acuerdo con una tendencia, en la que se inscribe el inciso “G” de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, con arreglo a la cual las competencias que se entendía estaban radicadas en la Federación, podrían pasar a distribuirse entre la misma Federación, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo con lo que dispusieran las leyes del Congreso de la Unión. Se trata de un fenómeno, como señala un autor, de la “desconstitucionalización” de la distribución de competencias y de la reasignación de potestades entre los distintos órdenes de gobierno, a través de leyes generales del Congreso de la Unión – que es una expresión del llamado “federalismo cooperativo” y que se manifiesta en los casos de los asentamientos humanos y de la salubridad general -, lo que permite sostener que, como dice el mismo autor, que “...en nuestra Carta Constitucional coexisten dos tendencias distributivas distintas: una que se basa en el diseño ortodoxo del federalismo dual, cuya sede se ubica en el artículo 124 de la Carta, y otra que propende a la descentralización decidida y arbitrada desde el centro...” (cf. para todo lo anterior Martín Díaz y Díaz, “México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, en Barra Mexicana-Colegio de Abogados, *Homenaje a Fernando Alejandro Vásquez Pando*, México, 1994, p. 158).

²¹ Otras disposiciones generales son las que le reservan a los Estados y a los Municipios la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de su jurisdicción, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación. Así lo disponen los artículos 7° y 8°, respectivamente, ambos en sus fracciones II.

²² Intervención del Diputado. Rafael López de la Cerda. Cf. Diario de Debates de la Asamblea Legislativa, núm. 32, del 21 de diciembre de 1999.

²³ Este proyecto tuvo su origen en tres iniciativas presentadas por separado y remitidas para su estudio y dictamen a la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: una iniciativa de Código de Desarrollo Ambiental para el Distrito Federal presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; una iniciativa de Ley de Protección Ambiental y de los Recursos Naturales del Distrito Federal, presentada por la Diputada Lucerito del Pilar Márquez Franco, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; y una iniciativa de Ley Ambiental del Distrito Federal, presentada por el Diputado Rafael López de la Cerda del Valle, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

²⁴ Antes de la presentación de tales iniciativas, hubo un foro público convocado por la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, que tuvo lugar el 10 de febrero de 1999. En este foro, sin embargo, no hubo propuestas que se refirieran a la cuestión de la aplicación administrativa, razón por la cual no se vuelve a mencionar en este documento.

²⁵ Para ese efecto se precisó en dicho párrafo que la regulación del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación sería hecha “en beneficio social”, vinculándose esta idea con la de “lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”, para agregar, a continuación, que como consecuencia de lo anterior se dictarían las medidas necesarias para “ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población...”.

²⁶ De esta manera, se le entregó al Congreso de la Unión la facultad constituyente de federalizar las cuestiones de asentamientos humanos que quedarían dentro de la jurisdicción federal; pero, en el bien entendido de que ellas debían ser distribuidas entre la Federación, los estados y los municipios, en los términos de la Ley federal sobre la materia.

²⁷ El mismo artículo 115 constitucional fue adicionado, además, con una fracción V (hoy, fracción VI) que estuvo dirigida a resolver el problema de la conurbación en dos o más entidades federativas y que dispuso, a la letra, lo que sigue: “Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley federal de la materia”.

²⁸ Este último es el criterio que sigue la definición de ordenamiento territorial en la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, donde este último concepto es definido, en la fracción V de su artículo 2º, como “el conjunto de las disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal, con los asentamientos humanos, las actividades y los derechos de sus habitantes, la zonificación y las normas de ordenación, así como la reglamentación en materia de construcciones, de imagen urbana, de equipamiento urbano, de impacto urbano y ambiental, y de anuncios”.

²⁹ La fracción XXII del artículo 7º de la LDUDF define al “Programa General” como el que determina la estrategia, política y acciones generales de ordenación del territorio del Distrito Federal; así como las bases para expedir los programas delegacionales y los parciales”. Agrega ese precepto legal que “para los efectos de esta Ley se entiende el Programa General como el Programa de Desarrollo Urbano establecido en el artículo 119 del Estatuto”.

³⁰ Sin embargo, aquí cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, aplicable supletoriamente, “también será admisible la ejecución directa por la Administración Pública del Distrito Federal, cuando se trate de obras o trabajos que correspondieran ejecutar al particular; y éste no haya ejecutado dentro del plazo que al efecto le señale la autoridad, que será suficiente para llevar a cabo dichas obras o trabajos, atendiendo a la naturaleza de los mismos. Pero, en tal caso deberá apercibirse previamente al propietario, poseedor o tenedor que resultase obligado a efectuar el trabajo, a fin de que exprese lo que a su derecho conviniera, dentro de los cinco días siguientes. Este término podrá ampliarse hasta 15 días en caso de no existir razones de urgencia.

³¹ Este tema ha sido tratado por el autor del presente estudio en diversas publicaciones. En este caso se sigue, de manera preferente, lo dicho en la segunda edición de su *Manual de derecho ambiental mexicano*, Fondo de Cultura Económica y Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, México, 2000, 1999, pp. 279 a 288.

³² Se trata de sólo algunas escasas reglas, que aquí sólo se reproducen, reservándose su análisis para las páginas y los capítulos siguientes. “La reparación del daño consistirá en la restitución de las cosas al estado en que se encontraban antes de producido el daño y sólo si ello no fuere posible, en el pago de una indemnización”, señala el artículo 222 de la LADF, estableciendo por tanto que la víctima carece de la facultad que le reconoce la legislación civil, en el sentido de optar por la restitución o el pago de la indemnización. Por otra parte, para hacer efectiva la responsabilidad por la reparación del daño ambiental, la LADF establece dos tipos de acciones: “la acción por daños al ambiente” y la “acción indemnizatoria ordinaria”. La primera tiene por objeto la restitución de las cosas al estado en que se encontraban antes de producido el daño y, sólo si ello no fuera posible, en el pago de una indemnización, que en caso de condena debe pasar a integrar el Fondo Ambiental establecido por la Ley. La segunda tiene por objeto que el directamente afectado demande una reparación, que en los términos del artículo 1915 del Código Civil “debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.” Así lo establecen los artículos 221 y 222. Con arreglo a la definición contenida en el artículo 2º de la propia Ley, “la acción de reponer el medio ambiente o uno o

más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas”. Por último, la titularidad de la acción ambiental está reconocida al personalmente afectado, así como a cualquier persona física o moral de las comunidades afectadas, siempre que demuestre en el procedimiento la existencia del daño y el vínculo entre éste y la conducta imputable al demandado.

³³ Una de las notables excepciones a este olvido generalizado es la publicación conjunta del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania y la GTZ, que lleva por título *Instrumentos económicos y política ambiental en los países en desarrollo* y que recoge los resultados de un proyecto sobre la materia (1995). En el prólogo a esa publicación se critica el excesivo entusiasmo con que se privilegian algunos instrumentos económicos.

³⁴ Establece el Principio 10 que “los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales”, pero además que deberán cooperar en “la elaboración de nuevas leyes internacionales” sobre la materia. Por su parte, establece el Principio 10, “en el plano nacional... deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

³⁵ Sobre este tema, cf. Raúl Brañes, *El desarrollo ambiental latinoamericano y su aplicación*, que es un informe sobre los cambios jurídicos después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río, 1992), que fue publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y presentado en la Conferencia de los Ministros de América Latina y el Caribe que tuvo lugar en Río de Janeiro en octubre de 2001, como Reunión Preparatoria de la Cumbre de Johannesburgo. Aquí sólo es posible decir que las disposiciones de todas estas Leyes Fundamentales latinoamericanas muestra una tendencia de establecer las bases con arreglo a las cuales el legislador deberá regular esta materia, que básicamente expresan los siguientes principios: (i) todo daño ambiental debe ser reparado, cualesquiera que sea su naturaleza (daño individual o colectivo y daño al patrimonio nacional); (ii) la reparación comprende de manera prioritaria la obligación de restablecer las cosas al estado que tenían antes de la generación del daño, si ello es posible (“recomponer”); y (iii) la reparación comprende además la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados, incluidos aquellos que no queden cubiertos por la recomposición que se haga del daño. Estas bases constitucionales no resuelven todos los problemas que plantean las especificidades del daño ambiental en lo que concierne a su reparación, ni podrían hacerlo: ello debe ser materia de una legislación especial sobre la reparación del daño ambiental. Sin embargo, ellas tienen el mérito de propiciar que se desplace el tema de la reparación del daño ambiental de la esfera del derecho civil a la esfera del derecho ambiental, que es la que le corresponde.

³⁶ En lo que hace a América Latina, remitimos al lector a un trabajo coordinado por el autor del presente estudio y que fue publicado por el PNUMA con el título *La responsabilidad por el daño ambiental* (México, 1996, 669 páginas). Allí se expresan muchas de las preocupaciones en torno a las deficiencias como este tema es tratado en la legislación de los países de la región, en contraste con los avances que se han hecho en países como Canadá y Estados Unidos de América.

³⁷ Cf. por ejemplo Mauro Cappelletti, “Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile”, en *Rivista di diritto processuale*, Cedam, Padova, julio-septiembre 1975 (hay una traducción al español de Raúl Brañes que aparece con el título de “Formaciones sociales e intereses de grupo frente a la justicia civil” en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1978, XI, núm. 32, UNAM, México, pp. 1-40)

³⁸ “Difuso” deriva del vocablo latino “diffusus”, que como adjetivo designa “extendido, extenso, disperso (cf. Diccionario ITER de Sopena). En italiano, que es la lengua de la que ha tomado el término de “intereses difusos”, significa “extendido, largo, ancho, dilatado, disperso”, etcétera (cf. Palazzi, *Dizionario della lingua italiana*).

³⁹ Cf. por ejemplo Rafael Rojina, *Compendio de derecho civil. Teoría general de las obligaciones* (Porrúa, México, 1962), donde se dice que “el Código define la culpa a través del hecho ilícito o del acto que se ejecuta contra las buenas costumbres” y, además, que “hubiera sido preferible conservar la fórmula tradicional”, la que podría expresarse así: “El que obrando con negligencia, falta de previsión o cuidado, causare un daño a otro, está obligado a repararlo....etc.” (páginas 310 y 312). De esta opinión participa, por ejemplo, Ernesto Gutiérrez, para quien “la esencia del hecho ilícito es la culpa” (Cf. su *Derecho de las obligaciones*, Editorial Cajica, México, 4a. reimpresión de la 5a. edición, 1974, página 451).

⁴⁰ Como se dice en la nota anterior, la ilicitud sería el elemento al cual ha sido desplazada la noción de culpa que se emplea en la formulación del sistema de responsabilidad subjetiva.

⁴¹ Cf. Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, Dalloz, París, 4a. ed., 2001, pp. 868 ss.

⁴² Cf. Mauro Cappelletti, *Formaciones sociales e intereses de grupo frente a la justicia civil* (Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 1978, XI, No. 32, UNAM, México), que es una traducción al español que hizo el autor de este estudio a su trabajo *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti a la giustizia civile*, publicado en la *Rivista di Diritto Processuale* (CEDAM, Padova, julio-septiembre 1975).

⁴³ De paso, parece obligado aclarar que principio “contaminador-pagador”, del que ha difundido más su denominación que su contenido, no tiene nada que ver con el tema de la responsabilidad por el daño ambiental. Se trata de un error en el que comúnmente se incurre, por lo que parece ineludible decir algo al respecto. El principio “contaminador-pagador” expresa, como bien se ha dicho, que el costo de las medidas dispuestas por los poderes públicos debe repercutir en el costo de los bienes y servicios que son la causa de la contaminación, por el hecho de su producción y/o consumo, de modo que “este principio no es fundamentalmente un principio jurídico que implique el reparto de responsabilidades por la contaminación: apunta a repartir los costos de las medidas de prevención y de la lucha contra la contaminación” (cf. Alexander Kiss, “El principio ‘contaminador-pagador’ en Europa Occidental”, en *El principio contaminador-pagador (aspectos jurídicos de su adopción en América)*, publicación de la Comisión Interamericana para el Derecho y la Administración del Ambiente (Editorial Fraternal, Buenos Aires, 1983, p. 75).

Este principio ha sido aceptado en el ámbito internacional por la Comunidad Económica Europea, que lo define en los siguientes términos: “Las personas naturales o jurídicas, sea que estén regidas por el derecho público o por el privado, deben pagar los costos de las medidas que sean necesarias para eliminar dicha contaminación o para reducirla hasta el límite fijado por los estándares o medidas equivalentes adoptados para asegurar la calidad, y cuando ellos no fueren fijados, con los estándares o medidas equivalentes fijados por la autoridad pública” (citado por Guillermo J. Cano, “Introducción al tema de los aspectos jurídicos del principio contaminador-pagador”, en la misma obra, p. 15).

⁴⁴ Aclara el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia que los árbitros no ejercerán autoridad pública, pero de acuerdo con las reglas y restricciones que fija el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, conocerán, según los términos de los compromisos. Los respectivos, del negocio o negocios civiles que les encomienden los interesados. Para que resulten ejecutables sus fallos, éstos deben ser homologados por la autoridad civil correspondiente, sólo en relación con los requisitos inherentes a su formalidad.

CAPÍTULO III. ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS ENCARGADOS DE LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN EL DISTRITO FEDERAL, INCLUIDO EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, HASTA LA CREACIÓN DE LA PROCURADURÍA

I. Introducción

El propósito de este capítulo es proporcionar un panorama de la manera como se ha ido estructurando un sistema específico de aplicación administrativa de la legislación ambiental, hasta el momento de la creación de la Procuraduría en 2001, lo que comprende: la Secretaría de Medio Ambiente, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Desarrollo Social, los Juzgados Cívicos, la Procuraduría Social, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y las Defensorías de Oficio.

Este capítulo incluye un análisis de las experiencias, cuando las haya, en ese tipo de aplicación de la legislación, por parte de los organismos administrativos antes mencionados. Estos análisis no pretenden ser un informe de desempeño de cada uno de ellos sino un intento de extraer algunas lecciones de las experiencias que se analicen, con la idea de fundamentar las reflexiones que hagan para perfeccionar este sistema específico de aplicación administrativa de la legislación ambiental.

Como se sabe, en los últimos años se han ido creando diversos organismos administrativos dentro de la Administración Pública del Distrito Federal cuyas funciones tienen que ver específicamente con la aplicación administrativa de normas jurídicas de naturaleza ambiental o con la aplicación administrativa de un conjunto de ordenamientos que incluye algunos de naturaleza ambiental, como es el caso de los mencionados al inicio de este capítulo.

Algunos de ellos tienen la responsabilidad inmediata de aplicar administrativamente disposiciones jurídicas ambientales, imponiendo en su caso las sanciones que corresponda. Así ocurre con las Secretarías antes mencionadas, así como con las Delegaciones del Distrito Federal y los Juzgados Cívicos.

Otros, en cambio, participan como representantes de la sociedad en los procesos de aplicación administrativa de la legislación ambiental, pero carecen de facultades disciplinarias y su función básica consiste, generalmente, en instar ese tipo de aplicación. Así ocurre con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Procuraduría Social y la Defensoría de Oficio. A estas últimas se ha venido a sumar la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

A continuación se examinan uno a uno estos organismos administrativos, reservándose para el siguiente capítulo el análisis de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

2. Secretaría de Medio Ambiente

La vigente Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal prevé la existencia de la Secretaría de Medio Ambiente, a la que le encomienda genéricamente la función de formular, ejecutar y evaluar “la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales” (artículo 26, párrafo inicial).⁴⁵

Entre las atribuciones específicas de la Secretaría que ahora interesan figuran la de “aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Ambiental del Distrito Federal; así como de las normas federales que incidan en el ámbito de competencia del Distrito Federal” (artículo 26, fracción I), y la de “realizar actividades de vigilancia y verificación ambiental, así como aplicar las sanciones previstas en las disposiciones jurídicas de la materia” (artículo 26, fracción XVI).

Estas atribuciones y otras se encuentran desarrolladas en el artículo 9° de la propia Ley, donde se dice: “Corresponde a la Secretaría, además de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el ejercicio de las siguientes atribuciones...”, mismas que se enumeran, una a una, a lo largo de cuarenta y siete fracciones. Las facultades que se refieren directamente al tema de la aplicación administrativa de las disposiciones ambientales se encuentran en las fracciones XXVIII a XXXIV. Sin embargo, a este tema también se vinculan las facultades que contienen las fracciones XXVI, XXXVI y XLVI del mismo artículo 9°. Establecen esos preceptos:

(i) “XXVIII. Hacer efectivas las obligaciones derivadas de la Ley General, esta Ley, y disposiciones que de éstas emanen, en el ámbito de su competencia; y en su caso, hacer uso de las medidas de seguridad”.

De acuerdo con esta fracción, la Secretaría está facultada, en primer término, para aplicar administrativamente la LGEEPA y las disposiciones que de ella emanen, pero en el ámbito de su competencia, lo que significa que debe estar especialmente facultada para ese efecto; y, en segundo término, la LADF y las disposiciones que de ella emanen. Estas atribuciones generales de la Secretaría comprende la facultad de imponer medidas de seguridad, lo que se reitera más adelante.

(ii) “XXIX. Ordenar la realización de visitas de inspección para verificar el cumplimiento de los preceptos de esta Ley, su reglamento, normas aplicables en materia ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, declaratorias de áreas naturales protegidas, programas de manejo, las condicionantes que en materia ambiental se impongan, así como todas las disposiciones legales aplicables al suelo de conservación”.

Esta fracción especifica que a la Secretaría le compete ordenar los actos de verificación indispensables para determinar si ha habido una violación o incumplimiento que amerite la aplicación de sanciones administrativas, pero no incluye en estos actos de verificación el cumplimiento de la LGEEPA y de las disposiciones que de ella emanen, aunque al mismo tiempo los amplía a la verificación del cumplimiento de “todas las disposiciones legales aplicables al suelo de conservación”, se encuentren o no en la LADF.⁴⁶

(iii) “XXX. Aplicar las sanciones administrativas, medidas correctivas y de seguridad correspondientes por infracciones a la Ley General, en materias de competencia local, esta Ley y sus reglamentos”.

Esta fracción deja en claro las facultades de la Secretaría de aplicar sanciones administrativas, así como imponer medidas correctivas y de seguridad (esto último ya había sido previsto en la fracción XXVIII), se supone que en los términos de la LGEEPA o de la LADF, así como de sus respectivos reglamentos, según los casos.

(iv) “XXXII. Clausurar o suspender las obras o actividades y, en su caso solicitar la revocación y cancelación de las licencias de construcción y uso de suelo cuando se transgredan las disposiciones de esta Ley y demás aplicables”.

La fracción específica, innecesariamente, que la Secretaría está facultada para “clausurar o suspender las obras o actividades”, que son sanciones administrativas ya previstas en los preceptos aplicables de la LGEEPA y la LADF. Además, la fracción específica que la Secretaría podrá solicitar la revocación y cancelación de las licencias que menciona. Es de hacer notar que la LADF, al igual que la LGEEPA, le otorga indebidamente a la revocación el tratamiento de una sanción administrativa, en circunstancias de que la revocación de los actos administrativos es la consecuencia de una potestad de la Administración para dejar sin efecto otro acto administrativo por razones de interés público, haya o no una violación a una norma jurídica, siempre que la Administración esté facultada legalmente para ese efecto. Por tanto, cabe entender que lo que el legislador está haciendo es calificar la procedencia de la revocación por una presunta razón de interés público

(v) “XXXIII. Emitir las resoluciones que pongan fin al procedimiento de inspección y vigilancia, así como cualquier resolución que sea necesaria de conformidad con la Ley”. Esta fracción hace explícitas facultades que son propias de las autoridades que llevan a cabo los procedimientos de inspección y vigilancia.

(vi) “XXXIV. Admitir y resolver los recursos de inconformidad que se interpongan con motivo de la aplicación de la presente Ley, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo”. Esta fracción también hace explícitas atribuciones que son propias de las autoridades que emiten actos administrativos.

(vii) “XLVI. Verificar el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas y de las normas ambientales para el Distrito Federal”.

Con todas estas facultades se vinculan otras, como la que le confiere a la Secretaría la fracción XXXVI del artículo 26, en materia de “interpretar y aplicar para efectos administrativos las disposiciones de esta Ley, así como las de los programas, emitiendo para tal efecto los dictámenes, circulares y recomendaciones necesarios, siempre y cuando no contravenga lo dispuesto en los ordenamientos citados”. Esta disposición no es aplicable a la Procuraduría porque, de serlo, desvirtuaría su propia naturaleza, esto es, su facultad de emitir recomendaciones, entre otras, a la propia Secretaría, a partir de la manera como la Procuraduría interpreta las disposiciones legales en los casos concretos de que conoce. Lo mismo se aplica a las facultades de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Administración Pública del Distrito Federal.

Con las mismas facultades se vincula la fracción XXVI del mismo artículo 9º, que le asigna a la Secretaría la atribución de “emitir recomendaciones a las autoridades federales y del Distrito Federal, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental”. Es de hacerse notar que la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal tiene una facultad similar, como se puede leer en la fracción V del artículo 5º de su Ley Orgánica, que le asigna dicha atribución en los siguientes términos: “Emitir recomendaciones ante las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental y de ordenamiento territorial, así como para la ejecución de las acciones procedentes derivadas de la falta de aplicación o incumplimiento de la Ley Ambiental

del Distrito Federal y del Título Cuarto de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, determinada por la Procuraduría”. Esta atribución deriva de lo previsto en el artículo 84 de la misma Ley Ambiental del Distrito Federal, ubicado dentro de las disposiciones relativas a la denuncia ciudadana, donde se establece lo siguiente: “Si del resultado de las investigaciones realizadas por la autoridad ambiental, se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales, emitirá las recomendaciones necesarias para promover ante estas u otras, la ejecución de las acciones procedentes.”

No existe ninguna incompatibilidad entre estas atribuciones, porque tanto la Secretaría de Medio Ambiente como la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial están involucradas, aunque de manera diversa, en la aplicación administrativa de la legislación ambiental y, por tanto, parece razonable que ambas puedan formular este tipo de recomendaciones. La diferencia estriba se trata de facultades que tienen un origen y un contenido diversos. La Procuraduría ejerce esta atribución como culminación de su intervención en la aplicación administrativa de la legislación ambiental mediante la emisión de estas recomendaciones, mientras que la Secretaría – que está dotada de facultades disciplinarias que le permiten sancionar administrativamente a los responsables de violaciones a la legislación ambiental -, ejerce esta atribución sin que necesariamente derive de un caso concreto.

3. Procedimientos para el ejercicio de las facultades disciplinarias por la Secretaría

Las facultades de la Secretaría en materia de aplicación administrativa de la legislación ambiental deben ejercerse con arreglo a lo prescrito en el Título VII de la LADF – sobre medidas de control, de seguridad y sanciones -, como lo establece la primera de las disposiciones de ese Título: “Las disposiciones de este Título se aplicarán en los procedimientos de verificación, inspección, vigilancia, medidas de seguridad y sanciones en los asuntos previstos en esta Ley, así como en materia del recurso de inconformidad en contra de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades ambientales previstas en este ordenamiento (artículo 201, párrafo primero)”.

Estas normas sobre procedimientos no existían en la Ley Ambiental de 1996. En efecto, el Título VII, titulado “Del Procedimiento Administrativo”, se remitía para esos propósitos a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, mediante una disposición que prescribía lo siguiente: “Será aplicable la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y las disposiciones jurídicas que se deriven de ella, en materia de los procedimientos de verificación, inspección, vigilancia, medidas de seguridad y sanciones en los asuntos previstos en esta Ley, así como en materia del recurso de inconformidad en contra de los actos y resoluciones de la Administración Pública del Distrito Federal ordenados, dictados o ejecutados con motivo de la presente Ley y normas jurídicas que de ella emanen (artículo 183).” La verdad es que el mencionado Título VII estaba destinado, con excepción de la norma que se acaba de transcribir, a regular en sus artículos 184 a 192 la entonces llamada denuncia popular, que toda persona podía interponer ante la Secretaría en relación con cualquier hecho, acto u omisión que contraviniera las disposiciones de esa Ley Ambiental y demás disposiciones aplicables (artículo 184).

Las normas sobre procedimientos que contiene la actual Ley Ambiental del Distrito Federal siguen de cerca las disposiciones que sobre la misma materia contiene la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Estas normas se desarrollan en capítulos que regulan, de manera sucesiva,

la inspección y vigilancia (artículos 202 a 210), las medidas de seguridad (artículos 211 a 212) y las sanciones administrativas (artículos 213 a 219).⁴⁷ En defecto de estas normas, se deben aplicar las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (artículo 201, párrafo segundo). Tales normas, sin embargo, no agotan el tema, por lo que son aplicables, supletoriamente, las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. En el capítulo anterior se ha cotejado las disposiciones de la LPADF con las normas de la Ley Ambiental del Distrito Federal.

Visitas de inspección. La regulación que los artículos 203 a 206 de la LADF hace de las visitas de inspección, no se separa mucho de lo dispuesto en la LGEEPA y, en general, en las normas sobre visitas domiciliarias que contienen otras leyes, todo ello con fundamento en el artículo 16 constitucional. Los temas normados son las órdenes para realizar la visita, la acreditación de los funcionarios encargados de llevarlas a cabo, el acceso que debe darse a los lugares que deben inspeccionarse y a la información pertinente, el eventual auxilio de la fuerza pública, el levantamiento del acta de inspección y las observaciones de la persona con quien se entiende la diligencia, la firma del acta y la entrega de copia de ella a dicha persona.

Inicio del proceso administrativo. El acta de inspección debe ponerse a disposición de la autoridad que ordenó la visita de inspección, para que ésta disponga, si fuera el caso, la iniciación de un proceso administrativo, dentro del cual se podrán adoptar las diversas medidas administrativas previstas por la LADF, a saber las medidas correctivas o de urgente aplicación, las medidas de seguridad y sanciones administrativas. En efecto, si del acta de inspección se desprende la existencia de presuntas violaciones a la Ley y demás disposiciones que se derivan de ella, la autoridad ordenadora debe requerir al interesado, mediante acuerdo debidamente fundado y motivado – que le será notificado personalmente o por correo certificado, con acuse de recibo –, para que en el término de diez días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que considere convenientes (artículo 207).

Medidas correctivas o de urgente aplicación. En ese mismo acuerdo, la autoridad ordenadora puede requerir al interesado para que implemente de inmediato “las medidas correctivas o de urgente aplicación, necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas, señalando el plazo que corresponda...” (artículo 207).

El precepto reproduce literalmente el texto del párrafo primero del artículo 167 de la LGEEPA. Allí se supone que el acta de la inspección da cuenta de violaciones a las disposiciones jurídicas aplicables, así como a los respectivos permisos, licencias, autorizaciones o concesiones, facultándose a la autoridad ordenadora para requerir al interesado para que cumpla de inmediato con esas disposiciones o permisos, licencias, autorizaciones o concesiones, mediante resolución fundada y motivada, en la que, además, se señalará un plazo para ese efecto.

Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la expiración de ese plazo, se deberá comunicar por escrito y en forma detallada a la autoridad ordenadora el cumplimiento que se haya dado a las medidas ordenadas en los términos del requerimiento (artículo 209). Este hecho – o el subsanarse las irregularidades cometidas antes de la imposición e la sanción –, deben considerarse como una atenuante de la infracción cometida (artículo 216).

Las medidas correctivas o de urgente aplicación son diferentes e independientes de las medidas de seguridad y de las sanciones administrativas. Como se verá a continuación, las medidas de seguridad consisten en ciertos actos cuya ejecución corresponde a la propia autoridad que las decreta. Por su parte, las sanciones administrativas son penas que se imponen a los infractores de la LADF, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen.

Medidas de seguridad. A partir del momento del inicio el proceso administrativo, la misma autoridad también podrá ordenar alguna o algunas de las medidas de seguridad previstas en la LADF. Para ello es menester que exista cualesquiera de las circunstancias previstas en el artículo 211, a saber: (i) “riesgo inminente de desequilibrio ecológico”; (ii) “casos de contaminación con repercusiones peligrosas para la salud, los ecosistemas, sus componentes (sic)”; o (iii) operación indebida de programas de cómputo o de equipos, que alteren la verificación vehicular, permitiendo la circulación de vehículos que emitan contaminantes excediendo la norma”.

En cualesquiera de estos casos, la Secretaría, con base en el mismo artículo 211 de la LADF, podrá ordenar mediante resolución fundada y motivada uno o más de las siguientes medidas de seguridad: (i) la neutralización o cualquier acción análoga que impida que las sustancias contaminantes generen los efectos previstos en este artículo; (ii) el aseguramiento de materiales, residuos o sustancias contaminantes, autotransportes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta a que da lugar la imposición de la medida de seguridad en los casos de relleno de barrancas, humedales y zonas intermedias de salvaguarda y el vertimiento de sustancias peligrosas en aguas residuales; (iii) el aseguramiento, aislamiento, suspensión o retiro temporal, en forma parcial o total, según corresponda, de los bienes, equipos y actividades que generen el peligro o daño; (iv) la clausura temporal, parcial o total, de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o se desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo; o (v) la suspensión de obras y actividades.

Las medidas de seguridad son esencialmente provisionales. Por eso, el artículo 212 de la LADF prescribe que, cuando la autoridad ordene alguna de ellas, indicará al interesado, cuando proceda, las acciones que debe llevar a cabo para subsanar las irregularidades que motivaron la imposición de dichas medidas, así como los plazos para su realización, a fin de que una vez cumplidas éstas, se ordene el retiro de la medida de seguridad impuesta.

Defensa del presunto infractor. Como se ha dicho, el procedimiento administrativo que se sigue en estos casos tiene en cuenta la garantía de audiencia establecida en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, al concederle al presunto infractor el plazo de diez días hábiles para que “manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que considere convenientes” (artículo 207).

Téngase presente que el artículo 206 de la LADF le confiere a la persona con la que se entendió la respectiva visita de inspección y al momento de concluir esa diligencia, el derecho de formular observaciones en relación con los hechos u omisiones asentados en el acta y, además, el derecho de ofrecer las pruebas que considere convenientes. Se trata, entonces, de una nueva oportunidad de formular alegaciones y presentar pruebas, esta vez en favor del presunto infractor, sea o no la persona con la que se entendió la visita de inspección.

Resolución administrativa final. Una vez admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el presunto infractor, o transcurrido el plazo de diez días hábiles sin que se haya hecho uso del derecho otorgado por el artículo 207, se inicia el período de veinte días hábiles dentro del cual la autoridad deberá emitir la correspondiente resolución administrativa, debidamente fundada y motivada, en la que, si hubiere mérito para ello, deberá aplicar las sanciones administrativas que se hubiera hecho acreedor el infractor (artículo 208).

Además, si se hubieren ordenado medidas correctivas o de urgente aplicación, en esa resolución se ratificarán o adicionarán dichas medidas. Si no se hubieren ordenado dichas medidas, en la misma resolución se señalarán las que deberán llevarse a cabo para subsanar las deficiencias o irregularidades observadas. En uno u otro caso, deberá establecerse el plazo que se otorgue al infractor para dar cumplimiento a dichas medidas. Así lo establece el mismo artículo 208 de la LADF. El infractor, por su parte, deberá comunicar por escrito y en forma detallada a la autoridad ordenadora el cumplimiento que le haya dado a las medidas ordenadas en la resolución, como lo prescribe el artículo 209 de la LADF.

Al igual de lo que ocurre en la LGEEPA, la Ley Ambiental del Distrito Federal no establece – ni podría constitucionalmente hacerlo –, un procedimiento de ejecución forzada de este tipo de mandatos, sino que se limita a establecer, como lo hace el párrafo tercero del artículo 169 de la LGEEPA, que cuando se trate de segunda o posterior inspección para verificar el cumplimiento de un requerimiento o requerimientos anteriores, y del acta correspondiente se desprenda que no se ha dado cumplimiento a las medidas previamente ordenadas, la autoridad competente podrá imponer además de la sanción o sanciones administrativas que procedan, una multa adicional que no exceda de los límites máximos señalados en la Ley (artículo 215).

Sanciones administrativas. Las violaciones a los preceptos de la LADF, sus reglamentos, las normas ambientales del Distrito Federal y demás disposiciones que de ella emanen, pueden ser sancionadas administrativamente por la autoridad, con una o más de las siguientes sanciones: (i) amonestación con apercibimiento; (ii) multa por el equivalente desde veinte hasta cien mil días de salario mínimo general vigente en la región, al momento de imponer la sanción; (iii) clausura temporal o definitiva, parcial o total, y la revocación de permisos y licencias otorgados; (iv) arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; y (v) reparación del daño ambiental (artículo 213).

Para la imposición de cualesquiera de las sanciones por infracciones a esta Ley, la Secretaría deberá considerar los siguientes criterios: (i) la gravedad de la infracción, para lo cual deberá tomar en cuenta su impacto a la salud o al ambiente; (ii) las condiciones económicas del infractor; y (iii) la reincidencia, si la hubiera (artículo 214). Además, la autoridad debe considerar como atenuante el hecho de que el infractor haya realizado las medidas correctivas o de urgente aplicación o haya subsanado las irregularidades en que hubiere incurrido, como se dijo más atrás (artículo 216).

La multa puede duplicarse, si hubiera reincidencia. En efecto dispone el párrafo segundo el artículo 215 que en estos casos “el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces del monto inicialmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido...”. En estos casos, se podrá imponer, además, la clausura definitiva.⁴⁸ Junto con estas normas, deben considerarse las limitaciones impuestas por el artículo 21 constitucional.⁴⁹

La clausura está también sometida a reglas especiales, similares a las que establece el artículo 174 de la LGEEPA. Ellas son la obligación del personal comisionado para ejecutarla de levantar acta circunstanciada de la diligencia y el deber de la autoridad ambiental, en caso de clausura temporal, de indicar al infractor las medidas correctivas y las acciones que debe llevar a cabo para subsanar las irregularidades que motivaron dicha sanción, así como el plazo para su realización (artículo 217)

Las demás sanciones administrativas – amonestación con apercibimiento, revocación de licencias y permisos otorgados, arresto hasta por treinta y seis horas y reparación del daño ambiental -, no se encuentran desarrolladas dentro del capítulo sobre la materia por la LADF, con excepción de la reparación del daño ambiental, que es regulada en un capítulo especial del mismo Título Séptimo, pero no como sanción administrativa, sino como sanción civil, que debe ser impuesta por una autoridad judicial.

Como este hecho pudiera ser fuente de equívocos, parece importante señalar que, en este caso, por “reparación el daño ambiental” se está entendiendo la aplicación de las medidas correctivas o de urgente aplicación, que son mecanismos concebidos por el legislador para procurar, de manera expedita, una solución parcial al problema del daño ambiental ocasionado por la violación de las disposiciones jurídicas sobre la materia, pero no la sanción civil regulada en el capítulo VI, “De la responsabilidad por el daño ambiental”, del Título Séptimo. La autoridad administrativa no puede imponer como sanción la “reparación del daño ambiental”, por limitaciones que tienen que ver con la garantía constitucional prevista en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, así como con el marco que el artículo 21 constitucional establece para el poder de policía, según se ha visto más atrás. A este tema se regresa en la parte final del presente capítulo.

4. Denuncia ciudadana

El ejercicio de las atribuciones disciplinarias de la Secretaría se lleva a cabo, habitualmente, como consecuencia de las facultades de inspección y vigilancia que le confiere la propia LADF, en los términos que se han examinado más atrás. En efecto, las visitas de inspección que realicen las unidades competentes de la Secretaría pueden dar lugar al ejercicio de estas atribuciones disciplinarias mediante el proceso administrativo que se acaba de analizar.

Sin embargo, la LADF prevé también la existencia de la llamada “denuncia ciudadana”, como un mecanismo que puede traer como consecuencia el ejercicio de estas mismas atribuciones disciplinarias. La denuncia ciudadana estaba regulada en la Ley Ambiental de 1996 como “denuncia popular”, en los artículos 184 a 192. Es importante recordar la manera como la Ley Ambiental de 1996 desarrollaba este mecanismo, para apreciar las diferencias que presenta con su actual regulación en la LADF y en la misma Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial.

La Ley Ambiental de 1996 establecía: “Toda persona podrá denunciar ante la Secretaría cualquier hecho, acto u omisión que contravenga lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables” (artículo 184). A continuación, la Ley regulaba la presentación y el contenido de la denuncia, así como la necesidad de su ratificación y la presentación, admisión y desahogo de las pruebas ofrecidas en el mismo acto de ratificación (artículos 185 y 186). Y agregaba el artículo 189: “En situaciones de emergencia o una vez ratificada la denuncia y en su caso, desahogadas las pruebas, la Secretaría

procederá a realizar la visita de verificación correspondiente en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y su Reglamento de Verificación Administrativa, a efecto de determinar la existencia o no de la infracción motivo de la denuncia”. Esa regulación continuaba con una disposición en virtud de la cual la Secretaría, una vez calificada el acta de la visita de verificación, debía “dictar la resolución que corresponda a derecho” (artículo 191). Finalmente, disponía la Ley Ambiental de 1996 que, sin perjuicio de la resolución recién mencionada, la Secretaría daría “contestación debidamente fundada y motivada, a la denuncia en un plazo de treinta días hábiles a partir de su ratificación”, en la cual proporcionaría información al denunciante “del resultado de la verificación, de las medidas que se hayan tomado y, en su caso, de la imposición de la sanción respectiva”. Estos antecedentes son importantes porque fueron trasladados, casi mecánicamente, a la Ley Ambiental vigente y a la propia Ley Orgánica de la Procuraduría.

El capítulo sobre la denuncia ciudadana de la Ley Ambiental vigente (artículos 80 a 84) prevé la intervención de una autoridad ambiental ante la cual se presenta la denuncia y a cuyo cargo se encuentra el desarrollo de los procedimientos administrativos que allí se indican. De acuerdo con el artículo 6° de la LADF, las autoridades ambientales del Distrito Federal son: “El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Titular de la Secretaría de Medio Ambiente, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal, y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal”. Los artículos 80, 81 y 82 de la LADF, cuando se refieren a dicha autoridad, la designan genéricamente como “autoridad ambiental”. Sin embargo, el artículo 83 de la misma LADF, la identifica como “la Procuraduría”, que conforme a la definición del artículo 5° de la misma Ley es la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

La diferencia básica entre estas dos Leyes Ambientales se refiere, por tanto, a la autoridad competente para atender las denuncias ciudadanas. En efecto, la Ley Ambiental de 1996 establecía que esa autoridad era la Secretaría, al disponer en su precepto inicial sobre la materia que toda persona podrá denunciar “ante la Secretaría” (artículo 184). La LADF utilizó, en cambio, una fórmula ambigua, al establecer, también en el precepto inicial sobre la materia, que toda persona podía formular esa denuncia ante la “autoridad ambiental” (artículo 80), sin especificar a cuál autoridad ambiental se refería. Esta ambigüedad se mantuvo en los artículos 81 y 82 – que nuevamente se refirieron a la “autoridad ambiental” sin mayores especificaciones –, pero se despejó en el artículo 83 cuando, en sus párrafos segundo, tercero y cuarto, se mencionó de manera explícita a la Procuraduría como la autoridad ambiental que realizaría las visitas de verificación, calificaría la respectiva acta, dictaría la resolución que correspondiera conforme a derecho y daría contestación a la denuncia.

Es difícil encontrar en la historia del establecimiento de la LOPAOT las razones de esa ambigüedad, que resuelve finalmente el artículo 83 de la misma Ley. En el capítulo siguiente se hace una descripción de esa historia. Por ahora, cabe señalar que en el anteproyecto que se preparó a continuación de la Consulta Pública del 3 de febrero de 1999 y del rechazo del primer dictamen de la Comisión, el artículo inicial sobre la materia establecía que toda persona podía formular la denuncia ciudadana “ante la Procuraduría Ambiental” (artículo 64). Pero, si se recuerda el texto del artículo 9° de la Ley Ambiental vigente – que no incluye entre las facultades de la Secretaría de Medio Ambiente la atención de las denuncias ciudadanas –, se hace más claro aún que la idea era que las denuncias ciudadanas fueran presentadas ante la Procuraduría, en circunstancias de que la Ley Ambiental anterior había dispuesto, en 1996, que la entonces denominada “denuncia popular” debía interponerse, precisamente, ante la Secretaría.⁵⁰

En efecto, si se revisan las cuarenta y siete fracciones del artículo 9° de la LADF, a lo largo de las cuales se enumeran las facultades de la Secretaría de Medio Ambiente, en ninguna de ellas figura la atribución de atender las denuncias ciudadanas que pudieran generarse con motivo de violaciones a la LADF. Por eso, el artículo sexto transitorio de la propia LADF dispone lo que sigue: “En tanto sea creada la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, las funciones que en la presente Ley se le atribuyen, serán ejercidas por las áreas competentes de la Secretaría del Medio Ambiente.” De esta manera se le dio la continuidad necesaria al proceso de la denuncia popular - ahora denominada “denuncia ciudadana” -, en las mismas áreas de la Secretaría que tenían a su cargo dichas denuncias, mientras se creara la Procuraduría. Pero, a partir del momento de la creación de la Procuraduría, la Secretaría dejó de ejercer esa facultad

Esto no significa, por cierto, que la Secretaría u otras autoridades no puedan recibir denuncias ambientales, con excepción de aquellas que revisten las características de una “denuncia ciudadana” y que deben ser atendidas por la Procuraduría en los términos de la vigente Ley Ambiental. En efecto, no hay ninguna razón para que las autoridades se abstengan de recibir denuncias ambientales, porque en definitiva la creación de la Procuraduría debe entenderse como la formalización de una nueva instancia administrativa para que los ciudadanos impetren la protección de sus derechos, pero no una imposición de recurrir necesariamente a esa nueva instancia.

Esto aparece más claro aún en la historia del establecimiento de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. La iniciativa fue presentada ante la I Legislatura de la Asamblea Legislativa y alcanzó a contar con un borrador de dictamen de su Comisión de Preservación del Ambiente y Protección Ecológica, pero en definitiva esa iniciativa fue examinada y, más tarde, aprobada, por la Comisión de la II Legislatura. Dicha Comisión le introdujo importantes cambios, que le confirieron a la Procuraduría el perfil propio de un *Ombudsman* al privar al organismo que se estaba creando de las facultades para aplicar sanciones administrativas que le atribuía la iniciativa.

En efecto, la iniciativa confería a la PAOT, entre otras atribuciones disciplinarias, la facultad genérica de, “previa substanciación de los procedimientos correspondientes, aplicar las sanciones administrativas por violaciones a las disposiciones en materia ambiental y urbana (artículo 5°, fracción XVII).” Sin embargo, desde la primera reunión de la Comisión – el 13 de diciembre de 2000 -, se manifestaron dos posiciones contrarias sobre este punto, fundadas en sendas interpretaciones de la LADF, que eran contradictorias entre sí.

Por una parte había quienes sostenían que el propósito de esa Ley fue la creación de un organismo que no contaría con facultades disciplinarias - como lo proponía la iniciativa -, porque eso iba en contra de la propia LADF y de otras leyes, en tanto implicaría una transferencia de funciones, entre otras, de la Secretaría de Medio Ambiente al nuevo organismo. Los que así argumentaban afirmaban que el propósito de la LADF nunca había sido que se creara un organismo que aplicara sanciones y que la referencia que el párrafo final del artículo 83 - que le impone el deber a la Procuraduría de dar respuesta al denunciante y de informarle “del resultado de la verificación, de las medidas que se hayan tomado y, en su caso, de la imposición de la sanción respectiva”-, debía entenderse como una referencia a la sanción administrativa que hubiera impuesto la autoridad competente y que no implicaba el otorgamiento de esa facultad a la Procuraduría. Por otra parte, había quienes afirmaban que el propósito de la creación de la Procuraduría era, precisamente, pasar las funciones disciplinarias de la Secretaría de Medio Ambiente al nuevo organismo, de modo que esa Secretaría no fuera juez y parte en el ejercicio de sus atribuciones fiscalizadoras, lo que implicaba, como es obvio, una lectura distinta de la LADF.

A la reunión del 13 de diciembre de 2000 siguieron otras reuniones, así como dos foros, lo que fue dando lugar a la preparación de otros proyectos de ley y de otros proyectos de dictamen. La cuestión de la facultad de la Procuraduría para aplicar sanciones administrativas figuró en esos proyectos de maneras distintas.

Así, por ejemplo, en el proyecto que se preparó para los foros que tuvieron lugar los días 15 y 20 de febrero, esa facultad aparece en la fracción VIII del artículo 5° del proyecto, en los siguientes términos: “Imponer y vigilar el cumplimiento de las medidas técnicas, de seguridad y de apremio, así como las sanciones administrativas en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, en las materias que no estén expresamente atribuidas a otras autoridades”.

Sin embargo, en los dos proyectos de dictamen que se prepararon los días 6 y 13 de marzo de 2002, respectivamente, se adoptó el texto del párrafo final del artículo 83 para la fracción V del artículo 5° del proyecto de LOPAOT, con una pequeña omisión que se coloca a continuación entre corchetes, quedando esa fracción como sigue: “Sin perjuicio de la resolución señalada en el artículo precedente, la Procuraduría dará contestación debidamente fundada y motivada, a la denuncia en un plazo de treinta días hábiles a partir de su ratificación, la que deberá notificar personalmente al denunciante y en la cual se informará del resultado de la verificación, de las medidas que se hayan tomado y, en su caso, [de] la imposición de la sanción respectiva.” Y, en ambos proyectos de dictamen se dijo, en el inciso “b” del número 2, que el artículo 5° del proyecto, en este punto, establece las atribuciones de la Secretaría (sic) en la siguiente forma: ...”Da contestación a la denuncia ciudadana e impone, en su caso, la sanción respectiva...”. Sin embargo, paralelamente se introdujo el sistema de recomendaciones.

En el debate final de la Comisión, que tiene lugar el 15 de enero de 2001, los señores diputados tuvieron a la vista la versión del día 13 de marzo y, luego de aprobar el proyecto en lo general, entraron a discutirlo en lo particular en lo que hace a este punto, se aprobó la fracción V del artículo 5° en la inteligencia de que la Procuraduría no tendría facultades de sanción e, incluso, se restableció el “de” que se había omitido en su parte final, para dejar en claro que la Procuraduría se limitaría a notificar al denunciante las sanciones impuestas por las autoridades competentes.⁵¹

Por tanto, la conclusión a formularse consiste en que la creación de la Procuraduría no trajo consigo la modificación de ninguna de las atribuciones que la Ley Ambiental del Distrito Federal le había otorgado a la Secretaría de Medio Ambiente en materia de aplicación administrativa de la legislación ambiental, salvo en materia de denuncias ciudadanas. La facultad de la Secretaría de atender las denuncias populares, ahora transformada en “ciudadanas” fue suprimida por la LADF y no por la LOPAOT. Lo que esta última Ley cambió fue la asunción por la Procuraduría de facultades de atender las denuncias ciudadanas que le había encomendado la LADF y que, de manera provisoria, estaba ejerciendo la Secretaría, mientras no se creara la PAOT.

5. Dirección General de Regulación y Gestión Ambiental del Agua, Suelo y Residuos (DGRGAASR)

Algunas de las atribuciones conferidas a la Secretaría de Medio Ambiente son ejercidas por ésta a través de su Dirección General de Regulación y Gestión Ambiental del Agua, Suelo y Residuos (DGRGAASR), a la que le corresponde, en los términos del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, “tramitar los procedimientos por infracciones a la normatividad en materia de contaminación ambiental, autorizaciones de impacto y riesgo ambiental y funcionamiento de los

establecimientos autorizados para la realización de verificaciones vehiculares y prestadores de servicios ambientales e imponer las sanciones administrativas y medidas de seguridad que procedan (artículo 55, fracción IX).”

En consecuencia, esta Dirección General está facultada para aplicar administrativamente la legislación en los siguientes casos: (i) infracciones a la normatividad en materia de contaminación ambiental; (ii) infracciones a la normatividad en materia de autorizaciones de impacto y riesgo ambiental; y (iii) infracciones a la normatividad en materia de funcionamiento de los establecimientos autorizados para la realización de verificaciones vehiculares y prestadores de servicios ambientales.

En todos estos casos, la misma Dirección General está facultada para imponer las sanciones administrativas y medidas de seguridad que procedan. El precepto no menciona la aplicación de las medidas correctivas o de urgente aplicación que la fracción XXX del artículo 9° de la LADF incluye entre las atribuciones de Secretaría, junto con las sanciones administrativas y las medidas de seguridad. De esta manera se genera la duda sobre si en estos casos la autoridad ambiental podría aplicar ese tipo de medidas. Sin embargo, no cabe ninguna duda de que puede hacerlo porque el procedimiento que debe seguir lo faculta para ello. En efecto, dispone el artículo 207 de la LADF que, “recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, ésta requerirá al interesado ... para que implemente de inmediato las medidas correctivas o aquellas de urgente aplicación, necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas, señalando el plazo que corresponda ...”

A su vez, las atribuciones de la DGRGAASR en este tema son ejercidas por algunas de las diversas Direcciones que la integran, a saber la Dirección de Verificación Ambiental y la Dirección de Impacto Ambiental y Riesgo.⁵²

6. Dirección de Verificación Ambiental

Esta Dirección cuenta con una Subdirección de Verificación Vehicular y con tres Subdirecciones de Verificación a Fuentes Fijas, que se ocupan de los temas del aire, del agua y del suelo, respectivamente.

De acuerdo con el Manual de Administración en vigor – que en la actualidad se encuentra en revisión –, corresponde a la Dirección de Verificación conocer las violaciones cometidas en el territorio del Distrito Federal a la normatividad en materia de contaminación ambiental, lo que con arreglo a la distribución de competencias que hace la LGEEPA en sus artículos 7°, 8° y 9° implica que ella interviene en los siguientes casos:⁵³

Como se dijo en el capítulo II, el artículo 9° de la LGEEPA prescribe: “Corresponden al Gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7° y 8° de esta Ley”.

(i) Las violaciones a las disposiciones sobre la prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes móviles, que no sean de competencia federal (fracciones III de los artículos 7° y 8° de la LGEEPA). La facultad de regular la contaminación de la atmósfera se encuentra reservada

a la Federación en virtud de lo prescrito por la fracción XII del artículo 5° de la LGEEPA. El tema se encuentra tratado por la propia LGEEPA, el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera de 1988 y las Normas Oficiales Mexicanas sobre la materia, así como por el Reglamento de la LGEEPA para la Prevención y Control de la Contaminación generada por Vehículos Automotores en el Distrito Federal y su Zona Conurbada de 1988. A ellas se agregan las disposiciones del capítulo III sobre prevención y control de la contaminación de la atmósfera que se incluye en el Título Quinto de la LADF, que contiene algunas disposiciones generales (artículos 130 a 134) y otras específicas sobre fuentes móviles (artículos 139 a 149).

(ii) Las violaciones a las disposiciones sobre la prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales (fracciones III de los artículos 7° y 8° de la LGEEPA). La facultad de regular la contaminación de la atmósfera corresponde, como se ha dicho, a la Federación (artículo 5°, fracción XII, de la LGEEPA), por lo que son aplicables en estos casos las disposiciones federales que se han mencionado en el párrafo anterior y que no se refieren específicamente a fuentes móviles, así como las disposiciones generales (artículos 130 a 134) y específicas sobre fuentes fijas (artículos 135 a 138) del capítulo III del Título Quinto de la LADF.

(iii) Las violaciones a las disposiciones sobre la prevención y control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como en su caso de fuentes móviles que no sean de competencia federal (fracciones VII y IV de los artículos 7° y 8°, respectivamente, de la LGEEPA). Nuevamente, la facultad de regular este tema se encuentra encomendado a Federación, en los siguientes términos: “Artículo 5°. Son facultades de la Federación: XV. La regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente”.

De paso, es conveniente advertir que el artículo 151 de la LADF, junto con reiterar de manera parcial lo establecido al respecto por la LGEEPA, agrega a las regulaciones de la Federación “las normas ambientales para el Distrito Federal correspondientes” y, además, impone deberes específicos a los propietarios de esas fuente, invadiendo de esta manera la competencia de la Federación. Establece ese precepto legal: “Quedan prohibidas las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, gases, olores y vapores, así como la contaminación visual que rebasen las normas oficiales mexicanas y las normas ambientales para el Distrito Federal correspondientes. La Secretaría, en coordinación con las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, adoptarán las medidas necesarias para cumplir estas disposiciones, e impondrán las sanciones necesarias en caso de incumplimiento (párrafo primero)”. Y añade: “Los propietarios de fuentes que generen cualquiera de estos contaminantes, están obligados a instalar mecanismos para recuperación y disminución de vapores, olores, ruido, energía y gases o a retirar los elementos que generan contaminación visual (párrafo segundo).

Lo anterior debe destacarse porque en un caso en que intervino la Procuraduría se concluyó que, en materia de vibraciones, no existían disposiciones específicas sobre la materia, ni normas ambientales del Distrito Federal sobre el mismo tema. Efectivamente, no existen las Normas Oficiales Mexicanas prescritas en el artículo 155 de la LGEEPA que deberían establecer los límites máximos en materia de vibraciones, ni tampoco las normas ambientales a que se refiere el artículo 151 de la LADF.

Este hecho plantea dos cuestiones: (i) si a falta de esas Normas Oficiales Mexicanas debería aplicarse el Reglamento para los Establecimientos Molestos, Insalubres o Peligrosos de 1940, cuyo artículo 5° prescribe que estos establecimientos “son molestos por trepidaciones, cuando al transmitirse éstas a las habitaciones vecinas se registran sacudimientos superiores al número 3 de la escala de Mercalli”; y (ii) si la Procuraduría debería abstenerse de aplicar, si existieran, las normas ambientales para el Distrito Federal, que en este tema invadirían la competencia de la Federación.

La primera cuestión debe responderse positivamente, porque mientras no se abroge dicho Reglamento cabe considerarlo vigente. La segunda cuestión, en cambio, debe responderse negativamente porque, en caso de conflicto entre la LGEEPA y la Ley Ambiental, como ocurre en la especie, la PAOT tiene la obligación de seguir aplicando la Ley Ambiental mientras la Suprema Corte de Justicia de la Nación no declare que el precepto invade la esfera de la competencia de la Federación, en los términos del artículo 103-III de la Constitución Política. Como quiera que sea, habría que meditar sobre la conveniencia de que este tipo de cuestiones sean materia de recomendaciones y sugerencias por parte de la Procuraduría.

(iv) Las violaciones a las disposiciones sobre prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción del Distrito Federal, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas (fracciones VIII y VII de los artículos 7° y 8°, respectivamente, de la LGEEPA). Establece la fracción VIII del artículo 7° de la LGEEPA que “la regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas”, mientras que la fracción VII del artículo 8° de la misma Ley prescribe que corresponde a los Municipios “la aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los estados”. Repárese en que, en este caso, la regulación de la materia corresponde al Distrito Federal, lo que se expresa en el capítulo IV del Título Quinto de la LADF (artículos 152 a 162), en lo que hace a la prevención y control de la contaminación del agua.

(v) Las violaciones a las disposiciones sobre prevención y control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras (artículo 7°, fracción X, de la LGEEPA). La LADF destina a este tema un solo artículo, que se ubica dentro de las reglas sobre prevención y control de la contaminación del suelo. Dispone el artículo 167 de la LADF que quienes desarrollen actividades relacionadas con la exploración, explotación, extracción y aprovechamiento de materiales o sustancias no reservadas a la Federación, están obligados a: (i) instrumentar prácticas y aplicar tecnologías o ecotecnias que eviten los impactos ambientales negativos; (ii) cumplir con las normas oficiales mexicanas y normas ambientales del Distrito Federal que al efecto se expidan; y (iii) restaurar las áreas utilizadas una vez concluidos los trabajos respectivos.

No se encuentra disponible una información detallada sobre el número y la naturaleza de los casos de aplicación administrativa que compete a la Dirección de Verificación, con excepción de aquellos que se han originado en denuncias ciudadanas. En efecto, de acuerdo con estimaciones de la propia Dirección entre 1988 y septiembre de 2002 se recibieron 2,807 denuncias ciudadanas, que motivaron

2,635 visitas de verificación que, a su vez, permitieron encontrar 426 fuentes de contaminación fuera de norma. En definitiva, se instruyeron procedimientos, que hasta ahora han concluido en la imposición de multas a 426 establecimientos y de 280 clausuras.

Los demás casos son el resultado de los programas de inspección y de operativos de la propia Dirección de Verificación. Para 2002, están programadas 1,740 inspecciones, que contrastan con las 750 denuncias que se espera recibir (638 recibidas hasta el mes de septiembre), a los que se suman 1,000 operativos para aplicar sanciones a vehículos ostensiblemente contaminantes.

7. Dirección de Impacto Ambiental y Riesgo

De acuerdo con el Manual de Administración en vigor, corresponde a esta Dirección conocer las violaciones a las disposiciones en materia de impacto ambiental y riesgo, que se encuentran en la LADF y el Reglamento sobre Impacto Ambiental y Riesgo, publicado en la Gaceta Oficial de 15 de diciembre de 2000.

La LADF regula la evaluación del impacto ambiental (EIA) en sus artículos 44 a 61, en los que establece la obligación de los interesados de solicitar una autorización previa de impacto ambiental cuando se trate de las obras y actividades señaladas en el artículo 46 de la misma Ley, así como una autorización previa de riesgo cuando se trate de obras o actividades calificadas como riesgosas. Por su parte, las actividades riesgosas se encuentran reguladas por la LADF en sus artículos 176 a 181, donde se establece que quienes realicen actividades riesgosas que por sus características no requieran de una evaluación de su impacto ambiental, deberán presentar para la autorización de la Secretaría un estudio de riesgo y un programa de prevención de accidentes (artículo 177).

Todas estas disposiciones se encuentran complementadas por el Reglamento, antes mencionado, que regulan de manera conjunta ambas materias. En lo que ahora interesa, hay que señalar que el capítulo X del Reglamento – sobre **inspección, medidas de seguridad y sanciones** -, **encomienda a la Secretaría y a los delegados** la realización de los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en ese ordenamiento, así como la imposición de las medidas de seguridad y sanciones que resulten procedentes, observando para ello las disposiciones contenidas en el Título Séptimo de la LADF, que regula las medidas de control, de seguridad y sanciones en los casos de violaciones a las disposiciones de esa Ley (artículo 61). Sin embargo, a continuación el Reglamento establece disposiciones específicas sobre medidas de seguridad y medidas correctivas o de urgente aplicación, así como sobre sanciones administrativas (artículos 62 a 69). Llama la atención que todos estos preceptos se refieren sólo a la Secretaría como autoridad llamada a imponer este tipo de medidas, no obstante que el artículo 61 prevé que las autoridades facultadas para este efecto son la Secretaría y “los delegados”.

Sin perjuicio de lo anterior, los artículos 70 a 72 del Reglamento regulan la denuncia ciudadana, mediante disposiciones que, además de remitirse a las reglas que sobre el particular establece el Capítulo XII, del Título Tercero de la propia LADF, incorpora una norma sobre admisibilidad de la denuncia, en virtud de la cual “en ningún caso se admitirán denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquellas en las que se advierta mala fe o aquellas en que no sea posible desprender petición alguna en relación al objeto de dichas denuncias (artículo 72)”.

8. *Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENA)*

Otras de estas atribuciones las ejerce la Secretaría de Medio Ambiente por medio de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENA),⁵⁴ organismo desconcentrado que le está adscrito y al cual, con arreglo a lo prescrito en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, le corresponde “establecer y operar sistemas de inspección y vigilancia de los recursos naturales en suelo de conservación y áreas naturales protegidas del Distrito Federal, así como ordenar y expedir la documentación para ejecutar las visitas y medidas de seguridad que corresponda conforme a las disposiciones legales aplicables y sustanciar el procedimiento administrativo hasta su resolución (artículo 199, fracción X).” Esta regla se vincula con el artículo 210 de la LADF, donde se dice que “corresponde a la Secretaría realizar la vigilancia de las actividades en vía pública, áreas naturales protegidas y suelo de conservación para prevenir y sancionar la comisión de infracciones a la presente Ley...”.⁵⁵

De conformidad con la disposición reglamentaria antes citada, la competencia de la CORENA para la aplicación administrativa de la legislación ambiental está delimitada por dos elementos: (i) que se trata de recursos naturales de jurisdicción del Distrito Federal; y (ii) que estos recursos naturales se encuentren en suelo de conservación y en áreas naturales protegidas del Distrito Federal.

Los recursos naturales de jurisdicción del Distrito Federal son, en términos generales, aquellos que no son de jurisdicción de la Federación. Recuérdesse que, con arreglo al artículo 9° de la LGEEPA, “corresponden al Gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7° y 8° de esta Ley”. En consecuencia, corresponde al Distrito Federal la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de su jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación, como lo disponen las fracciones II de los artículos 7° y 8° de la LGEEPA, que es la facultad más importante y amplia que esa Ley confiere a los Estados y Municipios.

Más específicamente, con arreglo al artículo 7° de la LGEEPA corresponde al Distrito Federal “el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales” (fracción V); y “la regulación del aprovechamiento sustentable... de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas” (fracción VIII), así como “la prevención y control de la contaminación de aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas que tengan asignadas” (fracción VIII). A estas facultades se agrega “el ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de este ordenamiento”, que el artículo 7°. fracción XVII, le otorga a los Estados, así como otras que el artículo 8° de la LGEEPA le asigna a los Municipios, tales como “la formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 bis 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas” (fracción VIII) y “la creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local” (fracción V).

Como se ha dicho, las facultades de la CORENA se refieren a los recursos naturales de jurisdicción que se encuentren en el suelo de conservación o en áreas naturales protegidas.

El suelo de conservación es, con arreglo a la definición que establece el artículo 5° de la propia LADF, “la clasificación establecida en la fracción II del artículo 30 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”. Prescribe ese precepto legal que el territorio del Distrito Federal se clasificará en el Programa General en suelo urbano y suelo de conservación. Este último comprende, de acuerdo con su fracción II, “el que lo amerite por su ubicación, extensión, vulnerabilidad y calidad; el que tenga impacto en el medio ambiente y en el ordenamiento territorial; los promontorios, los cerros, las zonas de recarga natural de acuífero; las colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales del territorio de la ciudad y aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representen peligros permanentes o accidentales para el establecimiento de los asentamientos humanos. Así mismo, comprende el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística y los poblados rurales.”⁵⁶

El suelo de conservación está regulado por disposiciones que se encuentran tanto en la LADF como en la Ley de Desarrollo del Distrito Federal. Ahora bien, recuérdese que la fracción XXIX del artículo 9° de la LADF faculta a la Secretaría para “ordenar la realización de visitas de inspección para verificar el cumplimiento de ... todas las disposiciones legales aplicables al suelo de conservación...” Sin embargo, la siguiente fracción faculta a la Secretaría para “aplicar las sanciones administrativas, medidas correctivas y de seguridad correspondientes por infracciones a la Ley General, en materias de competencia local, esta Ley y sus reglamentos”, lo que genera la duda de si con ello se excluye de la potestad disciplinaria de la Secretaría las infracciones a las disposiciones sobre suelo de conservación, que no es una materia regida sólo por la LADF. Sin embargo, el recién transcrito artículo 210 de la LADF despeja esta duda cuando establece que “corresponde a la Secretaría realizar la vigilancia de las actividades en vía pública, áreas naturales protegidas y suelo de conservación para prevenir y sancionar la comisión de infracciones a la presente Ley...”. Esto permite concluir que la CORENA, en el ejercicio de las facultades que le otorga el Reglamento Interior de la Secretaría para “sustanciar el procedimiento administrativo hasta su resolución (artículo 199, fracción X)”, puede aplicar las sanciones administrativas que procedan, cuando se están infringiendo disposiciones de la LADF sobre el suelo de conservación.

Lo anterior parece confirmado por el artículo 31 de la propia Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que reconoce la participación de la legislación ambiental en la regulación del suelo de conservación. En efecto, en ese precepto se establece que “tanto en el suelo urbano como en el de conservación, el Programa General delimitará áreas de actuación y determinará objetivos y políticas específicos para cada una de ellas...”, agregándose que en las áreas de actuación en el suelo de conservación comprenden, entre otras, las “áreas de preservación”, que son “las extensiones naturales que no presentan alteraciones graves y que requieren medidas para el control del uso del suelo y para desarrollar en ellos actividades que sean compatibles con la función de preservación”, pero en las que no podrán realizarse obras de urbanización. A este respecto, establece: “La legislación ambiental aplicable regulará adicionalmente dichas áreas”.⁵⁷

Por su parte, las áreas naturales protegidas a que se refiere el precepto son aquellas establecidas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para la preservación, cuidado, restauración y mejoramiento ambiental. Estas áreas pueden consistir en Zonas de Conservación Ecológicas, Zonas de Protección Hidrológica y Ecológica, Zonas Ecológicas y Culturales, Refugios de vida silvestre y Reservas Ecológicas Comunitarias. Así lo establecen los artículos 91 y 92 de la LADF.

9. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

El artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal le asigna a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda la función genérica del “despacho de las materias relativas a la reordenación y el Desarrollo Urbano, así como la promoción inmobiliaria” (párrafo inicial), pero a diferencia del caso anterior no le encomienda funciones de aplicación administrativa de la legislación.

En efecto, ese precepto legal es omiso en la materia. Por su parte, las leyes que regulan las materias propias de esa Secretaría - la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la Ley de Vivienda -, le asignan explícitamente a las Delegaciones del Distrito Federal las facultades disciplinarias correspondientes, en los términos que se señalan más adelante.

10. Secretaría de Desarrollo Social, Instituto de Cultura de la Ciudad de México y Consejo de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.

Como se ha dicho más atrás, la aplicación de la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal corresponde, “esencialmente”, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a la Secretaría de Desarrollo Social, al Instituto de Cultura de la Ciudad de México y al Consejo de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal (artículo 20).

A la Secretaría de Desarrollo Social le corresponde, en los términos actuales del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, “el despacho de las materias relativas a: desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, recreación, deporte, información social y servicios sociales comunitarios”. La Secretaría carece de facultades disciplinarias.

Por su parte, el Instituto de Cultura de la Ciudad de México y el Consejo de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal son organismos de la recientemente creada Secretaría de Cultura, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que también carece de facultades disciplinarias. Corresponde a esta Secretaría la función genérica de “diseñar y normar las políticas, programas y acciones de investigación, formación, difusión, promoción y preservación del arte y la cultura en el Distrito Federal”, así como de “impulsar, desarrollar, coordinar y ejecutar todo tipo de actividades culturales...” (artículo 32-bis).

Estos vacíos inciden de manera directa en las funciones de la PAOT porque a esta Secretaría les debería corresponder la aplicación administrativa de la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, que en su artículo 127 dispone que las sanciones establecidas en el Título VIII de la misma “serán impuestas por la autoridad administrativa, de acuerdo a las facultades que para tal efecto determine el reglamento”. Pero, este Reglamento, como se ha dicho, aún no ha sido dictado.

11. Delegaciones del Distrito Federal

Las Delegaciones del Distrito Federal participan de distinta manera en la aplicación de los ordenamientos que se encuentran dentro de la esfera de la competencia de la PAOT. En efecto,

cuando se trata del cumplimiento de la Ley Ambiental del Distrito Federal, el artículo 10 de esta Ley prescribe que corresponde a cada una de ellas “coadyuvar con la Secretaría en la verificación del cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental” (fracción VI).

En cambio, cuando se trata del cumplimiento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el artículo 78 de esta Ley dispone que las sanciones aplicables por violaciones o infracciones a la misma Ley, a su Reglamento y a los Programas serán decretadas e impuestas por las Delegaciones del Distrito Federal. Lo mismo ocurre cuando se trata del cumplimiento de la Ley de Vivienda, por la remisión que se hace a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. En efecto, luego de que el artículo 71 de la Ley de Vivienda dispone que “las dependencias y organismos del Gobierno del Distrito Federal, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, vigilarán el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley”, el artículo 72 agrega que “son aplicables en lo que corresponda a la vivienda, las disposiciones referentes a medidas de seguridad así como las sanciones y procedimientos establecidos en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”. En consecuencia, es aplicable en este caso el artículo 78 de esta última Ley, recién mencionado, por lo que corresponde a las Delegaciones del Distrito Federal decretar e imponer las sanciones aplicables por violaciones o infracciones previstas en esa misma disposición, en lo que corresponda a la vivienda.

Las dieciséis Delegaciones del Distrito Federal tienen sus propias estructuras administrativas y una capacidad que es diferente en cada una de ellas para vigilar el cumplimiento de las disposiciones ambientales, así como para aplicar las sanciones que correspondan por violaciones a esas disposiciones. En casi todas las Delegaciones estas funciones están a cargo de Direcciones Generales, mayoritariamente de la Dirección General de Desarrollo Delegacional. A continuación se examina esta situación, con base en un documento de trabajo de la propia Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial.

En las Delegaciones Alvaro Obregón, Cuáuhquemoc, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, la violación del cumplimiento de las disposiciones ambientales y la aplicación por las violaciones a esas disposiciones corresponde a su Respectiva Dirección General de Desarrollo Delegacional. En cambio, en la Delegación Azcapotzalco esa función corresponde a su Dirección General de Desarrollo Económico, en la Delegación Benito Juárez a su Dirección General Jurídica y de Gobierno, en la Delegación Coyoacán a su Dirección General de Servicios Urbanos, en la Delegación Cuajimalpa de Morelos a su Dirección General de Recursos Naturales y Áreas Protegidas, en la Delegación Magdalena Contreras a su Dirección General de Medio Ambiente y Ecología, en la Delegación Milpa Alta a su Dirección General de Ecología, en la Delegación Tláhuac a su Dirección General Jurídica de Gobierno, en la Delegación Tlalpan a su Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable, y en la Delegación Xochimilco a su Dirección General de Medio Ambiente y Desarrollo Rural.

12. Juzgados Cívicos

Creados hace muchos años atrás, se rigen en la actualidad por la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del 1 de junio de 1999. Establece el artículo 1º de esa Ley que uno de sus objetos es “establecer las sanciones por las acciones u omisiones que alteren el orden público,” entendiéndose por éste, entre otros, “la conservación del medio ambiente y de la salubridad general, en los términos de las leyes en la materia” (fracción II-d). En las anteriores regulaciones de

los Juzgados Cívicos – contenidas en el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal de 1993 -, no existía una disposición similar.

Entre las infracciones cívicas que sanciona esta Ley se encuentran algunas de naturaleza ambiental, como son las previstas en las fracciones I, IV, XIV y XV de su artículo 7º, relativas a ruidos, desechos, sustancias peligrosas y olores desagradables, que son materias reguladas por la Ley Ambiental del Distrito Federal.

13. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

A partir de esta sección se inicia el análisis de los organismos similares a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, en tanto organismos que participan de algunas de las características de los *Ombudsmen*.

Creada en 1993 por la Ley sobre la materia como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, esta Comisión tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano (artículo 2º). Corresponde a la CDHDF conocer las quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueran imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal.

Cabe señalar que el artículo 20 de la Ley Ambiental del Distrito Federal establece que sus habitantes “tienen derecho a disfrutar de un ambiente sano” y que las autoridades, en los términos de esa y otras Leyes “tomarán las medidas necesarias para conservar ese derecho”, esto es, establece expresamente este nuevo derecho humano y disponen que las autoridades del Distrito Federal deberán protegerlo. Además, el mismo precepto legal prescribe que todo habitante de esa entidad federativa “tiene la potestad de exigir el respeto a este derecho y el cumplimiento de las obligaciones correlativas por parte de las autoridades del Distrito Federal”, lo que puede hacer a través de los mecanismos jurídicos previstos en la Ley Ambiental para la participación ciudadana y en otros ordenamientos jurídicos. Por su parte, el párrafo quinto del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su bienestar y desarrollo”. Lo anterior podría llevar a la conclusión de que a la CDHDF le cabe intervenir en los casos de violaciones imputables a funcionarios del propio Distrito Federal.

Lo anterior podría llevar a la conclusión de que a la CDHDF le cabe intervenir en los casos de violaciones imputables a funcionarios del propio Distrito Federal. Esta conclusión, sin embargo, se contrapone con lo previsto en el artículo 19 de la LOPAOT, donde junto con establecerse los principios por los que se regirán los procedimientos de la Procuraduría, se dice que se deberá salvaguardar “el legítimo interés de toda persona para solicitar la defensa y protección de su derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar”. Esta y otras disposiciones de la LOPAOT permiten concluir, con fundamento en los principios de hermenéutica de “ley posterior” y “ley especial”, que el conocimiento de estos asuntos, que antes de que entrara en vigor la LOPAOT correspondían a la CDHDF, ahora corresponden a la Procuraduría.

Entre tanto, la CDHDF no se ha ocupado de este tipo de asuntos. Sin embargo, el nuevo Presidente de esta Comisión anunció en su comparecencia ante el Asamblea Legislativa del Distrito Federal del día 25 de marzo de 2002 – esto es, con posterioridad a la creación de la Procuraduría del Ambiente y Ordenamiento Territorial -, lo siguiente: “Por último quiero resaltar un aspecto ligado al fortalecimiento institucional, es el relacionado con el tema del medio ambiente. Los problemas ambientales de la Ciudad de México, por su gravedad y profundidad exigen una amplia responsabilidad y creatividad en la búsqueda de soluciones. La CDHDF no se ve ajena a este desafío y trabajará desde su propio ámbito de trabajo, en la promoción de una ciudad sustentable y que brinde una calidad de vida mejor a sus habitantes. Con este afán, la CDHDF instrumentará, en el corto plazo, el Programa Ambiental que está compuesto por 3 proyectos que tienen los siguientes objetivos: Crear una cultura ambiental interna en la CDHDF; que la CDHDF asuma la responsabilidad social que tiene frente al deterioro ambiental de la ciudad de México; y buscar beneficios económicos para la Comisión derivados del uso eficiente de sus recursos...Los proyectos son: 1) El Sistema de Administración Ambiental Interno (SAA); 2) Promoción y Defensa de los Derechos Humanos Ambientales (PRODHAM); y 3) Proceso de Sensibilización y Responsabilidad Ambiental (PROSERA)...”.

Aunque lo anterior no significa que la CDHDF esté anunciando que comenzará a conocer de las quejas que eventualmente pudieran presentársele en materia de derecho a un medio ambiente adecuado, la verdad es que sería conveniente aclarar esta cuestión competencial..

14. Procuraduría Social

Creada en 1989 por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de septiembre de 1989, se rige en la actualidad por la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del 28 de septiembre de 1998, que la califica como un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 2°).

El objeto genérico de la Procuraduría consiste en “ser una instancia accesible a los particulares, para la defensa de los derechos relacionados con las funciones públicas y prestación de servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal, a efecto de que la actuación de la autoridad se apegue a los principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, honestidad, oportunidad y demás principios establecidos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; así como de los derechos sociales; exceptuando lo referente a las materias electoral, laboral, responsabilidad de servicios públicos, derechos humanos, así como los asuntos que se encuentren sometidos al trámite jurisdiccional”, a lo que se agrega el objeto de “procurar y coadyuvar al cumplimiento de la Ley sobre Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal” (artículo 3°).

Las funciones de la Procuraduría se encuentran desagregadas en el artículo 23 de la Ley en:

- (i) Funciones en materia de atención ciudadana, orientación y quejas, lo que comprende, entre otras atribuciones, “ser instancia del Gobierno Federal para atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares, por actos u omisiones de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal” (A-I).
- (ii) Funciones en materia condominal.

- (iii) Funciones en materia de cambio administrativo.
- (iv) Funciones en materia social y afines, lo que comprende, entre otras atribuciones, “conciliar e intervenir en las controversias que se susciten entre las autoridades y la ciudadanía con motivo de la aplicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal” (D-I).

Esta última función incide directamente en la atribución de la PAOT relativa a la aplicación de disposiciones del ordenamiento territorial, que comprenden de manera expresa, entre otras, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

En la práctica, las funciones de la Procuraduría Social prestan una especial atención, por razones que tienen que ver con las características del Distrito Federal, a las cuestiones condominales. No obstante, entre los muchos programas que desarrolla la Procuraduría Social, hay algunos que están vinculados a cuestiones ambientales, como ocurre por ejemplo con el programa de apoyo al conductor que puede involucrarla en asuntos ambientales, en especial cuando presta orientación sobre los programas “Hoy No Circula”, “Verificación Vehicular” y “Parquímetros”. Lo mismo ocurre con el programa de atención en Juzgados Cívicos, que la lleva a auxiliar a los ciudadanos presuntamente involucrados en la comisión de alguna infracción administrativa de naturaleza cívica, entre las cuales se encuentran faltas ambientales, según se ha visto más atrás. La Procuraduría también presta de manera gratuita orientación en casos legales y administrativos derivados del actuar de la administración pública y en los aspectos de tipo social, en los que la Procuraduría Social no puede intervenir de forma directa. Así, por ejemplo, ella canaliza a los particulares a las instancias correspondientes como es el caso de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y las Comisiones de Derechos Humanos. Esta canalización también debería hacerse respecto de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

15. Defensoría de Oficio

Creada hace años atrás, se rige en la actualidad por la Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal de 1997, que derogó la Ley anterior publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de diciembre de 1987. El artículo 39 de la Ley prescribe que los defensores de oficio adscritos a juzgados cívicos atenderán las solicitudes de defensoría que le sean requeridas por el infractor o el juez y estarán presente en su declaración, debiendo utilizar todos los medios legales en beneficio de su defensa y llevar a cabo las demás actividades que coadyuven a realizar una defensa integral. Entre estas causas pueden encontrarse algunas de naturaleza ambiental, como se ha dicho en la sección relativa a los Juzgados Cívicos.

16. La aplicación administrativa de la legislación y la reparación del daño ambiental

Ninguno de los muchos organismos antes mencionados está facultado para intervenir en la reparación del daño ambiental, dado que se trata de una cuestión civil cuyo conocimiento corresponde a los tribunales de justicia. Sin embargo, las autoridades administrativas que conocen de violaciones a las disposiciones jurídicas ambientales pueden ordenar “medidas correctivas o de urgente aplicación”, que aunque se refieren al daño ambiental no consisten propiamente en una reparación del mismo.

En efecto, el daño ambiental es definido por el artículo 5° de la LADF como “toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al ambiente o a uno o más de sus componentes”. Por

su parte, la reparación del daño ambiental - al que también en esta ocasión se le denomina “daño ecológico”-, es definida por el mismo artículo 5° como “el restablecimiento de la situación anterior y, en la medida en que esto no sea posible, la compensación o el pago por el daño ocasionado (*sic*) por el incumplimiento de una obligación establecida en esta Ley o en las normas oficiales”.⁵⁸

Ahora bien, es de recordarse que el párrafo segundo del artículo 14 constitucional establece 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 el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”. En estrecha congruencia con lo anterior, el artículo 21 de la Constitución Política dispone que “la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”, agregando que “compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multas y arrestos hasta por 36 horas...”.

El mandato de reparar el daño ambiental implica la imposición de una sanción civil, que puede consistir en una obligación de hacer cuando se trata de la orden de restablecer la situación anterior a la comisión del daño o de compensar, o en una obligación de dar cuando se trata de la orden de “pago del daño ocasionado”. Todo esto supone una afectación a las propiedades, posesiones o derechos del condenado y, por tanto, debe ser materia de un juicio ante los tribunales en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, es decir, mediante el debido proceso legal. El mandato administrativo de reparar el daño ambiental excedería, con mucho, el *ius punendi* o derecho de castigar que la Constitución Política le reconoce a las autoridades administrativas.⁵⁹

Sin embargo, es el caso que la LADF incluye, entre las sanciones administrativas prevista en el capítulo IV del Título VII sobre medidas de control, de seguridad y sanciones, “la reparación del daño ambiental”. En efecto, prescribe el artículo 213 de la Ley: “Las violaciones a los preceptos de esta Ley, su reglamento, las normas ambientales del Distrito Federal y demás disposiciones que de ella emanen, serán sancionadas administrativamente por la autoridad, con una o más de las siguientes sanciones:....V. Reparación del daño ambiental.” La norma se limita a mencionar la posibilidad de la aplicación de esta sanción, sin entrar a regular las complejas cuestiones que implica la reparación de un daño ambiental.

Entendido literalmente, el precepto estaría facultando a la Secretaría de Medio Ambiente para ordenar en su resolución final “el restablecimiento de la situación anterior y, en la medida en que esto no sea posible, la compensación o el pago por el daño ocasionado (*sic*) por el incumplimiento” que ha sido materia de su intervención y, con ello, estaría invadiendo las atribuciones de los tribunales de justicia. Pero, es evidente que ello no puede entenderse así, sobre todo si se tiene presente que la propia LADF regula el tema de la reparación ambiental un poco más adelante, en el capítulo VI, “De la responsabilidad por el daño ambiental”, del mismo Título VII, sobre medidas de control, de seguridad y sanciones, estableciendo que la imposición de esta sanción civil corresponde a los tribunales de justicia del Distrito Federal.

En consecuencia, habría que dilucidar qué quiso decir el legislador con “reparación del daño ambiental”, cuando la mencionó como una sanción administrativa en la mencionada fracción V del artículo 213 de la LADF. En el contexto de esta Ley, la única interpretación posible sería que la mención está dirigida a las medidas correctivas o de urgente aplicación previstas en el artículo 207 de la misma Ley, que pueden adoptarse en durante el procedimiento e, incluso, en la resolución administrativa que ponga fin a ese procedimiento, en los términos del artículo 208 de la propia Ley.

En efecto, prescribe el artículo 207: “Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, ésta requerirá al interesado, mediante acuerdo debidamente fundado y motivado, por notificación personal o correo certificado con acuse de recibo, para que implemente de inmediato las medidas correctivas o aquellas de urgente aplicación, necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas, señalando el plazo que corresponda, y para que en el término de diez días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que considere convenientes.” Por su parte, dispone el artículo 208: “Transcurrido el término a que se refiere el artículo anterior y dentro de los veinte días hábiles siguientes, la autoridad emitirá la resolución administrativa correspondiente, debidamente fundada y motivada, misma que se notificará al interesado, y en la cual se señalarán o en su caso ratificarán o adicionarán, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor conforme a las disposiciones aplicables.”

De los preceptos transcritos se desprende que estas medidas pueden adoptarse una vez recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, señalando el plazo que corresponda para su cumplimiento (artículo 207), en cuyo caso en la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento deben ratificar o adicionar tales medidas, también dentro de un plazo que se establecerá en la misma resolución (artículo 208). Pero, este tipo de medidas también pueden establecerse en dicha resolución, para que se cumplan dentro del plazo que allí se señale (artículo 208).

La cuestión es si tales medidas pueden considerarse una reparación del daño ambiental ocasionado. En la práctica, estas medidas han sido utilizadas para subsanar irregularidades formales y, cuando se trata de daño ambiental, para poner término a sus causas, lo que a veces supone un restablecimiento de las cosas a su estado anterior. Esta última hipótesis implica una reparación del daño, al menos parcial. En efecto, ella no comprende la indemnización por los daños y perjuicios causados con anterioridad a ese restablecimiento. Por otra parte, este tipo de mandatos no son susceptibles de ejecución forzada como lo serían si emanaran de un juez, porque la autoridad administrativa carece de facultades para llevarlos a la práctica contra la voluntad de quién debe darles cumplimiento: los poderes de policía de que dispone la autoridad administrativa se limitan a apremios por la vía de la multa e, indirectamente, mediante la imposición posterior de una sanción de la clausura. Se trata, en síntesis, de una reparación jurídicamente imperfecta del daño ambiental, concebida por el legislador como un arbitrio para procurar, de manera expedita, una solución parcial al problema del daño ambiental ocasionado por la violación de las disposiciones jurídicas sobre la materia, pero que no puede ir más allá por la garantía constitucional prevista en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, así como por las limitaciones que el artículo 21 constitucional establece para el poder de policía, según se ha visto más atrás.⁶⁰

El artículo 209 de la LADF concluye la regulación de esta situación, al disponer que, “dentro de los cinco días hábiles siguientes al vencimiento del plazo otorgado al infractor para subsanar las deficiencias e irregularidades observadas, éste deberá comunicar por escrito y en forma detallada a la autoridad ordenadora, haber dado cumplimiento a las medidas ordenadas en los términos del requerimiento o resolución respectiva”, pero no señala las consecuencias jurídicas que seguirían al desobedecimiento de este mandato. El modelo federal – en el que se inspira este sistema –, no prevé la reparación del daño ambiental como una sanción, sino que, junto con establecer la facultad de la autoridad para imponer medidas correctivas o medidas de urgente aplicación, establece un sistema de premios y castigos que procurar incentivar el cumplimiento de esas medidas y que faculta a la autoridad para imponer multas y aplicar incluso sanciones de clausura, pero que no la faculta

- ni podría constitucionalmente hacerlo
- para llevar adelante un cumplimiento forzado de las mismas de las mismas medidas.

Por eso la LADF, unos artículos más adelante, regula “la responsabilidad por el daño ambiental”, en un capítulo especial que lleva esa denominación y que se inicia con un precepto que dice: “Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente, o afecte los recursos naturales de competencia del Distrito Federal será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con lo dispuesto en la legislación civil aplicable al Distrito Federal y esta Ley (párrafo primero del artículo 221).” El precepto, junto con reafirmar la naturaleza civil de esta materia, confirma indirectamente que la reparación del daño ambiental a que se refiere la fracción V del artículo 213 de la LADF no es lo que la propia Ley considera reparación del daño ambiental. De otra manera, se estaría infringiendo el principio *non bis in idem*, en virtud del cual no puede juzgarse dos veces un mismo asunto.

“La reparación del daño consistirá en la restitución de las cosas al estado en que se encontraban antes de producido el daño y sólo si ello no fuere posible, en el pago de una indemnización”, señala el artículo 222 de la LADF. El precepto se separa, por tanto, de la definición del artículo 5° de la propia LADF, en tanto no prevé la hipótesis de la compensación y, con un lenguaje más apropiado, se refiere a “una indemnización” en vez al “pago por el daño ocasionado”.

Para hacer efectiva la responsabilidad por la reparación del daño ambiental, la LADF establece dos tipos de acciones: “la acción por daños al ambiente” y la “acción indemnizatoria ordinaria”. La primera tiene por objeto la restitución de las cosas al estado en que se encontraban antes de producido el daño y, sólo si ello no fuera posible, en el pago de una indemnización, que en caso de condena debe pasar a integrar el Fondo Ambiental establecido por la Ley. La segunda tiene por objeto que el directamente afectado demande una reparación, que en los términos del artículo 1915 del Código Civil “debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.” Así lo establecen los artículos 221 y 222. En este punto, la LADF parece seguir de cerca el modelo chileno establecido en la Ley núm. 19,300 de 1994, Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, cuyo artículo 53 prescribe que “producido daño ambiental, se concede acción para obtener la reparación del daño del medio ambiente dañado, lo que no obsta al ejercicio de la acción ordinaria indemnizatoria ordinaria”. Sin embargo, entre una y otra Ley se observan dos diferencias que vale la pena mencionar para los efectos del presente estudio.

Primero, la acción ambiental prevista en la Ley chilena sólo tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 54, la reparación del medio ambiente dañado, entendiéndose por “reparación”, con arreglo a la definición contenida en el artículo 2° de la propia Ley, “la acción de reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas”. En consecuencia, a diferencia de la Ley Ambiental del Distrito Federal, la reparación en la Ley chilena no comprende la indemnización, en caso de no ser posible la reposición del medio ambiente o de uno o más de sus componentes, en los términos previstos en el artículo 2° de esta última Ley.

Segundo, la titularidad de la acción ambiental en la Ley chilena está reconocida a “las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido el daño o perjuicio, las municipalidades por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas, y el Estado, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado...” (artículo 54), mientras que en la Ley Ambiental del Distrito Federal sólo le está reconocida – se supone que además del personalmente afectado, aunque la LADF no lo diga -, a cualquier persona física o moral de las comunidades afectadas, siempre que demuestre en el procedimiento la existencia del daño y el vínculo entre éste y la conducta imputable al demandado.

Por tanto, la LADF excluye la participación de alguna autoridad pública del Distrito Federal en la reparación el daño ambiental, a menos que en el caso concreto de que se trate esta entidad federativa pueda ser considerada como personal o directamente afectada como titular de los bienes que integran el patrimonio del Distrito Federal.

Se trata de una omisión que debe ser subsanada. Esto plantea una serie de cuestiones de suma importancia, entre otras la posibilidad de que la PAOT pueda ser legitimada para ejercer estas acciones en representación de las personas o comunidades afectadas, o del propio Distrito Federal, así como muchas otras cuestiones procesales que deben considerarse cuando se trata de hacer efectiva la responsabilidad por el daño ambiental.

Notas

⁴⁵ Recuérdese que la Secretaría de Medio Ambiente fue creada por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 1994.

⁴⁶ “El ordenamiento territorial” – prescribe el artículo 29 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal -. “comprende el conjunto de las disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos del suelo del Distrito Federal, con los asentamientos humanos, las actividades y derechos de sus habitantes, así como la zonificación del suelo y las normas de ordenación.” Esa Ley establece las disposiciones básicas sobre la materia.

⁴⁷ La LADF regula también dentro de ese Título el recurso de inconformidad, la responsabilidad por el daño ambiental y los delitos ambientales, que son temas que por ahora no interesan.

⁴⁸ Se considera reincidente al infractor que incurra mas de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto, en un periodo de dos años, contados a partir de la fecha en que se levante el acta en que se hizo constar la primera infracción, siempre que esta no hubiese sido desvirtuada (párrafo final del artículo 215.

⁴⁹ Prescribe el artículo 21 constitucional que si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se le permutará por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas. Además, debe tenerse presente que si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del impuesto de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, en cambio, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

⁵⁰ Prescribía el artículo 184 de la Ley Ambiental de 1996: “Toda persona podrá denunciar ante la Secretaría cualquier hecho, acto u omisión que contravenga lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables.”

⁵¹ En la versión estenográfica de esa reunión se puede leer que el presidente de la Comisión, a petición del primer diputado que participó en el debate, aclaró que así era y que sería necesario, para ampliar las facultades de la Procuraduría, modificar otras leyes, proponiendo que la propia Comisión se ocupara de formular una iniciativa en ese sentido. Más adelante, se aprobó que la fracción dijera, en su parte final, “de” la sanción respectiva, para dejar en claro que el precepto se refería a sanciones impuestas por otras autoridades.

⁵² La DGRGAASR cuenta también con una Dirección de Regulación Ambiental, pero ésta carece de este tipo de facultades.

⁵⁴ La Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural tiene por objeto “promover, ejecutar y coordinar estudios y acciones en materia de protección, promoción, desarrollo y conservación de los recursos naturales y biodiversidad, así como promover, coordinar, fomentar y ejecutar los programas y apoyos necesarios para lograr el desarrollo integral, equitativo y sustentable de la zona rural del suelo de conservación del Distrito Federal y áreas naturales protegidas...” (artículo 199 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal).

⁵⁵ A la Secretaría se encuentra adscrito, además, el organismo desconcentrado que se denomina Unidad de Bosques Urbanos y de Educación Ambiental, a la que le corresponde “vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas en materia de desarrollo y aprovechamiento de áreas verdes urbanas en el suelo urbano del Distrito Federal” (artículo 200, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal), pero esta Unidad carece de facultades disciplinarias.

⁵⁶ El suelo urbano comprende, por su parte, “las zonas a las que el Programa General clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y por estar comprendidas fuera de las poligonales que determine el Programa General para el suelo de conservación” (artículo 30, fracción I, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

⁵⁷ Las otras áreas pueden ser de “rescate” y de “producción rural y agroindustrial”. Las primeras son “aquellas cuyas condiciones naturales ya han sido alteradas por la presencia de usos inconvenientes o por el manejo indebido de recursos naturales y que requieren de acciones para restablecer en lo posible su situación original; en estas áreas se ubican los asentamientos humanos rurales”, en las que “las obras que se realicen en dichas áreas se condicionarán a que se lleven a cabo acciones para restablecer el equilibrio ecológico...”. Las segundas son “las destinadas a la producción agropecuaria, piscícola, turística forestal y agroindustrial”.

⁵⁸ El vocablo “compensación” es definido por el mencionado artículo 5° como el resarcimiento del deterioro ocasionado por cualquier obra o actividad en un elemento natural distinto al afectado, cuando no se pueda restablecer la situación anterior en el elemento afectado”. La compensación – que como se sabe es un modo de extinguir las obligaciones civiles cuando dos personas son recíprocamente deudores y acreedores -, sería una medida que procedería en defecto de un restablecimiento de las cosas a su anterior situación., mediante un acuerdo entre la autoridad ambiental y el interesado. Curiosamente, la compensación no es regulada en parte alguna de la LADF, como una medida sustitutiva que puede ser convenida durante el procedimiento. Ella es admitida desde hace poco en la LGEEPA, que regula la compensación en el párrafo segundo del artículo 168, adicionado en 2001, en los siguientes términos: “Durante el procedimiento y antes de que se dicte resolución, el interesado y la Secretaría, a petición del primero, podrán convenir la realización de las acciones de restauración o compensación de daños necesarias para la corrección de las presuntas irregularidades observadas. La instrumentación y evaluación de dicho convenio, se llevará a cabo en los términos del artículo 169 de esta Ley.”

⁵⁹ Lo mismo podría decirse de la clausura como sanción administrativa, pero la verdad es que ella tiene un claro fundamento en el artículo 5° constitucional, en virtud del cual el ejercicio de la libertad económica puede ser vedado por “resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad”.

CAPÍTULO IV. INSERCIÓN DE LA PROCURADURÍA EN EL SISTEMA JURÍDICO VIGENTE EN 2001 PARA LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN EL DISTRITO FEDERAL, INCLUIDO EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

I. Introducción

Como se ha visto en los capítulos precedentes, durante los cinco años anteriores a la creación de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal se hicieron avances importantes en materia de desarrollo de la legislación ambiental del Distrito Federal y su aplicación. En efecto, a partir de la reforma constitucional de 1987 a los artículos 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la entrada en vigor en 1988 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), quedó constitucional y legalmente abierta la posibilidad de que el Distrito Federal se dotara de una legislación ambiental propia para el ejercicio de las facultades que le confería el nuevo sistema de concurrencia.

El hecho es que, como se ha dicho en el capítulo II, con base en esas facultades la legislación ambiental local comenzó a desarrollarse en el Distrito Federal, primero, con la Ley Ambiental de 1996, aprobada por la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como con las disposiciones complementarias de esa Ley. Las disposiciones sobre concurrencia de la LGEEPA fueron modificadas en el mismo año de 1996 y la Ley Ambiental del Distrito Federal fue sustituida por otra en 2000. De manera paralela, se desarrolló una legislación sobre desarrollo urbano y ordenamiento territorial, con profundas implicaciones ambientales, con base en la reforma constitucional de 1976 a los artículos 27 y 73 de la Constitución Política y la Ley General de Asentamientos Humanos del mismo año, que en la actualidad se expresa en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996 y sus disposiciones complementarias.

En materia de aplicación administrativa de la legislación ambiental, incluido el ordenamiento territorial, hubo también desarrollos importantes, como se ha visto en el capítulo III, mediante la creación de organismos administrativos a quienes se les encomendó esa función. Ellos son la Secretaría de Medio Ambiente, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Cultura, los Juzgados Cívicos, la Procuraduría Social, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y las Defensorías de Oficio. A estos organismos se vino a agregar, en 2001, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT).

En este capítulo se procura mostrar las razones que estuvieron detrás de la creación de la PAOT, precisando las necesidades nuevas en materia de aplicación administrativa de la legislación ambiental que ella está llamada a atender y, en su caso, las necesidades antiguas en este campo de que se está haciendo cargo, así como los procedimientos que rigen su actividad.

Con ese propósito, en la primera parte de este capítulo se examina la historia del establecimiento de este nuevo organismo, así como su naturaleza jurídica, estructura y atribuciones. Lo anterior permite establecer, inmediatamente a continuación, las diferencias entre la Procuraduría y otros organismos similares del Distrito Federal, lo que permite visualizar las necesidades que determinaron su creación. A propósito de ello se analiza si la Procuraduría puede ser considerada como un *Ombudsman*.

La segunda parte de este capítulo está destinada a los procedimientos que rigen las actividades sustantivas de la Procuraduría, para lo cual se identifican las disposiciones y principios aplicables a dichos procedimientos y se analizan las diversas etapas que, secuencialmente, los integran: la interposición de la denuncia y su examen de admisión, la iniciación de oficio del procedimiento, la prueba y su análisis, la variable de la conciliación, la resolución que pone fin al procedimiento, las otras maneras de concluirlo, y el cumplimiento de las recomendaciones o sugerencias que se emitan.

A lo largo de todo el capítulo se insertan las dudas que plantean los preceptos que se examinan, así como las enseñanzas que dejan algunos los casos que se han venido desarrollando en el primer año de funcionamiento de la Procuraduría.

2. Creación de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal

Esta historia se inicia con la Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF), aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1999, promulgada por la entonces Jefa de Gobierno del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1999 y publicada en la Gaceta Oficial del 13 de enero de 2000, para entrar en vigor 30 días después.

La LADF no creó la Procuraduría, sino que se limitó a anunciar su establecimiento por un acto legislativo posterior, que finalmente se concretó en 2001. En efecto, el artículo 11 de la LADF dispuso lo siguiente: “Se establecerá la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y del desarrollo urbano; así como para instaurar mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (párrafo primero).” Y precisó: “La Ley Orgánica respectiva, dispondrá las atribuciones y estructura de dicha Procuraduría.” Este precepto fue complementado por la séptima disposición transitoria de la LADF, donde se dijo: “El Jefe de Gobierno formulará la Iniciativa de Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal que se menciona en el artículo 11 de esta Ley, y la presentará a la consideración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en un plazo no mayor de noventa días, contados a partir de la publicación de éste ordenamiento en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.”

El hecho de que la Procuraduría no estuviera formalmente creada, no impidió que la LADF le destinara algunos preceptos. El primero de ellos fue su artículo 6º, que establece que “son autoridades en materia ambiental en el Distrito Federal” – además del “Jefe de Gobierno del Distrito Federal”, el “Titular de la Secretaría del Medio Ambiente” y los “Jefes Delegacionales del Distrito Federal -, la “Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal”. Luego, el artículo 12 dispuso: “La Procuraduría estará a cargo de un Procurador, que será nombrado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y ratificado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por mayoría calificada de votos. Durará en su encargo tres años y podrá ser ratificado por un período adicional.” Finalmente, los artículos 80 a 84, al regular la llamada “denuncia ciudadana”, involucró a la Procuraduría en la atención de ese tipo de denuncia, asignándole funciones específicas.

Por eso, en su momento la sexta disposición transitoria de la LADF se vio en la necesidad de establecer que, “en tanto sea creada la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, las funciones que en la presente Ley se le atribuyen, serán ejercidas por las áreas competentes de la Secretaría del Medio Ambiente” e, incluso, el artículo 4° hubo de precisar que, para los fines de la LADF, por “Procuraduría” se entendería “la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal”.

El proceso de creación propiamente tal de la Procuraduría se inició con un proyecto de Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, remitido en mayo de 2000 por el Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa. En esa iniciativa, el Gobierno del Distrito Federal se circunscribió a proponer, dentro del plazo establecido en la séptima disposición transitoria de la recientemente aprobada Ley Ambiental del Distrito Federal, la creación de esa Procuraduría, tal como estaba previsto en el artículo 11 de esa Ley, sin extenderse al tema de los procedimientos. Por consiguiente, lo que se envió a la Asamblea Legislativa fue un proyecto de Ley que se integraba con sólo dieciséis artículos, agrupados en dos capítulos que contenían las disposiciones generales y las facultades de la Procuraduría, respectivamente. La propuesta, sin embargo, fue concebida en términos distintos a los finalmente aprobados por la Asamblea.

En efecto, la iniciativa del Gobierno del Distrito Federal proponía la creación de un organismo desconcentrado de la Administración Pública, que estaría jerárquicamente subordinado a quien determinara el Jefe de ese Gobierno (artículo 4°). Entre las atribuciones más relevantes de este organismo desconcentrado, figuraban la facultad de “vigilar el cumplimiento de disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal en materia ambiental y de desarrollo urbano” (artículo 5°, fracción I), pero también la facultad de, “previa substanciación de los procedimientos correspondientes, aplicar las sanciones administrativas por violaciones a las disposiciones en materia ambiental y urbana” (artículo 5°, fracción XVII).

El propósito de la iniciativa era, por tanto, crear una Procuraduría semejante a la existente en el plano federal: la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), con atribuciones para investigar la comisión de ilícitos ambientales, pero también de sancionarlos. Ello habría traído como consecuencia la eliminación de las facultades disciplinarias de que estaban revestidas la Secretaría de Medio Ambiente y las Delegaciones del Distrito Federal.

En efecto, señalaba la Exposición de Motivos: “...con la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial se pretende un mejor equilibrio entre las autoridades encargadas de emitir normas y las encargadas de vigilar el cumplimiento de las leyes, evitando con ello que una sola autoridad se constituya en juez y parte.” Y agregaba: “Lo anterior sucede de forma similar en las materias ambiental y urbana, de acuerdo con la Ley Ambiental del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de sus programas y de sus normas, de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y de la legislación aplicable a la protección del Patrimonio Urbanístico y Arquitectónico del Distrito Federal”.

Hay que decir que, además, en la misma Exposición de Motivos se destaca que hay “una intervención desarticulada de las autoridades encargadas del cumplimiento de las normas de usos de suelo y de las autoridades ambientales”, lo que no solo conlleva duplicidades, sino “además de que con frecuencia tienen una intervención que, o bien se contrapone, o bien resulta inadecuada por la dispersión de atribuciones”. Por ello, la iniciativa señala que “el establecimiento de una Procuraduría Ambiental y

del Ordenamiento Territorial es un ejercicio inédito en la organización de las instituciones ambientales, ya que integra en una sola instancia dos campos de actuación estrechamente ligados, como son el desarrollo urbano y el medio ambiente”. El dictamen de la Comisión se hace eco de estas consideraciones, las que incluso reproduce.

Sin embargo, como se puede leer en el dictamen de la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica, dicha Comisión consideró que la Procuraduría fuera “un organismo público descentralizado de la Administración Pública con personalidad jurídica y patrimonio propios” y, entre otras muchas modificaciones a sus atribuciones, eliminó la que correspondía a la aplicación de sanciones administrativas, sustituyéndola por la de emitir recomendaciones y sugerencias. Este cambio – que implicó transformar el organismo que se había propuesto a la manera de una PROFEPA en otro similar a un *Ombudsman* -, *no está explicado* en el dictamen de la Comisión, ni en la presentación que del mismo hizo el presidente de la Comisión ante el Pleno de la Asamblea, que lo aprobó, sin que hubiera debate, en los mismos términos propuestos por la Comisión.⁶¹

En todo caso, vale la pena destacar que, como lo recordó el presidente de la Comisión en esa oportunidad, en el curso de los trabajos que desarrolló la propia Comisión con motivo de esta iniciativa parece haberse creado la conciencia de que era necesario ir más allá en materia de procuración de justicia, que es un tema vinculado con la cuestión más general del acceso a la justicia ambiental. A esta última cuestión se regresa en la última parte del presente estudio, donde se hace una reflexión sobre la manera como la Procuraduría podría contribuir a mejorar el acceso a la justicia ambiental en el Distrito Federal.⁶²

3. Naturaleza jurídica de la Procuraduría

La Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal establece claramente la naturaleza jurídica de ese organismo administrativo, cuando en su artículo 3° prescribe que la Procuraduría “es un organismo público descentralizado de la Administración Pública con personalidad jurídica, patrimonio propio, y autonomía operativa y financiera para el buen desempeño de sus funciones.”

Como se sabe, la Administración Pública del Distrito Federal está integrada, en los términos de su Ley Orgánica, por la administración centralizada, desconcentrada y paraestatal. Esta última esta formada por las llamadas “entidades”, que son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos. “Son organismos descentralizados” – señala el artículo 40 de esa Ley -, “las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura que adopten, creadas por Decreto del Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa”. Todas las entidades están agrupadas por sectores, considerando el objeto de cada una de ellas y las competencias de las dependencias de la Administración, pero gozan de “autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo, y de los objetivos y metas señalados en sus programas”. Así lo disponen los artículos 45 y 47 de la misma Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

La naturaleza jurídica de organismo público descentralizado de la Procuraduría, sin embargo, no le confiere a ésta la calidad de un ente “independiente” de la Administración Pública del Distrito Federal y, por tanto, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que encabeza dicha Administración, sino que

le otorga una determinada capacidad de obrar por sí misma en materia de gestión, que se designa con el equívoco vocablo “autonomía”.⁶³ La Procuraduría no es, por tanto, un organismo “externo” a la Administración Pública del Distrito Federal.

Ahora bien, es bueno aclarar que el hecho de que la Procuraduría participe, junto con otros organismos de la Administración, en la vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las propias autoridades y funcionarios de esa Administración, no tiene nada de anómalo: uno de los primeros deberes de la Administración Pública – al menos en un Estado de Derecho -, es ejercer un control de legalidad sobre sus propios actos. Ello no se opone, sino que muchas veces facilita, el control de legalidad externo de los actos de la Administración, que está confiado, en las democracias liberales, a un Poder Público constitucionalmente independiente del Poder Ejecutivo, como es el Poder Judicial.

Esta aclaración parece de rigor porque entre nosotros ha sido frecuente la crítica pública a este tipo de organismos, por lo que no sería extraño que se extendiera a la PAOT. En ese sentido, basta recordar –para mantenernos en el campo ambiental -, la que de manera reiterada se ha dirigido a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como los diversos proyectos que han procurado dotarla de “autonomía”, con el argumento de que, en materia de control de legalidad, no se puede ser “juez y parte”, que es procesalmente válido, pero no aplicable en el ámbito administrativo.

En efecto, la autoridad pública no actúa en estos casos como “parte” y, ni siquiera, como “juez”. La autoridad pública se rige por el principio de la legalidad y, para ese efecto, está dotada de facultades para revisar los actos que realiza ella misma y los actos realizados por los organismos que están sometidos a su supervisión. Pero, es importante para la credibilidad de estos sistemas de fiscalización interna de la Administración que la autoridad pública encargada de supervisar la aplicación del principio de legalidad sea independiente y que, por tanto, no tenga una relación de dependencia de los funcionarios públicos responsables de los actos cuya legalidad deba supervisar y, por supuesto, no se encuentre involucrada en estos actos y, en general, en ningún tipo de gestión política y administrativa. Por eso, en el capítulo final de este estudio se recomienda que la Procuraduría se rija por un estatuto que le garantice plenamente su independencia.

4. Estructura de la Procuraduría

Una parte importante de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal está destinada a la estructura de la PAOT (artículo 7º a 17). Estas disposiciones legales se encuentran complementadas por otra parte importante del Reglamento (artículos 4º a 16).

La Procuraduría está presidida por un Consejo de Gobierno - que en los términos del artículo 12 de la Ley es su “órgano rector” -, y está a cargo de un Procurador, “nombrado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y ratificado por la Asamblea Legislativa” (artículo 7º). La Ley prevé, además, la existencia de dos o más Subprocuradores (artículos 8º y 16), en los cuales el Procurador puede delegar sus atribuciones mediante acuerdos que deben ser publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (artículo 10, fracción IX).

El artículo 5° del Reglamento, por su parte, dispone que la PAOT se integra por el Consejo de Gobierno, el Procurador, la Subprocuraduría de Protección Ambiental, la Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial, la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias, la Coordinación Administrativa, la Coordinación de Participación Ciudadana y Difusión, la Coordinación Técnica y de Sistemas, y la Contraloría Interna.

El Consejo de Gobierno – cuya existencia parece tan necesaria en las empresas paraestatales y otros organismos descentralizados, pero no igualmente en un organismo de una naturaleza tan peculiar como la Procuraduría -, se integra con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o la persona que designe, quien lo presidirá, así como por los representantes de los titulares de cuatro Secretarías del Gobierno del Distrito Federal (Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras y Servicios, y Transporte y Vialidad) y por cuatro ciudadanos que cuenten con conocimientos y experiencia comprobada en las materias relacionadas con las funciones de la Procuraduría, nombrados con arreglo al procedimiento de ratificación que la Ley establece para el nombramiento del Procurador. Por invitación expresa del Consejo, el Procurador podrá participar en las sesiones del mismo, con derecho a voz pero no a voto (artículo 12).

El Consejo de Gobierno cuenta con un Secretario Técnico (artículo 13) y sus funciones consisten en aprobar el proyecto de Reglamento Interno de la Procuraduría, el proyecto de Presupuesto Anual de Egresos y los programas correspondientes, los programas y planes de trabajo presentados por el Procurador, y los manuales de organización y de procedimientos de la Procuraduría, así como opinar sobre el Informe de la Procuraduría, designar al Secretario Técnico y ejercer las demás atribuciones que establezca el Reglamento Interior (artículo 14).

El Procurador, como se acaba de decir, es nombrado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y ratificado por la Asamblea Legislativa –aunque lo más apropiado sería decir que es nombrado por la Asamblea Legislativa de entre los candidatos que figuren en una terna propuesta por el Jefe de Gobierno -, de acuerdo con un procedimiento regulado por el artículo 7° de la Ley. Sus funciones están descritas en el artículo 10 de la Ley y consisten principalmente en representar a la Procuraduría legalmente y ejercer las funciones que a ésta le correspondan. Dichas funciones las ejerce directamente el Procurador o puede delegarlas en los Subprocuradores, en los términos señalados más atrás.

Llama la atención que, al detallar las funciones del Procurador, la fracción V incluya, junto con la emisión de las recomendaciones, la función de “imponer las sanciones correspondientes”, lo que no se justifica porque la Procuraduría carece de la atribución de imponer sanciones administrativas. Se trata, probablemente, de un resabio de la iniciativa del Gobierno del Distrito Federal, en la que, como se acaba de decir, se dotaba a la Procuraduría de esa facultad.

Una de las funciones importantes del Procurador consiste en la preparación de un informe anual, con las características que señala el artículo 11 de la Ley, sobre las actividades que la Procuraduría haya realizado en dicho período, que deberá ser enviado al Jefe de Gobierno y a la Asamblea Legislativa, así como publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

El Reglamento establece, como se ha dicho, la existencia de dos Subprocuradurías: una Subprocuraduría Ambiental y una Procuraduría del Ordenamiento Territorial. El Reglamento determina de manera general la órbita de la competencia de cada una de ellas a través de su denominación, pero faculta a la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias para turnar estas

denuncias a “la Subprocuraduría que corresponda”, con lo que, en la práctica, corresponde a esa Coordinación determinar, caso a caso, lo que debe entenderse como un asunto ambiental y como un asunto de ordenamiento territorial, para lo cual deberá tomar en cuenta la definición de disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial que contiene el artículo 2° de la LOPAOT, así como las atribuciones que el Procurador ha delegado a esas Subprocuradurías de acuerdo con la fracción X del artículo 10 de la misma LOPAOT.

Las atribuciones de las Subprocuradurías son sustancial y formalmente idénticas. Ellas se pueden resumir diciendo que, en términos generales, les corresponde atender las denuncias que les sean turnadas, así como sustanciar los procedimientos respectivos, como lo dicen la fracción I de los artículos 11 y 12, que se refieren a las funciones de las Subprocuradurías de Protección Ambiental y del Ordenamiento Territorial, respectivamente.

5. Atribuciones de la Procuraduría

Las atribuciones de la Procuraduría se encuentran señaladas, una a una, en el artículo 5° de su Ley Orgánica. Estas atribuciones consisten básicamente en recibir e investigar denuncias en temas de su competencia, para en su caso formular recomendaciones a las autoridades públicas destinadas a promover el cumplimiento de la legislación pertinente y, cuando procediera, formular sugerencias a la Asamblea Legislativa y las autoridades judiciales, para su consideración en las actividades de esos organismos. A continuación se resumen estas atribuciones de la Procuraduría mediante su inclusión en siete grupos, pero también se indican las fracciones del mencionado artículo 5° que se refieren a ellas y se transcriben dichas fracciones a pie de página.

1°. Recibir e investigar denuncias sobre violación o incumplimiento de las disposiciones jurídicas vigentes en materia ambiental y del ordenamiento territorial, emitiendo en su caso recomendaciones ante las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, con el propósito de promover el cumplimiento de esa legislación (fracciones I, III, IV, V y VI).⁶⁴

2°. Emitir sugerencias a la Asamblea Legislativa y a las autoridades judiciales para su consideración en los procedimientos, recursos, iniciativas de ley, proposiciones legislativas o de cualquier otro asunto de su competencia relacionados a la protección del ambiente y el ordenamiento territorial (fracción VII).⁶⁵

3°. Promover y procurar la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades (fracción X).⁶⁶

4°. Denunciar ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones o incumplimiento a la legislación administrativa y penal, en materia ambiental y del ordenamiento territorial (fracción II).⁶⁷

5°. Formular y validar dictámenes técnicos y periciales respecto de daños y, en su caso de la reparación de los mismos, así como de perjuicios en temas de su competencia (fracción VIII).⁶⁸

6. Informar, orientar y asesorar a la población respecto del cumplimiento y aplicación de las disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial (fracción IX).⁶⁹

7°. Otras atribuciones, como celebrar toda clase de actos jurídicos que se requieran para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables (fracción XI) y las demás que le confieren otros ordenamientos legales (fracción XII).⁷⁰

Dos consideraciones deben hacerse respecto de estas atribuciones

Primero, las facultades de la Procuraduría están enmarcadas por el concepto de “disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial”, al que se remiten las diversas fracciones del artículo 5° de la LOPAOT para delimitar la esfera de la competencia de la Procuraduría. Este concepto se encuentra definido por el artículo 2° de la propia LOPAOT en los siguientes términos: “IV. Disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial: Las contenidas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Ley Ambiental del Distrito Federal, la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, la Ley de Vivienda del Distrito Federal, sus reglamentos y los programas, normas y disposiciones administrativas que se dicten con fundamento en dichos ordenamientos”.⁷¹

Segundo, las atribuciones de la Procuraduría en materia de denuncia ciudadana – como han sido caracterizada en el número 1° de esta sección -, no incluyen la facultad de imponer las sanciones administrativas previstas en los ordenamientos jurídicos que son de su competencia. La fracción V del artículo 5° de la LOPAOT , al establecer el deber de la Procuraduría de notificar al denunciante, “en su caso, de la imposición de la sanción respectiva”, no le está asignando facultades disciplinarias, sino que simplemente le está señalando su deber de informarle de la sanciones que hubiera impuesto la autoridad competente. Así quedó claramente establecido en el momento de aprobarse el proyecto en la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica de la Asamblea Legislativa, como se analiza a continuación. A este tema se regresa, además, cuando se analiza la cuestión sobre si la Procuraduría, teniendo en cuenta estas atribuciones, puede calificarse como un *Ombudsman*.

Lo que no debe perderse de vista es que, como se dijo en el capítulo anterior, la expedición de la Ley Ambiental del Distrito Federal - que preveía la posterior creación de la Procuraduría -, y, más tarde, la emisión de la Ley Orgánica de la propia Procuraduría, suprimió la facultad que la Ley Ambiental de 1996 había otorgado a la Secretaría de Medio Ambiente para atender las denuncias populares previstas en esa Ley, entregando a la Procuraduría la atención de las denuncias ciudadanas previstas en la LADF.

Esto lo dejó en claro la historia del establecimiento de la LADF y, más claro aún, la historia del establecimiento de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, cuando la Comisión de Preservación del Ambiente y Protección Ecológica de la II Legislatura le confirió, como también se dijo en el capítulo anterior, el perfil propio de un *Ombudsman*, al privar al organismo que se estaba creando de las facultades para aplicar sanciones administrativas que le atribuía la iniciativa.

En efecto, la iniciativa confería a la PAOT, entre otras atribuciones disciplinarias, la facultad genérica de, “previa substanciación de los procedimientos correspondientes, aplicar las sanciones administrativas por violaciones a las disposiciones en materia ambiental y urbana (artículo 5°, fracción XVII).” En efecto, desde la primera reunión de la Comisión – el 13 de diciembre de 2000 -, se

manifestaron dos posiciones contrarias sobre este punto, fundadas en sendas interpretaciones de la LADF, que eran contradictorias entre sí.

Por una parte había quienes sostenían que el propósito de esa Ley fue la creación de un organismo que no contaría con facultades disciplinarias - como lo proponía la iniciativa -, porque eso iba en contra de la propia LADF y de otras leyes, en tanto implicaría una transferencia de funciones, entre otras, de la Secretaría de Medio Ambiente al nuevo organismo. Los que así argumentaban afirmaban que el propósito de la LADF nunca había sido que se creara un organismo que aplicara sanciones y que la referencia que el párrafo final del artículo 83 - que le impone el deber a la Procuraduría de dar respuesta al denunciante y de informarle “del resultado de la verificación, de las medidas que se hayan tomado y, en su caso, de la imposición de la sanción respectiva”-, debía entenderse como una referencia que sea la sanción administrativa que hubiera impuesto la autoridad competente y que no implicaba el otorgamiento de esa facultad a la Procuraduría. Por otra parte, había quienes afirmaban que el propósito de la creación de la Procuraduría era, precisamente, pasar las funciones disciplinarias de la Secretaría de Medio Ambiente al nuevo organismo, de modo que esa Secretaría no fuera juez y parte en el ejercicio de las atribuciones de fiscalización, lo que implicaba, como es obvio, una lectura distinta de la LADF.

A la reunión del 13 de diciembre de 2000 siguieron otras reuniones, así como dos foros, lo que fue dando lugar a la preparación de otros proyectos de ley y de otros proyectos de dictamen. La cuestión de la facultad de la Procuraduría para aplicar sanciones administrativas figuró en esos proyectos de maneras distintas.

Así, por ejemplo, en el proyecto que se preparó para los foros que tuvieron lugar los días 15 y 20 de febrero, esa facultad aparece en la fracción VIII del artículo 5° del proyecto, en los siguientes términos: “Imponer y vigilar el cumplimiento de las medidas técnicas, de seguridad y de apremio, así como las sanciones administrativas en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, en las materias que no estén expresamente atribuidas a otras autoridades”.

Sin embargo, en los dos proyectos de dictamen que se prepararon los días 6 y 13 de marzo de 2002, respectivamente, se adoptó el texto del párrafo final del artículo 83 para la fracción V del artículo 5° del proyecto de LOPAOT, con una pequeña omisión que se coloca a continuación entre corchetes, quedando esa fracción como sigue: “Sin perjuicio de la resolución señalada en el artículo precedente, la Procuraduría dará contestación debidamente fundada y motivada, a la denuncia en un plazo de treinta días hábiles a partir de su ratificación, la que deberá notificar personalmente al denunciante y en la cual se informará del resultado de la verificación, de las medidas que se hayan tomado y, en su caso, [de] la imposición de la sanción respectiva.” Y, en ambos proyectos de dictamen se dijo, en el inciso “b” del número 2, que el artículo 5° del proyecto, en este punto, establece las atribuciones de la Secretaría (sic) en la siguiente forma: ...”Da contestación a la denuncia ciudadana e impone, en su caso, la sanción respectiva...”. Sin embargo, paralelamente se introdujo el sistema de recomendaciones.

En el debate final de la Comisión, que tiene lugar el 15 de enero de 2001, los señores diputados tuvieron a la vista la versión del día 13 de marzo y, luego de aprobar el proyecto en lo general, entraron a discutirlo en lo particular y en lo que hace a este punto, se aprobó la fracción V del artículo 5° en la inteligencia de que la Procuraduría no tendría facultades de sanción e, incluso, se restableció el “de” que se había omitido en su parte final, para dejar en claro que la Procuraduría se limitaría a notificar al denunciante las sanciones impuestas por las autoridades competentes.⁷²

Por tanto, la conclusión a formularse consiste en que la creación de la Procuraduría no trajo consigo la modificación de ninguna de las atribuciones que la Ley Ambiental del Distrito Federal le había otorgado a la Secretaría de Medio Ambiente en materia de aplicación administrativa de la legislación ambiental. La facultad de la Secretaría de atender las denuncias populares fue suprimida por la LADF y no por la LOPAOT. Lo que esta última Ley cambió fue la asunción por la Procuraduría de facultades de atender las denuncias ciudadanas que le había encomendado la LADF y que, de manera provisoria, estaba ejerciendo la Secretaría, mientras no se creara la PAOT.

6. Diferencias entre la Procuraduría y otros organismos similares del Distrito Federal

Según se ha visto en el capítulo III, los distintos organismos del Distrito Federal que participan en la aplicación administrativa de la legislación ambiental, lo hacen de maneras distintas, porque mientras algunos tienen la responsabilidad inmediata de aplicar administrativamente disposiciones jurídicas ambientales, como ocurre típicamente con la Secretaría de Medio Ambiente, otros en cambio intervienen como representantes de la sociedad en los procesos de aplicación administrativa de la legislación ambiental, pero carecen de facultades disciplinarias, siendo su función básica instar ese tipo de aplicación. Así ocurre con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Procuraduría Social y la Defensoría de Oficio, a los que ahora se ha venido a agregar la PAOT.

La PAOT presenta semejanzas con todos estos organismos desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, dado que todos ellos, con excepción de la Defensoría de Oficio, son organismos públicos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios.⁷³ Sus diferencias tienen que ver con el ámbito de su competencia, aunque las funciones básicas de todos ellos son las propias de un *Ombudsman*. En efecto, estos organismos tienen, en términos generales, una competencia diversa, tanto en razón de la materia como en razón de las personas. En algunos casos, sin embargo, se producen algunas superposiciones, como se verá a continuación, que plantean problemas de interpretación sobre la derogación tácita de algunas reglas anteriores a la creación de la PAOT.

La esfera de la competencia de la PAOT en razón de la materia está determinada por las disposiciones jurídicas vigentes de un conjunto de las leyes que son enumeradas, una a una, por su Ley Orgánica, así como en sus reglamentos y los programas, normas y disposiciones administrativas que se dicten con fundamento en dichos ordenamientos. En efecto, la LOPAOT, junto con establecer esta Procuraduría para que cuide por el cumplimiento de las disposiciones ambientales y del ordenamiento territorial, define lo que debe entenderse por disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial, en los términos señalados más atrás y que describen una competencia en el ámbito material que se objetiva en la mención, uno a uno, de los ordenamientos jurídicos en cuya aplicación administrativa debe participar la Procuraduría. Así lo establece la recién transcrita fracción IV del artículo 2° de la LOPAOT.

La esfera de la competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en razón de la materia también se encuentra objetivada a través de la remisión que hace la Ley sobre la materia a “los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano”, lo que significa que la CDHDF sólo puede participar en la aplicación administrativa de los derechos humanos que estén

específicamente en el sistema jurídico mexicano.⁷⁴ La esfera de la competencia de la Procuraduría Social, en cambio, se encuentra delimitada de una manera más amplia, pero también más vaga, como se señaló más atrás. Lo preocupante es que las funciones en materia social y afines de la Procuraduría, como también se señaló más atrás, comprende “conciliar e intervenir en las controversias que se susciten entre las autoridades y la ciudadanía con motivo de la aplicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”, que es una facultad que la LOPAOT confiere también a la Procuraduría.⁷⁵ La esfera de la competencia de la Defensoría de Oficio en razón de la materia puede presentar también algunos conflictos con las atribuciones de la Procuraduría, en tanto los defensores de oficio adscritos a juzgados cívicos deben atender las solicitudes de defensoría que le sean requeridas por el infractor en caso de contravenciones a las disposiciones de orden público del Distrito Federal, disposiciones que comprenden, entre otras materias, las que se refieren a la conservación del medio ambiente.

La esfera de la competencia de la PAOT en razón de las personas presenta, en cambio, una profunda diferencia con la competencia de la CDHF y de la Procuraduría Social. En efecto, este tipo de competencia no tiene limitaciones expresas de ningún tipo en el caso de la PAOT y, por tanto, comprende a todos los individuos, independientemente de si son o no autoridades o servidores públicos en el Distrito Federal, que pudieran verse involucrados en actos u omisiones que impliquen una violación o incumplimiento de las disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial que están colocados dentro de la esfera de las atribuciones de la Procuraduría, generando de esta manera un conflicto jurídico que requiere de la intervención de la propia PAOT. En otras palabras, la intervención de la Procuraduría se puede llevar a cabo incluso cuando se trata de conflictos jurídicos entre particulares. Esta conclusión se ve reforzada por el hecho de que la fracción IX del artículo 5° la autoriza expresamente para promover y procurar la conciliación de intereses “entre particulares”, en asuntos derivados de la aplicación de las disposiciones que están colocadas dentro de la esfera de su competencia.

En cambio, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal sólo puede intervenir en las quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueran imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal.⁷⁶ Algo similar ocurre con la Procuraduría Social, que como se dijo más atrás está encargada de la defensa de los derechos relacionados con las funciones públicas y prestación de servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal, a efecto de que la actuación de la autoridad se apegue a los principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, honestidad, oportunidad y demás principios establecidos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como de los derechos sociales, con las excepciones que establece su Ley.⁷⁷ Esta regla de la Procuraduría Social presenta a su vez algunas excepciones, cuando se trate de materias condominales⁷⁸ o de ciertos temas sociales.⁷⁹

En conclusión, en este punto la PAOT se diferencia de los demás organismos del Distrito Federal, cuyas funciones se encuentran circunscritas a conocer de conflictos jurídicos que tienen su origen en actos u omisiones de los que son responsables este tipo de autoridades o servidores públicos.

7. ¿Es un Ombudsman la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal?

Con frecuencia se dice que la PAOT sería un *Ombudsman*, en referencia a la institución de esa denominación que proviene del derecho sueco. Hace años atrás esta misma pregunta se la hacía un autor mexicano, pero en función de la entonces recientemente creada Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), para responder a continuación, de manera categórica, que “la Comisión Nacional de Derechos Humanos no es un *Ombudsman*, pero tiene muchas similitudes con él.”⁸⁰

No hay ninguna duda de que lo mismo habría que decir de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, así como de otros organismos creados en los últimos años, a nivel nacional y local, en nuestro país. En efecto, si se le compara con el modelo sueco – incorporado en la Constitución de 1809 de ese país escandinavo, esto es, hace casi doscientos años –, la Procuraduría y muchas otras instituciones creadas a partir de ese modelo, no son un *Ombudsman*, pero presentan muchas semejanzas con dicho modelo. Se trata de una institución jurídica que, como decía el mismo autor, “existe realmente en más de cuarenta países, aun cuando más de trescientos órganos e individuos se aplican a sí mismos esta denominación aunque no satisfacen todas las características de ellas.”⁸¹

Lo característico de todos estos organismos consiste en que están a cargo de un alto funcionario público dotado de una cierta independencia – un *Ombudsman*, vocablo sueco que designa una suerte de “Representante” o “Defensor” y que en algunos países de habla española se llama “Defensor del Pueblo” –, cuya función básica consiste en recibir quejas de los ciudadanos en contra de las autoridades sobre incumplimiento de la legislación, investigar esas quejas y, en su caso, formular recomendaciones públicas cuyo propósito es procurar en el caso concreto de que se trata la observancia de las disposiciones cuya aplicación se omitió.

Muchos de los *Ombudsmen* actualmente existentes están dotados de otras atribuciones, comenzando por el modelo sueco, que tiene poderes procesales de los que suelen carecer los demás *Ombudsmen*. Lo esencial, sin embargo, es su facultad de mediar entre los administrados y la Administración, con motivo de las denuncias que aquellos interpongan en contra de éstos por violaciones específicas del orden jurídico.

Para concluir, quizás sea oportuno decir que la cuestión de si la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal es o no un *Ombudsman*, carece de relevancia en sí misma. La verdad es que esta cuestión ha sido traída a cuenta, más que nada, porque hace posible formular ciertas reflexiones, a la luz de las características y necesidades específicas del Distrito Federal y de las enseñanzas que proporciona el derecho comparado, sobre la conveniencia de mantener la Procuraduría y, sobre todo, de reforzarla, a lo mejor con la asignación de otras atribuciones que le permitirían, no simplemente asemejarse más a ciertos *Ombudsmen*, sino cumplir de manera más cabal con su cometido. A este tema se regresa en los dos siguientes capítulos.

Una vez establecidas estas semejanzas y diferencias, hay que ocuparse de la manera como la Procuraduría desarrolla sus funciones, lo que hace con base en el ejercicio de las atribuciones que le confiere el mismo artículo 5° y otras disposiciones de la LOPAOT. A continuación se hace una síntesis sobre la manera como la Procuraduría lleva a cabo lo que podría considerarse su función básica, esto es, investigar las violaciones o incumplimientos específicos de las disposiciones jurídicas vigentes en materia ambiental y del ordenamiento territorial, así como emitir las recomendaciones y sugerencias que se deriven de esa investigación.

Para ese efecto se señalarán las disposiciones y los principios aplicables a los procedimientos de la Procuraduría y, siguiendo el orden de los actos que integran dichos procedimientos, a continuación se examinarán las etapas del inicio del procedimiento mediante la denuncia, de admisión de la denuncia a tramitación, de inicio de oficio del procedimiento, de la prueba, del análisis de la prueba, de la conciliación, de la resolución y de otras maneras de concluir el procedimiento, y del cumplimiento de la recomendación o sugerencia.

8. Disposiciones y principios aplicables a los procedimientos de la Procuraduría

Las disposiciones aplicables a los procedimientos de la Procuraduría están contenidas en el Capítulo III, “De los Procedimientos”, de la LOPAOT. Este Capítulo se encuentra integrado por cuatro secciones, que se titulan “disposiciones generales” (artículos 18 a 23), “de la denuncia” (artículos 24 a 30), “de la recomendación y sugerencia” (artículos 31 a 34), y “de los recursos” (artículo 35).

Estas disposiciones legales se hallan complementadas por el Reglamento de la LOPAOT, en los Capítulos III y IV, denominados “De los procedimientos ante la Procuraduría” (artículos 17 a 19) y “De la atención de las denuncias”(artículos 20 a 36), respectivamente. Este último Capítulo, a su vez, se encuentran integrado por cuatro secciones, que se titulan “De la presentación de la denuncia” (artículos 20 a 23), “De la tramitación de la denuncia”(artículos 24 a 30), “De la investigación de la denuncia” (artículos 31 y 32), y “De las pruebas” (artículos 33 a 36).

Para los efectos de ordenar sus procedimientos, la LOPAOT se remite, además, a otros ordenamientos jurídicos, como son la Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF), la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF) y el Reglamento de Verificación Administrativa. Así lo disponen sus artículos 21 y 25.

En términos generales, las disposiciones sobre procedimientos de la LOPAOT y su Reglamento no regulan de manera exhaustiva el tema y, por eso, requieren de la aplicación supletoria de los ordenamientos jurídicos a las que ellas se remiten. Incluso, las disposiciones sobre la materia de la propia LADF son también escuetas y, por lo mismo, exigen la aplicación supletoria de las normas de la LGEEPA que se ocupan de este tema, que por otra parte parece ser son su fuente principal. En efecto, la LADF se limita a regular la denuncia ciudadana en cinco preceptos (artículos 80 a 84), que presentan la singularidad de suponer la futura creación de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (párrafos segundo y tercero del artículo 83).⁸²

La verdad es que las normas de procedimiento de la Procuraduría, como se ha dicho más atrás, no fueron previstas en la iniciativa que el Gobierno del Distrito Federal envió a la Asamblea Legislativa

en mayo de 2000, sino que fueron incorporadas por la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica y, posteriormente, fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa en los mismos términos propuestos. En efecto, como se puede leer en el documento que contiene la Iniciativa de Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Distrito Federal, dicho Gobierno se limitó a proponer la creación de esa Procuraduría, tal como estaba previsto en el artículo 11 de esa Ley. Por consiguiente, lo que se envió a la Asamblea Legislativa fue un proyecto de Ley que se integraba, como también se ha dicho más atrás, con sólo dieciséis artículos, agrupados en dos capítulos que contenían las disposiciones generales y las facultades de la Procuraduría, respectivamente.

Es importante señalar que el artículo 16 y final de la iniciativa establecía, a la letra, lo siguiente: “Para la instauración de los mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de los fines de la Procuraduría, se atenderá a lo dispuesto en esta Ley, en el Reglamento Interior y en las disposiciones contenidas en el artículo 3° de la presente Ley”. En pocas palabras, en materia de procedimientos el proyecto se remitía a las escasas indicaciones de la propia iniciativa y a un futuro Reglamento Interior, pero sobre todo a los ordenamientos jurídicos que se aplicarían de manera supletoria a las disposiciones de la futura LOPAOT.

Estos ordenamientos jurídicos estaban enumerados, uno a uno, en las siete fracciones del artículo 3° del proyecto y eran, en este orden, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley Ambiental del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, la Ley de Vivienda del Distrito Federal, la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

De lo anterior se desprende que, en materia de procedimientos para la atención de las denuncias y en los términos de la iniciativa que se está examinando, la Procuraduría se regiría, básicamente, por las disposiciones de los artículos 80 a 84 y 211 y siguientes de la LADF - recuérdese que, como se ha dicho más atrás, la Procuraduría estaba diseñada en la iniciativa como un órgano que aplicaba sanciones administrativas por violaciones a las disposiciones en materia ambiental y urbana - , así como, de manera supletoria, por las disposiciones pertinentes de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como lo manda el artículo 4° de la LADF.

Esta iniciativa fue modificada de manera sensible por el dictamen de la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica, cuya propuesta sería aprobada de manera unánime por la Asamblea Legislativa. Ya se ha visto más atrás como se modificó de manera importante la naturaleza jurídica y las facultades de la nueva Procuraduría. Pues bien, en materia de procedimientos, se introdujeron modificaciones no menos importantes al adicionarse, como se ha dicho, el actual capítulo III que, en consonancia con las atribuciones que en definitiva se le confirieron a esa nueva Procuraduría, reguló sus procedimientos mediante dieciocho nuevos artículos. Pero, como se acaba de señalar más atrás, la regulación de los procedimientos distó de ser exhaustiva y, por lo mismo, fueron necesarias normas de remisión para la aplicación, de manera supletoria, de otros ordenamientos jurídicos.

Estas normas de remisión se encuentran en los artículos 21 y 25 de la LOPAOT; pero, la primera de ellas, al igual que otras normas contenidas en este capítulo III, presenta ciertos problemas de interpretación. La solución de éstos y otros problemas de comprensión de los alcances de las normas del capítulo III, no se ve favorecida por la historia de la aprobación del proyecto en la Asamblea, porque lo cierto es que allí no se encuentran antecedentes que pudieran contribuir a dicha

comprensión. En efecto, el dictamen de la Comisión presentado al Pleno de la Asamblea se limitó a mencionar la incorporación de este capítulo III y de que la presentación que hizo el presidente de la Comisión ante el Pleno – quien fue el único orador que participó en la aprobación del proyecto en ese Pleno –, se circunscribió a reiterar esa mención.⁸³

Entrando al análisis de los problemas de interpretación que presenta la norma de remisión contenida en el artículo 21 de la LOPAOT, recordemos que ese precepto legal dispone que “la presentación de las denuncias se regirá bajo el procedimiento que establece la Ley Ambiental del Distrito Federal y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (párrafo primero).” Pues bien, el primer problema de interpretación consiste en que, literalmente entendida, la remisión estaría hecha a las normas de esas leyes que se refieren a la “presentación” de la denuncia, esto es, al acto de su “interposición”, incluido los requisitos de la misma denuncia. Sin embargo, la ubicación de ese precepto dentro de una sección sobre “disposiciones generales” - a la que sigue otra sobre la “denuncia” -, autoriza para concluir que el propósito del legislador fue remitirse a todas las disposiciones procedimentales de esas leyes que fueran pertinentes. Ello, en la inteligencia de que estas normas, aunque el artículo 21 de la LOPAOT no lo diga, son de aplicación supletoria a las disposiciones de la propia LOPAOT y, además, de su Reglamento. La aplicación preferente de las disposiciones del Reglamento a las mencionadas leyes se justifica porque, como todos los de su especie, el Reglamento es una “extensión” de la Ley a cuya aplicación provee en la esfera de lo administrativo.

Otro problema de interpretación que plantea el artículo 21 consiste en la aplicación supletoria de la LGEEPA a los procedimientos de la LOPAOT y, especialmente, en su aplicación supletoria con preferencia a las disposiciones de la LPADF. Aunque el varias veces citado artículo 21 no menciona a la LGEEPA, el hecho es que la fracción I del artículo 4º de la LADF establece que en todo lo previsto por esta Ley serán supletorias las disposiciones de la LGEEPA, lo que obviamente incluye sus disposiciones sobre procedimientos. Ahora bien, en lo que se refiere a la segunda cuestión y con fundamento en el principio de especialidad que incluyen las reglas de hermenéutica jurídica, en el caso que se está examinando la conclusión debe ser que las disposiciones de la LGEEPA deben aplicarse con preferencia a las contenidas en la LPADF.

Sería conveniente, por cierto, que estos problemas sobre los alcances del artículo 21 de la Ley, así como otros que plantea la LOPAOT y que son examinados en el presente estudio, fueran considerados en una futura revisión de la Ley.

La norma de remisión contenida en el artículo 25 de la LOPAOT, en cambio, no genera problemas de interpretación. Dispone ese precepto legal que, cuando así proceda, se realizará la visita de verificación “en los términos que establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y su Reglamento de Verificación Administrativa.” En este caso – que representa una excepción a la norma de remisión del artículo 21 de la misma LOPAOT -, se aplican exclusivamente los ordenamientos jurídicos recién mencionados.

Los principios legales que rigen los procedimientos de la Procuraduría se encuentran establecidos en el artículo 19 de la LOPAOT. En efecto, esta Ley, al igual que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF, enumera en ese precepto los principios que presiden el desarrollo de los procedimientos de la Procuraduría, al disponer lo siguiente: “Los procedimientos de la Procuraduría se regirán por los principios de simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad,

transparencia e imparcialidad, salvaguardando el legítimo interés de toda persona para solicitar la defensa y protección de su derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.” Este texto sigue de cerca el artículo 5° de la LPADF, donde se dice: “El procedimiento administrativo que establece la presente Ley se regirá por los principios de simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y buena fe.”

La diferencia entre uno y otro precepto consiste en que el primero incluye el principio de economía y el segundo el principio de buena fe. Además, la LPADF designa con la expresión “formalidades” a ciertos principios que califica como “esenciales del procedimiento administrativo” y que se refieren a “las garantías de legalidad, seguridad jurídica, audiencia e irretroactividad, que deben observarse para que los interesados obtengan una decisión apegada a derecho”, de acuerdo con la definición que contiene la fracción X del artículo 2°. Más aún, cuando la propia LPADF regula un acto específico del procedimiento administrativo - las visitas de verificación - , dispone que éstas “se sujetarán a los principios de unidad, funcionalidad, coordinación, profesionalización, simplificación, agilidad, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y autocontrol de los particulares.” Estas disposiciones son aplicables, de manera supletoria, a los procedimientos de la Procuraduría, como lo manda el artículo 4° de la misma Ley: “La presente Ley se aplicará de manera supletoria a los diversos ordenamientos jurídicos que regulan a la Administración Pública del Distrito Federal...”, con las excepciones que señala dicho precepto.

La existencia de estos principios permite al intérprete de la LOPAOT establecer los alcances de ciertos preceptos que parecen dudosos o suplir vacíos de la propia Ley. Una omisión que parece importante es la relativa a los poderes de la Procuraduría para actuar de oficio, que parecerían limitados a la facultad de “iniciar sus actuaciones”, conforme a la fórmula que emplea el artículo 18 de la Ley. En efecto, esta omisión genera la duda de si la Procuraduría puede actuar de oficio en otros casos, como por ejemplo para aplicar el principio de la economía, en virtud del cual se debe procurar generar el máximo de resultados con el mínimo de actividades. Esta duda se profundiza si se tiene presente que, con arreglo a lo previsto en el párrafo segundo del recién citado artículo 4° de la LPADF, “a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe esta Ley, se estará, en lo que resulte aplicable, a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, respecto a las instituciones reguladas por esta Ley.” Y, como se sabe, el proceso civil está regido en ese Código por el principio dispositivo, antes que por el principio inquisitivo. Sería deseable, por tanto, que una modificación de la LOPAOT hiciera explícito este último principio en su artículo 19.

9. Etapa de inicio del procedimiento: la denuncia

La investigación puede iniciarse: (i) por denuncia de la “parte interesada” (artículos 5°-I y 18) o de “agrupaciones u organizaciones de particulares” (artículo 22), que por aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal también deberán tener el carácter de “interesados”; y (b) de oficio, cuando el Procurador así lo determine (artículo 22). Esto le permite al Procurador, entre otras situaciones, suplir la falta de interés jurídico del denunciante. Cabe señalar que la Procuraduría puede incluso atender denuncias consignadas en los medios de comunicación, en casos de especial relevancia (artículo 23).

En esta sección se examina el inicio del procedimiento mediante la denuncia, que no es otra cosa que una de las muchas expresiones que asume en el sistema jurídico mexicano el derecho de petición que consagra el artículo 8° de la Constitución Política y que, en materia ambiental, ha asumido las denominaciones de “denuncia popular” o “denuncia ciudadana”, e incluso, de manera impropia, de “acción popular” o “acción ciudadana”.

Dispone el artículo 21 de la LOPAOT que “la presentación de las denuncias se regirá bajo el procedimiento que establece la Ley Ambiental del Distrito Federal y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (párrafo primero).” La aplicación de estas leyes debe entenderse, sin embargo, como supletoria de las disposiciones sobre presentación de las denuncias contenidas en la propia LOPAOT y en su Reglamento. Estas disposiciones son los artículos 21 a 24 de la LOPAOT y los artículos 20 a 23 del Reglamento, ubicados dentro de su capítulo cuarto sobre la atención de las denuncias y, más específicamente, de la sección primera de dicho capítulo que se titula “De la presentación de la denuncia”.⁸⁴

Las disposiciones de la LOPAOT se limitan a establecer: (i) que toda denuncia deberá ser ratificada en el término de tres días hábiles, y de no ser así se tendrá por no presentada (artículo 21, párrafo segundo); (ii) que las agrupaciones u organizaciones de particulares podrán presentar denuncias en los términos de esta Ley, designando un representante (artículo 22); (iii) que la Procuraduría podrá atender las denuncias consignadas en los medios de comunicación, en casos de especial relevancia ambiental y del ordenamiento territorial, sobre los cuales tiene atribuciones (artículo 23); y (iv) que, recibido el escrito que contenga la denuncia, la Procuraduría acordará sobre su admisión, debiendo informar al interesado, en caso de declararla inadmisibles, sobre las razones que motivaron esa decisión (artículo 24).

Por su parte, el Reglamento dispone, en materia de presentación de la denuncia, lo que sigue: (i) toda persona podrá denunciar ante la Procuraduría hechos, actos u omisiones que implique o pueda implicar violaciones o incumplimiento de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial del Distrito Federal (artículo 20); (ii) ante la Procuraduría, los interesados podrán actuar por sí mismos o por medio de representante o apoderado, debiendo acreditarse la representación en los términos que establece el mismo Reglamento (artículo 21, párrafos primero y segundo); (iii) los requisitos que deben cumplir las denuncias y la ratificación (artículos 21, párrafos tercero y cuarto, y 22; y (iv) el registro de las denuncias y su acuse de recibo (artículo 23).

A continuación, se examinan con más detalles los temas de la capacidad para denunciar, de la representación de los denunciantes, de los requisitos de las denuncias, de la recepción de las mismas y de la ratificación.

a. Capacidad para denunciar. El artículo 18 de la LOPAOT dispone que la denuncia debe ser interpuesta por la “parte interesada”. En efecto, como se mencionó más atrás, ese precepto legal establece que “la Procuraduría, dentro del ámbito de su competencia, iniciará sus actuaciones a instancia de la parte interesada; o de oficio en aquellos casos en que la o el Procurador así lo determine.” Esto significa que el denunciante deberá tener la calidad de “personalmente afectado” por la violación o incumplimiento de que se trate o, en otras palabras, un “interés jurídico” comprometido. El artículo 20 del Reglamento de la LOPAOT, sin embargo, dispone lo contrario, al prescribir que “toda persona” podrá denunciar ante la Procuraduría hechos, actos u omisiones que implique o pueda implicar

violaciones o incumplimiento de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial del Distrito Federal.

La exigencia de la LOPAOT es congruente con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF), cuyo artículo 32, párrafo primero, prescribe que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición del “interesado”, mientras que la disposición del Reglamento lo es con la idea de la participación ciudadana en que se inspira la legislación ambiental y que se expresa en el establecimiento de sistemas de legitimación “popular” para iniciar este tipo de procedimientos.

Sería conveniente reflexionar sobre la conveniencia de que una modificación de la LOPAOT que siga, por ejemplo, los criterios del artículo 80 de Ley Ambiental del mismo Distrito Federal, que sería aplicable en este caso de no mediar la prescripción del artículo 18 de la LOPAOT. Dispone el artículo 80 de la LADF: “Toda persona, física o moral, podrá denunciar ante la autoridad ambiental, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la conservación del ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico (párrafo primero).” Este es también el criterio que sigue la legislación federal sobre la materia.⁸⁵

Si lo que prevalece en este caso es el artículo 18 de la LOPAOT, la pregunta a formularse es si es necesario acreditar ante la Procuraduría el interés jurídico en cuestión. La LOPAOT y su Reglamento, así como la LADF, no regulan este tema. En consecuencia, sería aplicable el párrafo segundo del mismo artículo 32 de la LPADF, donde se dice que “las manifestaciones, informes o declaraciones rendidas por los interesados a la autoridad competente, se presumirán ciertas salvo prueba en contrario,” pero con la prevención de que ellas están “sujetas al control y verificación de la autoridad”, como lo puntualiza esa disposición. En consecuencia, la Procuraduría puede exigir que dicho interés jurídico sea debidamente acreditado, incluso como una cuestión previa a la admisión a tramitación de la denuncia, con arreglo a lo que dispone el artículo 24, párrafo primero, del Reglamento.

La parte interesada puede ser una o más personas físicas y/o una o más persona morales. La referencia que el artículo 22 de la Ley a las “agrupaciones” u “organizaciones” de particulares, cabe entenderla dirigida a colectividades de personas físicas que no se han constituido como persona moral y que, teniendo el mismo interés jurídico, deben designar un representante común, como lo prescribe ese precepto legal.

b. Representación de los denunciantes. La parte interesada puede actuar por sí misma o por medio de representante o apoderado, como lo permite el artículo 21 del Reglamento, lo que deberá acreditarse en los términos establecidos en ese precepto reglamentario. En consecuencia, en estos casos no procede la gestión oficiosa, como ocurre en general en el procedimiento administrativo, con arreglo a lo prescrito en el artículo 34 de la LPADF.⁸⁶

La representación de las personas físicas puede acreditarse mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas ante fedatario público, o bien por declaración en comparecencia personal ante la autoridad competente. La representación de las personas debe acreditarse mediante instrumento público. Así lo establece el párrafo segundo del artículo 21 del Reglamento.

c. Requisitos de las denuncias. Las denuncias se deben presentar por escrito, a menos que se trata de casos urgentes o de casos en que el denunciante no puede escribir o es menor de edad. En estas últimas hipótesis, la denuncia podrá presentarse oralmente o por cualquier medio de comunicación electrónica, sin perjuicio de su posterior ratificación por escrito. Así lo establece el párrafo tercero del artículo 21 del Reglamento.

Además, el artículo 22 del Reglamento de la LOPAOT exige que la denuncia cumpla con los siguientes requisitos: (i) que sea dirigida a la Procuraduría; (ii) que contenga el nombre o razón social, domicilio y teléfono en su caso; (iii) que haga una descripción clara y sucinta de los actos, hechos, omisiones y razones en los que se apoya la denuncia que se formule; (iv) que señale los datos que permitan identificar a la persona o autoridad responsable; (v) que señale las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante; y (vi) que señale el lugar y la fecha en que hace, así como que lleve la firma o huella digital del interesado o, en su caso, la de su representante legal, lo que ya aparece exigido en el artículo 21.⁸⁷

Estas disposiciones reglamentarias siguen los criterios de la LADF y de la LPADF. En efecto, el artículo 83 del primero de esos ordenamientos prescribe que la denuncia ciudadana debe hacerse por escrito, mientras que el artículo 33 del segundo de esos ordenamientos exige que toda promoción sea firmada por el interesado, lo que implica que ésta debe ser escrita. Por otra parte, los requisitos que establece el Reglamento de la LOPAOT en materia de contenidos de la denuncia, son similares a los previstos en el artículo 83 de la LADF, que junto con establecer la exigencia de que la denuncia se presente por escrito, señala las menciones que ella debe contener.⁸⁸

d. Recepción de la denuncia. Establece el artículo 23 del Reglamento que “la Procuraduría registrará las denuncias que se reciban, expidiendo un acuse de recibo de las mismas.”

e. Ratificación de la denuncia. Dispone el párrafo final del artículo 21 de la LOPAOT que “toda denuncia deberá ser ratificada en el término de tres días hábiles, y de no ser así se tendrá por no presentada.” La ratificación de la denuncia debe hacerse en los mismos términos de la denuncia, es decir, por escrito y dando cumplimiento a lo prescrito en el artículo 22 del Reglamento.

10. Etapa de admisión de la denuncia a tramitación

Una vez recibida la denuncia, la Procuraduría deberá pronunciarse sobre su admisibilidad, lo que habrá de hacer en un término no mayor de diez días hábiles, contados desde la recepción de la misma (párrafo segundo del artículo 24 del Reglamento). El examen de admisibilidad tiene por objeto determinar si el contenido de la denuncia es claro y cumple con los requisitos del caso, así como si la denuncia se refiere a hechos que son de su competencia. Este examen puede llevar a las siguientes conclusiones:

a. El contenido de la denuncia es oscuro o no cumple con los requisitos legales y reglamentarios.

“Cuando el contenido de la denuncia sea oscuro, no pudiendo deducirse los elementos que permitan la intervención de la Procuraduría o cuando no cumpla con los requisitos establecidos en la Ley y el Reglamento” – dispone el artículo 24 de este último ordenamiento jurídico” -, “se procederá a

prevenir por una sola vez al denunciante para que subsane el contenido de su denuncia en un plazo de cinco días hábiles, en el cual no correrá el plazo al que se refiere el párrafo siguiente. De no hacerlo, se tendrá como no presentada la denuncia.” Esta prevención puede incluir la exigencia de que se acredite la calidad de “parte interesada” del denunciante.

b. La denuncia se refiere a hechos que no son de la competencia de la Procuraduría.

En este caso, la Procuraduría deberá proceder en los términos señalados más atrás, es decir, denunciar a su vez estos hechos a la autoridad local competente si se trata de violaciones o incumplimiento a la legislación administrativa y penal en materia ambiental y del ordenamiento territorial, o turnarla a la autoridad competente si estos hechos son de la competencia de una autoridad federal o de una autoridad de otra entidad federativa.

La manera como está regulado este proceso de admisibilidad en la Ley y en el Reglamento deja la duda de si la Procuraduría podría, *in limine*, no admitir a tramitación la denuncia en casos de manifiesta improcedencia. La LOPAOT prevé sólo uno de estos casos, en su artículo 26, que a la letra dispone: “Serán improcedentes ante la Procuraduría las denuncias relativas a las recomendaciones que emita la misma en el ejercicio de sus atribuciones, sobreseyendo el asunto y notificándole al denunciante las razones y fundamentos que tuvo para ello, ordenando el archivo del expediente como asunto concluido.” Pero, ¿cómo debería proceder la Procuraduría si, por ejemplo, los hechos denunciados no constituyen, de una manera clara y evidente, una violación o incumplimiento de ninguna de las disposiciones jurídicas vigentes por cuya observancia la Procuraduría debe velar? ¿O si los mismos hechos denunciados son en esos momentos materia de un procedimiento administrativo disciplinario o de un procedimiento judicial que se encuentran pendientes ante la autoridad competente?

Los principios legales que rigen los procedimientos de la Procuraduría permiten fundamentar una respuesta positiva a una pregunta como ésta, en especial el principio de economía. En efecto, recuérdese que los procedimientos de la Procuraduría se regirán por los principios de simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad, salvaguardando el legítimo interés de toda persona para solicitar la defensa y protección de su derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.⁸⁹

En todo caso, sería a todas luces conveniente que esta facultad de la Procuraduría fuera regulada en la Ley o, en su defecto, en el Reglamento, de modo cuidadoso, con el propósito de dar plena satisfacción a todos los principios antes mencionados. La similitud de la situación aconsejaría que se siguieran los mismos criterios que sigue la Ley cuando faculta exclusivamente al Procurador para iniciar de oficio un procedimiento y el Reglamento cuando le proporciona al Procurador la posibilidad de que sea auxiliado para ese efecto por una Comisión, de manera de asegurar que en estos casos quede a salvo el legítimo interés de toda persona para solicitar la defensa y protección de su derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

La denuncia presentada que es de la competencia de la Procuraduría y que cumple con los requisitos del caso y ha sido ratificada oportunamente, debe ser admitida a tramitación por la Procuraduría, como lo ordena el artículo 24 de la Ley. Ello debe hacerse mediante una resolución que debe ser expedida “en un término no mayor de diez días hábiles contados a partir de la recepción de la misma”. Así lo establece el párrafo segundo del artículo 24 del Reglamento. En caso de que se hubiera

hecho la prevención a que se refiere el párrafo primero del mismo precepto reglamentario, ese plazo no correrá durante los cinco días hábiles de que el promovente dispone para ese efecto.

En el supuesto de que la denuncia no sea admitida a tramitación, con arreglo al artículo 24 de la Ley la Procuraduría debe informar al interesado “sobre las razones que motivaron el mismo.”

Por último, cabe decir que la admisión de la denuncia supone su radicación en la Procuraduría, de acuerdo con el significado que habitualmente se le asigna a esta palabra. La LOPAOT utiliza la expresión “radicación” en su artículo 25 para prescribir que, “una vez admitida la denuncia, se radicará y se procederá a investigar los actos, hechos u omisiones, solicitados por el promovente.” Esta disposición es reiterada por el también artículo 25 del Reglamento, donde se prescribe que, “una vez ratificada y admitida la denuncia se procederá a su radicación e investigación”. La ratificación es también mencionada en el artículo 28 de la LOPAOT, cuando establece que la audiencia de conciliación se llevará a cabo dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha de “radicación” de la denuncia. Estas dos referencias de la LOPAOT a la “radicación” de la denuncia crean la duda de si se trata de algo distinto a la “admisión” de la misma denuncia. Si así fuera, habría que preguntarse que significa en este caso “radicación” de la denuncia o, simplemente, una consecuencia natural e inmediata de la admisión. En el primer caso, una respuesta posible sería que la radicación consiste en el acto de turnar la denuncia que ha sido ratificada y admitida a tramitación en la Subprocuraduría que corresponda. Como quiera que sea, se trata de un punto que amerita una aclaración.

II. Inicio de oficio del procedimiento

Como se dijo más atrás, el procedimiento se puede iniciar de oficio, cuando el Procurador así lo determine (artículo 18). La Procuraduría puede incluso atender denuncias consignadas en los medios de comunicación, en casos de especial relevancia (artículo 23). En este último supuesto, cabe entender que corresponde también al Procurador hacer esta determinación.

El Reglamento regula esta situación en su artículo 17, que a la letra dispone: “La o el Procurador determinará en qué casos la Procuraduría iniciará sus actuaciones de oficio, para lo cual, podrá ser auxiliado por una comisión conformada por las o los Subprocuradores, la o el Coordinador de Participación Ciudadana y Difusión y la o el Coordinador de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias (párrafo primero). Y agrega: “Asimismo dicha Comisión atenderá las denuncias consignadas en los medios de comunicación de acuerdo a lo previsto en el artículo 23 de la Ley.”

Esta facultad que el artículo 18 de la LOPAOT le confiere al Procurador le permitiría suplir las deficiencias que pudieran presentar las denuncias, como por ejemplo en el caso de que no se pudiera acreditar debidamente el interés jurídico del denunciante. En esta hipótesis, el Procurador podría, sin perjuicio de declarar improcedente la denuncia por no provenir de la “parte interesada”, iniciar el procedimiento de oficio.

Un punto que se presta a dudas es el relativo a si el Procurador podría hacer uso de esta facultad para continuar un procedimiento que ya se ha iniciado, dado que el artículo 18 de la LOPAOT, al atribuírsela, se refiere al “inicio” de las actuaciones de la Procuraduría. La cuestión podría suscitarse, por ejemplo, en el caso de que hubiera dentro del procedimiento una conciliación que no subsane la violación o incumplimiento de que se trate. En efecto, el artículo 27 de la LOPAOT establece que “el trámite de la denuncia se considera concluido cuando”, entre otros casos, “las partes concilien sus

intereses” (fracción I). Pero, la verdad es que la conciliación puede concluir el procedimiento sólo en lo que se refiere a los derechos de los cuales las partes pueden disponer, de modo que la Procuraduría debería continuar el procedimiento y, en su caso, expedir la recomendación que corresponda. Por tanto, no tendría que recurrir en estos casos al ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 18 de la LOPAOT. Lo mismo cabría decir en los casos de desistimiento del denunciante.

La cuestión se plantearía, más bien, en los casos en que de la investigación se acreditara la existencia de otros hechos que implican una violación o incumplimiento de la legislación por cuya observancia debe velar la Procuraduría y que no han sido materia de la denuncia. En estos casos, parecería que la PAOT, por las mismas razones por las que está facultada para iniciar de oficio un procedimiento, debería entenderse facultada para extender su investigación a otros hechos distintos de los denunciados e, incluso, como se dice más adelante, para extender su resolución a esos hechos. Pero, al igual que en otros casos, cabe decir que sería deseable que este punto fuera considerado en una futura modificación de la LOPAOT.

12. Etapa de la prueba

Establece el artículo 5° de la LOPAOT que la Procuraduría tiene, entre otras atribuciones, la de “conocer e investigar sobre actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación en materia ambiental y del ordenamiento territorial” (fracción III).

Para ese efecto, la misma LOPAOT le confiere a la Procuraduría la atribución de realizar visitas de verificación y le asigna a los funcionarios de la Administración Pública los deberes de auxiliar a la Procuraduría y rendir los informes que le solicite, así como permitirle el acceso a los documentos que sean necesarios.

La atribución de llevar a cabo visitas de verificación se encuentra prevista en la fracción IV del artículo 5°, cuyo párrafo primero establece que le corresponde a la Procuraduría “realizar visitas de verificación en situaciones de emergencia, o cuando exista denuncia presentada y ratificada ante la Procuraduría, a efecto de determinar la existencia o no de la infracción; y dictar las resoluciones correspondientes”, agregando el párrafo segundo de la misma fracción que, “en los casos en que las facultades de verificación estén conferidas a otras autoridades locales, la Procuraduría solicitará que realicen las visitas respectivas.”

Por su parte, los deberes de los funcionarios de la Administración Pública se encuentran previstos en el artículo 20, cuyo párrafo primero dispone que dichos funcionarios “están obligados a auxiliar en forma preferente y adecuada al personal de la Procuraduría en el desempeño de sus funciones, y rendir los informes que se les soliciten en el término establecido en la presente Ley.” Agrega el párrafo segundo del mismo precepto legal: “El acceso a los documentos y las solicitudes de información deberán estar debidamente justificados, y referirse a las quejas específicas objeto de la investigación correspondiente.” Y concluye su párrafo tercero: “Cuando no sea posible proporcionar los informes solicitados por la Procuraduría, el hecho deberá acreditarse por escrito haciendo constar las razones.”

Pues bien, en lo que se refiere propiamente al procedimiento, prescribe el párrafo primero del artículo 25 de la LOPAOT que, “una vez admitida la denuncia, se radicará y se procederá a investigar los actos, hechos u omisiones, solicitados por el promovente, en un plazo no mayor de 30 días hábiles, durante los cuales se realizará la visita de verificación correspondiente cuando así proceda y

en los casos en que no esté conferida a otras autoridades, en los términos que establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y su Reglamento de Verificación Administrativa.”

Por su parte, el párrafo segundo del mismo artículo 25 dispone que “la visita de verificación y el acta levantada por motivo de ésta, pasará a calificación y resolución, que emitirá la Procuraduría, la que deberá estar debidamente fundada y motivada dentro de los plazos que indica el presente artículo, y notificará el resultado al denunciante de la misma.”

Finalmente, el párrafo tercero del mencionado artículo 25 preceptúa que, “en aquellos casos en que las facultades de verificación estén conferidas a otras autoridades, la Procuraduría solicitará que se realicen las visitas de verificación respectivas, las cuales resolverán conforme a sus atribuciones e informará del resultado al denunciante y a la Procuraduría.”

Esta escueta regulación de la etapa de la prueba por parte de la LOPAOT es complementada por su Reglamento, que destina algunos artículos a esta materia, aclarando ciertas cuestiones que plantean los preceptos de la Ley. Las normas del Reglamento que se refieren a esta materia abordan los siguientes temas: (i) cuestiones generales de la prueba; (ii) informe de la autoridad señalada como responsable; y (iii) visita de verificación.

(i) Cuestiones generales de la prueba.

La Ley no se refiere a este tema, sino que se limita a regular el informe de la autoridad señalada como responsable y la visita de verificación como los medios de prueba, por excelencia, en este campo. El Reglamento, por su parte, aclara que, sin perjuicio de las pruebas que ofrezca el denunciante y la propia autoridad señalada como presuntamente responsable, la Procuraduría podrá actuar de oficio y producir todo tipo de pruebas. En efecto, dispone su artículo 34 lo que sigue: “Para el efecto de documentar debidamente las evidencias en un expediente de denuncia, la Procuraduría podrá allegarse y desahogar todo tipo de pruebas que resulten indispensables y que sean posible desahogar para el mejor conocimiento de los hechos. Asimismo, tanto el denunciante como la parte señalada como presunta responsable, podrán ofrecer las pruebas que estimen pertinentes, contando el primero con seis días hábiles a partir de la fecha de la radicación de la denuncia, y la segunda con seis días hábiles contados a partir de que sea notificada, a menos que constituyan pruebas supervenientes, en cuyo caso la Procuraduría decidirá sobre su admisión en un término no mayor de tres días hábiles, a partir de su ofrecimiento.” En ese sentido, parece conveniente recordar que el mismo Reglamento, al regular los requisitos de la denuncia en su artículo 22, prescribe que en ese escrito se deben señalar las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

El precepto reglamentario que se acaba de transcribir debe interpretarse teniendo en cuenta lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 56 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en el sentido de que “en los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional a cargo de la autoridad; y las que sean contrarias a la moral, al derecho o las buenas costumbres...”.

Ni la Ley ni el Reglamento establecen reglas para la producción de las pruebas que no sean los informes de la autoridad presuntamente responsable o de las visitas de verificación, salvo en materia

de plazos para ofrecerlas, como se ha visto más atrás. En este punto, el Reglamento es contradictorio, pues la fracción V de su artículo 5° exige que la denuncia cumpla con el requisito de ofrecer las pruebas de que se valdrá el denunciante y el artículo 34 recién transcrito le permite al denunciante ofrecer pruebas dentro de los seis días hábiles siguientes a la radicación de la denuncia.

Este vacío podría ser suplido por las disposiciones pertinentes de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que se aplican “cuando en los ordenamientos jurídicos aplicables o en el Manual, no esté detallado expresamente el debido proceso legal” (artículo 57, párrafo primero). Estas reglas dicen lo siguiente:

(a) La autoridad competente acordará dentro de los tres días hábiles siguientes el ofrecimiento de las pruebas, señalando día y hora para la celebración de la audiencia de admisión y desahogo de pruebas y alegatos, misma que deberá verificarse dentro de los siete días hábiles siguientes a que se notifique el acuerdo en el que se admitan las pruebas. Sólo en caso de que se requiera la opinión de otra dependencia o entidad, la audiencia podrá llevarse a cabo dentro de un plazo mayor al señalado, que no podrá exceder, en todo caso, de veinte días hábiles (artículo 57, párrafo primero).

(b) La audiencia tendrá por objeto la admisión y desahogo de las pruebas ofrecidas, así como la recepción de los alegatos que formulen los interesados por sí o por medio de sus representantes o personas autorizadas. Concluida la audiencia, comparezcan o no los interesados, la autoridad emitirá la resolución del asunto, dentro del término de cinco días hábiles.

(c) En el caso de que la autoridad no tenga por ciertos los hechos afirmados por los interesados, acordará, dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción del escrito inicial, la apertura de un período probatorio de cinco días hábiles, notificando al interesado dicho acuerdo. La autoridad competente certificará el período de ofrecimiento de pruebas, realizando el cómputo correspondiente. En el caso de que no se ofrecieran pruebas, la autoridad lo hará constar y resolverá el asunto con los elementos que existan en el expediente. Si el interesado ofrece pruebas para corroborar los hechos que argumenta, la autoridad acordará y resolverá en los términos que establece el artículo 57 de esta Ley (artículo 58).

(ii) Informe de la autoridad señalada como responsable

Se ha dicho más atrás que, en este tema, la LOPAOT se limita a establecer un deber genérico de los funcionarios de la Administración Pública de “auxiliar en forma preferente y adecuada al personal de la Procuraduría en el desempeño de sus funciones,” lo que se haría efectivo a través de emisión de los informes que correspondan y se les soliciten en el término establecido en la Ley, así como el acceso a los documentos que sean pertinentes. Aquí sólo cabe agregar que, aunque la Ley no establece la oportunidad en que se deben solicitar dichos informes, su artículo 29 permite colegir que, al menos, ellos deberán requerirse antes de la celebración de la audiencia de conciliación, si fuera procedente ese trámite.⁹⁰

El Reglamento, en cambio, se ocupa con más detención de ésta y otras cuestiones vinculadas a los informes de las autoridades presuntamente responsables. En efecto, establece el Reglamento:

a) Que los informes se pueden solicitar a partir del momento en que las denuncias hayan sido admitidas y radicadas, por la Subprocuraduría que corresponda (artículos I I y I 2, fracción III en ambos casos).

b) Que en casos de urgencia, la solicitud se puede hacer a través de cualquier medio de comunicación electrónica (artículo 26 párrafo primero).

c) Que el informe deberá rendirse, en un plazo de seis días hábiles, contados a partir de que la autoridad reciba el requerimiento por escrito. Si a juicio de la Procuraduría la situación es urgente, dicho plazo podrá reducirse (artículo 26, párrafo segundo).

d) Que en el informe la autoridad señalada como presunta responsable debe hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones que se le imputan, la existencia de los mismos en su caso, así como la información que considere necesaria para la documentación del asunto y acompañar, en su caso, copias certificadas de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe (artículo 27, párrafo primero)

e) Que la falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, tendrá el efecto de que la Procuraduría al dictar su recomendación presumirá ciertos los hechos materia de la denuncia, salvo prueba en contrario.

(iii) Visitas de verificación.

Como se ha visto, la fracción IV del artículo 5° de la LOPAOT incluye entre las atribuciones de la Procuraduría la facultad de realizar visitas de verificación en situaciones de emergencia, o cuando exista denuncia presentada y ratificada ante la Procuraduría – salvo que las facultades de verificación estén conferidas a otras autoridades locales, en cuyo caso debe solicitar a éstas las lleve a cabo -, a efecto de determinar la existencia o no de la infracción, lo que es reiterado y complementado por el artículo 25 de la misma Ley, todo ellos transcritos más atrás.

De esos preceptos legales resulta que la Procuraduría está facultada, a menos que esta atribución le corresponda a otra autoridad local, para realizar visitas de verificación cuando: a) exista denuncia presentada y ratificada ante la propia Procuraduría; y b) en casos de emergencia, aunque no haya denuncia presentada y ratificada. La visita de verificación, de la que se levantará un acta, debe llevarse a cabo en un plazo no mayor de 30 días hábiles, en los términos que establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y su Reglamento de Verificación Administrativa. La visita de verificación y el acta levantada por motivo de ésta, pasará a calificación y resolución, que emitirá la Procuraduría, la que deberá estar debidamente fundada y motivada dentro de los plazos que indica el presente artículo, y notificará el resultado al denunciante de la misma.

El Reglamento no contiene reglas sobre la materia, como no sean las que se refieren a las facultades de la Subprocuraduría de Protección Ambiental y de la Subprocuraduría de Ordenamiento del Territorio para participar en las visitas de verificación,⁹¹ así como una disposición que reitera la facultad que el artículo 25 de la LOPAOT, antes transcrito, le asigna a la Procuraduría para iniciar los procedimientos de verificación.⁹²

13. Etapa del análisis de la prueba

Independientemente de la cuestión de la “oscuridad” de la denuncia – que como se ha visto se regula en el artículo 24 del Reglamento como un asunto de admisibilidad -, el artículo 33 del mismo Reglamento trata la cuestión de los “datos o informaciones ambiguas, incompletas o incorrectas” que se desprendiera de la propia denuncia que se investiga, cuando dichos datos o informaciones “provoquen un conflicto de interpretación o que no se sujeten a los ordenamientos legales aplicables al caso”. En esos casos, el artículo recién mencionado artículo 33 del Reglamento prescribe que “la Procuraduría enviará una solicitud de aclaración a las partes, en un plazo no mayor de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente al que aquella hubiese tenido conocimiento de dichos datos o informaciones”.

La ubicación de ese precepto dentro de la sección cuarta “De las pruebas” del Reglamento, conduce a la conclusión de que el precepto reglamentario se está refiriendo a datos o informaciones mencionados en la denuncia, que a la luz de las pruebas producidas pueden ser considerados “ambiguos, incompletos o incorrectos”, así como de que la “solicitud de aclaración” de la Procuraduría es un equivalente, procesalmente hablando, a las llamadas “medidas para mejor resolver” que los jueces pueden adoptar cuando, al analizar las pruebas, las estiman insuficientes o incompletas para la formación de su convicción.

Ello sin perjuicio de la facultad de la Procuraduría, prevista inmediatamente a continuación en el artículo 34 del Reglamento, para “allegarse y desahogar todo tipo de pruebas que resulten indispensables y que sean posible desahogar para el mejor conocimiento de los hechos...”. Esta atribución, que ha sido comentada más atrás, puede ser ejercida por la Procuraduría en cualquier etapa del procedimiento, pero antes de expedir su resolución final.

Como quiera que sea, es importante tener presente que el Reglamento establece reglas para la valoración de la prueba generada durante la investigación, sea por iniciativa de las partes, sea por iniciativa de la Procuraduría. En efecto, dispone el artículo 35 del Reglamento que la Procuraduría deberá valorar dichas pruebas “en su conjunto de acuerdo con los principios de la lógica, la experiencia y de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos denunciados o reclamados.”

Esto elimina la posibilidad de la arbitrariedad en la apreciación de las pruebas, en la medida de que ellas no pueden ser valoradas de manera aislada o con exclusión de algunas de ellas – con la excepción de aquellas que son ilegales -, así como con en ciertas reglas que provienen de la lógica y de la experiencia.⁹³

Para concluir, parece necesario recordar que, como se ha dicho más atrás, al dictar su recomendación la Procuraduría debe tener por ciertos los hechos materia de la denuncia, salvo prueba en contrario, si no se ha hecho entrega del informe o de la documentación que lo apoye, o si ha habido un retraso injustificado en su presentación (artículo 27, párrafo segundo). Como también se ha dicho más atrás, el informe debe rendirse en un plazo de seis días hábiles, contados a partir de que la autoridad reciba el requerimiento por escrito, salvo que por la urgencia de la situación ese plazo haya sido reducido por la Procuraduría (artículo 26, párrafo segundo). La aplicación del precepto del párrafo segundo del artículo 27 es difícilmente justificable, a menos que suponga que en estos casos el informe se tiene por no presentado.

14. Etapa de la conciliación

Una variable del procedimiento que se inicia con la admisión de la denuncia, es la conciliación. En efecto, entre las atribuciones de la Procuraduría figura, como se ha dicho más atrás, “promover y procurar la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados de la aplicación de las leyes, reglamentos, normatividad, programas y otros ordenamientos aplicables en materia ambiental y del ordenamiento territorial” (artículo 5°, fracción X, de la LOPAOT).

La conciliación es un mecanismo que se incorporó a la legislación ambiental, en un plano federal, con motivo de las modificaciones de 1996 a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Esas modificaciones le dieron un nuevo texto al artículo 196, que pasó a formar parte del capítulo VII, sobre “denuncia popular”, del Título VI de la LGEEPA. Dispone ese precepto: “Cuando una denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá sujetar la misma a un procedimiento de conciliación. En todo caso, se deberá escuchar a las partes involucradas.” De esta manera, se asignaron a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente las facultades de conciliador y la conciliación fue mencionada expresamente, en el artículo 199 de la LGEEPA, entre las causas de conclusión de los expedientes de denuncia popular.

La Ley Ambiental del Distrito Federal, por su parte, al regular en sus artículos 80 a 84 una institución equivalente a la denuncia popular – aunque bajo la denominación de “denuncia ciudadana” y no de denuncia popular, como lo hizo en 1996 la Ley que la precedió -, no incluyó el mecanismo de la conciliación. Sin embargo, como se ha recordado muchas veces, la fracción I del artículo 4° de la LADF establece que en todo lo previsto por esta Ley serán supletorias las disposiciones de la LGEEPA. Por tanto, debe entenderse que, cuando una denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público, se podrá sujetar esa denuncia a un procedimiento de conciliación.

La LOPAOT destina tres preceptos al mecanismo de la conciliación.

El primero de ellos es el artículo 28, que dispone: “La Procuraduría, en los casos en que por la naturaleza de la denuncia se considere necesario, buscará avenir los intereses de las partes, a partir de la audiencia celebrada en las instalaciones de la Procuraduría, dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha de radicación de la denuncia.”

El segundo de ellos es el artículo 29 de la Ley, que establece la participación que le cabe en la audiencia al conciliador designado para la atención del asunto, la que consiste en: (i) presentar a las partes un resumen de la denuncia y del informe de la autoridad, en caso de que se hubiese requerido; (ii) señalar los elementos comunes y los puntos de controversia; y (iii) proponer, de forma imparcial, opciones de solución. Aunque quizás sea innecesario decirlo, el conciliador no es un juzgador y, en consecuencia, sus funciones se limitan a facilitar un acuerdo entre las partes, evitando cualquier manifestación que pudiera interpretarse como una decisión de la Procuraduría sobre el fondo del asunto. El precepto concluye señalando que de toda audiencia se levantará el acta respectiva.

El tercero de ellos es el artículo 30 de la Ley, cuyo párrafo primero dispone que, si en la audiencia de conciliación las partes llegan a un acuerdo, “se concluirá la denuncia mediante la firma del convenio

respectivo el cual deberá estar ajustado a derecho”. El precepto reitera lo dicho en el artículo 27 de la propia Ley, que al regular las causas de conclusión de lo que llama “el trámite de la denuncia”, incluye, en primer término, el hecho de que “las partes concilien sus intereses”. En todo caso, si hubiera incumplimiento del acuerdo, quedarán a salvo los derechos de las partes para que los hagan valer ante la instancia correspondiente, como lo precisa el mismo precepto legal. Si en la audiencia no se logra la conciliación, la Procuraduría deberá continuar con el trámite de la denuncia, para determinar lo que en derecho proceda. Así lo puntualiza el párrafo segundo del artículo 30.

Estos preceptos legales plantean algunos importantes problemas de interpretación.

El primer problema de interpretación se refiere a los casos en que sería procedente el mecanismo de conciliación. Como se dijo, el artículo 28 autoriza este mecanismo en los casos en que, “por la naturaleza de la denuncia”, la Procuraduría considere necesario “avenir los intereses de las partes”. La referencia que ese precepto legal hace a la “naturaleza de la denuncia” permitiría concluir, con base en la aplicación a manera de disposición supletoria del recién transcrito artículo 196 de la LGEEPA, que la conciliación procedería sólo cuando la denuncia “no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social”.

Sin embargo, parecería que la letra y el espíritu del artículo 28 de la LOPAOT indican otra cosa. En efecto, repárese en que el texto de ese precepto nos dice que la Procuraduría, cuando por la naturaleza de la denuncia “se considere necesario”, buscará avenir los intereses de las partes, esto es, abre la posibilidad de que medie una reflexión sobre la oportunidad de promover una conciliación y, por tanto, de que con base en esa reflexión, la Procuraduría determine la conveniencia de intentar un avenimiento de los intereses de las partes. Dicha conciliación, obviamente, sólo podrá referirse a los intereses de que las partes pueden, jurídicamente, disponer y, por tanto, no podrá comprender, utilizando la terminología del artículo 196 de la LGEEPA, “violaciones a la normatividad ambiental”, ni materia que afecten “cuestiones de orden público e interés social”. En ese sentido, el artículo 28 de la LOPAOT parece no excluir la posibilidad de una conciliación que, de una manera parcial, ponga término al conflicto que ha motivado la denuncia, como sería el caso del avenimiento que se alcanza en materia de reparación de los daños. Así entendido, la referencia que el precepto hace a “las partes”, comprende a todos los involucrados en la denuncia, como son los particulares y las propias autoridades.

Por eso, la norma contenida en la fracción I del artículo 27 de la LOPAOT, que establece que “el trámite de la denuncia se considera concluido cuando”, entre otros casos, “las partes concilien sus intereses”, se aplica sólo en los casos en que el avenimiento se refiere a los derechos de los que los involucrados en la denuncia pueden disponer libremente y no existe de por medio violaciones a la normatividad ambiental, ni afectaciones a cuestiones de orden público e interés social. Si existieran estas violaciones o afectaciones, la Procuraduría no podría considerar concluido el procedimiento y, en caso de que el denunciante manifestara expresamente su desistimiento – que es otra de las causas de conclusión del “trámite de la denuncia” (artículo 27, fracción IV) - , el Procurador tendría la posibilidad y el deber, en el ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 18 de la LOPAOT, de continuar de oficio el procedimiento.

Se trata de cuestiones no sólo teóricas, sino también prácticas. En uno de los casos ya concluidos se planteó esta cuestión y, no obstante que la Procuraduría promovió y obtuvo de manera exitosa una conciliación entre la parte interesada en la denuncia y la autoridad presuntamente responsable – en el sentido de que se reparó el daño causado por dicha autoridad al denunciante -, el procedimiento siguió adelante y culminó con la expedición de una recomendación dirigida a dicha autoridad para que observara las disposiciones locales que exigen, en casos como el que era materia de la denuncia, la evaluación del impacto ambiental, lo que no se había hecho.

En cambio, en otro de los casos ya concluidos, la Procuraduría promovió y obtuvo de manera exitosa una conciliación entre la parte interesada en la denuncia y la autoridad presuntamente responsable – que nuevamente consistió en la reparación del daño causado -, pero dio por terminado el procedimiento con base en lo dispuesto en el artículo 30 de la LOPAOT, que agrega a lo establecido en la recién mencionada fracción I del artículo 27 de la Ley, lo siguiente: “Si las partes llegasen a un acuerdo se concluirá la denuncia mediante la firma del convenio respectivo el cual deberá estar ajustado a derecho... (párrafo primero)”. Sin embargo, hay que decir que en este caso la infracción denunciada había sido subsanada mediante la emisión de la autorización omitida, incluso antes de que se presentara la denuncia.

El Reglamento, por su parte, complementa estas disposiciones estableciendo que corresponde a la respectiva Subprocuraduría llevar a cabo las audiencias de conciliación, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley y suscribir los convenios respectivos (artículos 11 y 12, fracción VI en ambos casos), así como que se notificará a las partes con 48 horas de anticipación la fecha y hora de la audiencia y que en la audiencia deberán estar presentes las partes o en su caso los representantes legales debidamente acreditados y el conciliador de la Procuraduría (artículos 28, 29 y 30). Finalmente, dispone el Reglamento que “sólo se celebrará una audiencia de conciliación por cada denuncia, la cual podrá diferirse hasta en dos ocasiones por causas justificadas. Si no se llegara a acuerdo, se continuará con la investigación y trámite de la denuncia (párrafo primero)”, puntualizando que “la fase conciliatoria concluirá con un convenio o con la emisión de la resolución correspondiente”(párrafo segundo).

Por último, parece necesario referirse a la cuestión del mérito ejecutivo de la respectiva acta, esto es, a la cuestión de si dicha acta lleva, procesalmente hablando, aparejada ejecución y, por tanto, permite la utilización de la vía ejecutiva para exigir el cumplimiento de las obligaciones de que ella da cuenta. Del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal se desprende que en estos casos estaríamos en presencia de un instrumento público, en los términos del artículo 327 de ese Código, donde se dispone que son documentos públicos, entre otros, “los documentos auténticos, libros de actas, estatutos, registros y catastros que se hallen en los archivos públicos, o los dependientes del Gobierno Federal, de los Estados, de los Ayuntamientos o del Distrito Federal” (fracción III), así como “las certificaciones de constancias existentes en los archivos públicos expedidas por funcionarios a quienes compete” (fracción V). Por su parte, el artículo 443 del mismo Código prescribe que llevan aparejada ejecución, además de las escrituras públicas, “los demás instrumentos públicos que conforme al artículo 333 hacen plena prueba”. Y este último precepto legal, a su vez, dispone a la letra lo que sigue: “Los instrumentos públicos que hayan venido al pleito sin citación contraria, se tendrán por legítimos y eficaces, salvo que se impugnare expresamente su autenticidad o exactitud por la parte a

quien perjudiquen. En este caso, se decretará el cotejo con los protocolos y archivos, que se practicará por el Secretario, constituyéndose, al efecto, en el archivo o local donde se halle la matriz a presencia de las partes, si concurrieren, a cuyo fin se señalará previamente el día y la hora, salvo que el juez lo decretare en presencia de los litigantes o se hiciera en el acto de la audiencia de pruebas (párrafo primero).”

En consecuencia, las constancias del acta de conciliación de que disponga la parte interesada en exigir su cumplimiento son instrumentos públicos y podrían considerarse un título ejecutivo y, por tanto, llevar aparejada ejecución, si la parte contraria no impugna su autenticidad o exactitud. Si lo hace, será menester que se decrete y lleve a cabo un cotejo con los protocolos o archivos en que se encuentre el acta de conciliación. Hay que advertir que la misma regla se aplica a las actuaciones judiciales de toda especie y, en general, a todos los documentos públicos.

No está demás señalar, sin embargo, que la Procuraduría carece de facultades para perseguir el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los acuerdos a que lleguen las partes interesadas en la conciliación que se lleven a cabo ante ella. Sería conveniente reflexionar sobre la conveniencia de incluir en una reforma la mencionada facultad, junto con otras atinentes a una mayor participación de la Procuraduría en el cumplimiento de las disposiciones ambientales y del ordenamiento territorial del Distrito Federal.

La LOPAOT no se pone en el caso de que la conciliación fuera propuesta directamente por los interesados a la Procuraduría u homologada por ésta, de modo que, necesariamente, ella debe ser enfocado como una variable del procedimiento, que es lo que aquí se ha hecho. Sería oportuno que una futura modificación de la Ley considerara este punto, porque es evidente que la conciliación puede contribuir de manera importante a la solución de los conflictos jurídico-ambientales, con consecuencias positivas para los intereses de los ciudadanos y del propio gobierno del Distrito Federal.

Una de las ventajas de la conciliación – como lo están poniendo de manifiesto los conflictos en que ha intervenido la Procuraduría, no obstante su aún escaso número -, es precisamente el espacio que abre para la reparación del daño ambiental, que en los hechos y en el derecho carece de un espacio jurídico adecuado para su tratamiento. En efecto, son conocidos los obstáculos que presenta el proceso civil para hacer efectiva las responsabilidades de esa naturaleza. Este problema no ha sido resuelto por la legislación ambiental del Distrito Federal. En efecto, aunque la reparación del daño figura entre las sanciones administrativas que prevé la Ley Ambiental del Distrito Federal (artículo 213, fracción V), la verdad es que ese tema no es regulado por dicha Ley, ni podría haberlo sido porque la condena por el daño ambiental implica un juzgamiento de la responsabilidad civil, lo que es atribución que corresponde exclusivamente a los tribunales de justicia. Por eso, en un plano federal se ha comenzado a optar por lo que alguna vez se han denominado los “camino administrativos y penales para la reparación del daño ambiental”.⁹⁴

En efecto, las insuficiencias para la reparación del daño ambiental en sede civil, ha generado, en México y otros países de América Latina, la existencia de un conjunto de medidas administrativas y penales que, de alguna manera, están contribuyendo a paliar dichas insuficiencias.

En efecto, es cada vez más común que se faculte a la autoridad, en sede administrativa, para adoptar algunas medidas que procuren prevenir la ocurrencia de un daño o poner término a un daño que se está produciendo. En el caso de la legislación mexicana así sucede con las llamadas “medidas correctivas o de urgente aplicación” y las “medidas de seguridad”. Mediante las primeras, la autoridad administrativa, en el curso de un procedimiento, puede disponer que el administrado adopte de inmediato las medidas necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas (artículo 160 de la LGEEPA). Mediante las segundas, la autoridad administrativa puede decretar, durante un procedimiento, clausuras, aseguramientos precautorios y neutralizaciones de materiales o residuos peligrosos (artículo 170 de la LGEEPA).

También es frecuente que las propias sanciones administrativas sean utilizadas para reparar, en algún sentido, el daño ambiental. En el caso de la legislación mexicana, el párrafo final del artículo 173 de la LGEEPA establece que la autoridad puede darle al infractor la opción de no pagar la multa si realiza inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales. Con ello se privilegia, como lo dice la exposición de motivos de las modificaciones de 1996 que incorporaron ese precepto a la Ley, “las conductas que tengan efectos directos sobre las condiciones del medio ambiente”. Más aún, la aplicación de las sanciones administrativas debe ir acompañada del mandato para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, así como del establecimiento de un plazo para ese efecto. Si vencido ese plazo subsisten, pueden imponer multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido (artículo 171 de la LGEEPA). Pero, como es obvio, esto no subsana la indemnización de los daños y perjuicios causados.

Lo mismo ocurre en sede penal, donde cada vez es más habitual que se faculte a los jueces para imponer algunas medidas adicionales a las penas previstas, en correspondencia con la tendencia general del derecho ambiental de buscar la solución de los problemas ambientales antes que la represión de quienes los generan. En el caso de México, el párrafo primero del artículo 421 del Código Penal prescribe, desde 1996, que el juez podrá, sin perjuicio de la aplicación de la pena prevista para el delito de que se trate, imponer alguna o algunas de las siguientes medidas: 1) la realización de las acciones necesarias para restablecer las condiciones de los elementos naturales que constituyen los ecosistemas afectados, al estado en que se encontraban antes de realizarse el delito; 2) la suspensión, modificación o demolición de las construcciones, obras o actividades, según corresponda, que hubieren dado lugar al delito ambiental respectivo; 3) la reincorporación de los elementos naturales, ejemplares o especies de flora y fauna silvestre, a los hábitat de que fueron sustraídos; y 4) el retorno de los materiales o residuos peligrosos o ejemplares de flora y fauna silvestres amenazados o en peligro de extinción, al país de origen, considerando lo dispuesto en los tratados y convenciones internacionales de que México sea parte.

15. Etapa de la resolución. Otras maneras de concluir el procedimiento

Agotada la investigación o, en su caso, la conciliación, la Procuraduría debe emitir una resolución. Esta resolución puede desestimar la denuncia por no haberse acreditado una violación o incumplimiento de las disposiciones ambientales o del ordenamiento territorial del Distrito Federal o, en caso contrario, emitir una recomendación y/o una sugerencia.

Establece el artículo 31 de la LOPAOT que procederá la formulación de una recomendación o sugerencia cuando de los hechos investigados resulte que actos u omisiones de alguna autoridad han puesto en peligro “la salvaguarda del legítimo interés del derecho a gozar de un ambiente adecuado para el desarrollo, salud y bienestar de toda persona” y, asimismo, “cuando se contravengan disposiciones legales del ordenamiento territorial”.

La diferencia entre “recomendaciones” y “sugerencias” la establecen las fracciones VI y VII del artículo 5° de la LOPAOT. En efecto, las primeras se dirigen a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental y de ordenamiento territorial, así como para la ejecución de las acciones procedentes derivadas de la falta de aplicación o incumplimiento de la Ley Ambiental del Distrito Federal y del Título Cuarto de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, determinada por la Procuraduría, mientras que las segundas se dirigen a la Asamblea Legislativa y a las autoridades judiciales para su consideración en los procedimientos, recursos, iniciativas de ley, proposiciones legislativas o de cualquier otro asunto de su competencia relacionados a la protección del ambiente y el ordenamiento territorial.⁹⁵

No obstante su diversa naturaleza, las recomendaciones y sugerencias son reguladas conjuntamente por los artículos 32 y 33 de la LOPAOT, lo que, además de la confusión que ello genera, podría conducir a concluir que las sugerencias sólo pueden ser la consecuencia de la investigación de una denuncia.

El primero de esos preceptos prescribe que “para la formulación de la recomendación o sugerencia deberán analizarse los hechos, argumentos y pruebas, así como las diligencias practicadas y que se practiquen para determinar si las autoridades o servidores han violado o no las disposiciones administrativas materia de la denuncia, al incurrir en actos u omisiones ilegales o erróneas, o dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados.”

Por su parte, el segundo de esos preceptos dispone que la recomendación o sugerencia debe contener: (i) la narración sucinta de los hechos origen de la denuncia; (ii) la descripción de la situación jurídica general en la que encuadre la conducta de la autoridad responsable; (iii) las observaciones, pruebas y razonamientos jurídicos en que se soporte la violación; y (iv) el señalamiento de las acciones concretas que se solicitan que la autoridad lleve a cabo para observar la aplicación correcta de la legislación vigente en materia ambiental y del ordenamiento territorial, respecto del caso en cuestión.

Es evidente que estas exigencias deberían ser aplicadas a las sugerencias sólo cuando ellas se refieren a algún caso concreto que haya motivado su intervención, lo que ocurrirá cuando la sugerencia está dirigida a una autoridad judicial para su consideración en algún procedimiento o recurso pendiente ante ella, en los casos en que ello sea procedente. En efecto, en principio, un “Ombudsman” no puede intervenir en las funciones propias de los tribunales de justicia. Este punto ha sido debatido extensamente entre nosotros con motivo de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De los artículos 32 y 33 se desprende que la resolución de la Procuraduría debe fundarse y motivarse en el mérito de las pruebas que obran en el expediente y en las disposiciones vigentes sobre la materia. La primera de esas ideas está confirmada por el artículo 36 del Reglamento, donde se dispone que “las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, sugerencias

o resoluciones, estarán fundamentadas solamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.”

Una cuestión importante que plantean los preceptos que se están analizando, en especial el artículo 33 de la LOPAOT, es si la Procuraduría debe circunscribirse a resolver las pretensiones formuladas por el denunciante o, si por el contrario, puede extender su resolución a puntos no sometidos expresamente a su conocimiento. Se trata del principio de la congruencia que prevalece en el proceso civil y que prohíbe al juez fallar *ultra petita*. El hecho de que la Procuraduría puede actuar de oficio permite afirmar que el principio de la congruencia no tiene vigencia en este tipo de procedimiento y que, por tanto, la Procuraduría puede extender su resolución a violaciones o incumplimientos que no han sido mencionados por el denunciante y, en su caso, señalar acciones concretas diversas a las indicadas en la denuncia que la autoridad debería llevar a cabo, en el asunto de que se trata, para observar la aplicación correcta de la legislación vigente en materia ambiental y del ordenamiento territorial.

Una vez emitida la recomendación o sugerencia, se debe notificar de inmediato a la autoridad a la que vaya dirigida, a fin de que tome las medidas necesarias para su cumplimiento. La autoridad a la que se dirija la recomendación o sugerencia, deberá responder si la acepta o no en un plazo de 10 días hábiles y dispondrá de un lapso de quince días más para comprobar su cumplimiento. La autoridad o servidor público que haya aceptado la recomendación o sugerencia tendrá la responsabilidad de su total cumplimiento. Así lo establece el artículo 34.

El Reglamento complementa estas disposiciones legales con las siguientes normas: (i) corresponde a las Subprocuradurías elaborar proyectos de recomendaciones y sugerencias y remitirlos al Procurador para su aprobación (artículos 11 y 12, fracción XII en ambos casos); (ii) corresponde también a las Subprocuradurías “dar seguimiento a las recomendaciones y sugerencias que emita la Procuraduría en las materias de su competencia” (artículos 11 y 12, fracción XIX en ambos casos); (iii) la Procuraduría puede hacer públicas las recomendaciones y sugerencias que emita y podrá enviarlas para su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (artículo 18); y (iv) las recomendaciones que emita la Procuraduría, no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder conforme a los ordenamientos aplicables, ni suspenden o interrumpen sus plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad (artículo 19).

La emisión de la resolución y su notificación al denunciante constituyen el modo normal de concluir el procedimiento. Sin embargo, el procedimiento puede concluir, además, de otras maneras. En efecto, dispone el artículo 27 de la LOPAOT que “el trámite de la denuncia” se considerará concluido cuando concorra cualquiera de las circunstancias que enumera dicho precepto a lo largo de seis fracciones, a saber:

(i) Las partes concilian sus intereses. Esta hipótesis ha sido examinada más atrás, haciéndose la reserva de que, en estos casos, el procedimiento concluirá sólo respecto de los intereses de que las partes pueden disponer.

(ii) La dependencia, entidad o autoridad judicial, o en su caso el Poder Legislativo, dan respuesta al denunciante. El precepto razona con base en que la infracción en que se ha fundado la denuncia consiste en el retardo en la respuesta al denunciante, cualquiera que sea esa respuesta.

(iii) La Procuraduría emita resolución e informe al denunciante. Esto es lo que se ha denominado la manera normal de conclusión del procedimiento.

(iv) El denunciante manifieste expresamente su desistimiento. Aquí también cabe hacer la reserva de que el desistimiento sólo puede operar respecto de los intereses que son jurídicamente disponibles. No está demás recordar que el artículo 91 de la LPADF establece que “todo interesado podrá desistirse del procedimiento administrativo que promueva, cuando sólo afecte a sus intereses...”.

(v) La Procuraduría emita, y en su caso se haga pública, la recomendación respectiva. Esta hipótesis se encuentra comprendida, al igual de lo que sucedería con la emisión de la respectiva sugerencia, dentro de la hipótesis de la emisión de la resolución que corresponda, cualesquiera que sea su contenido ; y

(vi) Los demás casos previstos en las disposiciones legales aplicables. Esta hipótesis general comprende, por ejemplo, la caducidad del procedimiento, cuando ésta fuera procedente en los términos de la LPADF.

16. Etapa del cumplimiento de la recomendación o sugerencia

Como se acaba de decir, el artículo 34 de la LOPAOT establece que la autoridad o servidor público que haya aceptado la recomendación o sugerencia tendrá la responsabilidad de su total cumplimiento. La Procuraduría carece de la facultad de “imperio”, que le permitiría imponer el cumplimiento de sus recomendaciones o sugerencias. Se trata de una característica que es común a los *Ombudsman*. La fuerza de las resoluciones de la Procuraduría, por tanto, es puramente moral.

Esto no obsta a que la Procuraduría dé seguimiento a sus recomendaciones o sugerencias y, en su caso, lleve a cabo algunas acciones previstas en la Ley y el Reglamento para impulsar su cumplimiento. Por eso el Reglamento le asigna a las Subprocuradurías la recién mencionada facultad de dar seguimiento a las recomendaciones y sugerencias que emita la Procuraduría en las materias de su competencia. En el ejercicio de ese deber, las Subprocuradurías pueden establecer en las mismas recomendaciones o sugerencias que las autoridades o funcionarios de la Administración Pública informen sobre su cumplimiento.

Si del seguimiento que se haga resulta que las recomendaciones o sugerencias de que se trate no han sido cumplidas, total o parcialmente, la Procuraduría puede representar este incumplimiento y, en su caso, hacer públicas dichas recomendaciones o sugerencias, incluida su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Además, si se reiteran las violaciones o incumplimientos sobre los cuales han versado las respectivas recomendaciones o sugerencias, la Procuraduría puede iniciar, incluso de oficio, el procedimiento que corresponda para emitir otras recomendaciones o sugerencias. Todo ello con arreglo a las facultades antes analizadas que le concede la Ley y el Reglamento.

Por otra parte, no hay que perder de vista que el funcionario de la Administración Pública que, habiendo aceptado la recomendación o sugerencia, tiene la responsabilidad de dar total cumplimiento a las recomendaciones, incurre en responsabilidad oficial cuando omite dicho cumplimiento y, por consiguiente, se hace acreedor a las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Notas

⁶¹ Cf. el *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Año I, núm. 4, México, D.F., a 22 de marzo de 2001.

⁶² Dijo el presidente de la Comisión: “Tal vez es importante mencionar, que a raíz de los foros que se realizaron en la Comisión de Medio Ambiente (sic), se consideró ir un paso más allá. En los próximos meses buscaremos ampliar las facultades de la Procuraduría, para que vaya un paso más (sic) y estaremos trabajando en conjunto con los demás partidos y con el Poder Judicial del Distrito Federal, para que esta Procuraduría dé un paso más en la procuración de justicia ambiental, que es algo que estamos buscando.” Cf. el *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Año I, núm. 4, México, D.F., a 22 de marzo de 2001.

⁶³ “Autonomía” significa, desde un punto de vista etimológico, poder para darse sus propias normas, con independencia de otros, lo que está muy lejos de ocurrir con los organismos administrativos supuestamente autónomos. Por eso, una cierta doctrina administrativa ha preferido utilizar el vocablo “autarquía” – que significa gobierno propio -, para denominar la situación de algunos entes que, por razones de funcionamiento, se manejan con una cierta independencia, lo que supone personalidad jurídica y patrimonio propio.

⁶⁴ Disponen esas fracciones: “I. Recibir y atender las denuncias referentes a la violación o incumplimiento de las disposiciones jurídicas vigentes en materia ambiental y del ordenamiento territorial...III. Conocer e investigar sobre actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación en materia ambiental y del ordenamiento territorial; IV. Realizar visitas de verificación en situaciones de emergencia, o cuando exista denuncia presentada y ratificada ante la Procuraduría, a efecto de determinar la existencia o no de la infracción; y dictar las resoluciones correspondientes. En los casos en que las facultades de verificación estén conferidas a otras autoridades locales, la Procuraduría solicitará que realicen las visitas respectivas; V. Dar contestación debidamente fundada y motivada a la denuncia presentada y ratificada ante la Procuraduría, notificando del resultado de la verificación, de las medidas que se hayan tomado y, en su caso, de la imposición de la sanción respectiva; VI. Emitir recomendaciones ante las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental y de ordenamiento territorial, así como para la ejecución de las acciones procedentes derivadas de la falta de aplicación o incumplimiento de la Ley Ambiental del Distrito Federal y del Título Cuarto de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, determinada por la Procuraduría...”

⁶⁵ Prescribe esa fracción: “VII. Emitir sugerencias a la Asamblea Legislativa y a las autoridades judiciales para su consideración en los procedimientos, recursos, iniciativas de ley, proposiciones legislativas o de cualquier otro asunto de su competencia relacionados a la protección del ambiente y el ordenamiento territorial; “

⁶⁶ Establece esa fracción: “ X. Promover y procurar la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados de la aplicación de las leyes, reglamentos, normatividad, programas y otros ordenamientos aplicables en materia ambiental y del ordenamiento territorial;”

⁶⁷ Prescribe esa fracción: “II. Denunciar ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones o incumplimiento a la legislación administrativa y penal, en materia ambiental y del ordenamiento territorial;”

⁶⁸ Dispone esa fracción: “VIII. Formular y validar dictámenes técnicos y periciales respecto de daños y, en su caso de la reparación de los mismos, perjuicios ocasionados por violaciones o incumplimiento a las disposiciones jurídicas en materia ambiental y de ordenamiento territorial (sic); “

⁶⁹ Establece esa fracción: “IX. Informar, orientar y asesorar a la población respecto del cumplimiento y aplicación de las disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial; “

⁷⁰ Hasta ahora, ningún otro ordenamiento legal se refiere a la Procuraduría, con la excepción de la Ley Ambiental del Distrito Federal, en los términos señalados más atrás.

⁷¹ Por su parte, el concepto de “ordenamiento territorial” es definido en la fracción siguiente del mismo precepto legal como “el conjunto de las disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal, con los asentamientos humanos, las actividades y los derechos de sus habitantes, la zonificación y las normas de ordenación, así como la reglamentación en materia de construcciones, de imagen urbana, de equipamiento urbano, de impacto urbano y ambiental, y de anuncios”.

⁷² En la versión estenográfica de esa reunión se puede leer que el presidente de la Comisión, a petición del primer diputado que participó en el debate, aclaró que así era y que sería necesario, para ampliar las facultades de la Procuraduría, modificar otras leyes, proponiendo que la propia Comisión se ocupara de formular una iniciativa en ese sentido. Más adelante, se aprobó que la fracción dijera, en su parte final, “de” la sanción respectiva para dejar en claro que el precepto se refería a sanciones impuestas por otras autoridades.

⁷³ La Defensoría de Oficio, en los términos de su Ley Orgánica, es una unidad administrativa que depende de la Dirección General de Servicios Legales, la que a su vez está adscrita a la actual Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

⁷⁴ Aquí se genera, sin embargo, una contradicción, si se recuerda que el artículo 20 de la Ley Ambiental del Distrito Federal establece que sus habitantes “tienen derecho a disfrutar de un ambiente sano” y que las autoridades, en los términos de esa y otras Leyes “tomarán las medidas necesarias para conservar ese derecho”, esto es, establece expresamente este nuevo derecho humano y disponen que las autoridades del Distrito Federal deberán protegerlo. Además, el mismo precepto legal prescribe que todo habitante de esa entidad federativa “tiene la potestad de exigir el respeto a este derecho y el cumplimiento de las obligaciones correlativas por parte de las autoridades del Distrito Federal”, lo que puede hacer a través de los mecanismos jurídicos previstos en la Ley Ambiental para la participación ciudadana y en otros ordenamientos jurídicos. Pues bien el artículo 19 de la LOPAOT, junto con establecer los principios por los que se regirán los procedimientos de la Procuraduría, dice que se deberá salvaguardar “el legítimo interés de toda persona para solicitar la defensa y protección de su derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar”. Estas disposiciones legales permiten concluir, con fundamento en los principios de hermenéutica de “ley posterior” y “ley especial”, que el conocimiento de estos asuntos, que antes de que entrara en vigor la LOPAOT correspondían a la CDHDF, ahora corresponden a la Procuraduría.

⁷⁵ Por las mismas razones señaladas en la nota anterior – los principios de “ley posterior” y “ley especial” –, es menester concluir que el conocimiento de estos asuntos corresponde ahora la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

⁷⁶ Establece el artículo 3° de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que ese organismo “conocerá de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueran imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción en el Distrito Federal”.

⁷⁷ Prescribe el párrafo primero del artículo 3° de la Ley sobre la materia que “la Procuraduría Social tiene por objeto ser una instancia accesible a los particulares, para la defensa de los derechos relacionados con las funciones públicas y prestación de servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal, a efecto de que la actuación de la autoridad se apegue a los principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, honestidad, oportunidad y demás principios establecidos en el Estatuto de Gob

ierno del Distrito Federal; así como de los derechos sociales; exceptuando lo referente a las materias electoral, laboral, responsabilidad de servicios públicos, derechos humanos, así como los asuntos que se encuentren sometidos al trámite jurisdiccional”.

⁷⁸ El párrafo segundo del mismo artículo 3° agrega que también será objeto de este organismo “procurar y coadyuvar al cumplimiento de la Ley sobre Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal”, en cuyo caso su jurisdicción comprende eventuales conflictos entre particulares.

⁷⁹ Establece el artículo 23, Apartado “D”, fracción V, de la Ley de la Procuraduría Social, que corresponde a ésta “conciliar los intereses entre particulares, grupos sociales o entre éstos y las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal...”.

⁸⁰ Así lo decía el Dr. Jorge Carpizo, primer presidente de la CND, en un trabajo que hoy aparece incorporado al libro *Derechos humanos y Ombudsman*, editado por primera vez en 1993 por Porrúa-UNAM. En este estudio se utiliza la segunda edición de 1998 (la cita se hace a la p. 15 de esa edición).

⁸¹ *Idem*.

⁸² La denuncia ciudadana en materia ambiental que regula la LADF tiene su origen remoto en la impropriamente llamada “acción popular” que estableció en 1971 el artículo 33 de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, en los siguientes términos: “Se concede acción popular para denunciar ante la autoridad competente todo hecho que contamine el medio ambiente, en los términos de la presente Ley y su Reglamento”. De allí pasó con la misma denominación a la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982. La verdad es que se trataba de la facultad de denunciar – esto es, de poner ciertos hechos en conocimiento de la autoridad competente que debían investigarse –, por lo que no era sino una expresión del derecho constitucional de petición (cf. Raúl Brañes, *Derecho ambiental mexicano*, Fundación Universo Veintiuno, México, 1987, p. 141). Finalmente, fue regulada en 1988 como “denuncia popular” por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en un capítulo especial del Título Sexto, modificado en 1996. En el plano local, este tema fue incorporado con esta misma denominación en la Ley Ambiental de 1996.

⁸³ Decía el dictamen: “3. De los procedimientos. Se agrega un capítulo tercero que contiene las disposiciones generales de los procedimientos que se llevarán por parte de la Procuraduría; sobre las denuncias, de la remodelación (sic) y de los recursos”. Y dijo el Presidente de la Comisión: “Asimismo, se agrega un Capítulo Tercero que contiene las disposiciones generales de los procedimientos que se llevarán por la Procuraduría sobre las denuncias, de las recomendaciones y de los recursos”. Para todo lo anterior, cf. Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Año I, núm. 4, México, D.F., a 22 de marzo de 2001.

⁸⁴ Las disposiciones sobre presentación de las denuncias de la Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF) se encuentran en el capítulo XII, “De la denuncia ciudadana”, de su Título Tercero, titulado “De la política de desarrollo sustentable”. Allí se establece en el artículo 80, párrafo primero, que toda persona puede presentar esta denuncia “ante la autoridad ambiental” - que según se aclara en el artículo 83 sería la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial que, conforme a la previsión contenida en el artículo 11 de la propia LADF, se crearía más adelante -, para que la Procuraduría investigue si se ha cometido o no la infracción denunciada y dicte la resolución que corresponda conforme a derecho. Por su parte, las disposiciones pertinentes de la Ley de Procedimiento del Distrito Federal se hallan en los tres primeros capítulos de su Título Tercero, “Del procedimiento administrativo”, donde se regula el inicio del procedimiento a petición del interesado, la manera como éstos pueden ser representados y las formalidades de las promociones.

⁸⁵ La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece, en su artículo 189, lo que sigue: “Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico (párrafo primero).”

⁸⁶ Dispone ese precepto legal: “En los procedimientos administrativos no procederá la gestión oficiosa. Quien promueve a nombre de otro deberá acreditar su personalidad en los términos de la presente Ley.”

⁸⁷ Donde se dice que “las denuncias se presentarán por escrito con firma o huella digital y datos de identificación ...”.

⁸⁸ Estas menciones son las siguientes: (i) el nombre o razón social, domicilio, y teléfono en su caso; (ii) los actos, hechos u omisiones denunciados; (iii) los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente de contaminación; y (iv) las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

⁸⁹ La propia Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal ofrece un ejemplo que permite entender los alcances de lo que se está diciendo. Se trata del artículo 121 de esa Ley, que permite desechar “por improcedente” el recurso de inconformidad que los interesados pueden interponer para que el superior jerárquico de la autoridad emisora de un acto administrativo lo confirme, modifique, revoque o anule. De acuerdo con ese precepto legal, el recurso se deberá desechar por improcedente cuando se interponga: (i) contra actos administrativos que sean materia de otro recurso que se encuentre pendiente de resolución y que haya sido promovido por el mismo recurrente por

el propio acto impugnado; (ii) contra actos que no afecten los intereses legítimos del promovente; (iii) contra actos consumados de modo irreparable; (iv) contra actos consentidos expresamente; (v) cuando el recurso sea interpuesto fuera del término previsto por esta Ley; o (vi) cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o medio de defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

⁹⁰ Establece ese precepto legal que en la audiencia el conciliador designado para la atención del asunto, presentará a las partes un resumen de la denuncia y *del informe de la autoridad, en caso de que se hubiese requerido*, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, proponiéndoles de forma imparcial, opciones de solución.

⁹¹ Se trata de los artículos 11 y 12 del Reglamento, que faculta a esas Subprocuradurías para desarrollar actividades tales como realizar las visitas de verificación necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, o solicitar que se realicen las visitas de verificación previstas en el párrafo tercero del artículo 25 de la Ley, en materia ambiental, así como calificar y resolver sobre el contenido de las visitas de verificación y expedir las resoluciones que correspondan a los procedimientos de verificación del cumplimiento de la normatividad en las materias de su competencia.

⁹² Dispone el artículo 32 del Reglamento: “

En los casos previstos en la Ley, la Procuraduría podrá iniciar los procedimientos de verificación que fueren procedentes para constatar, en su caso, violaciones o falta de cumplimiento de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial del Distrito Federal (párrafo primero).” Y agrega: “Si de los hechos señalados en la denuncia se desprende que corresponde a otra autoridad llevar a cabo los actos de verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental o del ordenamiento territorial, la Procuraduría le solicitará que efectúe las diligencias necesarias. En este caso la autoridad que realice la verificación, deberá informar a la Procuraduría de los resultados obtenidos de sus actuaciones (párrafo segundo).”

⁹³ Llamado por algunos autores el “sistema de la sana crítica”, como es el caso de Eduardo J. Couture, que se refiere a dicho sistema como “la reunión de la lógica y de la experiencia”.

⁹⁴ Para todo lo que sigue, cf. Raúl Brañes, “El acceso a la justicia ambiental en América Latina: derecho ambiental y desarrollo sostenible”, en *El acceso a la justicia ambiental en América Latina*, PNUMA-SEMARNAP (PROFEPA), México, 2000, pp. 33-96.

⁹⁵ Así lo entiende también el Reglamento, que en su artículo 2° define la recomendación como la “resolución emitida por la Procuraduría y dirigida a las dependencias y entidades de la administración pública, federal, estatal, municipal y del Distrito Federal que tiene el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial, así como la ejecución de acciones procedentes derivadas de la falta de aplicación o incumplimiento de la Ley Ambiental del Distrito Federal y del Título Cuarto de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”, y la sugerencia como la “resolución emitida por la Procuraduría y dirigida a la Asamblea Legislativa y a las autoridades judiciales del Distrito Federal para su consideración en los procedimientos, recursos, iniciativas de ley, proposiciones legislativas o de cualquier otro asunto de su competencia, relacionados con la protección del ambiente y el ordenamiento territorial.”

CAPÍTULO V. LAS ENSEÑANZAS DEL DERECHO COMPARADO

I. *Introducción*

En este capítulo se analizan algunas de las enseñanzas que proporciona el derecho comparado en materia de aplicación administrativa de la legislación ambiental, tanto por las estructuras administrativas tradicionales y, en algunos casos, por ciertos organismos creados especialmente para ese efecto, como por otras instituciones públicas que, sin excluir a las anteriores, intervienen en dicha aplicación como representantes de la sociedad.

De hecho, la parte más importante de esas experiencias las proporcionan, sin lugar a dudas, las estructuras administrativas tradicionales y ciertos organismos creados *ad hoc*. Como es sabido, el principio de la legalidad – que se encuentra en la base de todo Estado de Derecho –, somete a las autoridades públicas al imperio de la Constitución y de las leyes, permitiéndole actuar sólo en el marco de las atribuciones que expresamente se les haya asignado. Entre otras expresiones del principio de la legalidad y, en general, del Estado de Derecho, la administración pública tiene la facultad y el deber de ejercer un autocontrol que le permite revisar la legalidad de sus propios actos y, además, el deber de vigilar el cumplimiento de la legislación que se encuentra dentro de la esfera de su competencia y, en su caso, aplicar las sanciones administrativas que correspondan, así como las demás medidas de la misma naturaleza cuya imposición les haya sido autorizada por la ley.

Estas experiencias, sin embargo, ocupan un espacio relativamente reducido en este capítulo porque ellas son prácticamente iguales en todos los países del mundo o, más exactamente, en los países que pertenecen a la misma “familia jurídica” que México, de modo que no dejan enseñanzas especiales para los efectos del presente estudio. Se trataría de un análisis interminable y de poco provecho. Lo único que cabe decir es que, en todas partes, se observa la necesidad de reforzar lo que ahora se hace, particularmente en el campo de la inspección de las actividades que pueden generar efectos indeseables para el medio ambiente y de la prevención de los daños que pueden derivarse de tales actividades.

Esto se dice sin menoscabo de la importancia que en la práctica, tiene la aplicación administrativa de la legislación ambiental, que hasta ahora supera con mucho la importancia de su aplicación judicial, por razones históricas que tienen que ver con la preponderancia del Poder Ejecutivo y, por tanto, de la Administración Pública, en todas las manifestaciones de la vida nacional. La verdad es que, en la percepción de los ciudadanos comunes, para hacer valer sus derechos como tales es necesario recurrir a las oficinas gubernamentales competentes. Así se lo enseña su experiencia diaria en las cuestiones del trabajo, de la salud pública, de la seguridad social, de la educación y, en general, en todas las cuestiones que atañen a sus actividades normales. A ellas se han agregado, desde hace unos años, las cuestiones del medio ambiente que le afectan. El ciudadano común, cuando se trata de hacer valer sus derechos, no piensa en recurrir a los tribunales, salvo que ello se sea estrictamente necesario.

En consecuencia, la mayor parte de este capítulo está destinado a consignar las lecciones que proporcionan las instituciones independientes de reciente creación en muchas partes del mundo – aunque reconocen sus orígenes en una experiencia sueca que se remonta a los inicios del siglo XIX

-, que intervienen en la aplicación de la legislación, por regla general a instancia de los ciudadanos, a través de actos de supervisión sobre la administración. Ellas son conocidas, genéricamente, como *Ombudsman*.

Estas instituciones son especialmente interesantes desde la perspectiva de las mejoras que pudieran hacerse a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, en tanto comparten con ésta el componente de la protección de los intereses de los ciudadanos y, a partir de allí, son un mecanismo complementario de la aplicación administrativa de la legislación, incluida la legislación ambiental.

Sin embargo, como se constata a lo largo de este capítulo, dichas instituciones no han desarrollado, hasta ahora, una función importante en la aplicación administrativa de la legislación ambiental. Esto no quiere decir que ellas no sean necesarias, incluso como *Ombudsmen* especializados, en las ciudades que presentan graves problemas ambientales, como ocurre en la Ciudad de México.

2. La intervención de los organismos públicos en la aplicación administrativa de la legislación ambiental

La legislación ambiental, desde sus orígenes, ha sido una legislación eminentemente administrativa, que se entronca con el derecho sanitario – en tanto regula asuntos que tienen que ver con los efectos del medio ambiente sobre la salud humana -, así como con el derecho vinculado a la explotación de los recursos naturales concesionados o asignados, en lo que hace a la utilización racional de los mismo.

Por tanto, el derecho ambiental es aplicado, normalmente, por la administración pública, en tanto destinataria directa de un número importante de los mandatos establecidos por la legislación para la protección del medio ambiente. Pero, a la administración le corresponde, además, velar por la debida observancia de esa legislación por parte de sus demás destinatarios y, en su caso, aplicar las sanciones administrativas que procedan, en el ejercicio de su facultad de castigar, a quienes violan sus disposiciones.

Un componente importante de la legislación ambiental, como se ha visto en el caso del Distrito Federal, son las disposiciones que rigen la organización y funcionamiento de los organismos llamados a vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental y a aplicar las sanciones administrativas que correspondan, así como regular los procedimientos que deberán observarse en el ejercicio de estas funciones. Lo mismo ocurre en toda la legislación ambiental mexicana y, en general, en los países de la tradición jurídica romanista, como sucede con aquellos que integran Europa continental y América Latina.

En las secciones que siguen se examinan algunos de estos casos, distinguiendo entre los organismos públicos que están encargados de la gestión ambiental y, dentro de ella, de la aplicación administrativa de las disposiciones sobre la materia – que es el caso más común -, de los organismos públicos que han sido creados especialmente para velar por la observancia de la legislación ambiental y, cuando corresponda, de aplicar las respectivas sanciones administrativas.

En uno u otro caso, la efectividad de la legislación ambiental en sede administrativa está estrechamente ligada a las capacidades institucionales de los organismos de la administración pública del medio

ambiente encargados de aplicar dicha legislación, esto es, a sus recursos humanos, financieros, materiales y técnicos. Pero, esa efectividad también está directamente vinculada a la manera como se encuentran organizados esos organismos, así como al modo como han desarrollado sus funciones.

3. *El caso de América Latina: los organismos públicos encargados de la gestión ambiental*

Siempre ha existido una percepción generalizada sobre la ineficacia de la legislación ambiental en nuestra región, aunque la verdad no existe mucha información sobre la materia. El único dato disponible es una encuesta preliminar realizada a mediados de la década de los años 1980 entre 300 personas involucradas en los problemas ambientales de un número seleccionado de países de la región, que muestra que, por lo menos en opinión de los agentes encuestados, el grado de eficacia de la legislación ambiental era considerado de mediano a bajo, siendo de señalarse que en algunos sectores era francamente nulo.

Esta situación parece estar modificándose a raíz de los cambios importantes que ha habido en la organización jurídica de la administración pública del medio ambiente, sobre todo a continuación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río, 1992), lo que ha redundado en beneficio de la aplicación administrativa de la legislación ambiental.

En efecto, la llamada “década perdida” – la década de los años 1980 –, se caracterizó por una crisis económica y, por tanto, por una crisis presupuestal del Estado que, aunada a una concepción equivocada sobre lo que se llamó el “adelgazamiento del Estado”, repercutió de manera más dura en los eslabones más débiles de las estructuras administrativas, entre ellas las recién creadas instituciones ambientales. Sin embargo, la modesta recuperación del crecimiento económico que se observa en los últimos años, así como la propia influencia de la Conferencia de Río, permitió un reforzamiento, aunque también modesto, de la gestión ambiental del Estado y, con ello, un mejoramiento de la aplicación administrativa de la legislación ambiental.

Este fenómeno se ha expresado, formalmente, en la creación en los últimos años de Ministerios ambientales en la casi totalidad de los veinte países de América Latina, lo que ha implicado un giro hacia la “integralidad” de la gestión ambiental, es decir, hacia aquel atributo de la gestión ambiental que abarca todos los elementos que inciden de una manera efectiva y directa en el manejo sustentable de los ecosistemas, como lo dice una definición concisa pero precisa.⁹⁶ Desde un punto de vista sustantivo, esto ha significado no sólo superar la visión de salubridad pública de los problemas ambientales que seguía existiendo en algunos países, sino además la visión preponderantemente productivista de los recursos naturales que presidía la gestión de los mismos, abriendo un espacio importante para la producción sostenible. Pero, además, esto ha repercutido en la aplicación administrativa de la legislación ambiental – que es el tema que ahora interesa –, en la medida en que ha superado la dispersión que existía en esta materia y, de esta manera, ha permitido la concentración de los siempre escasos recursos existentes en menos organismos y evitado los conflictos de competencia que suele suscitar un sistema de aplicación difuso de la legislación ambiental, así como una aplicación desigual de la misma.

En efecto, en la década de los años 1970 se inició en los países de América Latina un proceso de organización de la gestión ambiental en el sentido moderno de esta expresión, sobre la base de ciertos principios que de manera progresiva se fueron definiendo e incorporando en la legislación

sobre la materia. Este proceso, que se desarrolló de acuerdo con las especificidades de todo orden propias de cada país de la región, pero puede decirse que hasta ahora se encuentra incompleto en todos ellos, que se ha caracterizado por sus avances y retrocesos legislativos y que, casi siempre, no ha sido acompañado por la creación de las condiciones necesarias para el adecuado funcionamiento de los organismos que se han creado.

Una característica inicial de este proceso fue la creación, como organismos ambientales principales, de instancias de coordinación que, por lo general, fueron establecidas como “Comisiones Nacionales del Medio Ambiente”. La creación de estas Comisiones fue considerada, en un principio, como una solución satisfactoria al problema, aparentemente insoluble, que presentaba – y sigue presentando – la inserción de la gestión ambiental en la estructura administrativa del Estado, si se tiene en cuenta la sectorización en que se encuentra basada esa estructura. En la gran mayoría de los casos, se establecieron instancias puramente coordinadoras, con frecuencia comisiones de alto nivel a las cuales se les asignó la función de elaborar la política ambiental y, por lo general, controlar su ejecución, muchas veces bajo la forma de comisiones interministeriales o intersecretariales. En todos estos casos, las estructuras jurídico-administrativas preexistentes conservaron las competencias ya asignadas, entre ellas la de velar por la observancia de la legislación aplicable en cada sector y, cuando procediera, aplicar las sanciones administrativas previstas en esa legislación.⁹⁷

También hubo algunas variables, que no excluían necesariamente a las comisiones de alto nivel, como por ejemplo la asignación de la coordinación de la gestión ambiental de manera más directa a los órganos de planificación nacional, como un aspecto de sus funciones más generales de coordinación de la gestión del desarrollo. La variable más frecuente en América Latina fue, sin embargo, el reforzamiento de una estructura jurídico-administrativa preexistente, otorgándole nuevas competencias ambientales; pero, al mismo tiempo, la creación de una instancia de coordinación de la gestión ambiental a través de comisiones de alto nivel. Otro modelo que se siguió en la región consistió en la instauración de los llamados “Sistemas Nacionales de Medio Ambiente”, que son modelos de coordinación horizontal y vertical. Así ocurrió en Brasil con la creación en 1981 del SISNAMA. Este modelo fue también establecido en Cuba en 1981.

El hecho es que, al concluir la década de los años 1990, predominaban en los países de la región las Comisiones Nacionales de Medio Ambiente como organismos ambientales principales⁹⁸ y sólo había un Ministerio del Medio Ambiente en toda la región.⁹⁹ Esta situación cambió de manera radical en la década de los años 1990, porque las exigencias de una gestión ambiental integral fue conduciendo a la creación de Ministerios o Secretarías de Medio Ambiente o el reforzamiento de los existentes, en la búsqueda de un sistema administrativo que permitiera controlar los elementos ambientales que influyen de manera efectiva y directa en el manejo sostenible de los ecosistemas. En efecto, dieciocho de los veinte países de la región contaban, al concluir esta última década del siglo XX, con un Ministerio o una Secretaría de Medio Ambiente. La creación de tales Ministerios o Secretarías se llevó a cabo mediante la asignación que se les hizo de la mayor parte de las funciones ambientales y trajo consigo la desaparición de las “comisiones nacionales de medio ambiente” como organismos ambientales principales, donde las había, pero por cierto no eliminó la necesidad de la coordinación interinstitucional y, por tanto, de las instancias de coordinación. El proceso, sin embargo, no ha estado exento de algunos retrocesos.¹⁰⁰

Lo que aquí interesa destacar es que los cambios encaminados hacia una gestión ambiental integral, cuando han ido acompañados de la asignación de recursos y, en términos generales, de un nuevo estilo de administrar - que permite superar las inercias y obstáculos existentes y alcanzar niveles de coordinación adecuados -, han establecido una base para llevar la aplicación administrativa del derecho ambiental a otros niveles, si esa base es bien aprovechada. Ya se observan algunos resultados en ciertos países, donde las unidades de los Ministerios encargadas de la aplicación de la legislación ambiental pueden presentar cuentas más positivas que en el pasado inmediato.

Como se ha dicho más atrás, la aplicación administrativa del derecho ambiental, o si se quiere la “efectividad” de la legislación ambiental, depende de factores jurídicos – que tienen que ver con la manera como está organizada legalmente la gestión ambiental y cómo están regulados los mecanismos para su aplicación -, así como de factores institucionales, económicos, sociales y políticos, entre ellos los recursos humanos, técnicos y financieros de que dispone la administración para velar por la observancia de la legislación ambiental y el contexto social, económico y político dentro del que ella debe aplicarse. Algunos de estos factores jurídicos están cambiando, lo que representa un avance.

Uno de los factores importantes es la participación social de los sistemas de administración para la gestión ambiental, cuyo grado está determinado por las oportunidades que legalmente se le conceden a los ciudadanos para intervenir en la gestión que el Estado lleva a cabo para la protección del medio ambiente, así como por los alcances jurídicos de esas intervenciones. Esto se aplica a la participación social en los procesos de fiscalización de la aplicación de la legislación ambiental, que también está cambiando. Otro de esos factores es la creación formal de algunos de los llamados “métodos alternativos para la composición de litigios”, que está permitiendo avances en el campo de la aplicación administrativa que en otra época eran impensables.¹⁰¹

4. *El caso de América Latina: los organismos administrativos especializados en la aplicación del derecho ambiental*

La aplicación administrativa de la legislación ambiental es una tarea que, tradicionalmente, se ha encomendado a los organismos globales y/o sectoriales que integran la administración pública del medio ambiente, habitualmente por medio de unidades que cumplen sólo esta función.

En algunos países, sin embargo, se han creado organismos especializados en esta función. Quizás el primero de ellos fue la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, creada en México en 1992, cuya experiencia de una década la transforma en un modelo digno de estudio, pero que no es examinada aquí por tratarse de una experiencia doméstica.

Entre esos países se encuentra Costa Rica, donde se estableció el llamado “Tribunal Ambiental Administrativo” por la Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica de 1995. Este Tribunal es una dependencia administrativa del Ministerio del Ambiente y Energía, pero ha sido considerado en ese país como una “instancia prejudicial” apropiada para “ejecutar medidas cautelares, en especial para lograr el cese de la actividad dañosa o contaminante”.¹⁰² Establece el artículo 103 de Ley Orgánica del Ambiente que dicho “Tribunal” será un órgano “desconcentrado” del Ministerio de Ambiente y Energía y sus fallos “agotan la vía administrativa.” Su competencia, sin embargo, comprende, entre otras materias, “establecer, en vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por violaciones de la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales” (artículo 111).¹⁰³

5. **Otros casos de intervención de la administración pública en la aplicación de la legislación ambiental: la reparación del daño ambiental**

Junto con este tipo de organismos públicos especializados en la aplicación de la legislación ambiental, podrían mencionarse otros, que se diferencian de los anteriores en tanto carecen de facultades disciplinarias y su función se limita a representar los intereses de los ciudadanos ante la Administración, a la manera de un *Ombudsman*. Ellos son examinados a continuación.

Sin embargo, antes de entrar en este tema, no puede dejar de mencionarse la participación que se está confiriendo, de manera progresiva, a ciertos organismos públicos – pero también a particulares que no tienen la condición de personalmente afectados –, para representar a los ciudadanos ante los tribunales de justicia en causas ambientales y, en especial, en causas que se refieren a la reparación del daño ambiental, esto es, a causas de naturaleza civil.

Al igual de lo que ha sucedido en otras partes del mundo, y ante la imposibilidad o dificultad de lograr en sede administrativa la reparación del daño ambiental, en los países de América Latina ha habido cambios de la legitimación procesal en los litigios ambientales de naturaleza civil, que van más allá del sistema tradicional de reconocimiento de esa legitimación sólo a los individuos que han sido afectados de una manera personal y directa en un derecho del que son titulares y en el que se incluye la solución de extender esa legitimación a ciertos organismos públicos y, además, a sujetos privados. Así ocurre en los casos de Brasil y de Colombia. En otras ocasiones, sin embargo, la superación del sistema tradicional ha consistido, simplemente, en extender la legitimación procesal a determinados organismos públicos, sin perjuicio de los derechos del afectado de una manera personal y directa, como es el caso de Chile y de Cuba.

En el ámbito latinoamericano, la experiencia más interesante corresponde a Brasil y tiene su base en la Ley núm. 7,347, de 24 de julio de 1985, que regula la llamada acción civil pública de responsabilidad por daños causados al medio ambiente, al consumidor, a los bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico, o cualquier otro interés “difuso o colectivo” (artículo 1º). En los términos de esa Ley, la acción civil podrá tener por objeto la condena en dinero o el cumplimiento de la obligación de hacer o no hacer (artículo 3º). La misma Ley establece también la posibilidad de interponer una acción cautelar para los fines de la propia Ley (artículo 4º). Tanto la acción principal como la acción cautelar pueden ser ejercidas por el Ministerio Público, la Unión, los Estados y Municipios, así como por autarquías, empresas públicas, fundaciones, sociedades de economía mixta o por asociaciones que cumplan con ciertos requisitos (artículo 5º).¹⁰⁴

El ejercicio de esta acción por organismos públicos a lo largo de muchos años – en especial por el Ministerio Público –, ha dado origen a miles de causas, que han creado una rica experiencia sobre la materia. Como es imposible resumir en unas pocas líneas los contenidos y las proyecciones de esta importante Ley, resulta forzosa la remisión a la abundante literatura sobre este tema, así como a la jurisprudencia generada con su aplicación.¹⁰⁵

En Colombia también se ha ampliado la legitimación activa en el proceso civil de naturaleza ambiental a órganos públicos y a la sociedad civil. Ello ha ocurrido, de manera principal, a partir del artículo 88 de la Constitución de 1991, que estableció que la ley regularía las llamadas “acciones populares” para la protección de los que la ley regularía las llamadas “acciones

populares” para la protección de los derechos e intereses derechos e intereses colectivos (entre otros, “el ambiente”).¹⁰⁶

Históricamente, la denominación de “acción popular” se ha reservado para designar la facultad que tiene “cualquiera persona del pueblo” para accionar, en el sentido procesal de la palabra, en defensa de un interés que se considera de naturaleza colectiva. Se trata de una figura que tiene sus orígenes en el derecho romano y que en nuestros países fue recogida inicialmente por el artículo 948 del Código Civil chileno de 1855 (que concede a la municipalidad y a cualquiera persona del pueblo los derechos propios de los dueños de heredades o edificios privados, para la defensa de los caminos, plazas y otros lugares públicos, así como de la seguridad de los que transitan por ellos), siendo reproducida posteriormente en el artículo 1005 del Código Civil colombiano.

Pero esa Ley se expidió sólo en 1998 y, además, entró en vigor un año después, de modo que aún no ha podido generar una experiencia importante.¹⁰⁷

En Chile, el sistema tradicional de las acciones civiles fue modificado de manera parcial, en lo que concierne a los procesos en que se pretende hacer efectiva la responsabilidad por el daño ambiental, por la Ley núm. 19.300 de 1994, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que establece un sistema especial de legitimación procesal, a partir de la distinción que se hace entre dos acciones civiles distintas y compatibles entre sí: la acción indemnizatoria, por la que se persigue el resarcimiento pecuniario del daño ambiental, y la acción ambiental, por la que se persigue la reparación del medio ambiente.

El ejercicio de la acción indemnizatoria corresponde, en Chile, al directamente afectado.¹⁰⁸ En cambio, la acción ambiental puede ser ejercida por las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido el daño o perjuicio, por las municipalidades cuando se trate de hechos acaecidos en sus respectivas comunas, y por el propio Estado.¹⁰⁹ Las organizaciones no gubernamentales carecen de una legitimación especial, de modo que cabe entender que ellas pueden ejercer la acción indemnizatoria o la acción ambiental sólo cuando son “directamente afectadas”. La información disponible muestra que en los primeros seis años de vigencia de la Ley estas disposiciones no han tenido una aplicación importante.¹¹⁰

En Cuba, la Ley núm. 81, sobre Medio Ambiente, junto con declarar que la política ambiental cubana se ejecuta mediante una adecuada gestión que utiliza, entre otros instrumentos, “los regímenes de responsabilidad administrativa, civil y penal” (literal “I” del artículo 18), reguló lo que denominó el “sistema de responsabilidad civil” (artículos 70 a 74) y estableció que están facultados para reclamar la reparación del daño o la indemnización de los perjuicios la Fiscalía General de la República, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, y quien haya sufrido personalmente el daño o perjuicio, precisando que los dos primeros sujetos “podrán actuar en defensa del interés social en la protección del medio ambiente” (artículo 71).¹¹¹

6. El concepto de Ombudsman

Existen muchas diferencias en el uso de la palabra *Ombudsman*. Estas diferencias han generado, incluso, la necesidad de uniformar el uso de ese término, mediante ciertas reglas que definen algunos requisitos esenciales que deben cumplir los organismos que pretenden ostentar esa denominación,

en especial su independencia de los poderes públicos. Así ha ocurrido, por ejemplo, en el ámbito del Reino Unido y en otros países.¹¹²

En un principio, ese término se utilizó para designar un organismo público que se ocupa, básicamente, de las denuncias ciudadanas por decisiones, acciones u omisiones de la administración pública nacional. Más tarde, el término se amplió a los organismos públicos locales que comenzaron a crearse como una réplica de los *Ombudsmen* nacionales, así como a los organismos públicos que comenzaron a establecerse para ocuparse de quejas respecto de ciertos sectores de la administración, a manera de *Ombudsmen* especializados. Últimamente, el uso del término se extendió a organismos internacionales que cumplen funciones similares, como es el caso del *Ombudsman* europeo, creado como consecuencia del Tratado de Maastricht. Pero, de manera paralela el modelo del *Ombudsman* público ha venido siendo adaptado para el uso del sector privado como forma de composición de conflictos internos o para la atención de quejas de la clientela de organismos privados. Así, han comenzado a aparecer *Ombudsmen* en las Universidades, en los hospitales, en los bancos e, incluso, en los periódicos, a manera de “Defensor del Lector”.

El presente estudio se ocupa sólo de los *Ombudsmen* públicos – nacionales y locales -, buscando las experiencias que puedan ser útiles para los propósitos de este trabajo, empezando por los *Ombudsmen* nacionales, que han servido de modelo para la creación de los *Ombudsmen* locales. Para este efecto, se sigue la caracterización que ha hecho de aquellos el Instituto Internacional del Ombudsman (*International Ombudsman Institute – IOI*). En síntesis, del *Ombudsman* se puede decir que:

- 1) Su existencia está habitualmente prevista en la Constitución Política y regulada por una ley sobre la materia.
- 2) Su designación es hecha por el Poder Legislativo o por el Jefe de Estado o de Gobierno, previa consulta con el Poder Legislativo, pero desempeña sus funciones de manera independiente de cualquier poder público, sin perjuicio de su deber de presentar informes periódicos, generalmente al Poder Legislativo, sobre las actividades realizadas.
- 3) Sus funciones básicas consisten en proteger al pueblo de las violaciones de los derechos, abusos del poder, errores, negligencias, decisiones injustas y, en general, de un mal manejo de los asuntos públicos, con el propósito de mejorar la administración pública y hacer que las acciones del gobierno sean más abiertas y que el gobierno y los funcionarios sean más transparentes para con los ciudadanos.
- 4) Con ese objeto, el *Ombudsman* tiene facultades amplias para llevar adelante una investigación que debe ser objetiva y que tiene su punto de partida en las denuncias ciudadanas sobre la administración pública, aunque también es frecuente que esté facultado para iniciar de oficio una investigación.
- 5) Generalmente, el campo de acción del *Ombudsman* está referido sólo a la administración pública, pero a la totalidad de la misma. Sin embargo, en algunos países puede comprender incluso el Poder Judicial, bajo ciertos términos que no incidan en sus facultades para juzgar los casos concretos que son sometidos a su conocimiento. En otros países, por el contrario, el *Ombudsman* nacional no conoce de las denuncias ciudadanas respecto de ciertos sectores de la administración, que en algunos casos son encomendadas a *Ombudsmen* especializados, como sucede, por ejemplo, con los sectores que tienen a su cargo la gestión ambiental.

6) El *Ombudsman*, una vez concluida la investigación que realice, habitualmente sólo puede emitir recomendaciones, que incluso pueden ser rechazadas por el gobierno o incumplidas. En estos casos, lo normal es que el *Ombudsman* deba dar cuenta al Poder Legislativo sobre esos rechazos o incumplimiento. También puede sugerir cambios en la legislación. En todo caso, debe notificar de sus actividades al denunciante.

7. Orígenes y desarrollo de los *Ombudsmen* del sector público

Los orígenes del *Ombudsman* (“Representante” o “Defensor”), como lo conocemos en la actualidad, se remontan al *Justitieombudsman* (“Ombudsman para la Justicia” o “Defensor del Pueblo”), establecido por la Constitución Política de Suecia en 1809. Sin embargo, hubo de transcurrir más de cien años para que esta institución fuera adoptada por otros países. El primero de ellos fue Finlandia (1919), cuyo ejemplo fue seguido por Dinamarca (1955) y por Noruega (1962). A partir de ese momento, la institución se extendió rápidamente, especialmente en el mundo del *Commonwealth*, como fue el caso de Nueva Zelanda (1962), del Reino Unido (1967) y de la mayoría de las provincias canadienses (comenzando en 1967), Australia (1977 en un plano nacional y 1972-1979 en un plano provincial). En África, el primer país en hacerlo fue Tanzania (1968) y en el Medio Oriente fue Israel (1971). A esta tendencia se sumaron también Francia (1973), Portugal (1975), Austria (1977), España (1981) y Países Bajos (1981). El hecho es que, a mediados de 1983, la institución del *Ombudsman* ya existía en veintidós países en un plano nacional y en alrededor de seis países en un plano provincial/estatal o regional.

Los años que siguieron fueron de una expansión verdaderamente exponencial de la institución del *Ombudsman*, al punto de que en 1998 el *Ombudsman* ya existía, en un plano nacional, en más de noventa países del mundo y, en 2002, en ciento once países. En muchos de ellos también había *Ombudsmen* a nivel regional, provincial, estatal y municipal, entre ellos Argentina, Australia, España y México. A este desarrollo de la institución contribuyó de una manera importante el regreso de la democracia de muchos países que habían sido sometidos a dictaduras militares, como es el caso particularmente notorio de algunos países latinoamericanos. Pero lo mismo ocurrió en otros países de América Latina, Europa Central y del Este, así como en países de África y Asia-Pacífico, como consecuencia de procesos de transición hacia formas democráticas más plenas.

Por tanto, el énfasis estuvo puesto muchas veces en la protección de los derechos humanos, como uno de los fines principales de la creación de los *Ombudsmen*, lo que se reflejó en su denominación. Así sucedió en México con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones de nombres similares en sus entidades federativas, incluido el Distrito Federal. Lo mismo sucedió en Guatemala con el Procurador de los Derechos Humanos, en El Salvador con el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, en Ghana con la Comisión de Derechos Humanos y la Administración de Justicia, en Polonia con el Protector de los Derechos Civiles de Polonia, en Eslovenia con el *Ombudsman* de los Derechos Humanos de Eslovenia y en Hungría con el Comisionado Parlamentario para los Derechos Humanos.

En otros países, como por ejemplo en Argentina, España y Ecuador, se creó una institución similar bajo la denominación de Defensor del Pueblo. Además, se crearon *Ombudsmen* dedicados exclusivamente a un sólo sector de gobierno en países como Canadá, India e Italia. Otras denominaciones que se utilizaron para expresar lo mismo fueron *Parliamentary Commissioner for*

Administration (Sri Lanka, Reino Unido), *Médiateur de la République* (Francia, Gabón, Mauritania, Senegal), *Public Protector* (Sudáfrica), *Protecteur du Citoyen* (Quebec), *Volksanwaltschaft* (Austria), *Public Complaints Commission* (Nigeria), *Provedor de Justiça* (Portugal), *Difensore Civico* (Italia), *Investigator-General* (Zambia), *Citizen's Aide* (Iowa), *Wafaqi Mohtasib* (Paquistán) y *Lok Ayukta* (India).

8. El Ombudsman sueco

A partir de esta sección se examinan algunas experiencias específicas de Ombudsmen, empezando por la que se refiere al país donde tuvo su origen esta institución, esto es, al llamado *Riksdagens Ombudsmän* o *Justitieombudsmannen*, que se puede traducir como Ombudsman Parlamentario o Defensor del Pueblo.

Las bases constitucionales que rigen a este funcionario son sencillas. El artículo 6° del capítulo XII sobre control parlamentario de la Carta Política sueca establece que “el Parlamento elegirá uno o más *Ombudsmen* para supervisar, bajo las instrucciones expedidas por el Parlamento, la aplicación de las leyes y otros estatutos en el servicio público. El *Ombudsman* puede iniciar procedimientos legales en los casos señalados en dichas instrucciones (párrafo primero).” Agrega la misma disposición constitucional que “el *Ombudsman* pueda estar presente en las deliberaciones de los tribunales y las autoridades administrativas y tendrá acceso a las minutas y otros documentos de cualesquiera de esos tribunales y autoridades”, estableciendo además que “los tribunales o autoridades administrativas y los gobiernos oficiales locales y estatales proporcionarán al *Ombudsman* todos los datos e informes que éste pueda requerirles. Una obligación similar tendrá cualquier persona que llegue a estar bajo la supervisión del *Ombudsman*. Los fiscales públicos asistirán al *Ombudsman*, a petición de éste (párrafo segundo).

En todo lo demás, la Constitución se remite a la Ley sobre la materia. El primer Ombudsman fue designado, como se ha dicho, en 1809, aunque sus orígenes se remontan a 1713 como *Ombudsman* del Rey. En la actualidad, existe un organismo con esa denominación, cuyas funciones se dividen entre cuatro *Ombudsmen*, uno de los cuales tiene ciertas funciones directivas y, por tanto, ostenta el título de *Chefsjustitieombudsman*.

El deber primordial del *Ombudsman* sueco es velar por la vigencia del principio de la legalidad y proteger los derechos y las libertades del individuo, en los términos en que están consagrados en la Constitución y las leyes. Su ámbito de acción se extiende a la administración de todos los gobiernos – nacional y locales -, comprendidos los miembros de esas administraciones y, en general, todos los individuos que ejercen una función pública. Ese ámbito de acción incluye, por razones históricas, a los tribunales de justicia, pero sólo en lo que concierne a la aplicación de las disposiciones procesales que rigen sus actividades, esto es, sin interferir en el pronunciamiento de sus sentencias.

El *Ombudsman* sueco tiene facultades amplias para investigar las quejas que reciba de los ciudadanos, tal como lo establece la Constitución. Además, puede iniciar de oficio una investigación, que era lo que en un principio solía ocurrir. En la actualidad, el *Ombudsman* recibe anualmente varios miles de quejas y su función básica consiste en atenderlas. Ellas se refieren a un variado tipo de asuntos, aunque predominan las relativas a la asistencia social, la administración de prisiones, la policía y los tribunales. En este último caso, lo habitual es que el *Ombudsman* intervenga en asuntos tales como la demora en la tramitación de los casos o en la expedición de los fallos. Las quejas pueden ser presentadas

por cualquier ciudadano que tenga interés en el asunto, aunque no tenga el carácter de personalmente afectado, siempre que no hayan transcurrido más de dos años desde que ocurrieron los hechos que dan motivo a la queja.

Una cantidad importante de las quejas son desestimadas, aun antes de que concluya la investigación, por no tratarse de asuntos de la competencia del *Ombudsman* o por ser notoriamente improcedentes, de modo que los casos en que este funcionario adopta algún tipo de medidas es relativamente bajo. El *Ombudsman* tiene poder para entablar procesos o dar parte de negligencias de funcionarios públicos a sus respectivas dependencias administrativas, bien sea para obtener su destitución o bien medidas disciplinarias. Sin embargo, el resultado más común de tales diligencias es una apreciación y la declaración correspondiente del *Ombudsman* sobre la eventual ilicitud o inadecuación del acto o decisión del funcionario en cuestión.

En los casos de presuntos delitos cometidos por funcionarios públicos, el *Ombudsman* es asistido por fiscales y las investigaciones son llevadas a cabo normalmente por oficiales de la policía. Si hay mérito para ello, el *Ombudsman* tiene el deber de formular la respectiva acusación y los tribunales deben someter a enjuiciamiento al presunto responsable. Lo habitual, sin embargo, es que las investigaciones concluyan con una detallada declaración, que es ampliamente difundida. La fuerza de estas declaraciones, en definitiva, radica en el prestigio de esta casi dos veces centenaria institución, fundamentada en la imparcialidad y sentido de la justicia que históricamente ha mostrado.

El *Ombudsman* sueco debe someter anualmente al Parlamento un informe que, a menudo, contiene propuestas de enmiendas legislativas en materias en que las disposiciones vigentes, a su juicio, no sean satisfactorias. Se trata de otra herramienta poderosa para el mejoramiento del Estado de Derecho en ese país. Estos informes suelen ser muy extensos y materia de debate en la Comisión de Constitución del Parlamento, así como en sesiones plenarias del mismo Parlamento.

Como decía hace algunos años atrás un *Chiefsjustitieombudsman*, es muy difícil evaluar la influencia que tiene esta institución en Suecia, pero también “es muy difícil imaginar a la Constitución sueca sin el *Ombudsman*”. Esta institución, “que actúa como factor estabilizante de la sociedad sueca ...” y que ha permanecido prácticamente igual” desde sus orígenes, “ha podido adaptarse a los grandes cambios sociales, económicos y políticos que han tenido lugar en Suecia” desde su creación, por lo que “no hay razón alguna para pensar que...no será capaz de enfrentarse a los retos del futuro de la misma manera”.¹¹³

Para concluir, hay que advertir en Suecia existen otros *Ombudsmen* especializados, que no son nombrados por el Parlamento y que, sin embargo, desempeñan funciones similares de supervisión. Este es el caso del *Ombudsman* de los Consumidores, el *Ombudsman* para la Igualdad entre los Sexos, el *Ombudsman* contra la Discriminación Étnica, el *Ombudsman* de los Niños, el *Ombudsman* de los Discapacitados y el *Ombudsman* de la Prensa. El cargo de este último no es público, sino que está patrocinado por las organizaciones de los medios de comunicación social. A ellos se ha venido a agregar, últimamente, el *Ombudsman* de la Discriminación debida a la Inclinación Sexual.

9. *El Defensor del Pueblo de España*

Por razones de afinidades de toda naturaleza – incluidas las afinidades jurídicas -, otra experiencia europea importante para los efectos del presente estudio es el caso del Defensor del Pueblo de España, que es una institución prevista en el artículo 45 de la Constitución española de 1978.¹¹⁴ La misión del Defensor del Pueblo es la protección y defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos. Por tanto, está facultado para supervisar la actividad de las administraciones públicas y sus agentes a fin de comprobar su corrección.¹¹⁵

El artículo 1º de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo lo define como “el alto comisionado de las Cortes Generales designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales”, agregando que ejercerá las funciones que le encomienda la Constitución y su Ley Orgánica, aprobada en 1981 y reformada en 1992.

Hay que señalar, sin embargo, que la Constitución española establece el derecho a un medio ambiente adecuado, pero no lo incluye entre los derechos fundamentales, sino entre los principios rectores de la política social y económica.¹¹⁶ La misión del Defensor del Pueblo, por tanto, no comprendería, en principio, la protección y defensa de este derecho.¹¹⁷ Como se sabe, no sucede lo mismo en México, donde el derecho a un medio ambiente adecuado está incorporado en el capítulo de las garantías individuales.¹¹⁸

La competencia del Defensor del Pueblo se extiende a la totalidad de órganos y autoridades de la Administración General del Estado, de las administraciones de las Comunidades Autónomas y a las de las Corporaciones Locales. Asimismo, puede intervenir ante quienes actúen como agentes o colaboradores de cualquiera de estas administraciones en el cumplimiento o realización de fines o servicios públicos.

El Defensor del Pueblo, en cambio, no está facultado para recibir **quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia.**, las que debe dirigir al Ministerio Fiscal, para que éste investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la Ley o bien dé traslado de las mismas al Consejo General del Poder Judicial. Todo ello sin perjuicio de la referencia que en su informe anual a las Cortes pueda hacer el Defensor del Pueblo sobre el tema.¹¹⁹ El Defensor del Pueblo tampoco puede entrar al examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial.¹²⁰ El Defensor del Pueblo, en cambio, está legitimado para interponer **recursos de inconstitucionalidad y de amparo** ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.¹²¹

Establece el artículo 29 de la Ley Orgánica que “el Defensor del Pueblo está legitimado para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.”

El Defensor del Pueblo carece de competencia para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración pública. Sin embargo, puede sugerir la modificación de los criterios utilizados para la

producción de aquellos. Incluso, si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, puede sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de la misma.¹²²

Por último, dispone el **artículo 30 de la Ley Orgánica** que “el Defensor del Pueblo, con ocasión de sus investigaciones, podrá formular a las autoridades y funcionarios de las Administraciones públicas advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas. En todos los casos, las autoridades y los funcionarios vendrán obligados a responder por escrito en término no superior al de un mes (párrafo primero).”¹²³

Señala un destacado autor español que, con frecuencia, las organizaciones ambientalistas han planteado en España la existencia de un *Ombudsman* ambiental. Y, aunque reconoce que ello “ofrecería indudables ventajas en cuanto reforzaría intervenciones específicas con el respaldo parlamentario y posibilitaría incidir en la Administración impulsando nuevas acciones...” ..., “en la práctica es harto improbable que esta institución llegara a funcionar. Además, si existe ya un *Ombudsman* o equivalente, es lógico que sea éste el que asuma también estas funciones...”¹²⁴

10. Una experiencia supranacional: el Ombudsman europeo

Este *Ombudsman* es designado por el Parlamento Europeo y está encargado de examinar los conflictos que podrían surgir entre los ciudadanos y las administraciones de las instituciones de la Unión Europea por cuestiones de “mala administración”.¹²⁵

En consecuencia, el *Ombudsman* europeo no es competente para conocer de reclamaciones concernientes a las administraciones nacionales, regionales o locales de los Estados miembros, ni siquiera en los casos en que haya de por medio la aplicación de normas comunitarias. Las instituciones de la Unión son el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia, y el Tribunal de Cuentas. Por su parte, los principales órganos de la Unión son el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones.¹²⁶

Por “mala administración” se entiende “administración deficiente o errónea”, lo que ocurre cuando una institución que no hace lo que debiera, lo hace mal, o hace algo que no debería hacer, lo que incluye situaciones tales como irregularidades administrativas, injusticia, discriminación, abuso de poder, falta o denegación de información, y demoras innecesarias.¹²⁷

En 2001, el Parlamento Europeo aprobó un Código de Buena Conducta Administrativa.

Todo ciudadano de la Unión puede dirigirse al *Ombudsman*, conforme lo dispuesto en el artículo 8 D del Tratado de la Unión Europea. El *Ombudsman*, a petición de un ciudadano de la Unión o de un miembro del Parlamento Europeo, debe llevar a cabo las investigaciones que considere justificadas. Cuando el *Ombudsman* compruebe un caso de mala administración, debe ponerlo en conocimiento de la institución interesada, la que dispone de un plazo de tres meses para exponer su posición ante el mismo *Ombudsman*. A continuación, éste debe remitir un informe al Parlamento Europeo y a la

institución interesada, informando a la persona de quien proviene la reclamación del resultado de estas investigaciones.¹²⁸

Según resulta del Informe del año 2001 del *Ombudsman* europeo, durante ese año su Oficina se ocupó de 2,179 casos, de los cuales 1,874 fueron iniciados en el curso de ese año. La gran mayoría de los casos se iniciaron por denuncias ciudadanas (1,694), mientras las restantes provinieron de empresas (86), asociaciones (83) y de diputados del propio Parlamento Europeo (4).¹²⁹

Este *Ombudsman* está regido por el llamado “Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo”, aprobado por decisión del Parlamento Europeo el 4 de mayo de 1994. El primer *Ombudsman* europeo fue designado en 1995.

11. Otras experiencias de *Ombudsmen*

Las experiencias más interesantes de *Ombudsmen* se encuentran en Europa. En los países de América Latina, este tipo de experiencias son limitadas y recientes, por lo que se hará una referencia sólo al caso de Argentina, donde existe el llamado “Defensor del Pueblo de la Nación”. También parece importante hacer una referencia a los casos de Estados Unidos de América y Canadá.

El Defensor del Pueblo de la Nación tiene su origen en la Constitución Política de 1994¹³⁰ y desempeña una función importante en la tutela del derecho a un medio ambiente adecuado que consagra el artículo 41 de la misma Constitución, en tanto puede ejercer la acción de amparo para la protección de ese derecho, lo que sin embargo no ha ocurrido en la práctica.¹³¹

El Defensor del Pueblo de la Nación se rige por el texto ordenado de la Ley núm. 24,284, modificada por la Ley núm. 24,379. Con arreglo al artículo 14 de esa Ley, “el Defensor del Pueblo puede iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos, hechos u omisiones de la administración pública nacional y sus agentes, que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones, incluyendo aquellos capaces de afectar los intereses difusos o colectivos...”, dentro de los cuales se incluyen los intereses ambientales.¹³² Sin perjuicio de lo anterior, el Defensor del Pueblo debe prestar especial atención a aquellos comportamientos que denoten una falla sistemática y general de la administración pública, procurando prever los mecanismos que permitan eliminar o disminuir dicho carácter. Así lo establece el artículo 15 de la misma Ley. En materia de procedimiento, incluida la resolución final, la Ley del Defensor del Pueblo de la Nación sigue de cerca los criterios establecidos por la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo de España, por lo que no parece necesario entrar en más detalles.

En los Estados Unidos de América, el relativamente sencillo sistema de acceso a los Tribunales de Justicia a través de los mecanismos establecidos por la jurisprudencia (las *class actions* y otros), así como la posibilidad de que haya una también relativamente expedita revisión judicial de los actos administrativos, parece haber determinado que la existencia del *Ombudsman* no tenga una relevancia tan significativa como en otros países. Sin embargo, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) del gobierno federal de ese país cuenta, desde 1984, con un *Ombudsman* independiente del Director General de la EPA, nombrado por el Presidente y confirmado por el Senado.¹³³

Hace poco, el Ombudsman de la EPA fue trasladado por decisión interna a la Oficina del Director General (OIG), lo que motivó un conflicto por una posible desaparición de esa independencia, todo lo cual está llevando al Senado de Estados Unidos para cambiar el estatus del *Ombudsman* de la EPA y convertirlo en una entidad legalmente autónoma.

Es frecuente, sin embargo, que los Estados de la Unión Americana cuenten con un *Ombudsman*, cuyas características son a veces diferentes entre sí, aunque desde la creación del primero de ellos (Hawai, 1967), las oficinas de estos funcionarios presentan ciertas características comunes, que por otra parte guardan correspondencia con las de los *Ombudsmen* de otras partes del mundo.

Más aún, existen esfuerzos serios para promover el establecimiento de este tipo de oficinas que presenten al menos las siguientes características, que provienen muchas veces de avances ya realizados: 1) una oficina gubernamental creada por la constitución u otros ordenamientos jurídicos que tenga la responsabilidad de recibir e investigar quejas contra las agencias gubernamentales; 2) una oficina que, sin embargo, también pueda actuar de oficio; 3) una oficina que tenga amplias facultades para investigar, incluido el acceso a toda la información necesaria, tanto testimonial como documental; 4) una oficina que tenga autoridad para criticar a las agencias gubernamentales que se encuentren en la esfera de su competencia, así como a sus funcionarios, pudiendo emitir recomendaciones de acciones correctivas; 5) una oficina que tenga facultades para emitir informes públicos que den cuenta de sus investigaciones y recomendaciones; y 6) una oficina dirigida por un funcionario de alto nivel cuya independencia esté garantizada por su nombramiento por un tiempo determinado y/o que no provenga del poder ejecutivo y/o por la costumbre, así como con facultades para designar y remover sus asistentes o delegar en ellos las responsabilidades de la investigación, pero también sujeto a ciertas restricciones que impidan conflictos de intereses.¹³⁴

En Canadá sucede algo semejante. No existe un *Ombudsman* federal, pero las provincias cuentan con *Ombudsmen* cuyas características son similares a las que se encuentran en instituciones de esa naturaleza. Así, por ejemplo, en la provincia de Alberta el *Ombudsman* actúa habitualmente a partir de reclamos de los ciudadanos, que son investigados cuando parece haber razones para ello y, luego de investigados, en los casos que así lo ameriten concluyen con una recomendación al funcionario que corresponda. Si éste no toma las medidas que corresponda, el *Ombudsman* puede llevar el caso a una instancia superior y, en definitiva, al propio Parlamento. Pero, el *Ombudsman* también puede iniciar una investigación por iniciativa propia o por una petición ministerial, así como por una petición de un comité legislativo.¹³⁵

12. El Ombudsman en las grandes ciudades: el caso de Buenos Aires

Para concluir, en esta sección se analiza la participación del *Ombudsman* en la vida de los grandes ciudades, para cuyo efecto se ha seleccionado la ciudad de Buenos Aires, en razón de que presenta características que de alguna manera la asemejan a la ciudad de México.

La Constitución de 1996 de la Ciudad de Buenos Aires, en vigor, destina un capítulo completo al tema del medio ambiente (capítulo IV del Título II sobre políticas especiales, artículos 26 a 30), en contraste con lo que sucede con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que como lo expresa su denominación se ocupa sólo de la organización y funcionamiento del gobierno de esta entidad

federativa. En la perspectiva de una eventual reforma política del Distrito Federal, vale la pena reseñar las disposiciones de la Constitución bonaerense.

Establece ese texto constitucional que el ambiente es patrimonio común y que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras (primer inciso del artículo 26). También dispone que toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente debe cesar, así como que el daño ambiental conlleva prioritariamente la obligación de recomponer (segundo inciso del artículo 26). Estas normas derivan del artículo 41 de la Constitución de la Nación.

Otras normas del mismo artículo 26 prescriben: 1) que la Ciudad es territorio no nuclear y que se prohíbe la producción de energía nucleoelectrica y el ingreso, la elaboración, el transporte y la tenencia de sustancias y residuos radiactivos; 2) que se regula por reglamentación especial y con control de autoridad competente, la gestión de las que sean requeridas para usos biomedicinales, industriales o de investigación civil; y que toda persona tiene derecho, a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas.

Por su parte, el artículo 27 establece que la Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Agrega el mismo precepto que la Ciudad instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve: 1) la preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales que son de su dominio; 2) la preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora; 3) la protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito, en particular la recuperación de las áreas costeras, y garantiza su uso común; 4) la preservación e incremento de los espacios verdes, las áreas forestadas y parqueadas, parques naturales y zonas de reserva ecológica, y la preservación de su diversidad biológica; 5) la protección de la fauna urbana y el respeto por su vida: controla su salubridad, evita la crueldad y controla su reproducción con métodos éticos; 6) la protección, saneamiento, control de la contaminación y mantenimiento de las áreas costeras del Río de la Plata y de la cuenca Matanza-Riachuelo, de las subcuencas hídricas y de los acuíferos; 7) la regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado; 8) la provisión de los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios según criterios de equidad social; 9) la seguridad vial y peatonal, la calidad atmosférica y la eficiencia energética en el tránsito y el transporte; 10) la regulación de la producción y el manejo de tecnologías, métodos, sustancias, residuos y desechos, que comporten riesgos; 11) el uso racional de materiales y energía en el desarrollo del hábitat; 12) minimizar volúmenes y peligrosidad en la generación, transporte, tratamiento, recuperación y disposición de residuos; 13) un desarrollo productivo compatible con la calidad ambiental, el uso de tecnologías no contaminantes y la disminución en la generación de residuos industriales; y 14) la educación ambiental en todas las modalidades y niveles.

A su vez, el artículo 28 prescribe que, para asegurar la calidad ambiental y proveer al proceso de ordenamiento territorial, se establece: 1) la prohibición de ingreso a la Ciudad de los residuos y desechos peligrosos, agregando que se debe propiciar mecanismos de acuerdo con la provincia de Buenos Aires y otras jurisdicciones, con el objeto de utilizar o crear plantas de tratamiento y disposición final de los residuos industriales, peligrosos, patológicos y radiactivos que se generen en su territorio;

y 2) la prohibición del ingreso y la utilización de métodos, productos, servicios o tecnologías no autorizados o prohibidos en su país de producción, de patentamiento o de desarrollo original, disponiéndose que la ley establecerá el plazo de reconversión de los que estén actualmente autorizados.

Además, el artículo 29 prevé que la Ciudad define un Plan Urbano y Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias aprobado con la mayoría prevista en el artículo 81, que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas.

Por último, el artículo 30 establece la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública.

Ahora bien, sin perjuicio de la existencia de la Procuración General de la Ciudad, que está prevista en el artículo 134 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y que dictamina sobre la legalidad de los actos administrativos, la misma Constitución establece la Defensoría del Pueblo en el artículo 137, cuya misión consiste en la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y la propia Constitución de la Ciudad, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos, así como de las fuerzas de policía de seguridad local. Entre esos intereses colectivos y difusos tutelados tanto por la Constitución Nacional como por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, se encuentra el derecho a un medio ambiente adecuado al que se hizo mención más atrás.

La Defensoría es un órgano unipersonal, que está a cargo de un Defensor designado por la Legislatura por el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros y que puede requerir de las autoridades públicas en todos sus niveles la información necesaria para el mejor ejercicio de sus funciones sin que pueda oponérsele reserva alguna. Además, tiene iniciativa legislativa y legitimación procesal. Todo lo anterior lo establece el mismo artículo 137.

La Defensoría se encuentra regulada por la Ley núm.3 de la Ciudad de Buenos Aires, publicada en el Boletín Oficial del 27 de febrero de 1998, con modificaciones publicadas en el mismo periódico oficial de los días 22 de enero de 1999 y 30 de octubre de 2000. Esta Ley se inspira en criterios similares a los de la Ley Orgánica del Defensor Público de España, por lo que se omite entrar en detalles, aunque cabe destacar que los asuntos ambientales están específicamente mencionados en el artículo 19 de la Ley núm. 3, con motivo de la regulación de las áreas de especialización de la Defensoría.

No obstante su relativamente reciente creación, la Defensoría ha desarrollado una intensa labor durante estos últimos años. Así, el informe de 2001 da cuenta del inicio de 12,528 actividades en ese año, lo que representa un incremento del 127.74% respecto del año inmediatamente anterior. Sin embargo, las actividades iniciadas en el curso de 2001 en el campo de lo que la estadística denomina “medio ambiente y ecología” no fueron muy significativas, pues no constituyeron más del 5% del total de las mismas. Pero junto con ellas quizás hay que considerar las denuncias por problemas de las vías públicas, que representaron el 7% del total y, entre ellas, las malas condiciones de las veredas, que representan el 45% de las actuaciones iniciadas por problemas en la vía pública, seguidas por las denuncias por ocupación de las veredas por comercios y stands publicitarios (19 %), así como las quejas relacionadas con las condiciones de las calles (9%).

En el primer semestre de 2002, esas actividades volvieron a presentar un incremento espectacular – del orden del 130.7% –, respecto del primer semestre de 2001. En efecto, mientras que en el primer semestre de 2001 se iniciaron 6,264 actividades, en el primer semestre de 2002 se iniciaron 14,451 actividades. Pero, hay que señalar que de la estadística desapareció el rubro “medio ambiente y ecología”. Las quejas más frecuentes se refirieron a temas de salud (17.6%), de servicios públicos (14.1%) y de consumidores (13%). Es importante hacer notar que la mayor parte de las quejas provinieron de la zona sur de Buenos Aires, donde habitan los sectores menos favorecidos de la población.

13. Algunas conclusiones sobre las enseñanzas del derecho comparado y, en especial, de las experiencias del Ombudsman

Como se ha dicho desde el inicio de este capítulo, el “corazón” de la aplicación administrativa de la legislación ambiental se encuentra en la intervención de los organismos públicos encargados de vigilar su cumplimiento y, en su caso, de aplicar las sanciones administrativas correspondientes. Del éxito que tengan estos organismos públicos en dichas tareas dependerá, en la proporción que corresponda, la contribución que la legislación ambiental pueda prestar a la protección del medio ambiente y a la promoción del desarrollo sustentable.

Las enseñanzas que dejan las experiencias del derecho comparado muestran que, en algunos casos, lo que se ha hecho en este campo, incluso en los países desarrollados, ha sido insuficiente en todos los campos de la administración, en términos de crear incluso crisis de gobernabilidad ante la presunta o real falta de capacidad de los gobiernos para atender las demandas ciudadanas en materia de aplicación de la legislación.

Dos factores parecen haber contribuido a crear esas crisis de gobernabilidad: primero, los procesos de democratización, que han permitido que la sociedad se organice de manera más apropiada para formular sus demandas; y segundo las crecientes complejidades de los problemas sociales, que no han podido tener una respuesta eficiente por parte del Estado, entre otras razones, por el desregulamiento y el “adelgazamiento” del propio Estado. En los países subdesarrollados esta situación ha alcanzado incluso niveles inaceptables.

No parece aventurado decir que el “redescubrimiento” de los *Ombudsmen* se explica, en una buena medida, por estas crisis, en la que está presente una desconfianza creciente de la ciudadanía hacia la manera como la administración pública aplica la legislación. Por supuesto, el factor de la real o presunta corrupción gubernamental en todos los países del mundo, desarrollados o subdesarrollados, es un componente importante de esta desconfianza.

En lo que hace específicamente al medio ambiente, es evidente que incluso el *Ombudsman* – donde existe esta institución –, todavía no ha desempeñado un papel importante, salvo excepciones muy calificadas. Esto se puede explicar con varias razones, como el desarrollo insuficiente e inapropiado de la propia legislación ambiental – que contribuye a dificultar su aplicación –, así como el diseño inadecuado de la institución para atender problemas técnicamente complejos como son los asuntos ambientales y, en último término, las prioridades que la propia ciudadanía le asigna a los problemas que le parecen más urgentes: el trabajo, la seguridad, la salud pública y otros.

Las primeras tareas consisten, entonces, en mejorar la aplicación administrativa de la legislación ambiental por la propia administración pública, mediante la revisión de sus procedimientos, y el reforzamiento de sus capacidades. El *Ombudsman* para el medio ambiente debe ser entendido como un mecanismo complementario. Son aplicables en este caso las preocupaciones que, en el primer semestre de 2002, externaba el presidente del Instituto Internacional del Ombudsman, a saber: 1) la creación de esta institución ha creado muchas expectativas, en circunstancias de que el *Ombudsman* no es, ni puede ser, una solución completa para todos los problemas que pueda tener un gobierno, ni para todas las quejas de un ciudadano insatisfecho; y 2) la falta de recursos de las oficinas de los *Ombudsmen* provoca que éstas no sean un medio para resolver un problema, sino más bien se vuelvan parte del mismo.¹³⁶

Cf. el artículo de Sir Brian Elwood publicado en *Boletín del IOI*, volumen 24, número 32, junio de 2002

La verdad es que la eficiencia del *Ombudsman* en los países donde recientemente se ha creado, es algo que está por demostrarse. De su capacidad para dar una respuesta rápida y completa a los requerimientos que se le hagan por parte de los ciudadanos, depende la credibilidad de esta institución y, en último término, su existencia. No hay que perder de vista que estamos frente a una etapa inicial – que es también un período de aprendizaje tanto para los *Ombudsmen* como para los ciudadanos -, en la que la nueva institución debe insertarse de manera apropiada en los mecanismos preexistentes y ganar entre la población una confianza de que no gozan habitualmente las instituciones gubernamentales.

A lo anterior se suma un factor decisivo – que escapa a los límites del presente estudio -, como es la revisión judicial de las decisiones administrativas y, en general, las cuestiones del acceso a los tribunales de justicia, en especial en materia civil. De la manera como asuman los jueces su función de aplicar la legislación ambiental depende, en último término, el apoyo que ésta pueda prestar a la protección del medio ambiente y al desarrollo sustentable.. Los mejores esfuerzos que se hagan en las instancias administrativas para la aplicación de la legislación ambiental pueden frustrarse no sólo por los alcances limitados de la intervención administrativa en este campo, sino también por las deficiencias que esa aplicación pueda encontrar en las instancias judiciales cuando éstas revisan las decisiones administrativas.

14. Los métodos alternativos para la solución de conflictos

Por último, las enseñanzas del derecho comparado en materia de aplicación administrativa deben extenderse a los llamados “métodos alternativos para la solución”, esto es, a los procedimientos no tradicionales para la composición de litigios, independientemente de quiénes sean las personas ajenas al litigio que, sin embargo, intervienen en él a manera de “facilitador” de su solución e incluso como árbitros, es decir, como jueces, sean unos u otras personas públicas o privadas.

Ocuparse de este tema en el presente estudio parece relevante porque la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal – que ya desempeña las funciones de mediador de litigios ambientales en virtud de sus atribuciones en materia de conciliación -, podría prestar un

importante contribución a la solución de los mismos mediante una ampliación de sus facultades legales.

En esta sección el tema es analizada a la luz de las experiencias que se han generado en los Estados Unidos de América, no sólo por los buenos resultados que se han alcanzado en ese país, sino también por los vínculos que México mantiene con el mismo país, especialmente desde la perspectiva del Tratado de Libre Comercio para América del Norte y, en particular, del Acuerdo de Cooperación Ambiental que complementa ese Tratado y que establece un conjunto de mecanismos para evitar que la falta de aplicación de la legislación ambiental se transforma en una indebida ventaja comparativa de naturaleza comercial. La fuente principal que se utiliza para ese efecto es un trabajo de un autor estadounidense que figura en una publicación mexicana.¹³⁷

Las experiencias sobre la materia en los Estados Unidos se han desarrollado durante más de medio siglo. En efecto, ellas se iniciaron exitosamente en 1947, con la Ley de Relaciones Laborales-Administrativas (*Labor-Management Relations Act*), que creó el Servicio Federal de Mediación y Conciliación como método alternativo para la solución de conflictos (*alternative dispute resolution - ADR*).

Lo importante para nuestros efectos es que en 1990 se expidió la Ley de Resolución de Conflictos Administrativos de 1990, cuya intención fue dar a las oficinas públicas la autoridad expresa para utilizar los ADR. Haciendo gala de un gran sentido pragmático, el Congreso estableció que las disposiciones de esta última Ley tendrían una vigencia temporal de cinco años, al término de los cuales sería revisada, lo que ocurrió en 1996. La revisión de 1996 transformó esas disposiciones en permanentes, con las enmiendas que el Congreso introdujo con motivo de la misma revisión, de modo que esa Ley es conocida ahora como la “LRCA de 1990, enmendada en 1996”.

La importancia de la LRCA como antecedente a tener en cuenta en una posible revisión de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y, en general, del sistema de aplicación administrativa de la legislación ambiental en el Distrito Federal, hace necesario una breve descripción de sus principales disposiciones. De acuerdo con esa Ley estadounidense, una oficina pública puede utilizar un “procedimiento de resolución de conflictos” para resolver un punto en controversia relacionado con un programa administrativo, si las partes acuerdan el procedimiento, según lo establece la sección 572 (a).

Ahora bien, la Ley define “punto de controversia” como “un punto pertinente a una decisión sobre un programa administrativo y con el que hay desacuerdo a) entre una oficina pública y las personas que serían afectadas por la decisión en forma significativa, o b) entre las personas que serían afectadas por la decisión de manera significativa”, como lo dice la sección 571 (8). A su vez, la misma Ley define “procedimiento de resolución de conflictos” como “un medio alternativo de resolución de conflictos que logra un acuerdo en un punto en controversia, en el que se nombra un neutral y participan partes identificadas”, como se puede leer en la sección 571 (6).

Los métodos alternativos para resolución de conflictos – MARC – son muchos, como se puede ver en la sección 571 (3) de la Ley. Entre ellos figura el arbitraje, la mediación, el minijudio (*mini-trial*) y otros menos comunes como el juicio por jurado (*summary jury trial*), la conciliación, la facilitación, la determinación de hechos (*factfinding*) y el propio *Ombudsman*.¹³⁸ Algunos de ellos son utilizados

entre nosotros desde hace tiempo, por lo que a continuación se revisan los que implicarían una novedad a tener en cuenta.

El minijudio o *mini-trial* es un proceso que carece de formalidades, en los cuales el tercero ante quién se someten los contendientes no tiene facultades para decidir sino sólo para procurar un acuerdo. Como dice el autor que se está citando, en estos casos “los abogados de las partes en conflicto presentan, en forma sumaria e informal, los hechos y argumentos de sus clientes ante una tercera parte neutral y los representantes de las partes que tienen autoridad para solucionar el conflicto. Después de las presentaciones de los abogados, el tercero trata de facilitar un arreglo”.¹³⁹

El juicio sumario por jurado o *summary jury trial* es también un proceso, en el que “los abogados de las partes en conflicto presentan, en forma sumaria, los hechos y argumentos de sus clientes ante un jurado, el que pronuncia un veredicto consultivo.” Este veredicto no tiene la fuerza de una sentencia, sino simplemente de una opinión, por lo que puede asimilarse a las opiniones consultivas que emiten organismos tales como la Corte Internacional de Justicia. Según informa el mismo autor, “las partes usan el veredicto consultivo en sus siguientes negociaciones.”¹⁴⁰

La determinación de hechos o *factfinding* parece otro mecanismo interesante, con la ventaja de que nos es relativamente cercana, en tanto emparentada con lo que entre nosotros se denomina información *ad perpetuam*, que como se sabe es un procedimiento de los llamados de “jurisdicción voluntaria”, mediante el cual el promovente busca justificar algún hecho o acreditar algún derecho, sin que haya propiamente una contienda entre partes.¹⁴¹

Para concluir con la Ley de Resolución de Conflictos Administrativos, cabe decir que, según dice el mismo autor, “el Departamento de Justicia ha logrado muchos éxitos iniciales con los MARC. Por ejemplo, la Sección de Ambiente y Recursos Naturales logró acuerdos en el 55% de los casos enviados a mediación en los dos primeros años de su programa”.¹⁴²

Pero, la cuestión de los métodos alternativos para la solución de conflictos va más allá de los conflictos propiamente administrativos y se extiende a otros campos que interesan a la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sustentable, como es el caso de la justicia “civil”, expresión que en Estados Unidos de América comprende todo lo que no es “penal”. En efecto, en 1990 se aprobó, también con un carácter temporal, la Ley de Reforma de la Justicia Civil, cuya aplicación, pese a los progresos que se hicieron bajo su vigencia, no fue avalada por el llamado Informe Rand y, por tanto, no fue renovada después de los primeros cinco años. A pesar de ello, en 1998 se aprobó la Ley de Resolución Alternativa de Conflictos (*Alternative Dispute Resolution Act of 1998*), que se considera su sucesora y que, al parecer, está funcionando de manera exitosa.

Esta Ley opera en el ámbito de los tribunales de justicia en un plano federal y exige que cada tribunal de distrito federal diseñe y ponga en práctica un programa de resolución alternativa de conflictos que aliente y estimule la utilización de los MARC en su distrito, como lo prescribe su sección 651 (b). Además, la Ley establece que, como mínimo, cada tribunal de distrito tiene que proveer de un programa a los litigantes de casos civiles, según lo dispone su sección 652 (a),¹⁴³

Los MARC autorizados por la ley son la mediación, el arbitraje, la evaluación neutral temprana y el minijudio, lo que no requiere de explicaciones adicionales, salvo en el caso de la evaluación neutra

temprana o *early neutral evaluation*. Este mecanismo requiere la intervención de un evaluador neutral, usualmente un abogado privado, con experiencia en el tema del caso, que dirige una audiencia privada con las partes y sus abogados, en una etapa temprana del litigio, para escuchar los alegatos, posiciones y argumentos de cada parte. El evaluador neutral aclara los temas del conflicto, identifica los puntos fuertes y débiles de todas las partes, y les brinda una evaluación consultiva del caso. En algunos programas de evaluación neutral temprana, el evaluador también conversa con las partes la posibilidad de resolver el caso.¹⁴⁴

Un estudio conjunto del Centro Judicial Federal y del Instituto de Resolución de Conflictos del Centro de Recursos Públicos informa que el 85% de los jueces de distrito adoptaron este tipo de programa y que, en muchos casos, adoptaron dos o más programas. Es interesante saber cuales métodos alternativos para la resolución de conflictos se usaron en estos programas. A ese respecto dice el estudio que las preferencias de los jueces fueron dirigidas a los programas de mediación (cincuenta y un casos) y de juicio sumario por jurado (cuarenta y ocho casos), pero también hubo programas de arbitraje (veintidós casos) y de evaluación neutra temprana (catorce casos).¹⁴⁵ Según parece, la Ley de Resolución Alternativa de Conflictos “será una Ley importante...en tanto “brinda a los tribunales de distrito federal la oportunidad de continuar el progreso que lograron bajo la Ley de Reforma de la Justicia Civil de 1990....”.¹⁴⁶

Estas experiencias son interesantes, como se ha dicho, desde la perspectiva de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, en tanto podrían considerarse en una eventual ampliación de sus actuales facultades para procurar una conciliación de los intereses disponibles de los ciudadanos, con las restricciones que supone su naturaleza administrativa y la propia naturaleza de los intereses ambientales, así como con la reserva que implica el derecho de las partes en conflicto para recurrir a los tribunales de justicia.

Notas

⁹⁶ Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de México, *La gestión ambiental en México*, SEMARNAP, 2000, p. 301.

⁹⁸ En Argentina la Comisión Nacional de Política Ambiental (creada en 1988), en Bolivia la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales (creada en 1986), en Chile la Comisión Nacional de Medio Ambiente (creada en 1990), en Cuba la Comisión Nacional de Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales (creada en 1976), en El Salvador el Consejo Nacional del Medio Ambiente (creado en 1990), en Guatemala la Comisión Nacional del Medio Ambiente (creada en 1986), en Honduras la Comisión Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo (creada en (1990), en Nicaragua la Comisión Nacional del Ambiente y Ordenamiento Territorial (creada en 1990), en Panamá la Comisión Nacional de Medio Ambiente (creada en 1985), y en Uruguay el Instituto de Preservación del Medio Ambiente (creado en 1973), que pese a su denominación de “Instituto” era básicamente una comisión de representantes de diversos sectores. No está demás decir que, algunas veces, estas comisiones son las sucesoras de organismos ambientales que desaparecieron y que, en otras ocasiones, fueron la base para la constitución de un Ministerio del Medio Ambiente. Pero, esto último ocurrió con más frecuencia en los casos en que el organismo ambiental principal era una estructura administrativa preexistente, que se fue reforzando con el correr de los años, como ocurrió con el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente de Colombia (INDERENA), creado en 1968 con funciones más limitadas.

⁹⁹ El Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables de Venezuela, creado en 1976, que hoy se denomina Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales.

¹⁰⁰ Por cierto, la manera como se constituyeron estos Ministerios o Secretarías de Medio Ambiente, así como las funciones que desempeñan bajo esta denominación, son diferentes, porque las transformaciones administrativas suelen ser la consecuencia de factores específicos, algunas veces irrepetibles, de cada país. Como quiera que sea, este es el caso de Argentina (Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, creado en 1999), de Bolivia (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, creado en 1993), de Brasil (Ministerio de Medio Ambiente, creado en 1992), de Colombia (Ministerio del Medio Ambiente, creado en 1993), de Costa Rica (Ministerio del Ambiente y Energía, creado en 1995), de Cuba (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, creado en 1994), de El Salvador (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, creado en 1998), de Ecuador (Ministerio del Ambiente, creado en 1996), de Guatemala (Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, creado en 1999), de Haití (Ministerio de Medio Ambiente, creado en 1995), de Honduras (Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, creada en 1997), de Nicaragua (Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, creado en 1994), de Panamá (Autoridad Nacional del Ambiente, creada en 1998), de Paraguay (Secretaría del Ambiente, creada en 2000), de República Dominicana (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, creada en 2000) y de Uruguay (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, creado en 1990). Como se sabe, esto también ocurrió en México, donde en 1994 se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, cuya denominación fue modificada en 2000 al asignarse el sector pesquero a otra Secretaría de Estado.

¹⁰¹ Aquí no se plantea el tema de la participación política, que comprende todas las formas de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos consagradas en la Constitución Política, como son la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, la consulta y otras que se han venido estableciendo en muchas partes, incluidos los países de América Latina, ni siquiera el tema de la participación general en la gestión ambiental, como la consulta obligatoria a las comunidades afectadas, la constitución de consejos asesores, la denuncia popular, la participación en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental y otros, sino simplemente la participación social específica en los mecanismos de aplicación coactiva de la legislación ambiental por la administración pública, como la denuncia ciudadana.

¹⁰² Cf. Lilliana Arrieta, “La justicia ambiental en Costa Rica. Análisis de jurisprudencia”, en Universidad Externado de Colombia, *Justicia ambiental. Las acciones judiciales para la defensa del medio ambiente*, III Jornadas Internacionales en Derecho del Medio Ambiente, Bogotá, 2001, pp. 133 ss.

¹⁰³ En la *op. cit.* en la nota anterior se transcribe alguna jurisprudencia que ilustra el trabajo desarrollado por el Tribunal Ambiental Administrativo en estos años, en especial ciertas medidas calificadas de “cautelares” que fueron adoptadas con base en una potestad validada en 1997 por la Sala Constitucional de la Corte Suprema, que le permitiría adoptar decisiones cuyo objeto es evitar daños graves e irreparables a los recursos naturales y al medio ambiente.

¹⁰⁴ Hay que hacer notar que ya la Ley sobre Política Nacional del Medio Ambiente de 1981 había establecido que “el Ministerio Público de la Unión y de los Estados estarán legitimados para ejercer la acción de responsabilidad civil y criminal por los daños causados al medio ambiente” (artículo 14, parágrafo 1°),

¹⁰⁵ Que se inicia con la obra de Paulo Affonso Leme Machado, *Ação civil pública (ambiente, consumidor, patrimônio cultural) e tombamento* (Editora Revista dos Tribunais, Sao Paulo, 1986, 132 pp.). En el apéndice de esta obra se transcriben algunas peticiones iniciales de los primeros casos concretos de aplicación de la Ley, promovidos por el mismo autor en su calidad de Promotor de Justicia y Curador de Medio Ambiente, así como una resolución judicial que concede una medida preliminar con base en una de esas peticiones. Un libro particularmente ilustrativo sobre el tema fue escrito por Rodolfo de Camargo Mancuso, bajo el título *Acao civil pública* (Editora Revista dos Tribunais, Sao Paulo, 2ª. ed. revisada y ampliada, 1992, 288 pp.). Un referente indispensable es la excelente obra colectiva coordinada por Édís Milaré, *Acao civil pública (Lei 7.347/85. Reminiscências e reflexoes após dez anos de applicacao)*, Editora Revista dos Tribunais, Sao Paulo, 1995, 511 pp.

¹⁰⁷ La Ley núm. 472 de 1998 incluyó reglas sobre legitimación procesal en consonancia con la naturaleza “popular” de dichas acciones y dispuso que, en el trámite de las acciones populares, se respetarán los principios de la publicidad, economía, celeridad y eficacia. Allí también se prescribe que se aplicarán los principios generales del Código de Procedimiento Civil cuando no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones. La Ley también establece incentivos económicos para el demandante de una acción popular, quien tendrá derecho a recibir una suma fijada por el juez entre los 10 y 150 salarios mínimos mensuales. Igualmente crea el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

¹⁰⁸ Dispone el artículo 53 de la Ley que, “producido daño ambiental, se concede acción para obtener la reparación del medio ambiente dañado, lo que no obsta al ejercicio de la acción indemnizatoria ordinaria por el directamente afectado”.

¹⁰⁹ Establece el artículo 54 de la Ley que son titulares de la acción ambiental, y “con el solo objeto de obtener la reparación del medio ambiente dañado las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido el daño o perjuicio, las municipalidades, por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas, y el Estado, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado. Deducida demanda por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros. Para los efectos del artículo 23 del Código de Procedimiento Civil, se presume que las municipalidades y el Estado tienen interés actual en los resultados del juicio”. Y agrega: “Cualquier persona podrá requerir a la municipalidad en cuyo ámbito se desarrollen las actividades que causen daño al medio ambiente para que ésta, en su representación y sobre la base de los antecedentes que el requirente deberá proporcionarle, deduzca la respectiva acción ambiental. La municipalidad demandará en el término de 45 días, y si resolviere no hacerlo, emitirá dentro de igual plazo una resolución fundada que se notificará al requirente por carta certificada. La falta de pronunciamiento de la municipalidad en el término indicado la hará solidariamente responsable de los perjuicios que el hecho denunciado ocasionare al afectado”.

¹¹⁰ En lo que concierne al Consejo de Defensa del Estado, en su interior se ha trabajado, hasta diciembre de 2000, con noventa y cuatro casos. De ellos, treinta y dos se dieron de baja por considerarse que no existían antecedentes para el ejercicio de dicha acción, cuarenta y uno se encuentran pendientes de estudio y veintiuno fueron llevados a juicio. De estos últimos, dieciocho se encuentran pendientes en primera instancia, dos concluyeron por transacción extrajudicial antes de que hubiera fallo y uno cuenta con sentencia definitiva de primera instancia favorable, actualmente recurrida. No existe en cambio información sobre el ejercicio de la misma acción por parte de las Municipalidades, lo que hace suponer que estas corporaciones no han deducido demandas de esta naturaleza ante los tribunales de justicia. Lo mismo ocurre con el ejercicio de la acción indemnizatoria por los particulares directamente afectados.

¹¹¹ Hacia el año 2001, estos organismos públicos aún no habían hecho uso de esta facultad.

¹¹² En Nueva Zelanda, por ejemplo, la ley establece que el título de *Ombudsman* no puede ser utilizado sin previo acuerdo del *Ombudsman* Nacional de ese país. Se trata de un control que difícilmente sería aceptable en todos los países del mundo. Por eso, hace algunos años atrás algunos *Ombudsmen* en el Reino Unido, provenientes tanto del sector público como privado, acordaron el establecimiento de una asociación de *Ombudsmen*, a la que sólo se podría acceder si se cumplía con ciertos criterios, especialmente el de la independencia del *Ombudsman*.

¹¹³ Cf. Claes Eklundh, “La experiencia del *Ombudsman* sueco en la actualidad”, en Comisión Nacional de Derechos Humanos, *La experiencia del Ombudsman en la actualidad*, México, 1992, pp. 112 y 113.

¹¹⁴ Dispone el artículo 54 de esa Constitución: “Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.”

¹¹⁶ Prescribe el párrafo primero del artículo 45: “Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.” Agregan los siguientes párrafos que “los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva (párrafo segundo) y que, “para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado (párrafo tercero).”

¹¹⁷ Observa con razón Ramón Martín Mateo que el precepto se inserta en un contexto programático y que se trata de “postulados que, como sabemos, aunque deberán informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, tienen una trascendencia jurídica limitada, no obstante el carácter normativo *in totum* de la Constitución ya que precisan de su concreción a través de una Ley, sin que en su defecto puedan ser alegados directamente ante los Tribunales, lo que les priva de la cobertura jurídica más efectiva. Pero, aun así se impone su observancia tanto para el legislador como para los otros poderes del Estado, lo que podría determinar la intervención tuteladora del Tribunal Constitucional...” (cf. su *Tratado de derecho ambiental*, Trivium, Madrid, 1991, vol. I, p. 108). Algo similar ocurre en la Constitución colombiana de 1991, pero la Corte Constitucional de ese país, en el curso de la última década del siglo XX, lo ha asimilado a los derechos fundamentales, por razones de conexión con el derecho a la vida. El mismo Ramón Martín Mateo se refiere a este punto, señalando que hay una tendencia “a encuadrar los derechos ambientales entre los de naturaleza básica” (cf. *op. cit.* en esta nota, pp. 145 ss.), que la jurisprudencia colombiana se ha encargado posteriormente de confirmar.

¹¹⁸ El artículo 4º constitucional, luego de las reformas aprobadas en 1998, dispone que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su bienestar y desarrollo” (párrafo quinto). Esta disposición, sin embargo, también presenta problemas de efectividad, como se dice en otra parte del presente estudio.

¹¹⁹ **Establece el artículo 13 de la Ley Orgánica:**

“ Cuando el Defensor del Pueblo reciba quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia, deberá dirigirlas al Ministerio Fiscal para que éste investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la Ley, o bien dé traslado de las mismas al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de reclamación de que se trate; todo ello sin perjuicio de la referencia que en su informe general a las Cortes Generales pueda hacer al tema.”

¹²⁰ Prescribe el párrafo segundo del artículo 17 de la Ley Orgánica:

“El Defensor del Pueblo no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o recurso ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional. Ello no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas. En cualquier caso velará porque la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.”

¹²² Así lo dispone el artículo 28 de la misma Ley Orgánica.

¹²³ Agrega el párrafo segundo del mismo artículo 30: “Si formuladas sus recomendaciones dentro de un plazo razonable no se produce una medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada o ésta no informa al Defensor del Pueblo de las razones que estime para no adoptarlas, el Defensor del Pueblo porá poner en conocimiento del Ministro del Departamento afectado, o sobre la máxima autoridad de la Administración afectada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones presentadas. Si tampoco obtuviera una justificación adecuada, incluirá tal asunto en su informe anual o especial con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud, entre los casos en que, considerando el Defensor del Pueblo que era posible una solución positiva, ésta no se ha conseguido.”

¹²⁴ Para todo lo anterior, cf. nuevamente Ramón Martín Mateo, *op. cit. supra*, p. 248.

¹²⁵ Establece el artículo 138 E del Tratado de la Unión Europea que “el Parlamento Europeo nombrará un defensor del Pueblo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión, de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales (párrafo primero).”

¹²⁶ Pero, como se ha dicho en la nota anterior, de la competencia del Defensor del Pueblo se excluyen el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

¹²⁸ Así lo establece el párrafo segundo del artículo 138 E del Tratado de la Unión Europea.

¹²⁹ Este *Ombudsman* debe presentar cada año al Parlamento Europeo un informe sobre el resultado investigaciones.

¹³⁰ El artículo 86 de esa Constitución establece que “el Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez. La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial.”

¹³¹ Prescribe el artículo 43 de la misma Constitución que toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. Y agrega que “podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.”

¹³² Hay que hacer notar que, dentro del concepto de administración pública nacional, el artículo 16 de la Ley incluye a la administración centralizada y descentralizada; entidades autárquicas; empresas del Estado; sociedades del Estado; sociedades de economía mixta; sociedades con participación estatal mayoritaria; y todo otro organismo del Estado nacional cualquiera fuere su naturaleza jurídica, denominación, ley especial que pudiera regirlo, o lugar del país donde preste sus servicios, quedando exceptuados sólo el Poder Judicial, el Poder Legislativo, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los organismos de defensa y seguridad. Por otra parte, también quedan comprendidas dentro de la competencia de la Defensoría del Pueblo, las personas jurídicas públicas no estatales que ejerzan prerrogativas públicas y las privadas prestadoras de servicios públicos. En este caso, y sin perjuicio de las restantes facultades otorgadas por la Ley, el Defensor del Pueblo puede instar ante las autoridades administrativas competentes el ejercicio de las facultades otorgadas por ley. Así lo establece el artículo 17.

¹³⁴ Se trata de un modelo de Ley sobre el *Ombudsmen* para los gobiernos de los Estados, promovido y aprobado por la Asociación de *Ombudsmen* de los Estados Unidos (1997).

¹³⁵ Cf. Harlye Jonson, “Notas breves sobre el *Ombudsman* de Alberta, Canadá”, en Comisión Nacional de Derechos Humanos, *La experiencia del Ombudsman en la actualidad*, México, 1992, pp. 179 a 182.

¹³⁷ Cf. Walter A. Wright, “Métodos alternativos de resolución de conflictos en los Estados Unidos: experiencias recientes a nivel federal”, en María Alba Aiello de Almeida, *Mediación: formación y algunos asuntos claves*, Porrúa-Universidad Anáhuac, México, 2001. El mencionado trabajo aparece en las páginas 81 a 115 de ese libro.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 107.

¹³⁹ *Ibidem*, nota 25 al pie de la página 86.

¹⁴⁰ *Ibidem*

¹⁴¹ *Cf.* por ejemplo los artículos 538 y siguientes del Código Federal de Procedimientos Civiles, así como los artículos 927 y siguientes del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Ambos Códigos previenen que no se admitirán informaciones de testigos sobre hechos que fueran materia de un juicio ya comenzado. Por otra parte, recuérdese que los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte (ACAAN) establecen algo parecido. En efecto, de acuerdo con esos preceptos, cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental puede formular peticiones al Secretariado cuando una Parte está “incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental” y el Secretariado, de acuerdo con ciertos criterios, puede solicitar una respuesta de esa Parte, todo lo cual puede conducir a la formación del llamado “expediente de hechos”.

¹⁴² *Cf.* la p. 113 de la obra que se ha venido citando en este capítulo.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 116.

¹⁴⁴ *Ibidem*, nota 38 al pie de las páginas 88 y 89.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 88.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 120.

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de este estudio se ha hecho una introducción al tema del acceso a la justicia ambiental en el Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (capítulo I) y, a continuación, se ha examinado este tema a través de un análisis del desarrollo histórico de la legislación ambiental, incluido el ordenamiento territorial, en la Ciudad de México y su aplicación administrativa (capítulo II), de los organismos encargados de esa aplicación administrativa hasta la época de la creación de la Procuraduría (capítulo III), de la inserción de la misma Procuraduría dentro del sistema preexistente de aplicación administrativa de dicha legislación (capítulo IV) y de las enseñanzas que proporciona el derecho comparado en esta materia (capítulo V).

Ha llegado el momento de formular conclusiones y recomendaciones, con base en lo expuesto en todo esos capítulos, sobre lo que es la Procuraduría, así como sobre lo que debería ser y no debería ser. Para ese efecto, en el presente capítulo se enuncian, una a una y de manera conjunta, las conclusiones y recomendaciones que se derivan del presente estudio, en un orden que pretende tener una cierta lógica interna y las coloca en cinco grupos, a saber:

- (I) Conclusiones y recomendaciones generales.
- (II) Conclusiones y recomendaciones sobre la intervención de la Procuraduría en la aplicación administrativa de la legislación ambiental.
- (III) Conclusiones y recomendaciones sobre la intervención de la Procuraduría en la aplicación judicial de la legislación ambiental.
- (IV) Conclusiones y recomendaciones sobre el uso de los métodos alternativos para la solución de conflictos
- (V) Conclusiones y recomendaciones sobre la organización y funcionamiento de la Procuraduría.
- (VI) Conclusiones y recomendaciones finales.

El autor de este estudio es consciente de las insuficiencias del mismo, que se deben a los límites establecidos para el mismo, así como a razones de tiempo como de espacio. Estas insuficiencias son especialmente notorias en lo que se refiere a la aplicación judicial de la legislación ambiental, que en definitiva es la que prevalece, como ocurre en cualquier Estado de Derecho, pero que ha sido excluida de este estudio, aunque sus conclusiones y recomendaciones se extienden necesariamente a estos temas. Sin embargo, confía en que estos vacíos serán llenados más tarde, en uno o más trabajos que se ocupen de la aplicación, sin calificativos, de la legislación ambiental.

I. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

I. La Ciudad de México requiere de un Ombudsman ambiental que colabore en aplicación de la legislación ambiental y en la solución de conflictos que de ella se derivan

La verdad es que esta conclusión no necesita de muchas explicaciones. Los problemas ambientales de la Ciudad son bien conocidos. También lo son las demandas ciudadanas en este campo, así como la capacidad de respuesta de sus autoridades y judiciales para satisfacerlas.

Lo que cabe aquí decir es que, en materia de aplicación administrativa y judicial de la legislación ambiental, esta capacidad de respuesta es insuficiente y, pese a los progresos que se han hecho, seguirá siéndolo e, incluso, podrá ser aún más insuficiente en la medida en que la legislación ambiental se haga más compleja de lo que es y sus problemas de aplicación también se hagan más complejos. El desarrollo de la legislación ambiental y la revisión de sus contenidos se encuentran en una etapa inicial.

Hoy por hoy, el ciudadano del Distrito Federal que pretende que sus derechos ambientales sean efectivos, debe apoyarse en una legislación que es compleja e inconsistente, para hacer un itinerario administrativo y judicial bastante complicado, que implica, primero, transitar por los senderos de los organismos administrativos existentes, presentar denuncias y aportar pruebas ante ellos, así como recurrir sus decisiones en el mismo ámbito administrativo o, en su defecto, solicitar la nulidad de las mismas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Esto último lo puede llevar a solicitar la protección de la justicia federal ante los Juzgados de Distrito y los Tribunales de Circuito, sin que deba descartarse la intervención final de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pero, si el ciudadano pretende, además, que sea reparado el daño ambiental causado, tendrá que acudir a los Juzgados de Paz o a los Juzgados Civiles, de acuerdo con la cuantía del mismo; pero tampoco podrá descartar la necesidad de hacer valer sus pretensiones antes los Juzgados Penales si la conducta que generó el daño está tipificada como delito. A ello podrá seguir la intervención del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y, posiblemente, de la justicia federal.

Por tanto, desarrollar la legislación ambiental y actualizar sus contenidos – que son condiciones de su eficacia, según se ha dicho en el capítulo I -, así como perfeccionar sus mecanismos de aplicación, implica un enorme esfuerzo legislativo, administrativo y judicial, con costos sociales iniciales altos. Los costos sociales de este esfuerzo serán, sin embargo, progresivamente decrecientes y sus beneficios progresivamente crecientes.

En efecto, es lógico suponer que el desarrollo de la legislación y la revisión de sus contenidos, luego de una primera etapa de complejización, traerá consigo una simplificación de la misma, mediante el establecimiento de técnicas jurídicas más sencillas que las actuales, porque habrá políticas ambientales cada vez más claras, suficientes y congruentes, fundamentadas en un mejor conocimiento científico-tecnológico y social de los problemas ambientales de la Ciudad.

Por su parte, las mejoras que se introduzcan en la aplicación de la legislación ambiental generarán el efecto preventivo – mediante la disuasión -, que es característico en todos los sistemas jurídicos que

cuentan con un grado razonable de eficacia. Esto implicará un incremento importante del acatamiento espontáneo de la legislación ambiental, tanto por los gobernados como por los gobernantes.

Es casi innecesario agregar que todo ello redundará en beneficio de la gobernabilidad de la propia Ciudad, en los términos que se han descrito en el capítulo I del presente estudio. Así, no sólo se evitará una crisis que pudiera asumir proporciones inimaginables en estos momentos, sino que también se favorecerá la consolidación de una sociedad democrática en el interior de esta Ciudad.

La recomendación que sigue a esta conclusión es que debe mantenerse el *Ombudsman* ambiental creado en la Ciudad de México, aunque con los cambios que se señalan más adelante, que implican una colaboración más activa de parte suya tanto en el campo del desarrollo como de la aplicación.

2. *El Ombudsman ambiental de la Ciudad de México no debe ser considerado como un factor de desestabilización jurídica sino como una de las condiciones necesarias para su gobernabilidad*

Antes de entrar en esos cambios es indispensable tratar, aunque sea de manera incidental, los cuestionamientos que se han hecho entre nosotros a la propia institución del *Ombudsman*, que podrían de algún modo ser aplicables a la figura del *Ombudsman* ambiental que es materia del presente estudio.

Es sabido que en los inicios de la última década del siglo pasado, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de sus réplicas locales, suscitó críticas – especialmente por parte de personas vinculadas a la administración de justicia –, de las cuales es un buen ejemplo una meditada obra de la que es autor ni más ni menos que un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Lic. José de Jesús Gudiño Peláez, que en esos años escribió un libro que lleva el sugestivo título de “El Estado contra sí mismo. Las comisiones de derechos humanos y la deslegitimación de lo estatal”, publicado por Noriega Editores.¹⁴⁷

Aquí sólo hay espacio para una reflexión inicial, que se fundamenta especialmente en lo dicho en el capítulo anterior sobre la institución del *Ombudsman* y que, por cierto, está muy lejos de hacerle justicia a una obra de esa magnitud y a sus bien estructuradas argumentaciones, algunas de las cuales incluso son compartidas por el autor del presente estudio.¹⁴⁸

En síntesis, el *Ombudsman* público no debe ser visualizado como un instrumento creado por el Estado en contra de sí mismo, sino al revés, como un instrumento generado por el Estado – cuando se trata de un Estado democrático –, a favor de sí mismo, en tanto garante de los derechos de los ciudadanos y, en términos más generales, del principio de la legalidad.

El Estado liberal –en palabras de Norberto Bobbio transcritas en el capítulo I de este estudio –, es no sólo un supuesto histórico sino también un supuesto jurídico del Estado democrático, en la medida en que se fundamenta en la existencia de un sistema jurídico que básicamente es una garantía de los derechos de los ciudadanos. De allí que, además del delicado sistema de equilibrio de los poderes públicos en el que juegan un papel fundamental los mecanismos de control de unos con otros, existan mecanismos de autocontrol en el interior de cada uno de los poderes públicos, todos ellos en beneficio del principio de la legalidad.

El *Ombudsman* es una figura intermedia, que en algunos países es más un instrumento de control parlamentario sobre los actos de la administración pública y en otros es más un instrumento de autocontrol de la propia administración pública, lo que depende fundamentalmente de la manera como haya sido estructurado. Pero, el *Ombudsman* no puede ni debe subrogarse en las funciones propias de ninguno de los poderes públicos, en especial del poder judicial. El *Ombudsman* no debe ser visualizado como un factor de desestabilización jurídica, sino lo contrario, como un factor de estabilización jurídica, cuya función principal consiste en elevar los niveles de gobernabilidad de una sociedad democrática.

3. *La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal debe mantener su perfil como Ombudsman ambiental para la Ciudad de México, con ciertas modificaciones que reforzarían ese perfil y extenderían su intervención a otras materias*

Las razones de la creación de la Procuraduría, desde la perspectiva de quiénes concibieron su existencia, primero en la Ley Ambiental de 2000 y, a continuación, en la Ley Orgánica de 2001, mediante la cual fue creada de manera formal, parecen claras.

En efecto, quiénes aprobaron la LADF quisieron que hubiera un organismo específico que atendiera las denuncias ciudadanas, que hasta ese momento eran asuntos que debía atender la propia Secretaría. Es razonable suponer que dos fueron las principales razones que se tuvieron en cuenta para ese efecto: primero, que estas denuncias ciudadanas fueran atendidas por un organismo relativamente independiente del gobierno del Distrito Federal y, en especial, de la Secretaría de Medio Ambiente; y, segundo, que se ejerciera una fiscalización sobre el ejercicio de las facultades disciplinarias por parte de los organismos de la propia Secretaría.

En síntesis, puede decirse que se trató de un esfuerzo para ganar la confianza de la población, encaminado a reforzar el mecanismo de la denuncia ciudadana y, en términos más generales, la aplicación administrativa de la legislación ambiental. Además, se procuró establecer un puente entre lo que el sistema jurídico del Distrito Federal, por razones muy propias de esta entidad federativa, considera como “ambiental” y lo que considera como “ordenamiento territorial”.

A su vez, quiénes aprobaron la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial fueron un poco más allá, al proveerla de otras facultades, entre las que cabe mencionar especialmente la facultad de emitir sugerencias a la Asamblea Legislativa y a las autoridades judiciales, así como la de formular y validar dictámenes técnicos y periciales respecto de daños, con lo que se le confirió un perfil que es común a lo que en el derecho comparado se conoce como *Ombudsman*, según se ha visto en el capítulo V.

Esta conclusión, como es obvio, tiene por propósito sólo constatar un supuesto de hecho en el que se fundamentan las conclusiones y recomendaciones que siguen y, por tanto, no amerita ninguna recomendación especial. Pero, vale la pena anticipar algunas de ellas.

En opinión del autor de este estudio, el *Ombudsman* de la Ciudad de México debe reforzar su acción en la aplicación administrativa de la legislación ambiental y extenderla hacia la aplicación judicial de la legislación ambiental, así como emplear métodos alternativos para la solución de conflictos, todo ello en casos calificados, especialmente en los casos en que el conflicto de que se trate comprometa el desarrollo sustentable de la Ciudad de México. Para ese efecto, la estructura de la Procuraduría debe ser modificada de manera profunda, en términos de que se garantice su independencia y la posibilidad de cumplir con las funciones que se le encomienden, incluidas las sugerencias que pueda hacer a las autoridades competentes para perfeccionar la legislación ambiental y su aplicación, lo que le dará la credibilidad que es el fundamento última de la existencia de la institución del *Ombudsman*.

4. *La consolidación de un Ombudsman ambiental de la Ciudad de México no debe hacerse mediante la creación de secciones especializadas en otros organismos del gobierno del Distrito Federal*

Ahora es menester ocuparse de una pregunta obvia. Si se afirma que la Ciudad de México requiere de un *Ombudsman* ambiental, ¿por qué no se propone que se establezcan para ese efecto secciones especializadas en la Procuraduría Social y/o en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal? ¿Acaso la protección de los intereses ambientales de los habitantes de la Ciudad de México no es una cuestión social de la que debería ocuparse la Procuraduría e, incluso, una cuestión de derechos humanos que debería estar a cargo de la Comisión de Derechos Humanos? La respuesta a esta pregunta requiere de algunas precisiones, que exige distinguir entre la situación de la Procuraduría Social y la de la Comisión de Derechos Humanos.

Evidentemente, la protección de los intereses ambientales de los habitantes de la Ciudad de México es una cuestión de protección de un derecho social y, como se ha dicho en el capítulo III, el objeto genérico de la Procuraduría consiste, como lo dice el artículo 3° de la Ley sobre la materia, en “ser una instancia accesible a los particulares, para la defensa de los derechos relacionados con las funciones públicas y prestación de servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal...así como de los derechos sociales”, con las excepciones que señala el mismo precepto legal, entre las cuales figuran los derechos humanos, pero no los derechos ambientales. La Procuraduría Social es, si así pudiera decirse, un *Ombudsman* social.

Las razones por las cuales no se propone, sin embargo, la creación de una sección especializada en el interior de esa Procuraduría se pueden resumir diciendo que: 1) en la práctica, la Procuraduría se ha transformado, como también se ha dicho en el capítulo III, en un organismo especializado en cuestiones condominales, por consideraciones que tienen que ver con las características del Distrito Federal; 2) los costos de todo orden que implicaría la creación de esa sección especializada no serían inferiores a los que ha representado la creación de la PAOT y, en cambio, la inserción de la misma en una estructura administrativa preexistente generaría los problemas que son característicos en estos casos; y 3) por cuestiones de gobernabilidad del Distrito Federal se requiere un organismo nuevo cuya tarea inmediata debe ser ganar credibilidad en la población y, sobre todo, un organismo que funcione sobre bases más amplias que la Procuraduría Social, como son las que ya existen y las que se proponen en el presente estudio.

Es también evidente que el derecho a un medio ambiente adecuado es un asunto del que debería ocuparse la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal creada en 1993, cuya Ley le encomendó, como se dice en el capítulo III, conocer las quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueran imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal. Recuérdese, además, que el artículo 20 de la Ley Ambiental del Distrito Federal establece que sus habitantes “tienen derecho a disfrutar de un ambiente sano” y que las autoridades, en los términos de esa y otras Leyes “tomarán las medidas necesarias para conservar ese derecho”, así como que todo habitante de esa entidad federativa “tiene la potestad de exigir el respeto a este derecho y el cumplimiento de las obligaciones correlativas por parte de las autoridades del Distrito Federal”.

Las razones por las cuales no se propone la creación de una sección especializada en el interior del *Ombudsman* de los derechos humanos, son similares, en lo que cabe, a las recién expuestas en relación con la Procuraduría Social. Pero, hay dos cuestiones que deben examinarse especialmente: 1) los límites del concepto de “derecho a un medio ambiente adecuado”, en tanto dentro de ese concepto no entran con facilidad todas las violaciones a la legislación ambiental; y 2) la naturaleza eminentemente cautelar de la protección de los derechos humanos, en tanto mecanismo encaminado, en lo esencial a poner término a violaciones actuales de los mismos. La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal debe ser algo diverso, especialmente en el campo de la legitimación procesal para la protección de los intereses ambientales, no sólo de los ciudadanos individualmente considerados, sino de grupos o sectores de la población e, incluso, de toda la población de la Ciudad de México.

En consecuencia, a manera de conclusión cabe decir que el legislador estuvo en lo correcto al crear un nuevo organismo para reforzar la aplicación administrativa de la legislación ambiental, al que le asignó el perfil de un *Ombudsman* mediante la asignación de algunas de las facultades que caracterizan a este tipo de funcionario. Sin embargo, esta tarea quedó inconclusa, como lo reconoció el propio legislador. En ese sentido, parece oportuno rescatar aquí las palabras del presidente de la Comisión de Preservación del Ambiente y Protección Ecológica de la Asamblea Legislativa en marzo de 2001 con motivo de la presentación ante el Pleno del dictamen del proyecto de Ley Orgánica de la Procuraduría – transcritas en el capítulo IV del presente estudio –, con las que señaló que era necesario dar “un paso más en la procuración de justicia ambiental” y que en los próximos meses se buscaría “ampliar las facultades de la Procuraduría”. Los términos en que esto debería hacerse es materia de las siguientes secciones de este estudio.

La recomendación que se deriva de esta conclusión consiste, por tanto, que la consolidación del *Ombudsman* de la Ciudad de México no se lleve a cabo mediante la creación de secciones especializadas de organismos tales como la Procuraduría Social o la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, sino a través del reforzamiento de la Procuraduría creada en 2001 para ese efecto.

II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA INTERVENCIÓN DE LA PROCURADURÍA EN LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

5. *El Ombudsman ambiental de la Ciudad de México, pese a ciertos cambios que son necesarios, debe seguir siendo un mecanismo complementario, pero importante, de la aplicación administrativa de la legislación ambiental.*

Si bien es cierto que la Ciudad de México requiere de un *Ombudsman* ambiental, no menos cierto es que este *Ombudsman* debe seguir siendo un mecanismo complementario de la aplicación administrativa de la legislación ambiental e, incluso, se debe redimensionar su intervención en este tipo de aplicación.

Detrás de esta afirmación se encuentra una conclusión que se desarrolla más adelante, pero que es necesario avanzar, aunque sea en términos generales. Esta conclusión se puede resumir con palabras que, por ahora, son necesariamente vagas: el *Ombudsman* de la Ciudad de México debe seguir velando por los derechos de sus habitantes en todos los planos de la aplicación de la legislación ambiental, pero debe concentrar sus esfuerzos en la cuestiones que son determinantes para el desarrollo sustentable de la misma Ciudad de México. Para eso es menester, entre otras cosas, que la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial alcance en los próximos años niveles de excelencia que le permitan estar a la altura de esta tarea.

En efecto, no tiene mucho sentido crear otros mecanismos para la aplicación administrativa de la legislación ambiental, en especial si corre el riesgo de una sobrefiscalización de la legalidad de los actos de los encargados de dicha aplicación, salvo en casos calificados. Estos casos calificados son, básicamente, los que comprometen el desarrollo sustentable de la Ciudad. Lo que cabe, más bien, es reforzar los organismos preexistentes, que han acumulado una cierta experiencia nada despreciable en un tema complejo, pero que siguen sufriendo las carencias que son características, seguramente en todas partes del mundo, de una administración ambiental en formación.

Casi es innecesario decir que estas consideraciones no van en detrimento de la tutela de los intereses ambientales de los ciudadanos individualmente considerados, que deben seguir siendo considerados como altamente respetables y dignos de protección por el gobierno del Distrito Federal, especialmente en los casos en que el ciudadano se encuentre en una situación de indefensión absoluta o relativa. Pero, no hay que perder de vista que la suma de la protección de esos intereses – al menos como se presenta la situación en la actualidad –, parece estar aún lejos de una efectiva protección del desarrollo sustentable de una ciudad tan compleja como la nuestra.

Más aún, la tutela administrativa de los intereses de los ciudadanos individualmente considerados, es un esfuerzo que no se justifica si ella no se consolida ante las instancias judiciales, que en definitiva son las llamadas a dar a cada quién lo que es suyo, en los términos de la clásica fórmula romana de la justicia.

La recomendación que sigue a esta conclusión consiste, por tanto, en que una eventual reestructuración de la Procuraduría redimensione sus funciones, entre otras materias, en lo que concierne a la atención de las denuncias ciudadanas, reservándolas para casos calificados, que es una regla que debe observarse

en todos los demás campos que en el futuro pudieran ser de su competencia. Entre esos casos calificados se encuentran, obviamente, los que pongan de manifiesto un incumplimiento grave, generalizado o permanente de la legislación ambiental, que pongan en peligro el desarrollo sustentable de la Ciudad. Pero, ellos deben incluir también los casos en que el ciudadano se encuentre en una situación de indefensión, que amerite la intervención de la Procuraduría.

De hecho, en el primer año de funcionamiento de la Procuraduría las denuncias ciudadanas se han seguido formulando ante los organismos de la Secretaría de Medio Ambiente en los que están depositadas las facultades disciplinarias de esa Secretaría, las que le han dado el tratamiento de denuncias ordinarias. Sólo en algunos casos de excepción, estas denuncias ciudadanas han sido presentadas directamente ante la propia Procuraduría y han recibido el tratamiento jurídico de tales. Esto se debe, primero, a que el nuevo organismo es poco conocido por la población y, segundo, a que no ha habido la coordinación necesaria para que sean reconducidas a la Procuraduría.

Lo anterior pudiera poner en tela de juicio la validez de los supuestos que condujeron a la creación de la Procuraduría, pero ello no es así. En efecto, el incremento que se observa en materia de denuncias ciudadanas indica que los ciudadanos no han perdido la confianza en el mecanismo de la denuncia, ni la confianza en la capacidad del gobierno para atenderlas. La cuestión es si esta confianza se puede incrementar con la intervención del nuevo organismo y si los resultados concretos de esa intervención mejoran de una manera sustantiva la aplicación administrativa de la legislación ambiental, lo que sólo podrá responder el paso del tiempo.

Desde la perspectiva del autor de este estudio, esta conclusión en cambio favorece las recomendaciones que se hacen más adelante sobre el redimensionamiento de las funciones de la Procuraduría en materia de denuncias ciudadanas, porque ponen de manifiesto que los organismos de la Secretaría de Medio Ambiente y otros organismos competentes involucrados en este tema pueden seguir atendiendo las demandas ciudadanas.

6. *Su intervención en este campo, sin embargo, debe ser revisada para hacerla más eficiente, comenzando por su competencia*

La Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial adolece de un conjunto de vacíos y deficiencias en lo que hace a su intervención en la aplicación administrativa de la legislación ambiental, como se ha detallado en el capítulo IV del presente estudio. Las principales se refieren a su competencia en la aplicación administrativa de la legislación ambiental y a cuestiones de procedimiento, que tienen que ver básicamente con sus poderes para intervenir en estos asuntos, pero también con otros temas como la capacidad para denunciar y la procedencia de la denuncia, así como otras cuestiones procedimentales que atañen a sus facultades para participar en dicha aplicación.

En materia de competencia, el sistema vigente es apropiado, en tanto elimina la posibilidad de conflictos de competencia entre organismos administrativos que participan en la aplicación administrativa de la legislación ambiental, al establecer límites precisos sobre las disposiciones de que se ocupará la Procuraduría. Sin embargo, es probable que la misma práctica demuestre que la aplicación que la PAOT haga de los ordenamientos jurídicos que la Ley colocó dentro de la esfera de su competencia, exija aplicar otras disposiciones conexas, por lo que sería recomendable que así se estableciera en la propia Ley.

7. *Debe conferirse mayores poderes a la Procuraduría para impulsar y dirigir el procedimiento, incorporando el principio inquisitivo a las reglas que lo gobiernan y desarrollando dicho principio en sus diversas etapas*

Aunque diversas disposiciones de la LOPAOT contemplan la posibilidad de que la Procuraduría pueda actuar de oficio, ello puede crear algunas dudas sobre si puede hacerlo en otros casos. Por eso, es recomendable que el principio inquisitivo se incorpore al artículo 19 de esa Ley y que la aplicación de este principio no se limite a disposiciones tales como el artículo 18 de la Ley – que le permite “iniciar de oficio sus actuaciones” -, sino que se exprese en todas las etapas del procedimiento.

Así, por ejemplo, es recomendable que la facultad de la Procuraduría para producir todo tipo de pruebas no tenga como única fuente una disposición reglamentaria, como ocurre en la actualidad. Lo mismo cabe decir de las disposiciones sobre valoración de la prueba por la Procuraduría. También es recomendable dejar en claro en la Ley que, si hay mérito para ello, la Procuraduría puede continuar de oficio la tramitación de la denuncia, aun cuando haya desistimiento por parte del denunciante.

Una mención especial debe hacerse a la facultad que debe reconocérsele de manera expresa a la Procuraduría, para extender sus recomendaciones a puntos que no forman parte de las denuncias que pudiera haber dado origen a dichas recomendaciones, así como a la libertad que también debe reconocérsele en materia de interpretación y aplicación de la legislación ambiental. Esto último significa que la Procuraduría no debe sujetarse a las interpretaciones que pudieran provenir de dictámenes, circulares y recomendaciones de la Secretaría de Medio Ambiente en ejercicio de la facultad que le asigna la fracción XXXVI del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como de las que pudiera emitir la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la misma Administración Pública del Distrito Federal.

También debe hacerse una mención especial a la facultad que debería concedérsele a la Procuraduría para revisar sus propias recomendaciones cuando haya antecedentes que lo justifiquen, así como para interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley Ambiental del Distrito Federal en los casos en que hubiera intervenido mediante una recomendación.

8. *La capacidad para denunciar debe ser concordante con las disposiciones de la Ley Ambiental del Distrito Federal*

Es recomendable que la regla del artículo 18 de la LOPAOT sea sustituida por otra que sea claramente concordante con el artículo 80 de la LADF, esto es, que toda persona, física o moral, esté legitimada para denunciar, aunque no se trate del personalmente afectado, sin que sea necesario, por tanto, acreditar un “interés jurídico” en la materia de la denuncia.

9. *La procedencia de la denuncia debe ser materia de una reglamentación más precisa.*

Es recomendable regular de manera más cuidadosa el tema de la procedencia, de modo que puedan ser rechazadas *in limine* las que sean notoriamente improcedentes. Entre ellas debe considerarse la existencia de un procedimiento administrativo o judicial pendiente sobre la misma materia, a menos que ya se haya generado una decisión administrativa que justifique su intervención.

Ello sin perjuicio de la facultad que debería asignarse a la Procuraduría para reconducir a los organismos competentes del gobierno del Distrito Federal aquellos incumplimientos de la legislación ambiental que no presenten características de gravedad, permanencia o generalidad que comprometan el desarrollo sustentable de la Ciudad de México.

Sin perjuicio de otras facultades que van más allá de la órbita de la aplicación administrativa de la legislación ambiental: amparo, acción civil, acción administrativa y coadyuvancia en materia penal. Peritajes (valor de tales en juicio)

10. *Las normas supletorias de los procedimientos de la Procuraduría deben ser, en primer término, las que se refieren a la misma materia en la legislación ambiental local y federal*

La norma de remisión del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría, en virtud de la cual “la presentación de las denuncias se regirá bajo el procedimiento que establece la Ley Ambiental del Distrito Federal y la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal”, genera problemas de interpretación, como se ha dicho en el capítulo IV.

En defecto de norma expresa en materia de procedimiento, es recomendable que se apliquen, en ese orden, la Ley Ambiental del Distrito Federal y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y, sólo a falta de disposiciones en ella, la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. A su vez, la remisión que este último ordenamiento jurídico hace al Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, debe matizarse, en términos que las disposiciones de dicho Código sean aplicables sólo en lo que corresponde, habida consideración de que ellas están concebidas para la composición de conflictos que versan sobre intereses individuales.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA INTERVENCIÓN DE LA PROCURADURÍA EN LA APLICACIÓN JUDICIAL DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

11. EL OMBUDSMAN DE LA CIUDAD DE MÉXICO DEBE EXTENDER SU ACCIÓN A LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL, COMO REPRESENTANTE DE LOS AFECTADOS EN CASOS CALIFICADOS O COMO PARTE EN EL INTERÉS DEL PATRIMONIO AMBIENTAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Hasta el momento, las conclusiones y recomendaciones del presente estudio se han concentrado en la participación de la Procuraduría en la aplicación administrativa de la legislación ambiental, incluida la reparación del daño ambiental que se puede promover desde las instancias administrativas.

A partir de esta sección las conclusiones y recomendaciones que atañen a una eventual intervención del *Ombudsman* ambiental de la Ciudad de México en asuntos judiciales. Esta intervención no consistiría en una indebida intrusión en las funciones que son propias de los jueces – esto hay que decirlo para anticiparse a las suspicacias que ya existen al respecto -, sino a lo que en el derecho comparado se va perfilando como una función básica de los *Ombudsmen*.

Lo anterior se puede sintetizar diciendo que el *Ombudsman* de la Ciudad de México debería asumir, en los casos que establezca la Ley, la defensa judicial de los intereses ambientales de los habitantes del Distrito Federal y del patrimonio ambiental de la propia Ciudad de México, en los casos que establezca la Ley, a la manera de un Defensor del Pueblo, pero ante las instancias judiciales que correspondan, en el interés de la estricta aplicación de la legislación ambiental.

12. El Ombudsman de la Ciudad de México debe estar legitimado procesalmente para intervenir en los litigios ambientales ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Un componente importante de la aplicación de la legislación ambiental es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, según se ha visto en el capítulo III del presente estudio. En efecto, la actividad de aplicación administrativa de la legislación ambiental está entregada, en definitiva, a las decisiones de ese Tribunal, sin perjuicio de los recursos que puedan promoverse en su contra.

En la actualidad, un número significativo de las sanciones administrativas de naturaleza ambiental que se aplican son dejadas sin efecto por dicho Tribunal. En efecto, si se toma como muestra las sentencias pronunciadas en el año 2002 respecto de los juicios de nulidad iniciados en el curso de ese año, la conclusión es que de un total de veintitrés sentencias, dieciséis consistieron en declaraciones de nulidad absoluta y cinco de nulidad para efectos de emitir otro acto. De las dos restantes, la primera declaró la validez de los actos impugnados y la

segunda consistió en un sobreseimiento por tratarse de un acto ajeno a la Secretaría de Medio Ambiente. La casi totalidad de las nulidades declaradas se fundamentan en razones procedimentales que tienen que ver con la manera como se ha ejercido facultad de inspección y vigilancia, sin entrar a las cuestiones de fondo. Muchas de ellas se han fundamentado, incluso, en conceptos de violación que no figuraban en el recurso de nulidad.¹⁴⁹

Lo que aquí se aconseja es que la Procuraduría sea legitimada para participar en el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo pronto cuando sus recomendaciones no hayan sido tomadas en cuenta, pero también como coadyuvante de la autoridad en los casos en que los actos impugnados se hayan fundamentado en dichas recomendaciones.

13. *El Ombudsman ambiental de la Ciudad de México debe estar facultado para impetrar el amparo de la justicia federal en los casos en que se viole el derecho a un medio ambiente adecuado de los habitantes del Distrito Federal*

En diciembre de 1998, el Congreso de la Unión aprobó una iniciativa de origen parlamentaria por la que se adicionó un párrafo quinto al artículo 4º constitucional, en virtud del cual “toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.

En diciembre de 1999, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Ambiental del Distrito Federal vigente, cuyo artículo 20 establece que “los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a disfrutar de un ambiente sano”, que “las autoridades, en los términos de ésta y otras Leyes tomarán las medidas necesarias para conservar ese derecho” y que “todo habitante del Distrito Federal tiene la potestad de exigir el respeto a este derecho y el cumplimiento de las obligaciones correlativas por parte de las autoridades del Distrito Federal, a través de los mecanismos jurídicos previstos en este título y en otros ordenamientos jurídicos”.

Por último, en abril de 2001 la misma Asamblea Legislativa aprobó la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, cuyo artículo 31 prescribe que “la recomendación o sugerencia procede cuando por la comisión u omisión de la autoridad se ponga en peligro la salvaguarda del legítimo interés del derecho a gozar de un ambiente adecuado para el desarrollo, salud y bienestar de toda persona; asimismo, cuando se contravengan disposiciones legales del ordenamiento territorial.

En síntesis, la efectividad del derecho a un medio ambiente adecuado en el Distrito Federal quedó entregado a las recomendaciones o sugerencias que pueda emitir la Procuraduría, sin perjuicio de la facultad de los interesados de solicitar la protección de la justicia federal cuando leyes o actos de autoridad violen sus garantías individuales, entre ellos el derecho a un medio ambiente adecuado. Es recomendable, por tanto, que la Procuraduría quede legitimada para solicitar el amparo de la justicia federal, en los casos que corresponda. No escapa al autor del presente estudio los obstáculos jurídicos que ello representa.

Como se sabe, el establecimiento de ese derecho en la Constitución Política no fue acompañado de las garantías procesales específicas que eran necesarias para hacerlo efectivo. Pero, no hay que

olvidar que está pendiente ante el Congreso de la Unión un proyecto que podría modificar de una manera importante el régimen del juicio de amparo. Ante esa eventualidad, sería aconsejable que se legitimara a la Procuraduría para ese efecto. Ello sin perjuicio de que, por virtud de otros cambios en la legislación ambiental, la Procuraduría pueda promover, en ciertos casos, un juicio de amparo.

En efecto, el actual régimen del juicio de amparo lo limita de manera significativa en los conflictos jurídicos de naturaleza ambiental por no ser aplicable a los actos que no son de autoridad y que, sin embargo, pueden afectar gravemente ese derecho, así como por dificultades que se derivan de los requisitos constitucionales para la interposición de la demanda de amparo, como son la instancia de parte agraviada y la definitividad del acto reclamado. La legitimación que se le concediera a la Procuraduría para ese efecto sólo le permitiría promoverlo cuando hubiera de por medio un acto de autoridad y la Procuraduría pudiera considerarse parte agraviada.¹⁵⁰

Algunos modelos en el derecho comparado apoyan esta recomendación. El Defensor del Pueblo de España está legitimado para interponer **recursos de inconstitucionalidad y de amparo** ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por su parte, la Constitución de la Ciudad Autónoma establece la Defensoría del Pueblo en el artículo 137, facultándola para intervenir en la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y la propia Constitución de la Ciudad, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos, así como de las fuerzas de policía de seguridad local. Entre esos intereses colectivos y difusos tutelados tanto por la Constitución Nacional como por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, se encuentra el derecho a un medio ambiente adecuado. Pues bien, esta Defensoría tiene iniciativa legislativa y, además, legitimación procesal, como lo establece el mismo artículo 137.

14. El Ombudsman ambiental de la Ciudad de México debe estar facultado para intervenir como coadyuvante del Ministerio Público en los procesos penales que versen sobre delitos ambientales y, en su caso, para sostener la acción civil de reparación del daño ambiental causado

Incumbe al Ministerio Público del Distrito Federal la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal. Así lo dispone el artículo 10 del Estatuto de Gobierno. Por su parte, el nuevo Código Penal para el Distrito Federal establece que en todo proceso penal el Ministerio Público estará obligado a solicitar, en su caso, la condena en lo relativo a la reparación de daños o perjuicios y probar su monto, y el juez a resolver lo conducente, so pena de una sanción de cincuenta a quinientos días de multa (artículo 44). Lo que aquí se recomienda es que se faculte a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Federal para intervenir como coadyuvante del Ministerio Público en el ejercicio de esta última acción.

Como se dijo en el capítulo III, el nuevo Código Penal para el Distrito Federal tipificó, nuevamente, los delitos ambientales; pero además mantuvo y perfeccionó las medidas para hacer efectiva no sólo la responsabilidad penal, sino también la responsabilidad civil por los daños ambientales, cuando se trata de conductas que están tipificadas como delitos. La reparación del daño comprende, entre otros elementos, el restablecimiento de las cosas en el estado en que se encontraban antes de

cometerse el delito, la reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación, y el resarcimiento de los perjuicios ocasionados (artículo 37). En lo que concierne a los delitos ambientales, el Código aclara que la reparación del daño incluirá además: 1) la realización de las acciones necesarias para restablecer las condiciones de los elementos naturales que constituyen los ecosistemas afectados al estado en que se encontraban antes de realizarse el delito; y 2) la suspensión, modificación o demolición de las construcciones, obras o actividades, que hubieren dado lugar al delito ambiental respectivo (artículo 348).

La recomendación, por tanto, consiste en que la Procuraduría sea facultada para intervenir el proceso penal por la comisión de un delito ambiental para los efectos de la reparación del daño causado, en los términos de los artículos 37 y 348 del nuevo Código Penal y como coadyuvante del Ministerio Público del Distrito Federal, como lo podría hacer el ofendido o sus representantes. La importancia de que la Procuraduría pueda intervenir, por ejemplo, en el restablecimiento de las cosas al estado anterior a la ocurrencia del daño, que es lo que no permite fácilmente el proceso civil, no precisa de comentarios.

15. *El Ombudsman ambiental de la Ciudad de México debe estar legitimado procesalmente para intervenir ante los jueces civiles en los litigios sobre la reparación del daño ambiental de que deban conocer*

En el capítulo III se examinaron las reglas del Código Civil para el Distrito Federal que se aplican en materia de reparación del daño ambiental - a las que se remite expresamente la Ley Ambiental del Distrito Federal -, sin perjuicio de las que contiene la propia LADF, que se analizaron en el capítulo IV. En este último capítulo se analizó el alcance que tiene la reparación del daño ambiental como sanción administrativa en la misma Ley.

La conclusión que se deriva es que la materia sigue siendo regulada de una manera incompleta – incluso equivocada cuando se le trata como “sanción administrativa -, en términos que la reparación del daño ambiental no termina de salir del limbo legal en el que vive desde siempre. En efecto, la LADF avanzó en lo que se refiere a conceder una “acción por daños al ambiente” para restituir las cosas al estado en que se encontraban antes de producido el daño y, sólo si eso no fuera posible, en el pago de una indemnización que integraría un Fondo Ambiental, confiriendo legitimidad para ejercerla a cualquier persona física o moral de las comunidades afectadas, “siempre que demuestre en el procedimiento la existencia del daño y el vínculo entre éste y la conducta imputable al demandado”, lo que no tiene mucho sentido.¹⁵¹

La LADF, por tanto, no confirió legitimidad para ejercer esta acción a ningún organismo público del Distrito Federal, ni siquiera a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial cuya existencia estaba prevista en la misma Ley, sino que la dejó entregada al celo ciudadano, condicionándola por otra parte al cumplimiento de requisitos que son materia de un juzgamiento de mérito, como son la existencia del daño y de la relación causal entre la conducta del demandado, lo que realmente no tiene sentido. Por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Distrito Federal, no se ocupó de este hecho.

La intervención de un organismo público, como la misma Procuraduría, parece aconsejable en ciertos casos e, incluso, necesaria en otros. Los primeros son los casos en que los personalmente afectados o las personas físicas o morales de las comunidades afectadas lo solicitan por considerar que la intervención de la Procuraduría puede proporcionarles el acceso a la justicia que requieren y la Procuraduría está de acuerdo con esa solicitud; los segundos son los casos en que se afecta el patrimonio ambiental de la Ciudad de México, en términos de comprometer su desarrollo sustentable la propia Ciudad, incluso en los casos en que en el proceso civil intervengan los personalmente afectados o los miembros de las comunidades afectadas.

16. Para los efectos de la recomendación anterior es menester la creación del patrimonio ambiental de la Ciudad de México en la Ley

En lo que se refiere a esta recomendación anterior, es necesario aclarar que ella exige la creación jurídica de la noción de “patrimonio ambiental de la Ciudad de México”, que es un concepto que la legislación local no contempla en la actualidad. En efecto, la noción de patrimonio o, más exactamente, de “patrimonio del Distrito Federal” que se maneja en el sistema jurídico local está referida al conjunto de los bienes susceptibles de evaluación pecuniaria que integran esa universalidad jurídica que le permiten actuar como un sujeto económico, como se desprende del Estatuto de Gobierno (artículos 2° sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal, 42 sobre las atribuciones de la Asamblea Legislativa, 67 sobre obligaciones y facultades del Jefe de Gobierno, etc.) y como es regulado dicho patrimonio por la Ley del Régimen Patrimonial del Distrito Federal de 1997.

Dispone esa Ley que el patrimonio del Distrito Federal se compone de bienes de dominio público y bienes de dominio privado (artículo 4°). El concepto de bienes dominio público incluye los “llamados bienes de uso común”, que son: las vías terrestres de comunicación que no sean federales o de particulares; los montes y bosques que no sean de la Federación ni de los particulares y que tengan utilidad pública; las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos; y los mercados, hospitales y panteones públicos (artículo 20). Se trata del concepto civilista de patrimonio, trasladado a la esfera pública.

La idea de patrimonio ambiental no tiene nada que ver con esta noción civilista, por lo pronto porque incluso es ajena a la idea de dominio.¹⁵² En efecto, en este caso, el uso de la expresión “patrimonio” se separa del sentido que tiene en el derecho civil, para asumir una significación específica que le otorga el derecho ambiental y que, en alguna medida, se vincula más a su origen.¹⁵³ Es difícil precisar el momento en que se inició este uso de la expresión “patrimonio” en el derecho ambiental, pero parece claro que la generalización de dicho uso se puede atribuir a partir de la Convención sobre el Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (París, 1972), aunque lo cierto es que existen antecedentes de su uso en el campo internacional anteriores a 1972.¹⁵⁴

17. El concepto de patrimonio ambiental es una de las muchas transformaciones del derecho contemporáneo y su creación responde a razones que lo justifican

El giro asumido por dicha expresión en el derecho ambiental se inscribe dentro de las muchas transformaciones del derecho que hemos presenciado en los fines del siglo pasado e implica, como bien dice un jurista italiano, tres ideas básicas: 1) el medio ambiente (no los ecosistemas, como dice la fracción I del artículo 15 de la LGEEPA) es, desde el punto de vista jurídico, un bien, aunque compuesto por una universalidad de cosas (*universitas juris*). En consecuencia, es susceptible de pertenencia y de protección jurídica; 2) este bien, independientemente de la propiedad singular que pueda constituirse sobre algunas de las cosas que lo componen, es un bien colectivo (no *res nullius*, sino *res communes omnium*), que pertenece a todos, de donde deriva el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado y el reconocimiento del derecho de cualquiera para reclamar su tutela judicial, pues quien actúa como miembro del *populus* lo hace en el interés propio y en el interés de todos los demás (como lo enseñaban los juristas romanos), y 3) se trata de un bien que está fuera del comercio humano y que debe conservarse, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.¹⁵⁵

Como se puede observar, las nociones de patrimonio que son frecuentes en el derecho común no se acomodan al uso que se da a la misma palabra en el campo que ahora se está examinando y quizás por esta razón dicho uso es resistido por los juristas. Lo que hay de similar en estos usos es la designación mediante la palabra patrimonio de un bien que está integrado por una universalidad de cosas que pertenecen a alguien. Pero, el sentido que asume en estos casos la expresión “cosas” e incluso la expresión “pertenencia”, es distinto.

En efecto, las cosas que integran el patrimonio natural de la nación (del Estado o del *populus*) no son bienes, derechos, obligaciones y cargas susceptibles de valorizarse en dinero, sino que exclusivamente bienes que forman parte de ese patrimonio en la medida en que tienen un significado ambiental determinado para la nación, independientemente de que sean o no susceptibles de valorizarse pecuniariamente. Por otra parte, la relación de pertenencia entre la nación y esos bienes no implica necesariamente que ésta sea su propietaria, en el sentido civil de la expresión, sino más bien que la nación tiene una potestad sobre tales bienes que le permite regular el uso y disposición de los mismos, incluso en los casos en que ellos son civilmente de propiedad de personas físicas o morales distintas de la nación.

Estas ideas, trasladadas al sistema jurídico del Distrito Federal, nos dicen que los bienes que integran su patrimonio ambiental serían aquellos que tienen una relevancia ambiental determinada y, por lo mismo, integran su “medio ambiente”,¹⁵⁶ independientemente de quién sea el titular de su dominio, esto es, sea de dominio de la Federación o de un particular, e incluso sea del dominio del propio Distrito Federal.¹⁵⁷

18. *La incorporación del concepto de patrimonio en el sistema jurídico del Distrito Federal no sería una novedad en el derecho nacional y está ampliamente difundida en el derecho comparado.*

La idea que se propone está lejos de ser una novedad en el campo del derecho nacional – al que se ha incorporado preferentemente por la vía del derecho internacional, pero del que forma parte en la propia LGEEPA -, así como del derecho comparado, incluso en el campo del medio ambiente local, como se dijo en el capítulo V de este estudio respecto del caso de la Ciudad de Buenos Aires.

En efecto, recuérdese que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que en muchos sentidos es el equivalente del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, destina un capítulo completo al tema del medio ambiente (capítulo IV del Título II sobre políticas especiales, artículos 26 a 30), donde establece que “el ambiente es patrimonio común”, agregando que toda persona tiene derecho

a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras (primer inciso del artículo 26).

De esa Constitución deriva la facultad de la Legislatura para legislar en materia de medio ambiente (artículo 80-2-”b”) y la existencia de la Defensoría del Pueblo, cuya misión consiste en la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y la propia Constitución de la Ciudad, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos, así como de las fuerzas de policía de seguridad local, para cuyo efecto está dota de iniciativa legislativa y legitimación procesal (artículo 137). Por su parte, la Ley sobre la materia – que es la Ley núm.3 de la Ciudad de Buenos Aires, publicada en el Boletín Oficial del 27 de febrero de 1998 -, menciona expresamente los asuntos ambientales en su artículo 19 de la Ley núm. 3, con motivo de la regulación de las áreas de especialización en las materias que son de la competencia de la Defensoría.

Esta idea del medio ambiente como patrimonio común se está incorporando a lo largo y a lo ancho del derecho comparado, bajo distintas formas y diversos contenidos, tanto en las Constituciones Políticas como en la legislación secundaria. La propia Constitución Política argentina de 1994 dispone que “las autoridades proveerán...a la preservación del patrimonio natural...(artículo 41). La Constitución Política de Brasil (1988), por su parte, establece que incumbe al Poder Público “proteger la fauna y la flora, prohibiéndose, en forma de ley, las prácticas que pongan en riesgo su función ecológica” y le asigna como deber del Poder Público “preservar la diversidad e integridad del patrimonio genético y fiscalizar a las entidades dedicadas a la investigación y manipulación de material genético” (artículo 225). La misma Constitución establece que la Amazonía y otros territorios son “patrimonio nacional y su utilización será hecha en la forma de la ley, dentro de las condiciones que aseguren la preservación del medio ambiente...” (artículo 225). La Constitución Política chilena de 1980, por último, prescribe que la ley establecerá las limitaciones y obligaciones que deriven de la “función social” de la propiedad, agregando que esta función comprende, entre otras cosas, las exigencias de “la conservación del patrimonio ambiental” (artículo 24). A lo anterior se debe agregar el uso cada vez más frecuente de la expresión “patrimonio cultural”.¹⁵⁸

En materia de legislación secundaria esta tendencia se inicia en América Latina con las leyes generales sobre el medio ambiente y la encabeza el primer ordenamiento jurídico de este tipo, que es el Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente colombiano (1974), cuya disposición inicial declara que “el ambiente es patrimonio común” (artículo 1°). Dentro de esta tendencia se inscribe la propia LGEEPA, que como se ha dicho establece en la fracción I de su artículo 15 que los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad.¹⁵⁹

Lo mismo ocurre con las leyes sectoriales de relevancia ambiental, lo que se puede ilustrar en América Latina con el caso de Costa Rica en lo que se refiere a la vida silvestre, donde la Ley sobre la materia establece que ella es de dominio público y que forma parte del “patrimonio nacional”, así como en el mismo tema con la legislación italiana y francesa. En Italia, la concepción de de la vida silvestre como patrimonio nacional se incorporó, en lo que se refiere a la fauna silvestre, en la Ley de 27 de diciembre de 1977, núm. 968, sobre principios generales y disposiciones para la protección y la tutela de la fauna y la disciplina de la caza, cuyo artículo 1° disponía que la “fauna silvestre italiana constituye

patrimonio indisponible del Estado y es tutelada en el interés de la comunidad nacional”. Ello fue confirmado por la Ley de 11 de febrero de 1992, núm. 157, que abrogó la anterior y que establece normas sobre la protección de la fauna silvestre homotérmica y para la captura mediante la caza. En efecto, el artículo 1° de esa Ley establece: “La fauna silvestre es patrimonio indisponible del Estado y es tutelada en el interés de la comunidad nacional e internacional”. En Francia, la misma concepción de la vida silvestre como patrimonio nacional fue incorporada en 1976 por la Ley núm. 629 de 10 de julio de ese año, sobre protección de la naturaleza, cuyo artículo 1° dispone que “es deber de cada persona velar por la salvaguardia del patrimonio natural en el que vive” y cuyo artículo 3° establece un conjunto de prohibiciones a aplicarse “cuando un interés científico particular o las necesidades de la preservación del patrimonio biológico nacional justifiquen la conservación de especies animales no domésticas o vegetales no cultivados”.¹⁶⁰

Este uso moderno de la expresión “patrimonio” tiene su origen, como se ha dicho más atrás, en el derecho internacional – concretamente en la Convención sobre el Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (París, 1972) –, desde donde se ha expandido y generalizado en muchos acuerdos internacionales, incorporándose por esa vía al derecho de los países que los han suscrito y ratificado, entre ellos México. Parece innecesario mencionarlos uno a uno. Lo que es indispensable reiterar una vez más es que la LGEEPA incorporó este uso de la expresión “patrimonio” en la materia específicamente ambiental al disponer en la fracción I de su artículo 15 que los ecosistemas son “patrimonio común” de la sociedad.

En síntesis, la recomendación que aquí se está formulando consiste en que el medio ambiente de la Ciudad de México sea declarado patrimonio común y que la Procuraduría sea facultada para ejercer la acción ambiental prevista en la LADF cuando considere que se ha comprometido el desarrollo sustentable de la propia Ciudad, pero sin que ello signifique que en este caso la acción ambiental quedará monopolizada por la Procuraduría. En efecto, en estos casos también debería preverse la participación ciudadana y de otros organismos públicos.

En el derecho comparado existen ejemplos de la intervención de organismos públicos en procesos de reparación del daño ambiental, como son los que se han descrito en el capítulo V de este estudio. Basta recordar, sobre todo, el caso del Ministerio Público en Brasil, pero también el del Consejo de Defensa del Estado en Chile y del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente la Fiscalía General Cuba, para concluir que lo que se está proponiendo ya está previsto y está funcionando, algunas veces con mucho éxito, en otros países latinoamericanos.

19. *La participación de la Procuraduría en los casos en que los personalmente afectados o las personas físicas o morales de las comunidades afectadas procede sólo a solicitud de éstos y requiere de una facultad expresa de la Ley*

La participación de la Procuraduría en los casos en que los personalmente afectados o las personas físicas o morales de las comunidades afectadas lo solicitan, no presenta problemas jurídicos especiales si aquélla comparece como representante de éstos, salvo que la Procuraduría debería ser especialmente facultada para ese efecto por la Ley.

En contra de esa recomendación se podría argumentar que un organismo público no puede ocuparse de intereses privados y, además, que la Procuraduría puede apoyar en estos casos la labor de los jueces mediante la formulación o validación de dictámenes técnicos y periciales respectos de daños y su reparación, en los en los términos de la facción VIII del artículo 5° de la LOPAOT en vigor. A favor de la misma, sin embargo, se puede sostenerse que la intervención de la Procuraduría sería facultativa para ésta, en la inteligencia de que dicha intervención tendrá lugar sólo cuando la misma Procuraduría determine que ella es procedente para el debido acceso a la justicia del demandante – esto es, para que pueda hacer efectivos sus derechos -, así como que dicho acceso no consiste sólo en una cuestión probatoria, sino también jurídica.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE EL USO DE LOS MÉTODOS ALTERNATIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

20. *Las facultades de conciliación de la Procuraduría deben reforzarse y extenderse hacia otros métodos alternativos para la solución de conflictos*

Como se ha dicho en el capítulo IV, una de las novedades de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal consistió en incorporar la figura de la conciliación, mediante tres preceptos que parecen insuficientes y que, en todo caso, generan algunos problemas de interpretación. Esta novedad tiene su origen en las modificaciones de 1996 a la LGEEPA, mismas que sin embargo no fueron recogidas por la Ley Ambiental del Distrito Federal. Se trata de un mecanismo importante que, como otros, es un camino indirecto para superar los inconvenientes que presenta la legislación civil en materia de reparación del daño ambiental.

En concordancia con lo expuesto en el capítulo IV, es recomendable que quede claramente asentado que la conciliación sólo puede versar sobre los derechos disponibles de las partes y que exenta de responsabilidad a los autores de violaciones a la normatividad ambiental; pero, cuando ella implica un restablecimiento de las cosas al estado a que se encontraban antes de esas violaciones, debe ser considerada como una importante atenuante de dicha responsabilidad. Por tanto, la conciliación no puede seguir siendo considerada, como lo hace la LOPAOT, como una causal que pone necesariamente término a un procedimiento vinculado a cuestiones disciplinarias.

Además, siempre en concordancia con lo señalado en el capítulo IV, es recomendable que la ley le otorgue mérito ejecutivo y, por tanto, le confiera a ese instrumento público el carácter de título que lleva aparejada ejecución, lo que implica que podrá utilizarse la vía ejecutiva para exigir el cumplimiento de las obligaciones que figuren en el acta de conciliación. Junto con ello, es recomendable que se faculte a la Procuraduría para participar en el procedimiento ejecutivo mediante el cual se procure el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los acuerdos a que lleguen las partes interesadas en la conciliación que se lleven a cabo ante ella, en especial cuando ellas impliquen obligaciones de hacer o de no hacer vinculadas al restablecimiento del medio ambiente dañado.

21. También es recomendable el uso de nuevos métodos alternativos para la solución de conflictos, como el arbitraje y otros que se están utilizando con éxito en el derecho comparado

El arbitraje es un método de composición de litigios bien conocido. El arbitraje público parece no haber tenido mucho éxito entre nosotros, si estamos a los resultados que presenta en el campo de los conflictos entre consumidores y proveedores. Esto se explica, posiblemente, por la desconfianza, fundada o no, de los ciudadanos respecto de la independencia de los organismos públicos. Sin embargo, no cabe descartarlo *a priori*. La recomendación sería que la ley le entregara a la Procuraduría las facultades necesarias para desempeñarse como árbitro, si las partes en conflicto así lo acuerdan; pero, además, para promover el arbitraje ante terceros independientes de la propia Procuraduría.

Otra recomendación que se puede formular a este respecto consiste en la creación de un procedimiento, en virtud del cual las partes, si así lo desean, pueden recurrir ante un tercero independiente, quizás un abogado privado o un experto en el tema de que se trate. Este procedimiento podría combinar diversos elementos que están presentes en los métodos alternativos para solución de conflictos del derecho estadounidense, examinados en el capítulo anterior, como el *mini-trial*, la *early neutral evaluation* y el propio *factfinding*.

La idea sería que las partes en conflicto pudieran, sin ninguna formalidad de por medio pero bajo la conducción del tercero independiente, exponer ante éste sus pretensiones y el tercero independiente emitir una opinión consultiva, que de ser aprobada se transformaría en un avenimiento, con todas las consecuencias jurídicas del caso. En caso negativo, sería importante que quedaran a firme los hechos sobre los cuales no hay controversia y que la opinión consultiva tuviera la fuerza de un peritaje, de modo de que haya avances efectivos en una eventual composición del litigio ante instancias judiciales.

Lo que no puede dejarse de hacer es prestar una contribución a la solución de conflictos judiciales, teniendo en cuenta la crisis de los métodos tradicionales para su composición y, sobre todo, de los tribunales de justicia, que son los eternos olvidados de la reforma del Estado y que cada día que pasa están teniendo más problemas para desahogar sus tareas ordinarias. Todo ello en la perspectiva de que, más temprano que tarde, a esas tareas ordinarias se agregará la tan urgente como necesaria intervención de los tribunales de justicia en los conflictos ambientales, lo que habrá de ser estimulado, entre otros factores, por los cambios en materia de justicia ambiental, como los que se proponen a continuación.¹⁶¹

22. La Procuraduría debe estar facultada para emitir opiniones consultivas sobre puntos de derecho, a solicitud de los interesados

En la actualidad, la Procuraduría está facultada, como se ha dicho en el capítulo IV, para “formular y validar dictámenes técnicos y periciales respecto de daños y, en su caso de la reparación de los mismos, perjuicios ocasionados por violaciones o incumplimiento a las disposiciones jurídicas en materia ambiental y de ordenamiento territorial” (artículo 5º, fracción VIII, de la LOPAOT), lo que parece correcto, sin perjuicio de los reparos sintácticos que se le puedan formular a la norma. Además, la Procuraduría está facultada para “informar, orientar y asesorar a la población respecto del

cumplimiento y aplicación de las disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial” (artículo 5°, fracción IX, de la PAOT).

Es recomendable que la Procuraduría quede facultada, de manera expresa, para emitir opiniones consultivas sobre puntos de derecho, a solicitud de los interesados. Esta recomendación se fundamenta en que no es infrecuente que procedimientos disciplinarios se inicien por un justificado desconocimiento de la complicada legislación ambiental vigente, siendo de suponerse que otros no se inician por la misma razón. La idea es que, bajo ciertas condiciones que deben ser materia de reglamentación, la Procuraduría pueda contribuir a proporcionar la certeza jurídica requerida para evitar conflictos innecesarios o para promover otros que son necesarios.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA PROCURADURÍA

23. *La Procuraduría debe transformarse, en el contexto de una reforma política y administrativa a fondo del Distrito Federal, en un organismo cuya existencia esté prevista en el Estatuto de Gobierno y su independencia garantizada por éste*

Por ahora, la Procuraduría puede funcionar en el marco de su actual naturaleza jurídica. Sin embargo, una reforma política y administrativa a fondo del Distrito Federal, debería incluir su transformación, si así se justifica con el correr de los años, en un organismo cuya existencia esté prevista en el Estatuto de Gobierno – o en una eventual Constitución Política de un también eventual Estado del Valle de México-, que garantice su independencia, donde además deberán preverse sus funciones básicas.

Esta independencia debe ser garantizada mediante un sistema de nombramientos y de inhabilidades que permitan que el Procurador y sus colaboradores, así como el Consejo, puedan desempeñar sus funciones al margen de vínculos externos que pudieran afectar su libertad para proceder en los términos que le señalen las disposiciones jurídicas sobre la materia. Un componente importante de esta independencia es la garantía de que no podrá ser objeto de presiones económicas – incluidas las que se pueden ejercer mediante medidas administrativas -, para lo cual deberá ser dotada de un patrimonio efectivamente propio.

24. *La estructura de la Procuraduría requiere de ciertos ajustes para el mejor desempeño de sus funciones actuales y, con mayor razón, de lo que pudieran ser sus funciones en el futuro*

Las funciones actuales de la Procuraduría requieren de ciertos ajustes en su estructura. Con mayor razón, los cambios sustantivos que se hagan en la legislación sobre la materia exigirán que ellos se reflejen en la misma estructura. Dos puntos son especialmente sensibles: el Consejo de Gobierno y el Procurador. Pero, también lo es el ejercicio de las facultades de la Procuraduría para formular sugerencias.

25. El Consejo de Gobierno debe ser reestructurado y transformado en un organismo asesor del Procurador

La manera como ha sido concebido este Consejo – que se refleja en su propia denominación y que se justifica en las empresas paraestatales y demás organismos descentralizados, cuyo modelo parece haberse seguido automáticamente -, no es muy afortunada. Tampoco lo es la escasa participación que la Ley sobre la materia le confiere al Procurador en el funcionamiento de ese Consejo. Al revés de lo que prevé dicha Ley, lo apropiado sería que el Procurador tenga una fuerte presencia en el Consejo – a diferencia de lo que prevé la actual Ley Orgánica -, en términos de fungir como presidente del mismo y tener un voto calificado en su interior, con la facultad, incluso, de manifestar su inconformidad con motivo de las decisiones del Consejo ante el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa. Pero, lo más conveniente sería modificar la propia naturaleza del Consejo.

En efecto, el Procurador no es sólo el representante legal de la Procuraduría, sino que, en términos políticos y, sobre todo, ante los ciudadanos, es el máximo responsable de la institución del *Ombudsman* de la Ciudad de México, como ocurre con todos los funcionarios de ese tipo en todas partes del mundo. El Consejo debe ser considerado como un mecanismo de participación política, así como un instrumento de apoyo técnico del Procurador, pero no como un órgano de gobierno de la institución.

La actual integración del Consejo se corresponde, en términos generales, con las funciones presentes de la Procuraduría. Sin embargo, parece recomendable reforzar la presencia en ese Consejo de los representantes del gobierno del Distrito Federal y de la propia Asamblea Legislativa – esto es, el componente político del Consejo de Gobierno -, así como de los representantes de ciertos sectores de la sociedad, en especial de las personas que pueden contribuir con su experiencia en temas ambientales al gobierno de la Procuraduría.

Llama la atención, por ejemplo, que en el Consejo de Gobierno no estén representadas las Secretarías de Desarrollo Social y de Cultura, a pesar de que la Procuraduría tiene facultades para intervenir en la aplicación administrativa de la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal. Este hecho debe tenerse en cuenta si la competencia de la Procuraduría se extiende a la aplicación de otros ordenamientos jurídicos.

También llama la atención que no haya una representación propiamente política de la Asamblea Legislativa, lo que no se salva por el hecho de que sean miembros del actual Consejo algunas personas que tienen una conocida trayectoria política. Es cierto que la institución del *Ombudsman* de la Ciudad de México no está concebido como un “representante parlamentario”, sino como una figura intermedia; pero, ello debería también reflejarse en la composición de su Consejo, en beneficio de su propia independencia y, por tanto, de su credibilidad. Por otra parte, la vinculación que presenta

la aplicación de la legislación ambiental con los problemas de gobernabilidad de la Ciudad de México, aconsejan que en el interior de la institución del Ombudsman haya personas con una sensibilidad política apropiada.

La representación social en materias ambientales crea siempre el problema de determinar quiénes representan a quiénes. La Ciudad de México carece de mecanismos de representación social para este efecto. Este inconveniente sólo podría superarse si se establece la facultad del Consejo para invitar a participar en sus deliberaciones a las organizaciones sociales presuntamente involucradas o, incluso, a personas que en un momento dado sea posible considerar como representantes calificados de ciertos sectores sociales, cuando trate de asuntos que les conciernan.

Los expertos deben mantener la presencia paritaria que tienen en el Consejo y deben seguir siendo designados en atención a sus méritos individuales, pero es recomendable la exigencia de que cumplan con ciertos requisitos que garanticen su independencia, todo ello en beneficio de la credibilidad de la institución del *Ombudsman* de la Ciudad de México. En el grupo de expertos debe reforzarse la presencia de los juristas, dada la naturaleza de las funciones de la Procuraduría. El sistema de designación de los expertos debería ser revisado, para garantizar hasta donde sea posible su independencia. En todo caso, la diversidad y complejidad de los casos a que puede abocarse la Procuraduría hace aconsejable que el Consejo también pueda invitar en ciertas ocasiones a determinados expertos, como podría hacerlo con representantes de la sociedad.

Las recomendaciones que se están haciendo deberían considerarse como recomendaciones indispensables en la eventualidad de que las funciones de la Procuraduría se modificaran en los términos que se proponen en el presente estudio, en especial si ella concentrara sus esfuerzos en la atención de casos calificados, esto es, que comprometen el desarrollo sustentable de la Ciudad de México.

26. *Las funciones del Procurador deben ser redimensionados con arreglo a los cambios que se hagan a las funciones de la propia Procuraduría*

Las actuales funciones del Procurador requieren de algunos cambios formales, como por ejemplo la supresión de la referencia que el artículo 10 de la LOPAOT hace a las sanciones que el Procurador pudiera imponer, lo que no pasa de ser un error. También sería conveniente facultar al Procurador de manera explícita para designar temporalmente a Subprocuradores especiales para la atención de ciertos asuntos que, por sus repercusiones de todo orden, lo ameritaren. Este mecanismo es usual en todos los sistemas de procuración y administración de justicia.

Sin embargo, la cuestión de fondo es que las funciones del Procurador deberán ser redimensionadas si se hacen transformaciones sustanciales en la PAOT y, en ese caso, extenderse a las materias que se coloquen dentro de la esfera de la competencia de la Procuraduría. Así, por ejemplo, el Procurador deberá ser facultado expresamente para pronunciarse sobre la admisibilidad de las denuncias ciudadanas cuando se trate de casos dudosos que, por su importancia, harían aconsejable la intervención de la Procuraduría, que es una atribución que debería ejercer escuchando al Consejo de la PAOT. También debería estar facultado expresamente para interponer los recursos de inconformidad en el plano administrativo y para intervenir cuando corresponda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y en los juicios de amparo cuando se afecte el derecho a un medio ambiente adecuado. En fin, las facultades del Procurador deberían ser revisadas

cuidadosamente, teniendo en cuenta los cambios que se introduzcan en las funciones de la Procuraduría.

27. *La facultad del Ombudsman de la Ciudad de México para hacer sugerencias a la Asamblea Legislativa y a las autoridades judiciales debe revisarse y, entre otros cambios, ampliarse al Jefe de Gobierno del Distrito Federal*

Como se dijo en el capítulo IV, la Procuraduría está facultada para “emitir sugerencias a la Asamblea Legislativa y a las autoridades judiciales para su consideración en los procedimientos, recursos, iniciativas de ley, proposiciones legislativas o de cualquier otro asunto de su competencia relacionados a la protección del ambiente y el ordenamiento territorial” (artículo 5º, fracción VII, de la LOPAOT). Se trata de una atribución muy importante, que suele figurar como tal en el derecho comparado, según se destacó en el capítulo V. Incluso, el ejercicio de esta facultad respecto de las autoridades judiciales suele ser una materia polémica.

La atribución de la Procuraduría para hacer sugerencias en los asuntos de la competencia de la Asamblea Legislativa, parece especialmente relevante. La experiencia de la Procuraduría puede representar una importante contribución en esta intensa etapa de construcción de un sistema jurídico propio del Distrito Federal, incluida su legislación ambiental. Son frecuentes los casos en que el diseño de las leyes sobre materias que, desde distintas perspectivas, conciernen al medio ambiente y al desarrollo sustentable, no consideran suficientemente estos temas. Lo mismo ocurre con las leyes ambientales. La consecuencia es la aprobación de ordenamientos jurídicos que son contradictorios y que plantean la necesidad de adecuaciones posteriores, que difícilmente se generan.

La participación del Jefe de Gobierno en el proceso legislativo como Poder Colegislador dotado de facultades de iniciativa y de observación, así como su facultad de proveer en la esfera de lo administrativo a la exacta observancia de las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, justifican plenamente que la Procuraduría cuente con la atribución de hacer estas mismas sugerencias al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, más aún si la Procuraduría es concebida como un organismo auténticamente independiente de esa autoridad.

Una referencia especial debe hacerse a las controversias constitucionales que planteen en los términos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de que deba conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las sugerencias que la Procuraduría haga a las autoridades facultadas del Distrito Federal para promover estas controversias – especialmente cuando se refieran a una eventual conculcación del derecho a un medio ambiente adecuado -, pueda representar otra importante contribución para el mantenimiento del Estado de Derecho.

28. *La facultad del Ombudsman de la Ciudad de México para hacer sugerencias a las autoridades judiciales debe ser claramente regulada*

La cuestión de las llamadas “facultades judiciales” del *Ombudsman* suele generar controversias, como se dijo al inicio de este capítulo. En la experiencia sueca su ámbito de acción incluye, por razones históricas, a los tribunales de justicia, pero sólo en lo que concierne a la aplicación de las disposiciones procesales que rigen sus actividades, esto es, sin interferir en el pronunciamiento de sus sentencias,

como se señaló en el capítulo V. Lo más usual, sin embargo, es que carezca de estas facultades, como se ilustró en el mismo capítulo con el caso del Defensor del Pueblo español.¹⁶²

En el caso específico del Distrito Federal, el legislador optó por conferir al *Ombudsman* de la Ciudad de México la facultad de emitir “sugerencias” a las autoridades judiciales, sin mayores especificaciones, pero cabe entender que ella no puede referirse a los casos concretos de que conozcan, ni siquiera en lo que concierne a las disposiciones procesales. Esta opción debe mantenerse porque, en general, el *Ombudsman* no puede ni debe subrogarse en las funciones propias de ninguno de los poderes públicos, en especial del poder judicial, como se afirma en el inicio de este capítulo.

Es recomendable, por tanto, que el ejercicio de esta facultad del *Ombudsman* de la Ciudad de México sea claramente regulada, especificándose, entre otras cosas, que las sugerencias deben referirse a cuestiones generales de la administración de justicia en lo que corresponde a la aplicación de la legislación ambiental, sin que pueda extenderse a los casos concretos de que esté conociendo. De otra manera, el *Ombudsman* de la Ciudad de México podría transformarse efectivamente en factor de desestabilización, antes que en un factor de estabilización, que es la función que está llamada a cumplir.

Esto es tanto más recomendable si se tiene en cuenta que la Procuraduría, mediante los cambios que se proponen en este mismo capítulo, podría intervenir como parte legitimada en los procesos administrativos, civiles, penales y constitucionales que exigieran su intervención.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

29. *No cabe esperar que el Ombudsman de la Ciudad de México, incluso con los cambios que se recomiendan, sea una solución completa de los problemas de la justicia ambiental en el Distrito Federal.*

La conclusión de las conclusiones consiste en que el *Ombudsman* de la Ciudad de México requiere de cambios, encaminados a establecer un mecanismo eficiente dentro de un sistema administrativo y judicial que también requiere de cambios. Por ahora, sus funciones son limitadas, en tanto están fuertemente orientadas a la supervisión de la aplicación administrativa de la legislación ambiental, con el riesgo de generar problemas de sobrefiscalización en un circuito que, por otra parte, no es enteramente decisivo en materia de aplicación de la legislación ambiental. Estas funciones deben circunscribirse a casos calificados de aplicación administrativa y extenderse al ámbito judicial. Por otra parte, debe reforzarse su capacidad para emitir sugerencias a los poderes públicos y, en general, para dar certeza en materia de interpretación de la legislación ambiental.

Lo que sin embargo se requiere con urgencia es una reforma administrativa y una reforma judicial, que mediante la revisión de sus procedimientos y el reforzamiento de sus capacidades, salga al encuentro de los problemas básicos de la aplicación de la legislación ambiental. Los cambios que se proponen para la institución del *Ombudsman* son parte de esos cambios. Pero, también cabe esperar que esta institución, debidamente reformada, pueda transformarse en un motor de esos cambios,

de modo que no parece prematuro ocuparse de su reorganización, que por cierto es bastante menos compleja que la reorganización del sistema general de aplicación de la legislación ambiental.

30. Lo que cabe esperar es que llegue a ser un mecanismo eficiente dentro de un sistema que también requiere cambios y que nunca se transforme en un componente más de esos problemas.

El establecimiento del *Ombudsman* en los países en que recientemente se ha creado ha generado expectativas desproporcionadas. La verdad es que su eficiencia es algo que está por demostrarse. De su capacidad para dar una respuesta rápida y completa a los requerimientos que se le hagan por parte de los ciudadanos, depende la credibilidad de esta institución y, en último término, su existencia.

Pero, para ello es menester que el *Ombudsman* desarrolle sus actividades sobre bases jurídicas y materiales adecuadas, de modo que superada la etapa de aprendizaje la ciudadanía pueda considerarlo como una institución necesaria y digna de crédito. Lo anterior implica que el *Ombudsman* debe estar en condiciones de hacer más llevadera la complicada ruta que, con altos costos sociales de todo orden, los ciudadanos deben recorrer en la actualidad para que sean satisfechas sus demandas de justicia ambiental.

Notas

¹⁴⁷ Del que ya existe una segunda reimpresión, hecha en 1998.

¹⁴⁸ A modo de ejemplo, parece difícil que algún jurista pueda dejar de suscribir sus palabras sobre la sujeción del *Ombudsman* al derecho, vertidas con motivo de un comentario de un autor no identificado que dice que la CNDH, por su naturaleza, no tiene por qué tomar en cuenta la juridicidad, lo que se ilustra con la figura del “curita de pueblo”, que se limita a emitir recomendaciones (pp. 102 y siguientes). Evidentemente, el *Ombudsman* debe tomar en cuenta, antes que nada, el derecho, porque su función es tutelar la aplicación de la ley, sin perder nunca de vista que, si se trata de un *Ombudsman* de derechos humanos, que entre nosotros los derechos humanos son los que establece el orden jurídico mexicano. Por eso, es más que justa su conclusión: “Es necesario precisar, en vía de conclusión, que cuando la CNDH o sus similares en los Estados se apartan de la juridicidad o no cuidan lo suficiente la viabilidad jurídica de sus recomendaciones, se convierten en factores de inestabilidad social y política [jurídica] por el descrédito que sus criterios producen para el orden jurídico vigente con cuyos preceptos chocan y para los funcionarios encargados, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, de aplicar dicho orden jurídico...” (p. 107).

¹⁴⁹ Datos proporcionados por la Subdirección de Procesos Jurídicos de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal.

¹⁵⁰ En la actualidad, la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal interviene en los amparos interpuestos por actos de autoridad que le son imputables, con un éxito relativo: en el curso del año 2002 en siete casos hubo sobreseimiento, en dos casos hubo denegaciones, en cinco casos se concedió el amparo y en un caso hubo desistimiento (datos proporcionados por la Subdirección de Procesos Jurídicos de la Dirección Jurídica de esa Secretaría).

¹⁵¹ Se trata de cuestiones de mérito, que deben ser materia de la sentencia definitiva. Lo procedente sería establecer claramente que la legitimación de los demandantes como personalmente afectados o como miembros de las comunidades afectadas, sea examinada como una cuestión de previo y especial pronunciamiento, en el inicio del proceso. De otra

manera se corre el riesgo de que la demanda sea rechazada en la sentencia definitiva por una cuestión que no debe reservarse para la sentencia definitiva.

¹⁵² Lo que sigue se encuentra desarrollado de manera más amplia en otros trabajos del autor de este estudio. Cf. por ejemplo su *Manual de derecho ambiental mexicano* varias veces citado, pp. 186 y 187.

¹⁵³ “Patrimonio” procede de la voz latina *patrimonium* y ésta de *patrem monet*, que en el derecho romano designaba los bienes del padre y que, consecuentemente, evoca la idea de un conjunto de bienes que se transmite de generación en generación, que por lo mismo deben conservarse para que puedan transmitirse.

¹⁵⁴ Por ejemplo, en 1970 la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció, mediante la resolución 2749 (XXV), que las zonas de los fondos marinos y oceánicos y sus subsuelos fuera de los límites de la jurisdicción nacional, así como sus recursos, son patrimonio común de la humanidad y que su exploración y explotación se realizará en beneficio de toda la humanidad, independientemente de la situación geográfica de los Estados.

¹⁵⁵ Cf. Paolo Maddalena, “Ricostruzione storica sistematica per il concetto di patrimonio dell’umanità”, en *Ambiente e cultura. Patrimonio comune dell’umanità*, cit. supra, así como su trabajo “Las transformaciones del derecho a la luz del problema ambiental: aspectos generales”, publicado en la *Revista de derecho industrial* (Buenos Aires, núm. 41, 1992, pp. 345-372).

¹⁵⁶ Recuérdese que “ambiente” o “medio ambiente es definido por la LADF como “el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados” (artículo 5°), con independencia de la idea de propiedad de esos elementos.

¹⁵⁷ En este último caso, el Distrito Federal tendrá también la calidad de “personalmente afectado”, en términos civiles.

¹⁵⁸ Por ejemplo, en las Constituciones Políticas de Guatemala (1985), Paraguay (1992) y Argentina (1994).

¹⁵⁹ En los últimos años esta tendencia se refleja en la Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica (1995), donde se prescribe que “el ambiente es patrimonio común de todos los habitantes de la nación, con las excepciones que establezcan la Constitución Política, los convenios internacionales y las leyes... (artículo 1°); la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de Nicaragua (1996), donde se establece que “el ambiente es patrimonio común de la nación y constituye una base para el desarrollo sostenible del país” (artículo 4°); y la Ley del Medio Ambiente de Cuba (1997), donde se dice que “el medio ambiente es patrimonio e interés fundamental de la nación... (artículo 2°);

¹⁶⁰ Esta idea se reitera en el Código rural, aprobado por Ley de 2 de febrero de 1996, en lo que hace a las especies animales, que son declaradas parte del patrimonio común de la nación. En efecto, en ese Código se dispone que “los espacios, recursos y medio naturales, los sitios y paisajes, las especies animales y vegetales, la diversidad y los equilibrios ecológicos en los cuales ellos participan son parte del patrimonio común de la nación” (introducido por Ley 95-101, de 2 de febrero de 1995).

¹⁶¹ Quién entre nosotros tenga dudas al respecto, puede ver por ejemplo la entrevista pública en el periódico nacional *La Jornada* del 12 de diciembre de 2002, en la que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a pocos días de concluir su mandato y con una franqueza que el entrevistador califica de “inusual” en un alto magistrado, recuerda que el proyecto de modificaciones de la Ley de Amparo se encuentra pendiente en su discusión en la Cámara de Diputados porque se trata de un asunto “no prioritario”.

¹⁶² Las quejas **referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia.**, las debe dirigir al Ministerio Fiscal, para que éste investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la Ley o bien dé traslado de las mismas al Consejo General del Poder Judicial. El Defensor del Pueblo tampoco puede entrar al examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial.