

ESTUDIO

Implementación de Indicadores de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y Urbana del Distrito Federal (2ª Etapa)

TERCERA ENTREGA

REPORTE FINAL DE INVESTIGACIÓN

Septiembre, 2012

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN	4
PRIMERA PARTE	
Análisis, a partir de la base de datos, del universo del incumplimiento de la normatividad urbano-ambiental y propuesta de indicadores de desempeño	8
2. AMPLIACIÓN TEMPORAL DE LA BASE DE DATOS: PRINCIPALES RESULTADOS	9
2.1. Perfil de los actores denunciados	10
2.2. Afectaciones denunciadas	20
2.3. Denunciantes	24
2.4. Incumplimiento de la autoridad	25
3. NUEVAS VARIABLES: PRINCIPALES HALLAZGOS	31
3.1. Afectaciones no denunciadas originalmente	31
3. 2. Incumplimientos de las autoridades: datos específicos	42
3. 3. Tipos de licencias omitidas y cuestionables	59
3. 4. Información adicional sobre tiempos de gestión	72
3. 5. Formas de corrección de las afectaciones, causas de irresolución y fuentes de incertidumbre	75
3. 6. Cooperación interinstitucional durante las investigaciones	90
3. 7. Cooperación interinstitucional para la corrección de las afectaciones	102
4. INDICADORES	111
4.1. Indicadores de gestión	111
4.2. Indicadores de eficacia	120
5. RECOMENDACIONES Y APRECIACIONES FINALES	137
5.1. Retos de la PAOT: un panorama urbano-ambiental cambiante	137
5.2. Recomendaciones	139

SEGUNDA PARTE

Evaluación de Información de Expedientes del TCADF	141
6. INTRODUCCIÓN	141
7. EVALUACIÓN DE INFORMACIÓN DERIVADA DE LOS EXPEDIENTES PROPORCIONADOS POR PAOT	142
8. CARACTERIZACIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA AMBIENTAL Y URBANA	143
8.1. Justicia Administrativa como medio de control de los actos de la PAOT	143
8.1.1. Acción ejercida por denunciado ante PAOT	143
8.1.2. Acción ejercida por denunciante ante PAOT	150
8.2. La justicia administrativa como medio de anulación o revocación de actos favorables a particulares en materia ambiental y urbana	157
8.3. La justicia administrativa y el derecho a un medio ambiente y ordenamiento territorial adecuados	162
9. ALCANCES Y CRÍTICA A LA RECIENTE ACTIVIDAD JURISPRUDENCIAL FEDERAL EN MATERIA AMBIENTAL Y URBANA	165

1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio combina un análisis del “universo del incumplimiento” de la normativa urbano ambiental en la ciudad de México, con un examen de los procedimientos a través de los cuales la justicia administrativa se hace cargo de los actos que presuntamente suponen dicho incumplimiento. Dos universos que parecen no tener relación alguna entre sí, pero que deberían ser parte de una visión de conjunto, que permita ponderar el lugar que ocupa la PAOT entre el mundo de los procedimientos jurisdiccionales y el espacio social, mucho más amplio, donde se producen las prácticas que atentan contra los derechos ambientales y urbanos de los habitantes de la ciudad de México.

La primera parte del estudio tiene por objeto continuar y ampliar el ejercicio realizado en 2011, cuyo objeto fue la implementación de indicadores de cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana del Distrito Federal. Entre los resultados más importantes del presente estudio están los siguientes. En primer lugar, consigna una tendencia, apenas registrada en el estudio anterior, en el sentido de que las personas denunciadas ante la PAOT son personas físicas que llevan a cabo actividades con impactos urbanos y ambientales cada vez menores. Este hallazgo constituye un alerta sobre uno de los riesgos más importantes a los que está expuesta la Procuraduría en la actualidad, o sea el de dedicar un esfuerzo institucional considerable a la atención de casos cada vez menos relevantes. Esto significa que si la PAOT dedica sus recursos primordialmente a la atención de la denuncia, su impacto en el universo del incumplimiento de la normativa tendrá un impacto cada vez menor.

En segundo lugar, el estudio ofrece un panorama más completo de los incumplimientos que son responsabilidad de las autoridades. Resalta, a este respecto, que más de dos terceras partes de tales incumplimientos corresponden a actos de las autoridades delegacionales.

El estudio incorpora nuevas variables relativas al incumplimiento de la ley. Ello se refiere, en primer lugar, a las afectaciones “adicionales” a las denunciadas, es decir a las irregularidades que la PAOT es capaz de identificar al investigar los casos, a pesar de que no habían sido detectadas por los denunciantes. La información derivada de este rubro muestra que la PAOT puede ir más allá de lo que la percepción de los ciudadanos es capaz de registrar.

Un segundo tema en el que el presente estudio contiene hallazgos nuevos se refiere a la corrección de las irregularidades detectadas. Destaca a este respecto la constatación de que el cumplimiento voluntario y/o la desaparición de los hechos denunciados es por mucho la principal forma de corrección. Asimismo, se observa que el proceso de investigación podría tener no sólo la función de recabar información: puede tener también una función disuasiva muy importante, que debe reconocerse como parte del impacto de la PAOT en las prácticas de uso del espacio en la ciudad de México.

Los elementos anteriores contribuyen al enriquecimiento de los indicadores de cumplimiento de la ley ambiental y urbana. En forma paralela, este estudio exploró la justicia administrativa, con el objeto de contrastar el universo del conflicto urbano – ambiental (que es visible gracias a dichos indicadores), con el modo en que esos conflictos son procesados cuando son sometidos a los órganos jurisdiccionales que, en principio, tendrían que hacerse cargo de ellos

De entrada, se constató que la información disponible en los expedientes de la PAOT sobre la justicia administrativa es sumamente pobre, lo que dificulta llevar a cabo un diagnóstico detallado sobre el modo en que los conflictos son procesados en sede jurisdiccional. A pesar de ello, la información deja ver que la justicia administrativa constituye un universo sumamente heterogéneo que incluye agravios de diferentes tipos de actores. Así, se reconoce en primer lugar al grupo de las personas que han sido denunciadas ante la PAOT y que se sienten agraviadas por sus actuaciones. A pesar de que la PAOT, en rigor, no lleva a cabo actos de autoridad que afecten la esfera de los gobernados, ha habido actividad

litigiosa ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF) en contra de ella por personas que han sido denunciadas por la violación a la normativa urbano-ambiental. Aunque al llegar al juicio de amparo se ha encontrado improcedente ese tipo de litigio, en el camino la justicia administrativa no ha tenido claridad sobre cómo tratarlo.

En segundo lugar, también han iniciado procedimientos ante el TCADF en contra de la PAOT personas que han presentado denuncias ante la misma y que sienten que sus pretensiones o sus expectativas no han sido satisfechas. Aquí lo que el estudio observa es una falta de criterios homogéneos por parte del Tribunal para tratar los casos de la PAOT. No obstante, el tema debe ser una fuente de reflexión para la PAOT sobre el grado de satisfacción de sus actuaciones entre los ciudadanos que depositan en ella sus expectativas para lograr una mejor calidad de vida; obviamente, esto no significa suponer que todas las expectativas de los ciudadanos sean razonables. Se trata únicamente de reconocer la necesidad de consignar las consonancias y las disonancias entre las expectativas ciudadanas y las posibilidades reales de acción de la PAOT.

Más interesante resulta la actividad del TCADF cuando se trata de que el mismo declare la nulidad de actos de la administración pública del D.F. que de alguna manera lesionan los derechos de los habitantes del mismo. Ello ha adoptado dos modalidades, la del juicio de lesividad, promovido por la misma autoridad, y el procedimiento de nulidad iniciado por la PAOT. Una de las conclusiones más importantes del estudio es que dicha instancia constituye una oportunidad que la PAOT podría aprovechar como instrumento de cumplimiento de la normativa urbano ambiental, sobre todo porque le permite colocar en el centro de la actividad litigiosa los asuntos de carácter sustantivo que comprometen los derechos urbano-ambientales de los habitantes de la ciudad de México.

En suma, al contrastar la actividad jurisdiccional con la información sobre el cumplimiento normativo que está presente en los expedientes de la PAOT, se hace evidente que existe una desconexión, que podría calificarse de *sistémica*, entre lo que dicha actividad jurisdiccional es capaz de registrar, y lo que

es posible encontrar en los expedientes de la PAOT. Por un lado, esta última registra información crucial sobre las prácticas sociales a través de las cuales se transgreden las normas urbano-ambientales – al menos de aquellas prácticas que son vividas por los habitantes de la ciudad de México como un agravio que amerita ser llevado ante alguna instancia. Por otro lado, cuando la movilización de la PAOT repercute en la activación de los órganos jurisdiccionales, los procedimientos a cargo de estos últimos suelen enviar a un segundo plano, o incluso a hacer invisibles, los asuntos de fondo por los cuales la ciudadanía se moviliza o que deberían ser objeto de atención gubernamental.

La principal conclusión del estudio radica en señalar que la PAOT se encuentra en una posición estratégica que le permite promover una vinculación fuerte entre los procedimientos jurisdiccionales y lo que en la experiencia social aparece como prácticas inaceptables en el uso de los recursos naturales o el espacio urbano del Distrito Federal.

PRIMERA PARTE

ANÁLISIS, A PARTIR DE LA BASE DE DATOS, DEL UNIVERSO DEL INCUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD URBANO-AMBIENTAL Y PROPUESTA DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

En esta primera parte del presente documento, ampliamos y complementamos la radiografía del incumplimiento de la normatividad urbano-ambiental, que se inició en el ejercicio del año pasado, y con base en dicho análisis elaboramos una propuesta de indicadores de desempeño de la PAOT.

El insumo fundamental para este ejercicio es la base de datos, diseñada y construida a partir de la información contenida en los expedientes de PAOT, de la cual se elaboró un primer prototipo en 2011, el cual se revisó y amplió para elaborar la versión de la base de datos que aquí se propone. Para estos efectos se llevaron a cabo las siguientes actividades, cuyos resultados a continuación se reportan:

A. Ampliación de la información contenida en la base de datos: para la versión 2011 de la base de datos, se revisaron y procesaron más de 450 expedientes de denuncias recibidas y atendidas por la PAOT, de los años 2004, 2005, 2009 y 2010. Para este año, se revisó, analizó y procesó la información contenida en una muestra representativa de alrededor de 460 expedientes de los años 2006, 2007, 2008 y 2011. Dicha muestra representativa fue elaborada y entregada por el cliente.

B. Análisis, revisión y ampliación de la base de datos: al prototipo de base de datos 2011, que constaba de 33 variables, se agregaron 24 más, para un total de 57. Esto se debió a que, durante la revisión de expedientes, notamos que éstos contenían información valiosa con la cual sería posible obtener una radiografía del incumplimiento más completa y detallada. Para dar cuenta de esta información, incorporarla y sistematizarla en la base de datos, fue necesario incluir nuevas variables.

C. Diseño de sistema de indicadores estratégicos y de desempeño: con base en el análisis realizado a partir de la base de datos, se diseñó una serie de indicadores de dos tipos: de gestión y eficacia institucional. Estos indicadores fueron elaborados haciendo uso de las variables de la base de datos, con el propósito de que ésta sea el insumo fundamental, a partir del cual se podrá cuantificar y dar seguimiento, a lo largo del tiempo, a los diversos indicadores.

Los resultados de estas actividades se reportan en cuatro secciones.

En la primera revisamos los hallazgos reportados en el ejercicio 2011, pero con una muestra de expedientes mucho más amplia, que incluye todos los años desde 2004 a 2011. En la segunda sección mostramos los resultados derivados del análisis, exclusivamente, de las nuevas variables que se incorporaron a la base de datos. Por tanto, en esta sección el análisis solamente comprende los años 2006, 2007, 2008 y 2011, pues en el presente ejercicio solamente se revisaron expedientes de esos años. Para las nuevas variables no se tiene información de los años 2004, 2005, 2009 y 2010.

En la tercera sección se presenta la propuesta de sistema de indicadores y se muestran los resultados a la luz del análisis de la información disponible. Por último, en la cuarta sección se resumen los que a nuestro juicio son los hallazgos más relevantes, y con base en ellas se hacen algunas recomendaciones para la PAOT.

2. AMPLIACIÓN TEMPORAL DE LA BASE DE DATOS: PRINCIPALES RESULTADOS

En esta sección revisamos sucintamente los principales hallazgos reportados en el ejercicio del año pasado, a la luz de la nueva información recabada y analizada en el presente ejercicio.

El año pasado se llevó a cabo un análisis que, haciendo uso de las variables del prototipo de base de datos 2011, incluyó dos periodos: 2004-2005 y 2009-2010. En esta sección ampliamos temporalmente dicho análisis, al incluir en él la información de los expedientes revisados durante el presente ejercicio, que correspondieron a los años 2006, 2007, 2008 y 2011. Esto quiere decir, para el siguiente análisis, se contó con información de alrededor de 950 expedientes que comprenden los años que van de 2004 a 2011.

De tal suerte, en esta sección replicamos los aspectos más importantes del análisis realizado el año pasado, pero incluyendo todos los años comprendidos en el periodo 2004-2011 y una cantidad mucho mayor de expedientes. El propósito es complementar la radiografía del incumplimiento de la normatividad urbano-ambiental que se ensayó el año pasado, para determinar si los hallazgos, tendencias y fenómenos que se identificaron entonces, se siguen sosteniendo cuando consideramos todos los años del periodo.

Por consiguiente, en esta sección el análisis se circunscribe a las variables que se incluyeron en la base de datos del año anterior y que se mantuvieron en el presente ejercicio. En la sección 3 de este documento puede encontrarse el análisis llevado a cabo a partir de las nuevas variables que se agregaron este año a la base de datos.

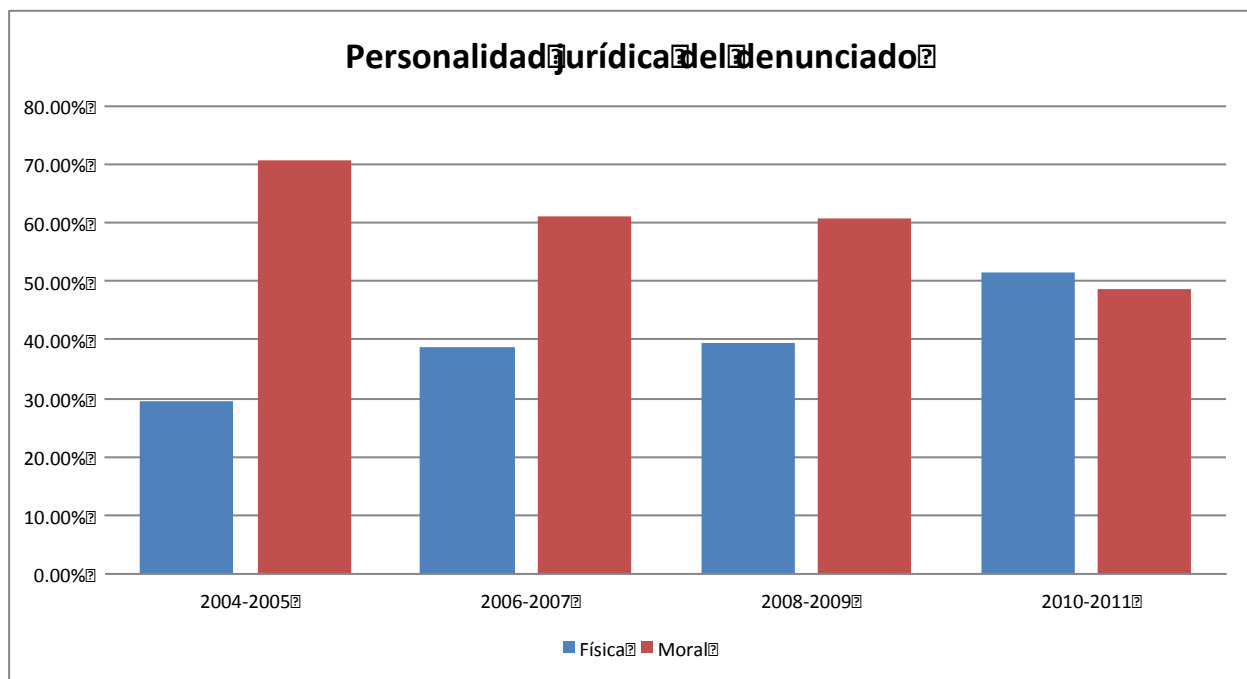
Para facilitar la presentación de los resultados, el análisis se hizo de forma bianual. En el ejercicio de 2011 se analizaron los pares de años 2004-2005 y 2009-2010; en esta ocasión los años estudiados se agrupan del siguiente modo: 2004-2005, 2006-2007, 2008-2009 y 2010-2011.

2.1. Perfil de los actores denunciados

- **Personas físicas y morales**

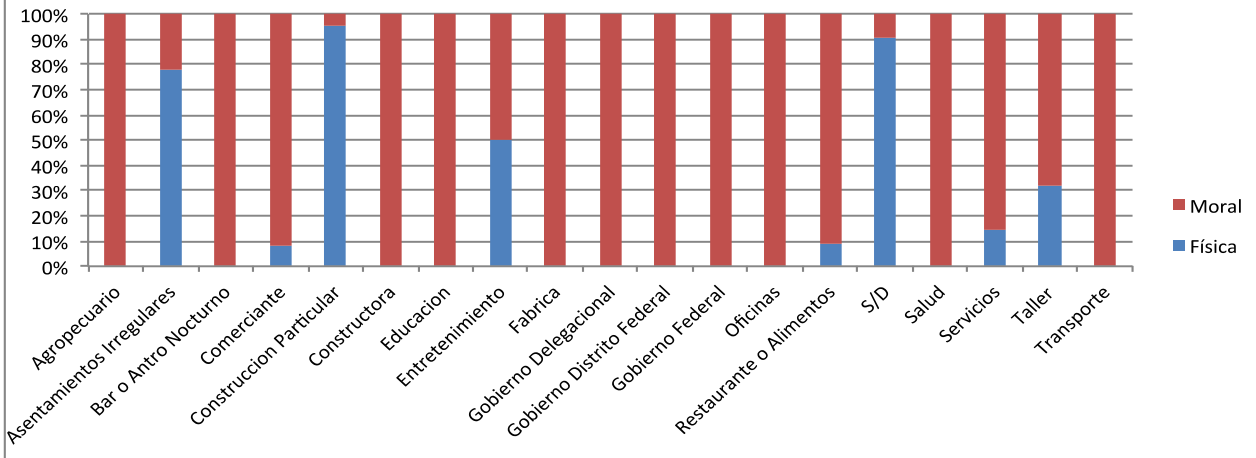
Como se señalaba en el reporte del año pasado, hay una clara tendencia al equilibrio en la proporción entre las personas morales y las personas físicas denunciadas. En el primer periodo analizado (2004-2005), 70% de los denunciados eran personas morales. En el último periodo (2010-2011) la relación se equilibra: 48.58% son personas morales, 51.42% personas físicas. Inclusive la relación se invierte y las personas físicas superan ligeramente a las morales como sujetos denunciados.

Esto quiere decir que los sujetos denunciados son cada vez menos identificables y esquivos; es probable que muchos de ellos operen en la informalidad. Aquí sólo podemos reiterar el reto que esto representa para la procuración de justicia ambiental, y que se señalaba en el reporte del año anterior: la PAOT enfrenta sujetos mucho más difíciles de manejar institucionalmente.

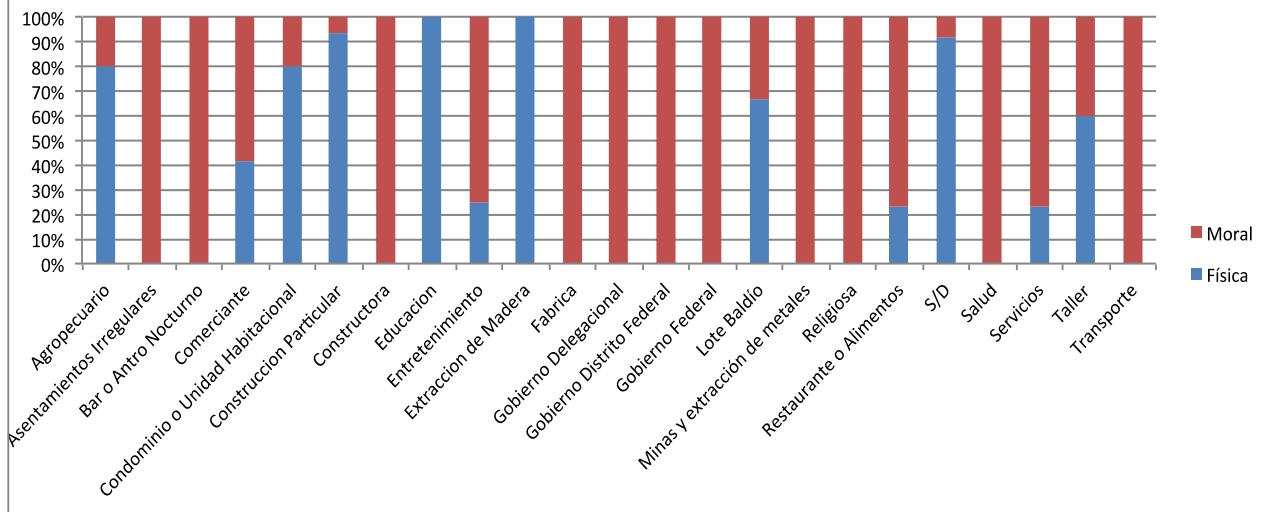


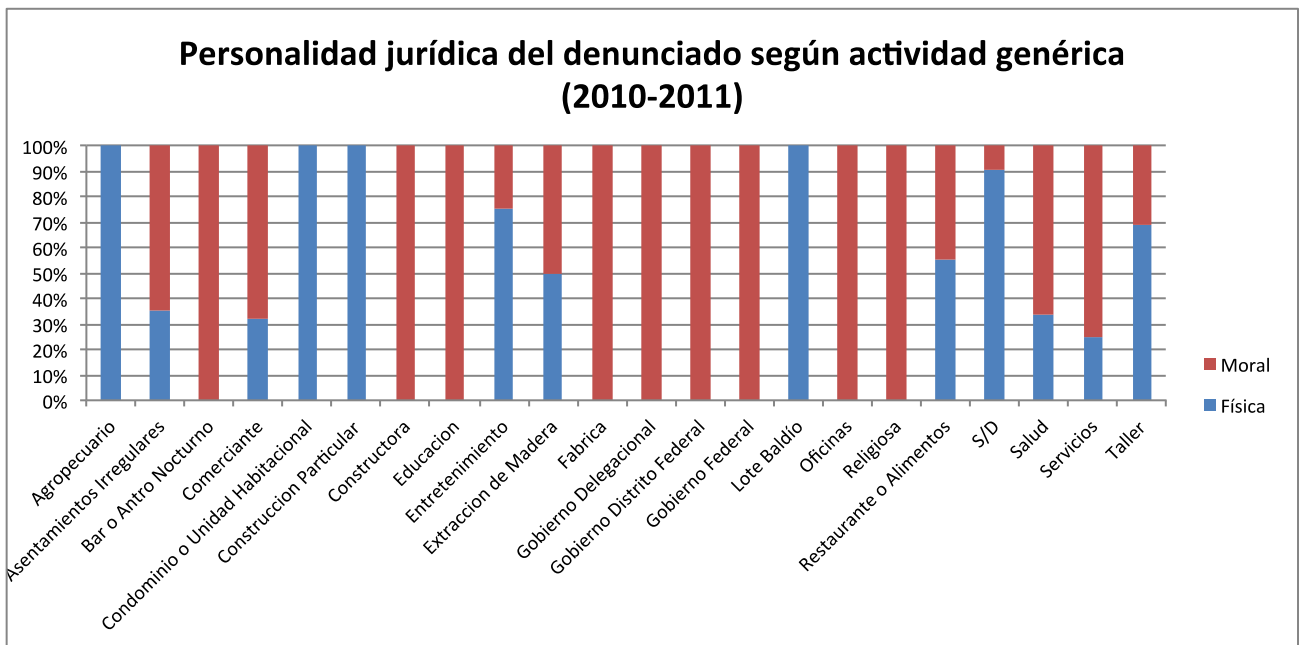
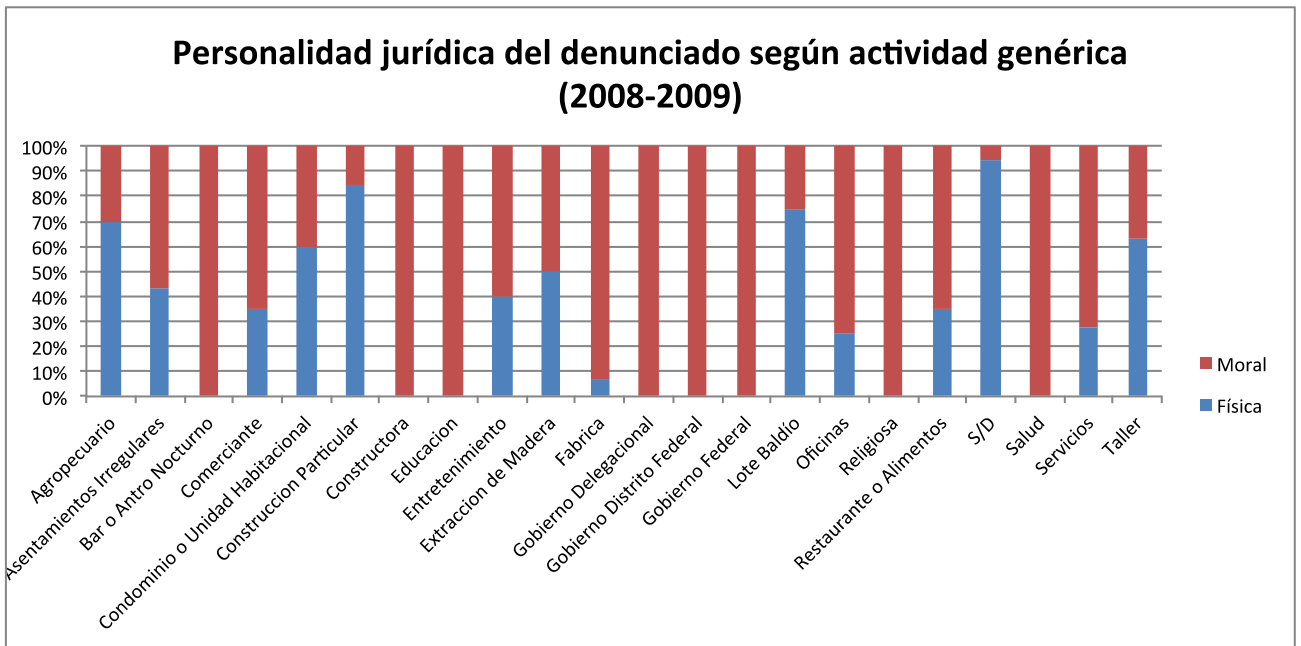
En las cuatro gráficas siguientes puede apreciarse, para cada actividad genérica, cómo ha cambiado la personalidad jurídica de los denunciados.

Personalidad jurídica del denunciado según actividad genérica (2004-2005)



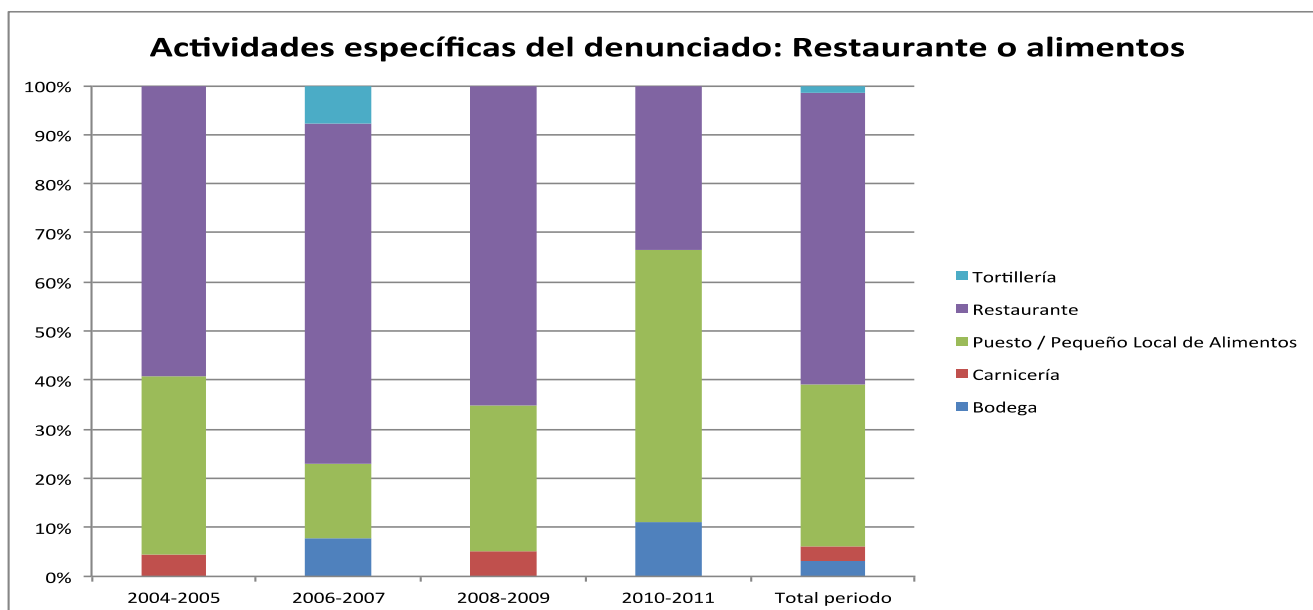
Personalidad jurídica del denunciado según actividad genérica (2006-2007)





Hay algunas actividades genéricas en las que, claramente, los sujetos denunciados son cada vez en mayor proporción personas físicas. La tendencia al alza en la proporción de personas físicas es clara en las siguientes actividades:¹

- **Comerciante:** después del periodo 2004-2005, la proporción de personas físicas en esta actividad se triplica, por lo menos, en los periodos siguientes: se encuentra siempre arriba de 30% y alcanza 40% en 2006-2007.
- **Restaurantes:** de menos de 10% en 2004 a 2005, incrementa consistentemente. Es más de 20% en 2006-2007, 35% en 2008-2009, hasta llegar a alrededor de 55% en 2010-2011.
- **Servicios:** pasa de 15% en 2004-2005, a más del 20% en 2006-2007 y alrededor del 25% en 2008-2009 y 2012-2011.
- **Taller:** incrementa de 30% en 2004-2005 a alrededor de 60% en 2006-2007 y 2008-2009, para llegar a un máximo de 70% en 2010-2011.
- **S/D:** observamos cómo en todos los periodos, los denunciados cuya actividad genérica se desconoce, son predominantemente personas físicas (siempre arriba del 90%).



¹ A diferencia de lo que se reportaba el año pasado, al contar con todos los años del periodo podemos ver que la actividad “entretenimiento” no muestra una tendencia clara. En 2004-2005 el 50% de los denunciados en esta actividad eran personas físicas. La proporción desciende considerablemente para el bienio siguiente (25%), sube nuevamente para 2006-2007 (a 40%, aunque sigue por debajo del porcentaje de 2004-2005) y repunta a 75% en 2010-2011.

En suma, el incremento en la proporción de personas físicas denota que los actores denunciados son, cada vez más, personas ubicadas en la informalidad, o propietarios de pequeños negocios: sujetos de menor tamaño, más difíciles de identificar y localizar.

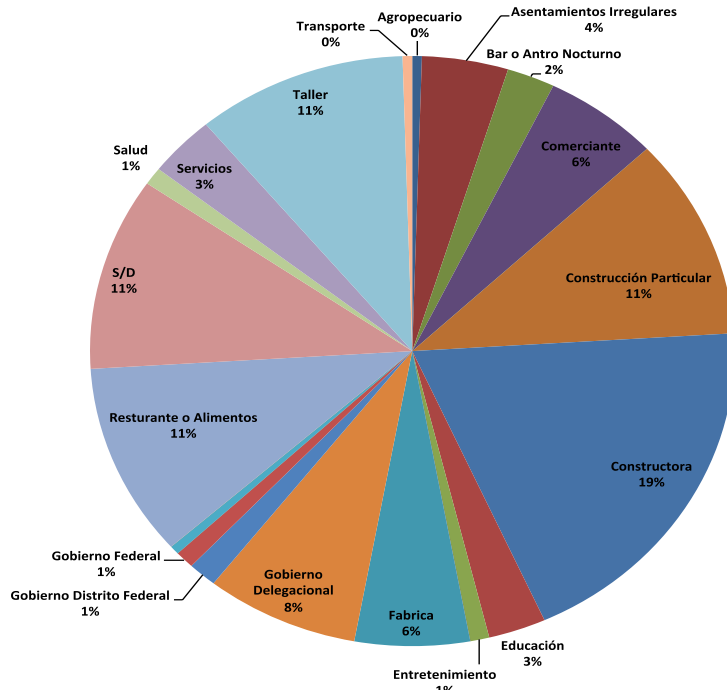
Por ejemplo, en el caso de la actividad “Restaurante o alimentos”, los puestos y pequeños locales de alimentos se han vuelto los principales denunciados –aunque la tendencia ha sido más irregular de lo que podía apreciarse en el reporte del año pasado.

- **Actividad genérica del denunciado**

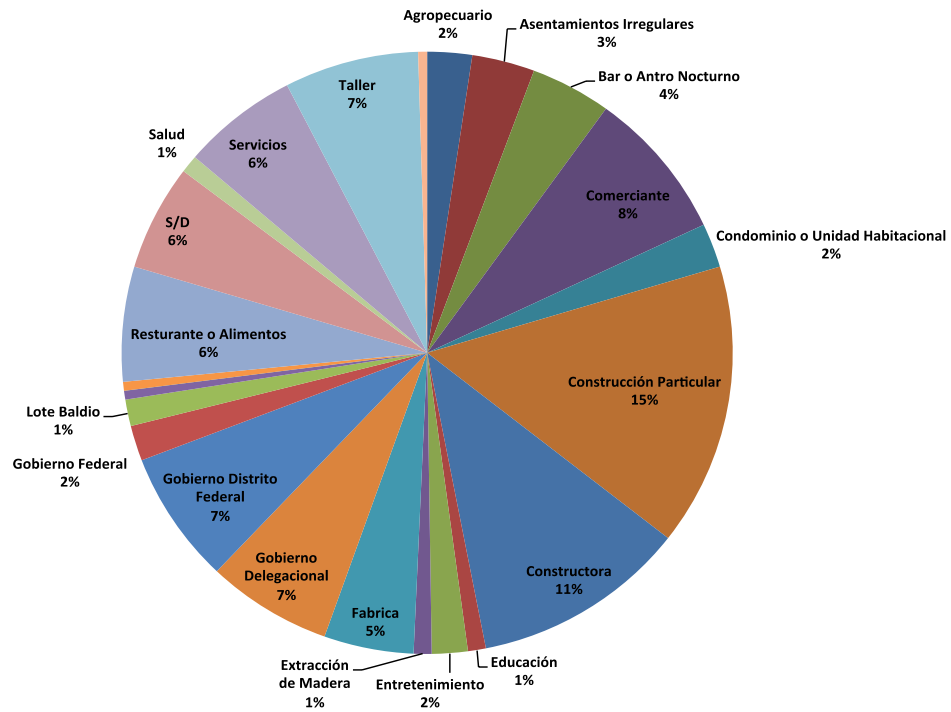
Si observamos (abajo) cómo se distribuyen las denuncias según la actividad genérica denunciada, no observamos cambios muy notorios. Vale la pena mencionar:

- Los incumplimientos en contra de autoridades públicas (Gobierno del Distrito Federal + Delegaciones + Gobierno Federal) incrementaron de 2004 a 2009. De 10% en el primer bienio, pasaron a 16% en 2006-2007, a 17% en 2008-2009, para reducir nuevamente a 8% en el último bienio.
- La proporción de denunciados cuya actividad genérica no fue posible identificar (S/D), se incrementó sustancialmente. De 6% en 2006-2007, pasó a 13% en 2008-2009 y a 17% en 2010 y 2011. Esto apoya la hipótesis de que la PAOT lidia crecientemente con denunciados más esquivos, de menor tamaño y difíciles de identificar.

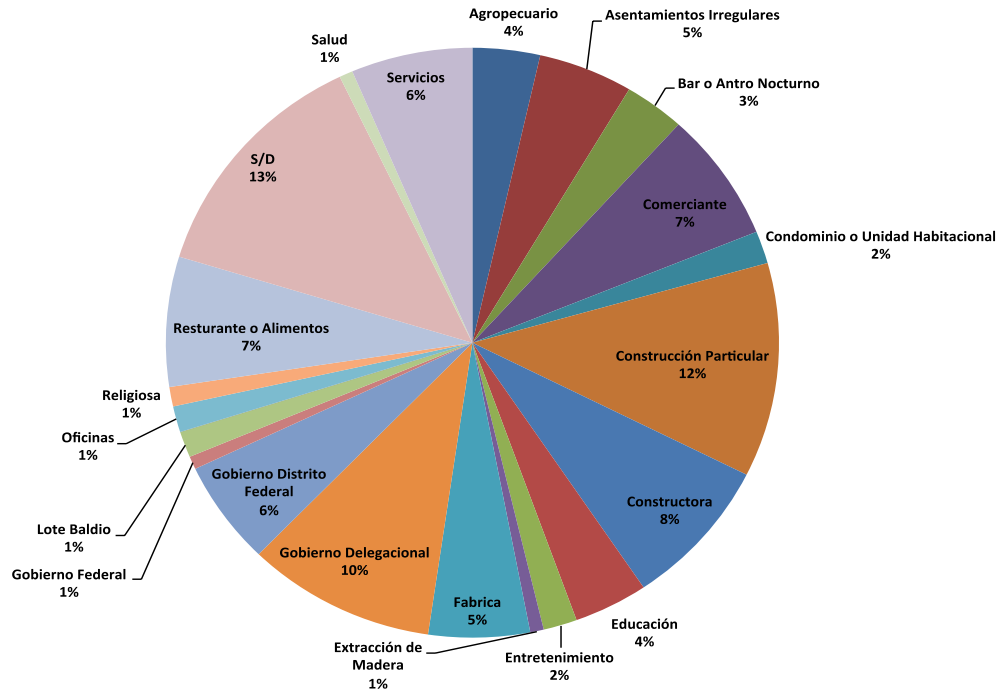
Actividad genérica del denunciado: 2004-2005



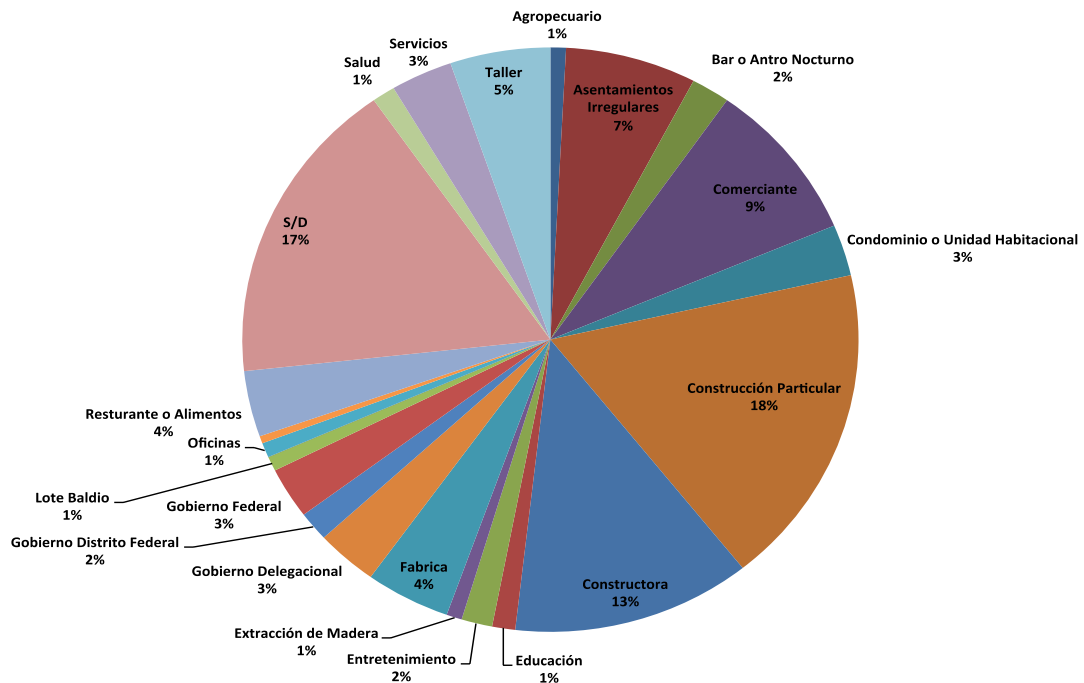
Actividad genérica del denunciado: 2006-2007



Actividad genérica del denunciado: 2008-2009



Actividad genérica del denunciado: 2010-2011



- **Construcción**

La construcción es la actividad que demanda más atención a la PAOT: sumadas, las tres actividades en este rubro (constructora + construcción particular + asentamientos irregulares) son las que más peso tienen: representa entre el 25% (2008-2009) y el 38% (2010-2011) de todas las actividades denunciadas. Esto es así en todos los periodos.

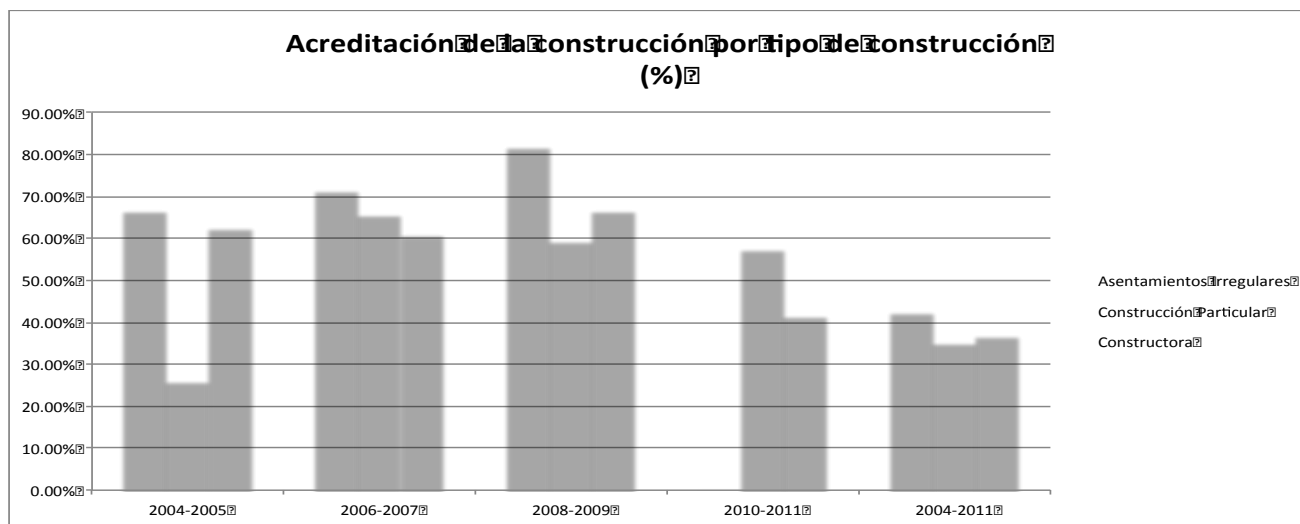
En tres de los cuatro periodos, la construcción particular es la actividad genérica más denunciada (entre 11% y 18%).

Por su parte, las constructoras han perdido mucha relevancia: de 19% en 2004-2005, pasaron a 11% en 2006-2007, 8% en 2008-2009 y 13% en 2010-2011.

En cambio, las pequeñas construcciones (construcción particular + asentamientos irregulares), sumadas, han cobrado mayor importancia que las constructoras desde 2006-2007. Pasaron de 15% en 2004-2005, a 18% en 2006-2007, 17% en 2008-2009, hasta llegar a un máximo de 25% en 2010-2011 (casi el doble que el peso proporcional de las constructoras).

Estos datos refrendan lo que ya se observaba desde el reporte del año pasado: la PAOT ha tendido a concentrar sus recursos en denunciados de menor escala, que muy probablemente también generan impactos urbano-ambientales considerablemente menores que los actores más grandes.

Si sumamos los denunciados con actividades no identificadas (S/D) y los pequeños constructores (construcción particular + asentamientos irregulares), tenemos que estos actores de pequeña escala tienen en todos los años una presencia muy considerable y creciente: 25% en 2004-2005; 24% en 2006-2007; 30% en 2008-2009 y 42% en 2010-2011.



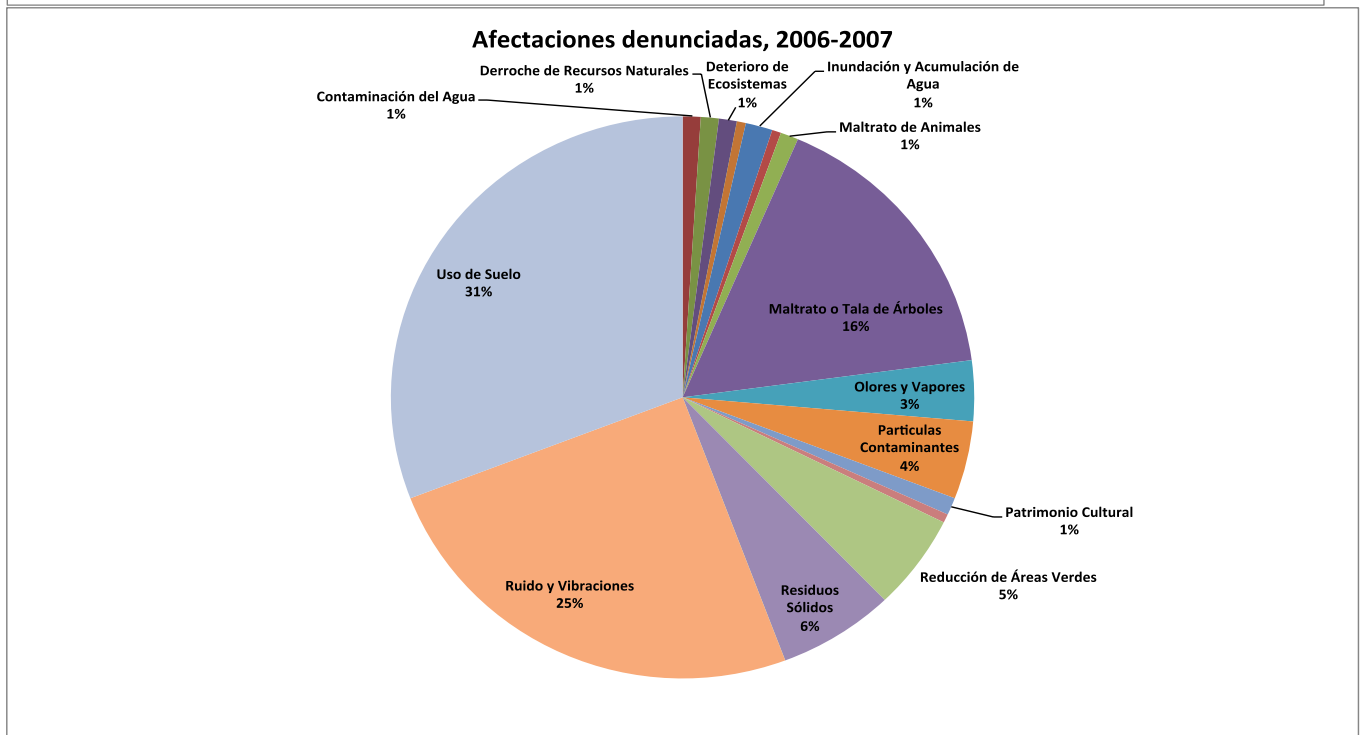
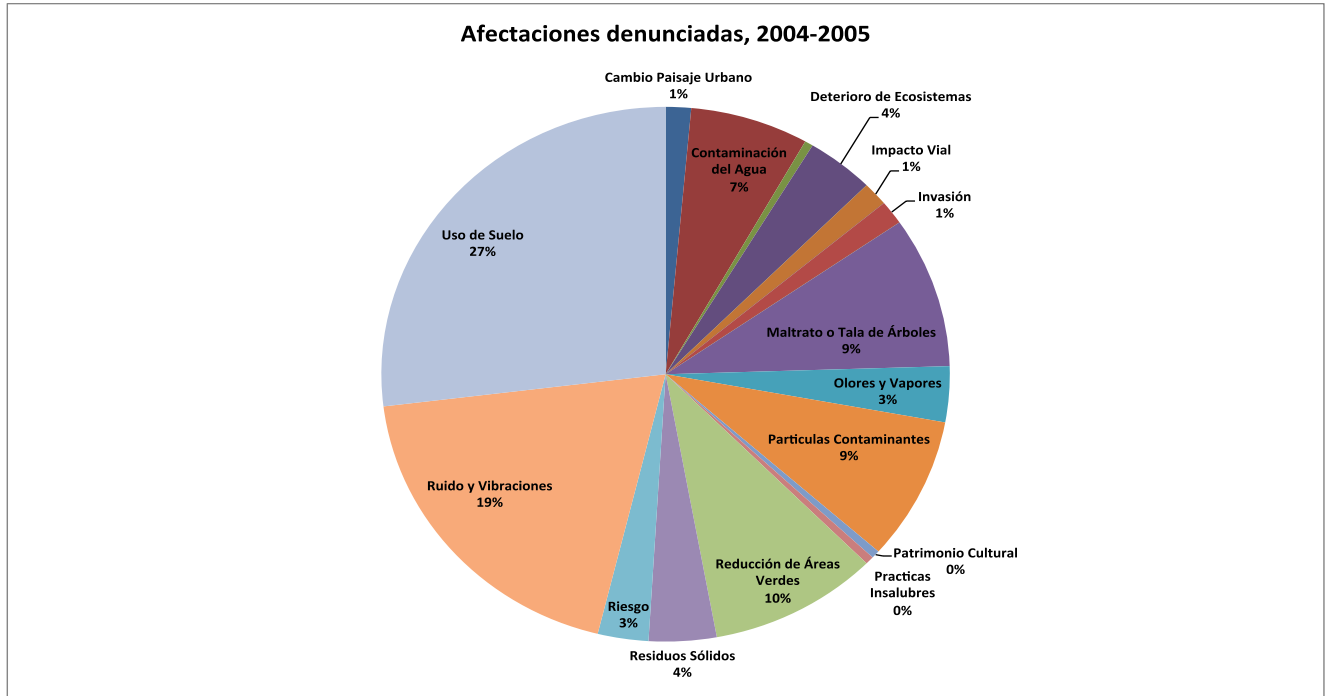
En el mismo sentido, a lo largo del periodo, el porcentaje de denuncias en las que efectivamente se acreditó la afectación, tendió a incrementar para las construcciones particulares (también para los asentamientos irregulares, aunque por haber relativamente pocos casos la tendencia es menos significativa); mientras que para las constructoras, la tasa de afectación disminuyó sensiblemente.

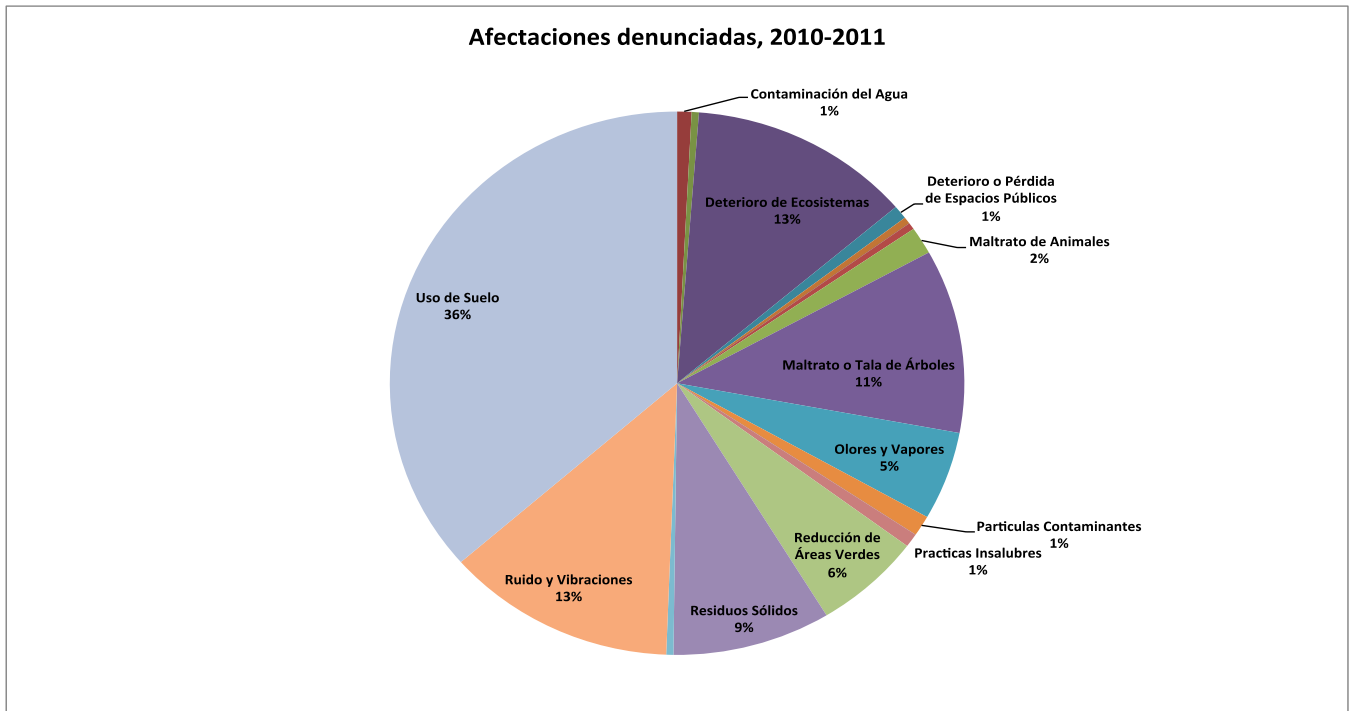
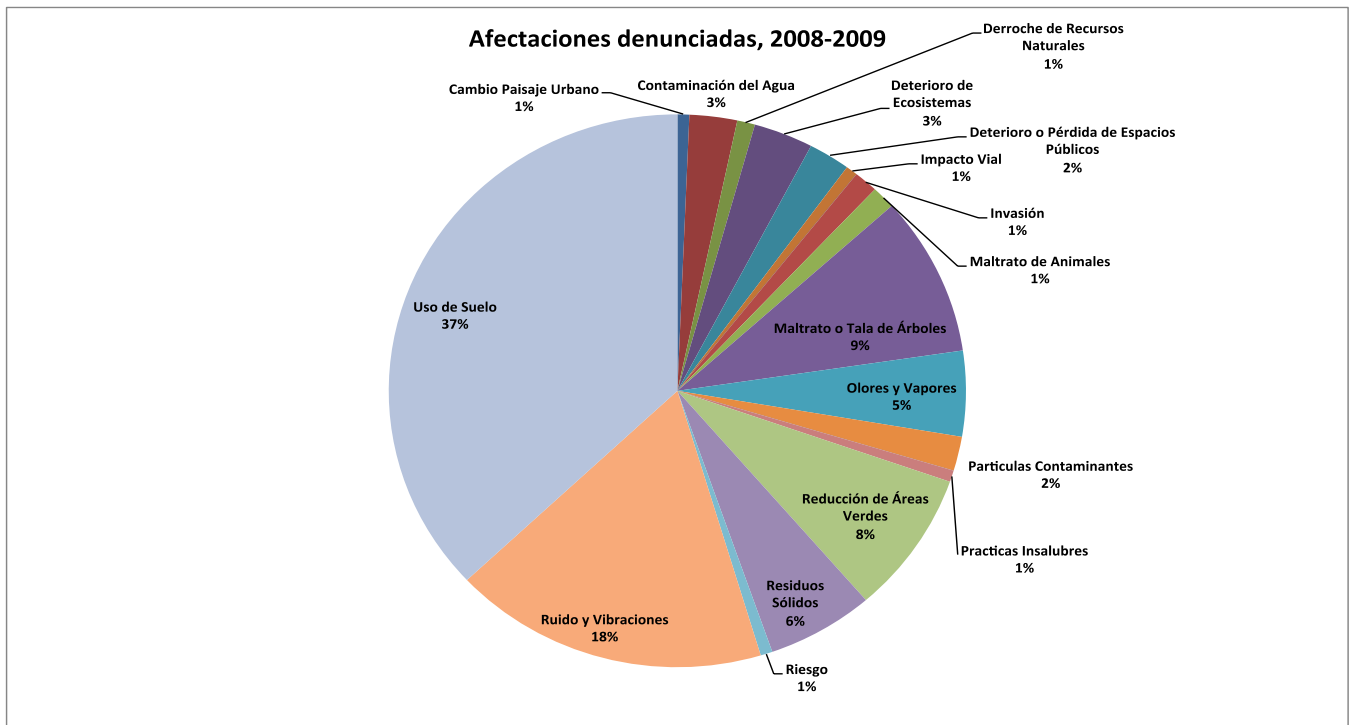
Con la información disponible para todo el periodo, vemos las mismas tendencias reportadas el año anterior, sin embargo éstas se comportan de manera menos drástica y homogénea. Debemos por tanto matizar la observación:

- Es sobre todo del bienio 2004-2005 al 2006-2007 cuando la tasa de acreditación de las construcciones particulares incrementa súbitamente. Sin embargo se mantiene elevada en los tres siguientes periodos, lo que hace pensar que la tendencia es clara.
- Es menos clara la tendencia a la baja en la acreditación de las grandes constructoras. En realidad solamente se observa un descenso drástico de 2008-2009 a 2010-2011.

Lo que parece claro es la preeminencia que han cobrado los actores de menor escala como generadores de denuncias y afectaciones urbano-ambientales.

2.2. Afectaciones denunciadas





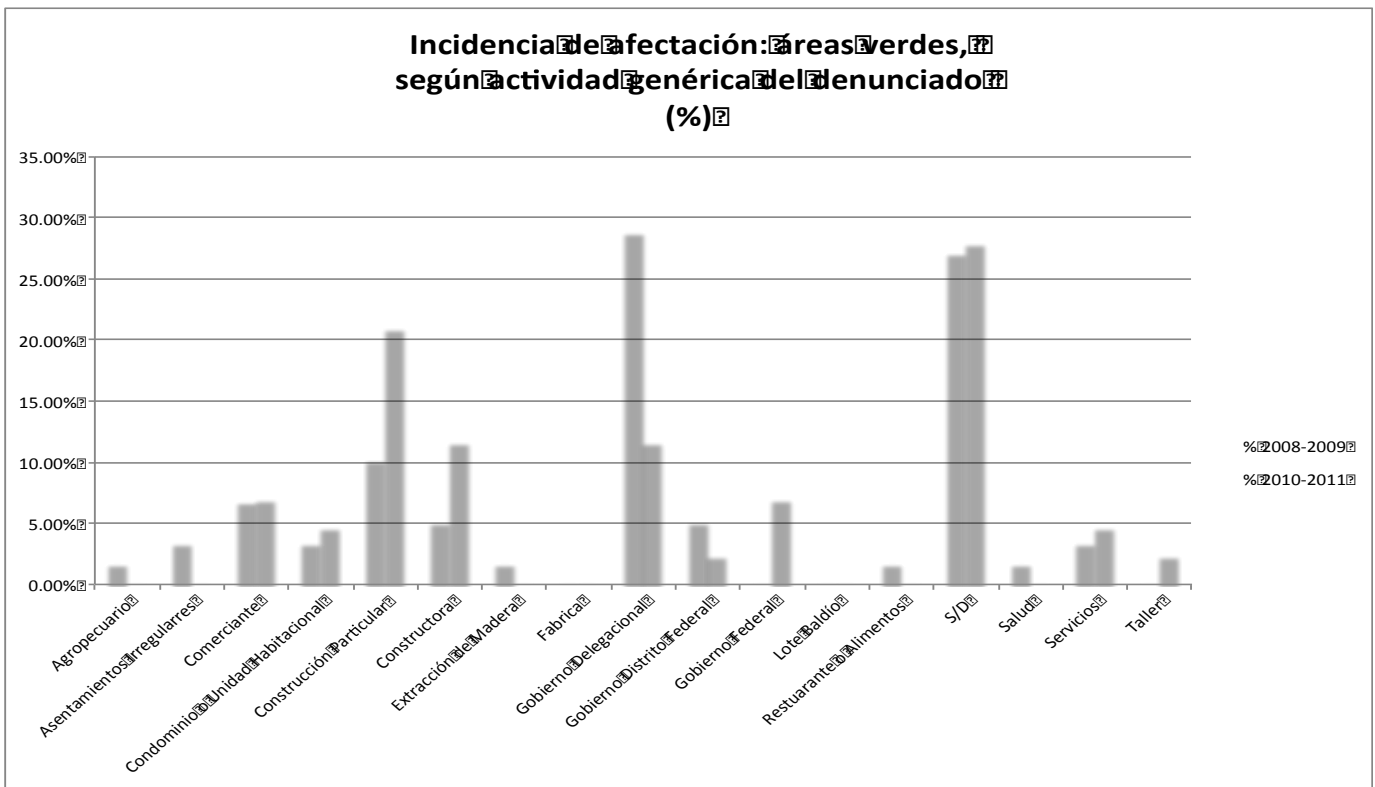
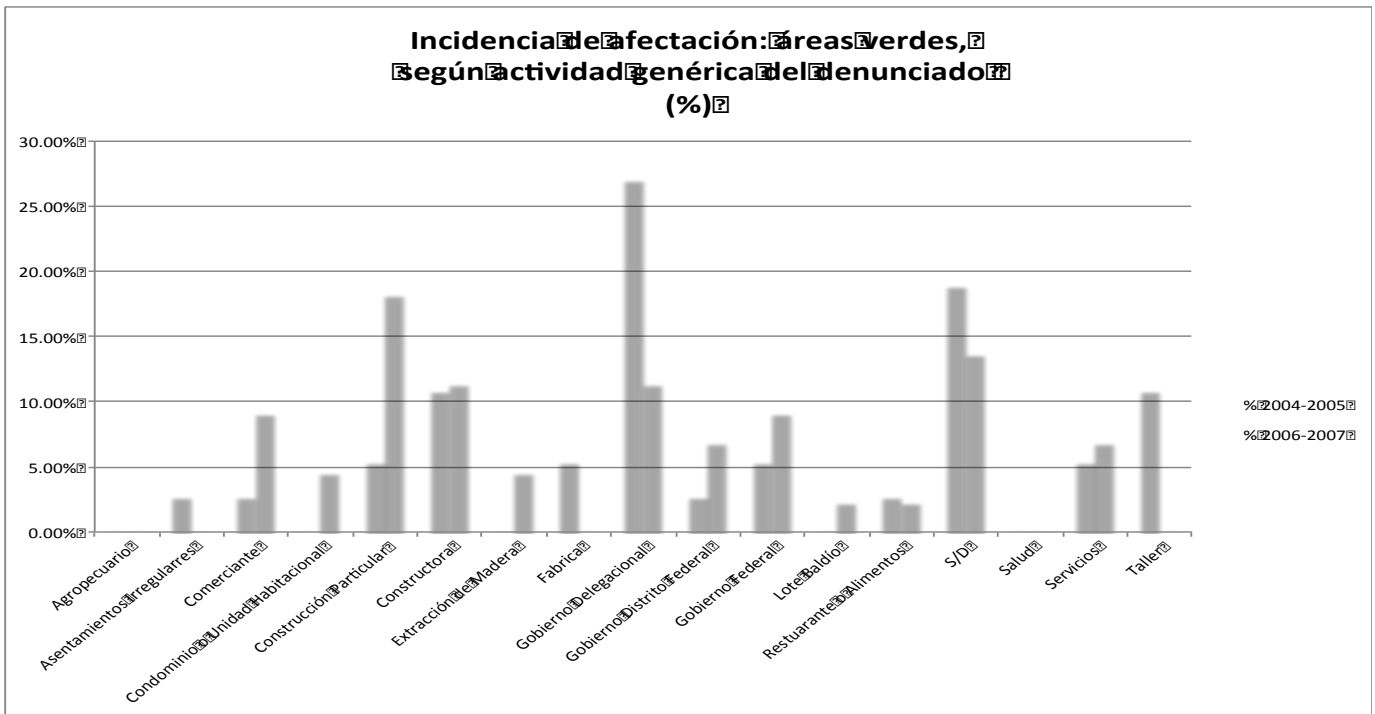
En cuanto a las afectaciones denunciadas, claramente sobresalen tres: uso de suelo, ruido y vibraciones, y áreas verdes (deterioro de ecosistemas + maltrato o tala de árboles + reducción de áreas verdes).

- Con mucho, uso de suelo es la principal afectación y su incidencia ha incrementado: de 27% en 2004-2005, a 31% en 2006-2007, a 37% en 2008-2009 y 36% en 2010-2011.
- En todos los años, áreas verdes se encuentra en segundo lugar (excepto en 2006-2007, cuando se ubica por debajo de “ruido y vibraciones”), aunque ha descendido ligeramente: con 23% en 2004-2005; 22% en 2006-2007; y 20% en 2008-2009 y en 2010 y 2011.
- Ruido y vibraciones también tiene una presencia importante, aunque tiende a descender.

Según el año, estas tres categorías de afectaciones representan entre el 69% y el 79% del total de las denuncias.

Si analizamos la proporción de las afectaciones sobre áreas verdes denunciadas, por actividad genérica, observamos que son cuatro las actividades que más generan este tipo de afectaciones: Gobierno delegacional, construcción particular, constructora y S/D.

No hay tendencias muy regulares, sin embargo destaca la muy elevada participación que en algunos años tienen los gobiernos delegacionales en estas afectaciones.

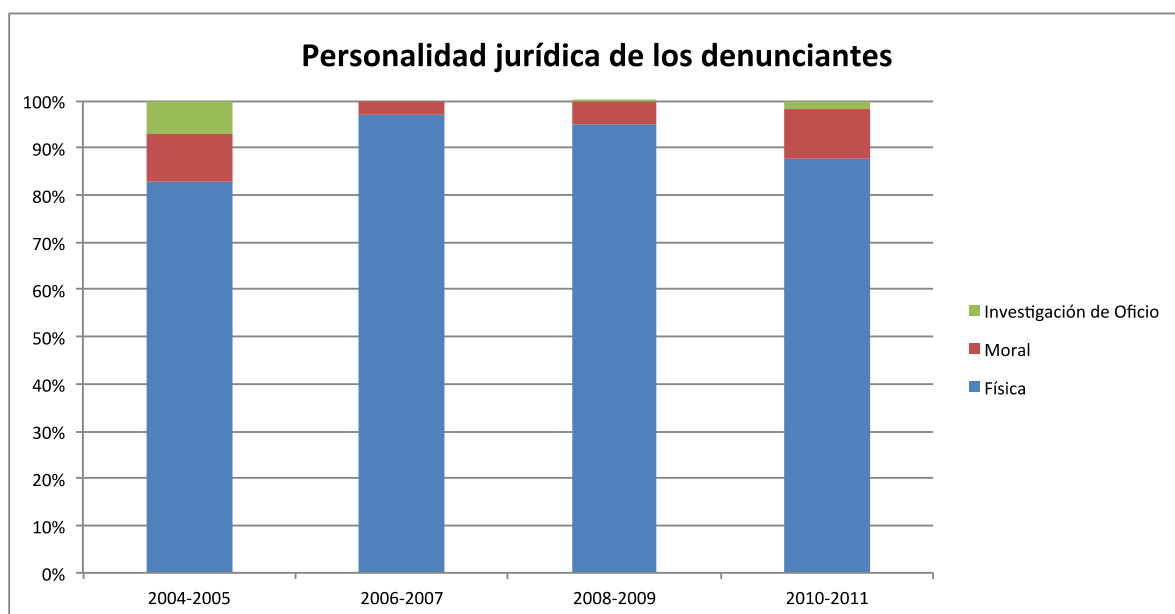


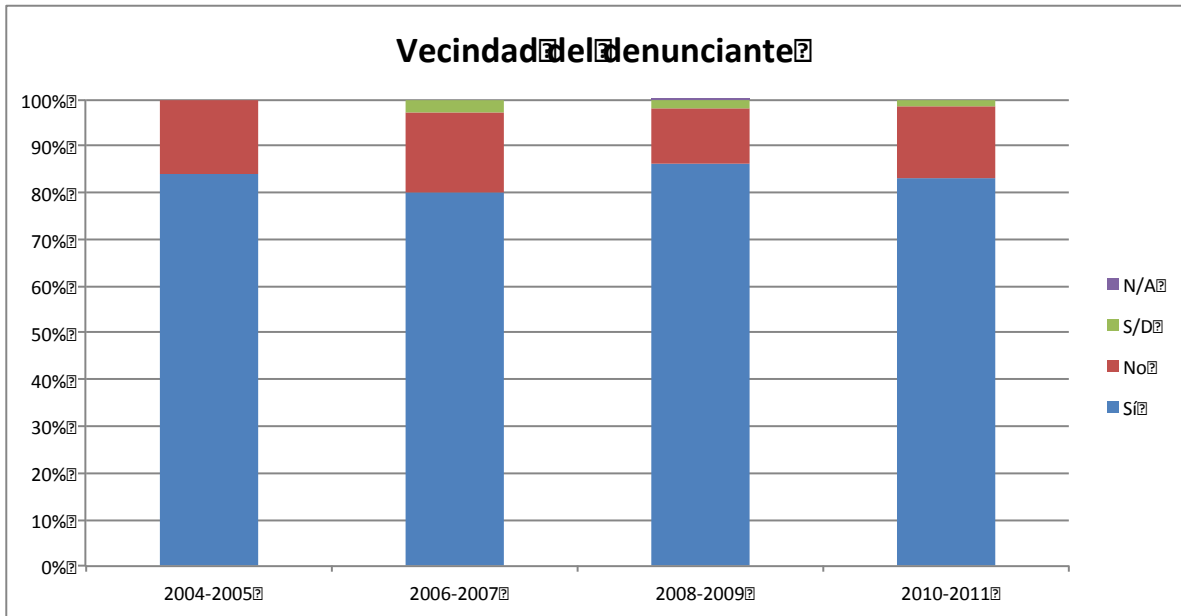
Quizá la tendencia más clara es el incremento considerable de actores no identificados (S/D) en la generación de estas afectaciones. Esta actividad pasa de 18.9% y 13.6% en los primeros dos bienios, a 27.12% y 27.91% en 2008-2009 y 2010-2011.

Esto quiere decir que la PAOT atiende cada vez en mayor proporción, denuncias por afectaciones como reducción de áreas verdes, deterioro de ecosistemas, y maltrato o tala de árboles, cometidas por pequeños infractores que no han sido localizados. Al parecer PAOT está dedicando muchos de sus recursos a este tipo de problemas en los que, por consiguiente, resulta muy difícil la corrección. Pero además, es de suponerse que este tipo de actores y actividades tienen un impacto urbano-ambiental considerablemente menor del que podrían tener actores de mayor escala.

2.3. Denunciantes

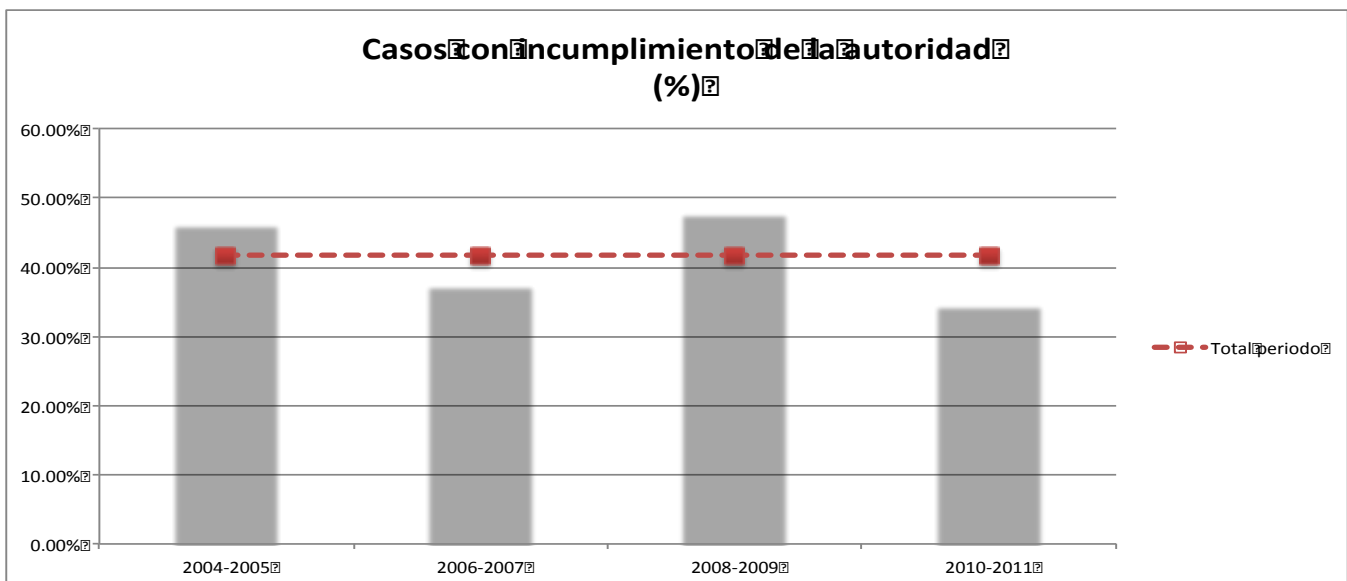
Sobre los denunciantes no hay comentarios qué agregar a los que se hicieron en el reporte del año pasado: se trata de personas físicas y vecinos del denunciado en una abrumadora mayoría.





2.4. Incumplimiento de la autoridad

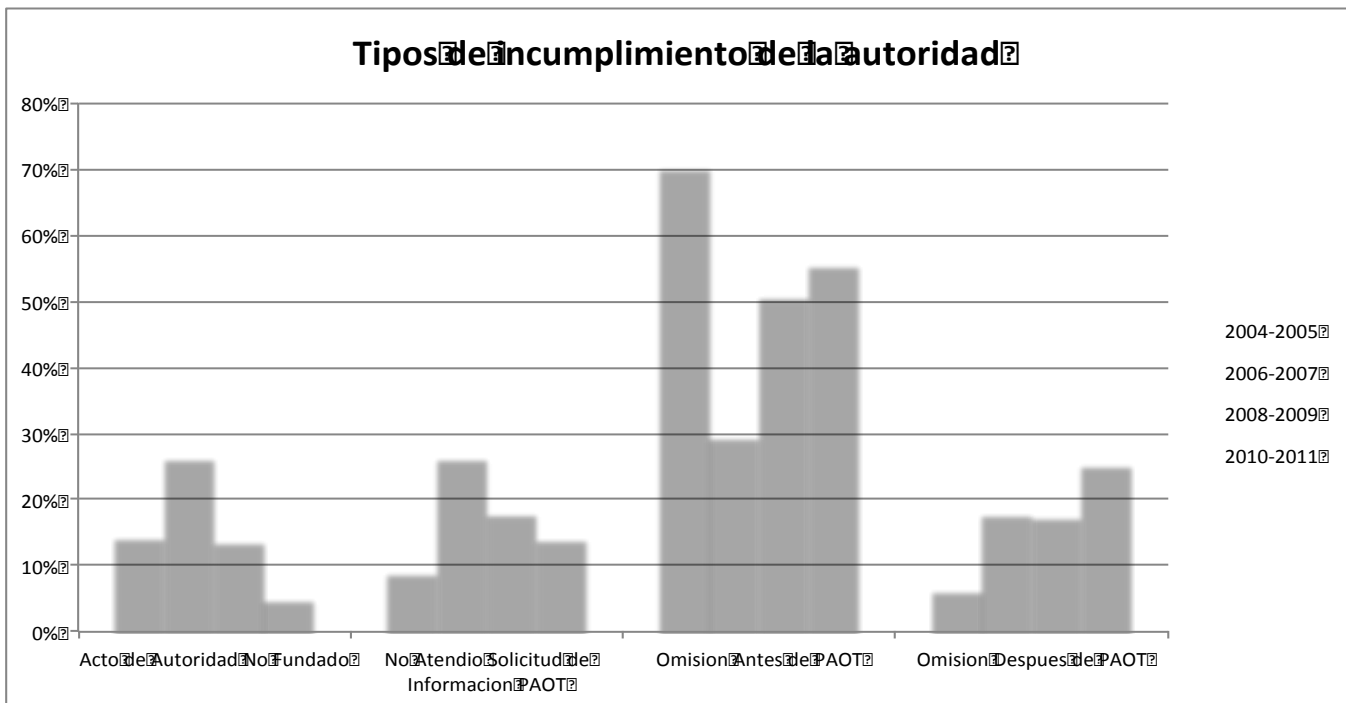
Sobre los incumplimientos de la autoridad detectados, el análisis de todos años del periodo (2004-2011) sí nos muestra un panorama algo distinto del que se reportó en el ejercicio del año pasado.



En el reporte anterior, parecía haber una clara tendencia al incremento en el incumplimiento de la autoridad: de 2004-2005 a 2009-2010 la proporción de casos aumentó en 7 puntos porcentuales.

En realidad, como podemos ver en la gráfica anterior, la tendencia es menos clara, o más intermitente. Hay una reducción de 2004-2005 (46.15%) a 2006-2007 (37.31%), luego un incremento de 2008-2009 (47.67%) seguido de un nuevo descenso (34.41%).

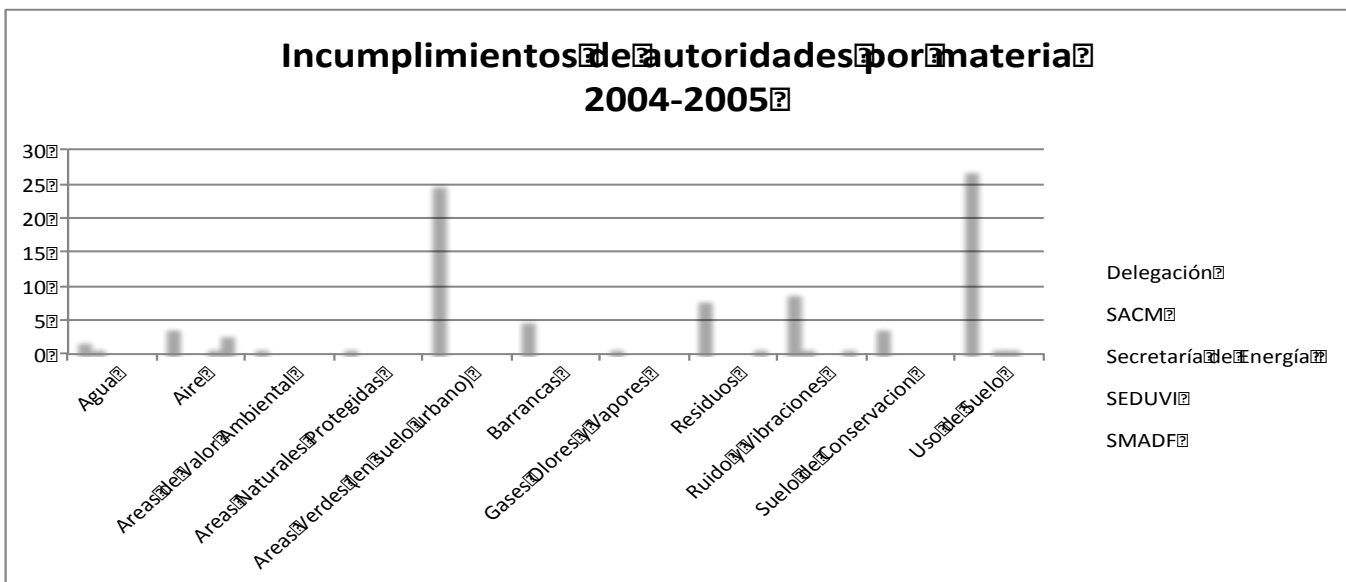
En cualquier caso, en todos los años se encuentran incumplimientos de la autoridad en más de una tercera parte de las denuncias. Este es el dato constante que podemos observar y que sin duda señala un foco rojo para la PAOT.



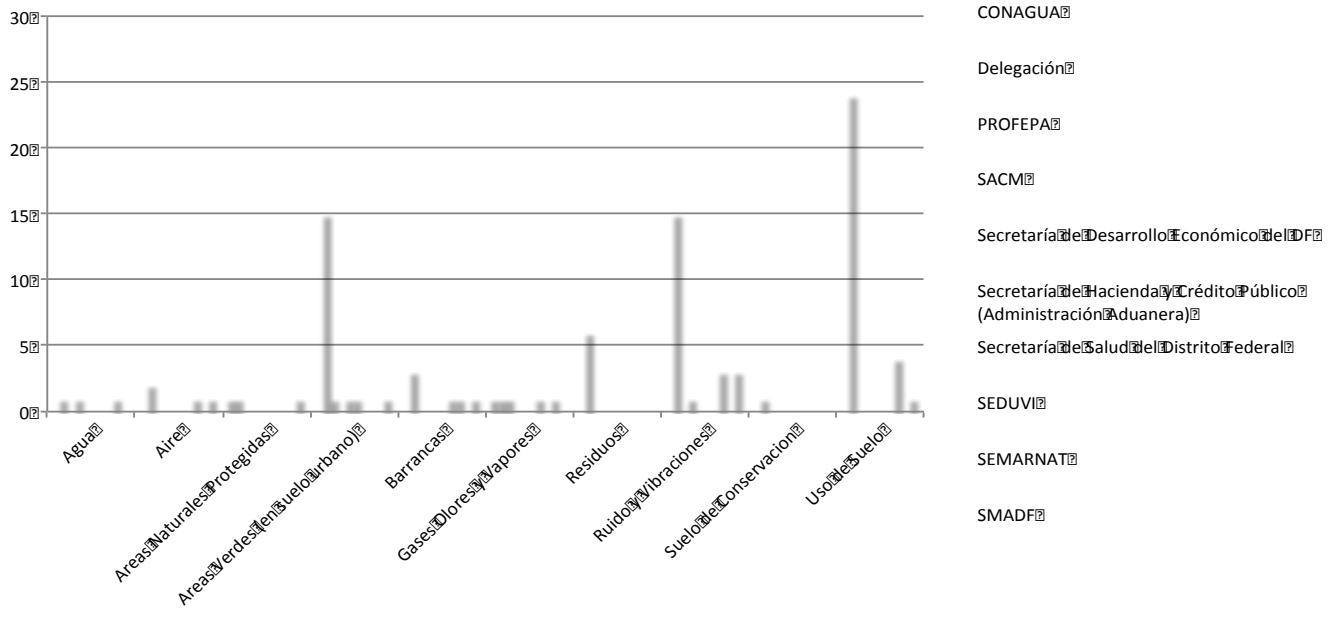
En todos los años vemos que el tipo de incumplimiento más recurrente son las omisiones previas al inicio de la investigación por parte de PAOT. Más aún, vemos que desde 2006-2007 este tipo de incumplimiento vuelve a incrementar sustancialmente cada año.

Se aprecia también la reducción, a partir de 2006-2007, de los actos de autoridad no fundados y de las solicitudes de información de PAOT que no son atendidas.

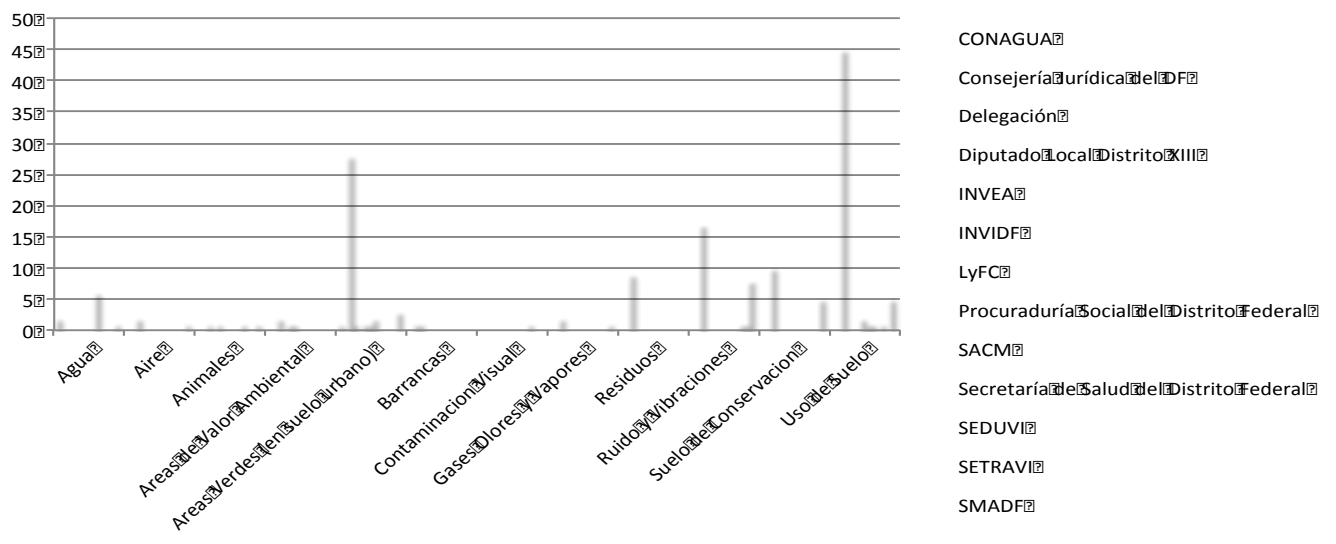
Por el contrario, parece haber una tendencia creciente de las omisiones posteriores al inicio de la investigación de PAOT.

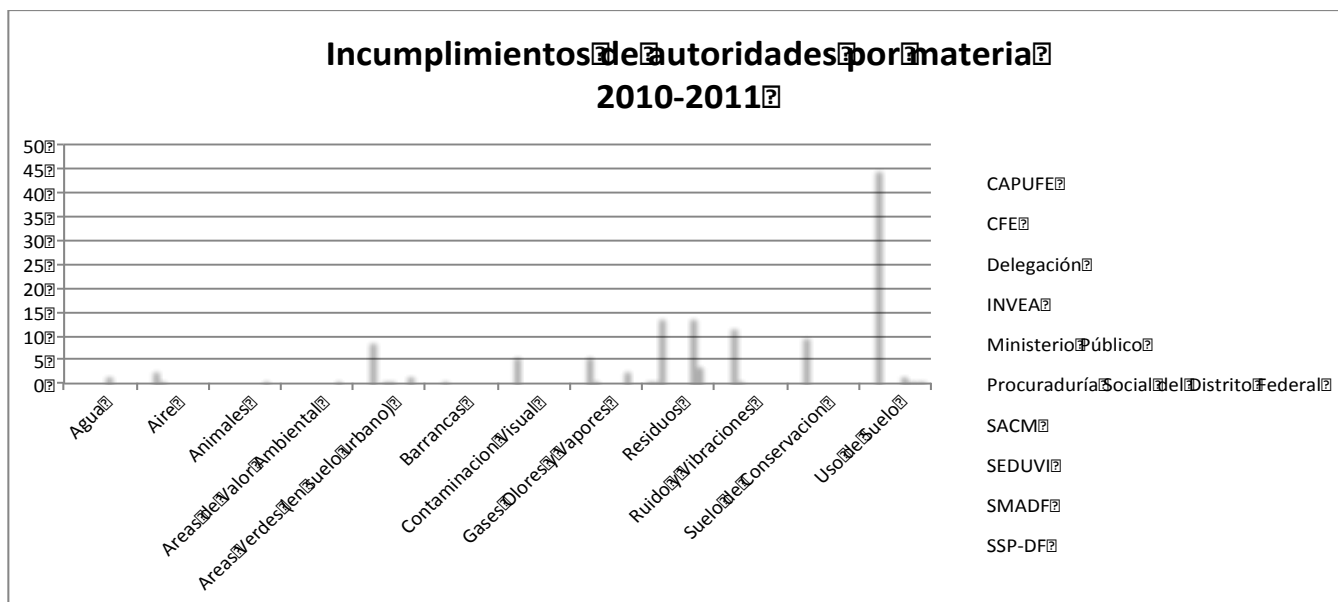


Incumplimientos de autoridades por materia 2006-2007



Incumplimientos de autoridades por materia 2008-2009

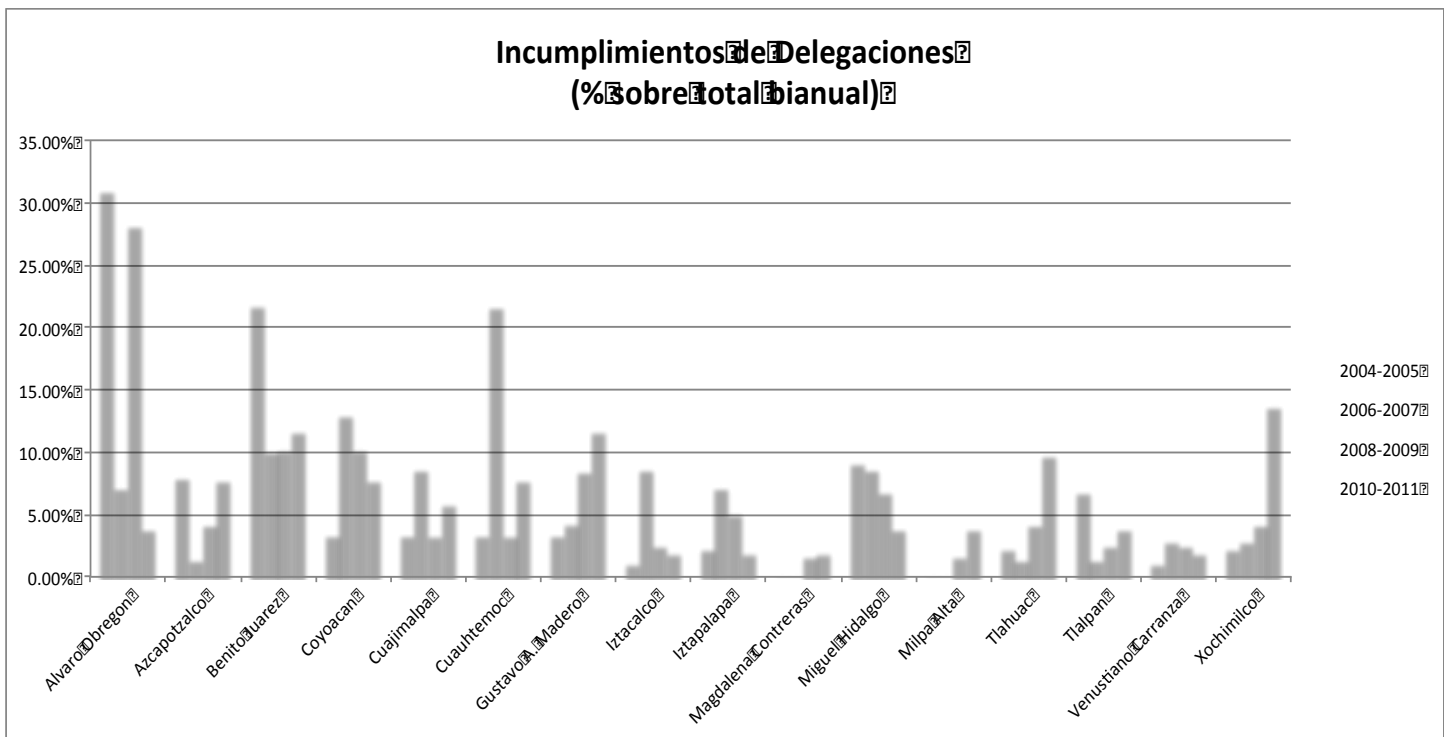




En todos los periodos las Delegaciones son las únicas autoridades que figuran como las generadoras de incumplimientos. La SMADF y la SEDUVI incrementan ligeramente su presencia en 2006-2007, 2008-2009 y 2010-2011, sobre todo en las materias uso de suelo y ruido y vibraciones.

En todos los años, uso de suelo es, con mucho, la materia en la que más incurren en incumplimientos las autoridades, particularmente las delegacionales.

Le siguen áreas verdes y ruido y vibraciones, aunque ambas reducen significativamente para el periodo 2010-2011.



Las autoridades que más incumplen varían según el año.

- En 2004-2005 Álvaro Obregón fue por mucho la que más incumplió , seguida de Benito Juárez y Miguel Hidalgo
- En 2006-2007 fue Cuauhtémoc, seguida de Coyoacán y Benito Juárez
- En 2008-2009, de nuevo Álvaro Obregón, seguida de Benito Juárez y Coyoacán. Aunque Gustavo A. Madero también tuvo un incremento importante en sus niveles de incumplimiento.
- En 2010-2011, disminuyen considerablemente los niveles generales de incumplimiento de las Delegaciones: Xochimilco es la que más incumple, seguida de Gustavo A. Madero y Benito Juárez.

Claramente son focos rojos Benito Juárez y Álvaro Obregón (aunque para esta Delegación es necesario tomar con cautela los datos, pues en la muestra de los expedientes de 2004-2005 y 2009-2010 hubo un error que incrementó desmedidamente su peso).

Gustavo A. Madero también debe llamar la atención de PAOT, pues ha venido incrementando consistentemente su incumplimiento y se está convirtiendo en un foco rojo. Xochimilco es otro caso similar.

En cambio, Miguel Hidalgo ha venido reduciendo consistentemente sus niveles de incumplimiento.

3. NUEVAS VARIABLES: PRINCIPALES HALLAZGOS

Como se verá, en algunos casos el análisis que se deriva de estas nuevas variables debe tomarse con cautela, pues tiene un carácter preliminar. Esto se debe a que al agregarse mayor nivel de detalle en la captura de la información, y al ser relativamente pocos los expedientes analizados, se genera un efecto de dispersión de los datos que en ocasiones no permite obtener conclusiones firmes. Dicho de otro modo, al agregarse detalle al análisis, necesariamente se agregan categorías de análisis y consecuentemente los casos se dispersan en mayor grado entre estas nuevas categorías.

Sin embargo, como se verá en las páginas que siguen, consideramos que este tipo de análisis tiene un enorme potencial analítico. Si se sigue alimentando la base de datos de manera permanente y sistemática, las adecuaciones hechas a la base de datos permitirán a la PAOT obtener información por demás valiosa, como se verá a continuación.

3.1. Afectaciones no denunciadas originalmente

Como reveló el análisis de los expedientes, en una proporción importante de casos, la PAOT detecta durante el proceso de investigación afectaciones e incumplimientos a la normatividad que no son los que motivaron la denuncia original. A estas afectaciones les llamamos “no denunciadas originalmente” o “adicionales”.

En el prototipo de base de datos desarrollado en 2011 se incluyeron tres variables para capturar hasta tres tipos de afectaciones denunciadas (“Afectación denunciada 1, 2 y 3”); sin embargo, no permitía sistematizar información sobre las “afectaciones adicionales”. Por este motivo, en la versión 2012 de la base de datos se incluyeron las variables:

Se Detectó Afectación No Denunciada Originalmente	Afectación Adicional 1	Afectación Adicional 2	Afectación Adicional 3	¿Quién identificó Afectación Adicional?
---	------------------------	------------------------	------------------------	---

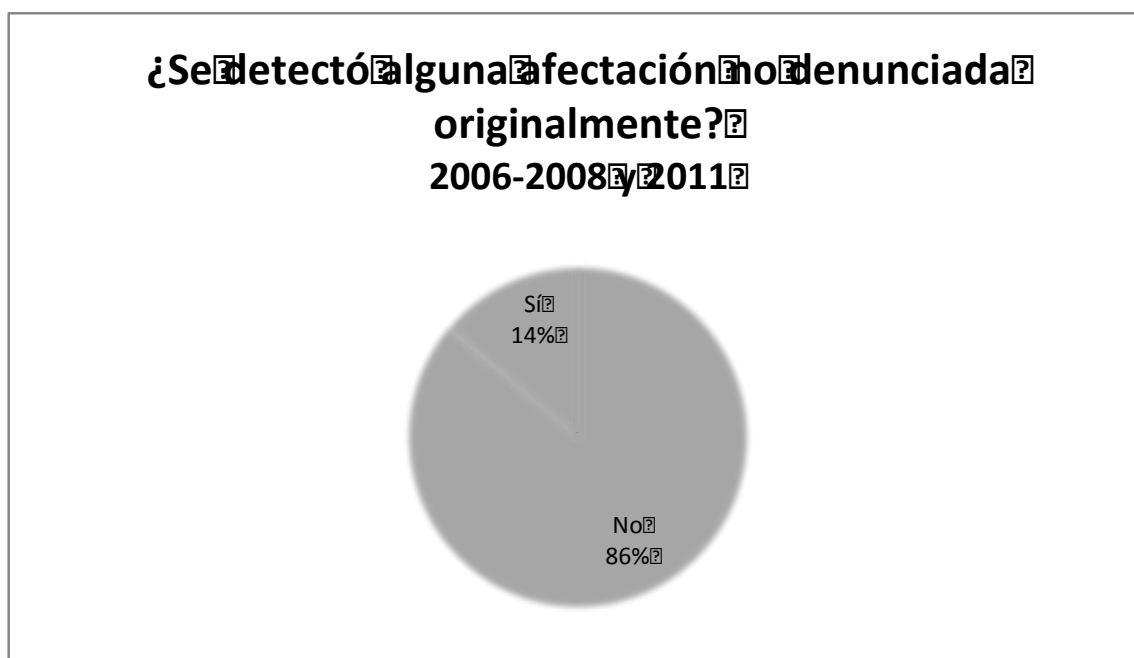
Se consideró importante capturar y sistematizar este tipo de información por dos motivos principales:

En primer lugar, porque las “afectaciones no denunciadas originalmente” son incumplimientos que por alguna razón los denunciantes no identifican, ya sea porque son más difíciles de detectar, porque les generan menos molestias directas, o porque es más complicado señalar a un presunto responsable. En este sentido, esta información puede revelar ciertas disonancias, por ejemplo, entre lo que los denunciantes en general consideran como incumplimientos a la normatividad ambiental y lo que la PAOT como institución (o sus investigadores) percibe como tales.

En segundo lugar, contar con información sistemática de este tipo, permitirá a la PAOT conocer aspectos del fenómeno del incumplimiento de la normatividad que no necesariamente se están reflejando, como vimos, en el tipo de denuncias recibidas. A manera de ilustración, si la PAOT definiera sus prioridades, por ejemplo, exclusivamente de acuerdo con el tipo y frecuencia de denuncias

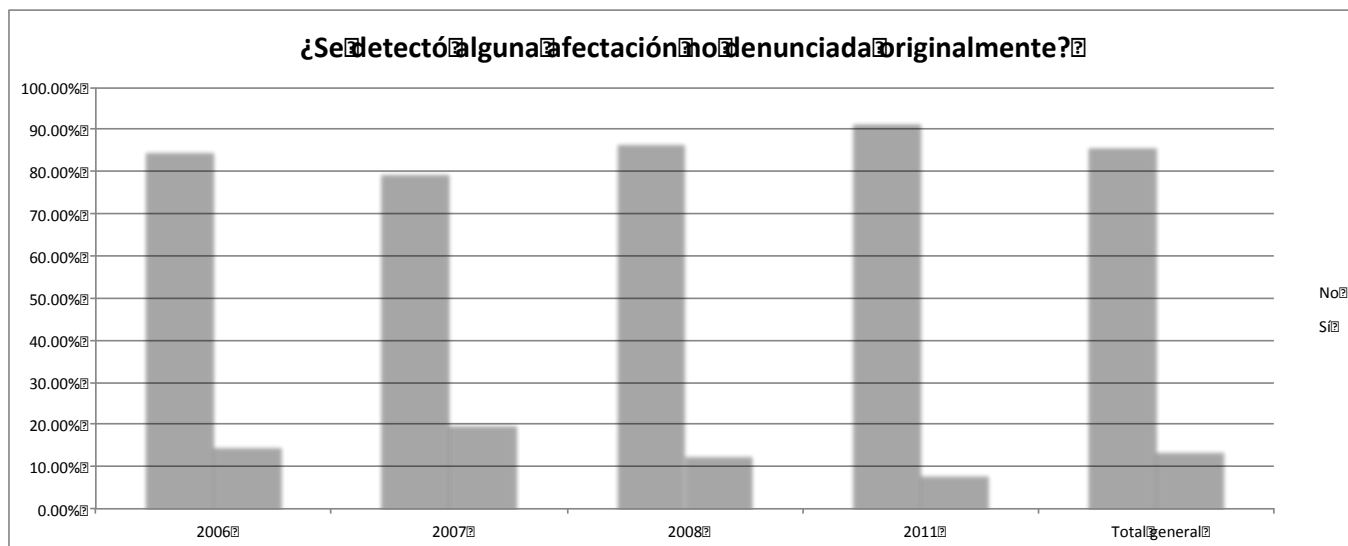
recibidas, se estarían relegando a un plano secundario estas “afectaciones adicionales” que, sin embargo, podrían tener un impacto ambiental y urbano considerable.

Por estas razones, se consideró que las variables sobre “afectaciones adicionales” podrían proporcionar información valiosa para la planeación estratégica de las políticas de la PAOT y la definición de áreas de atención prioritarias. Adicionalmente, pueden dar una medida de qué tan exhaustiva es la PAOT en el curso de sus investigaciones, buscando otros posibles incumplimientos sin restringirse a aquellos que motivaron la denuncia original.



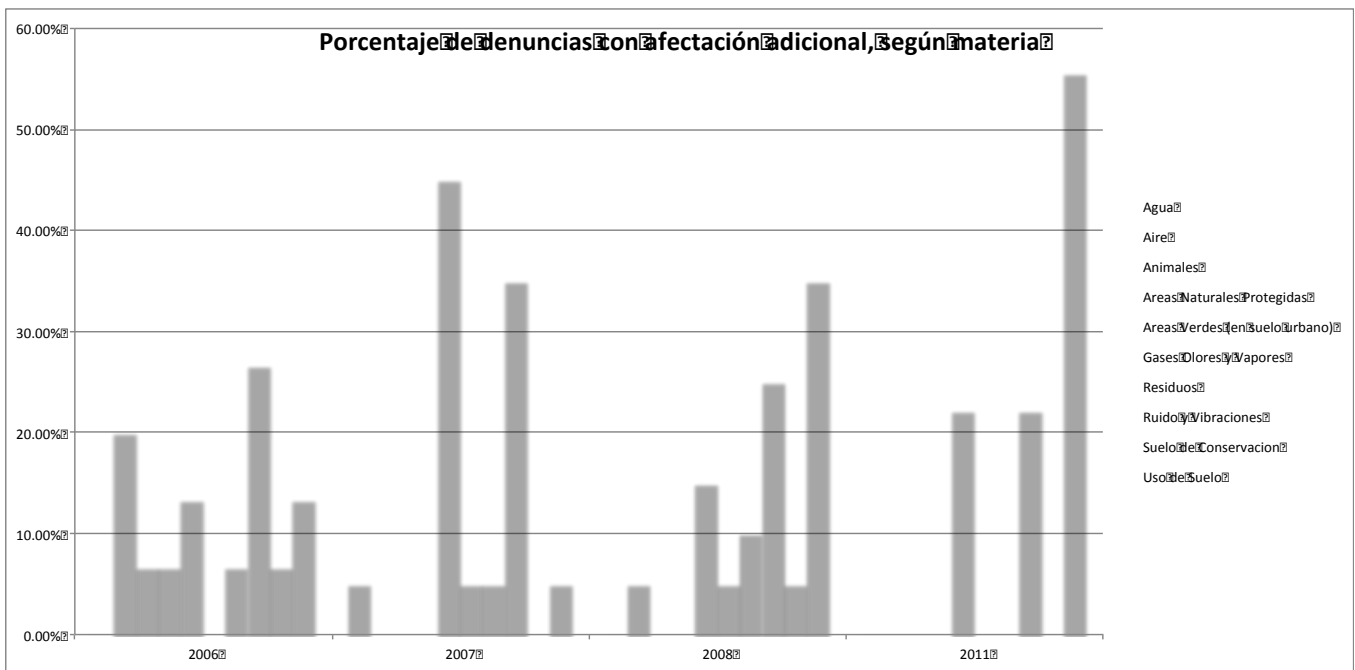
Como se puede observar en el gráfico, visto de manera agregada, durante el periodo estudiado la PAOT detectó por lo menos una afectación adicional en el 14% de los casos, cifra que si bien no es muy alta, tampoco es despreciable.

Si se observa la evolución de las afectaciones adicionales acreditadas por año, podemos ver que de 2006 a 2007 hay un incremento considerable, mientras que a partir de este año parecería haber una tendencia a la baja.

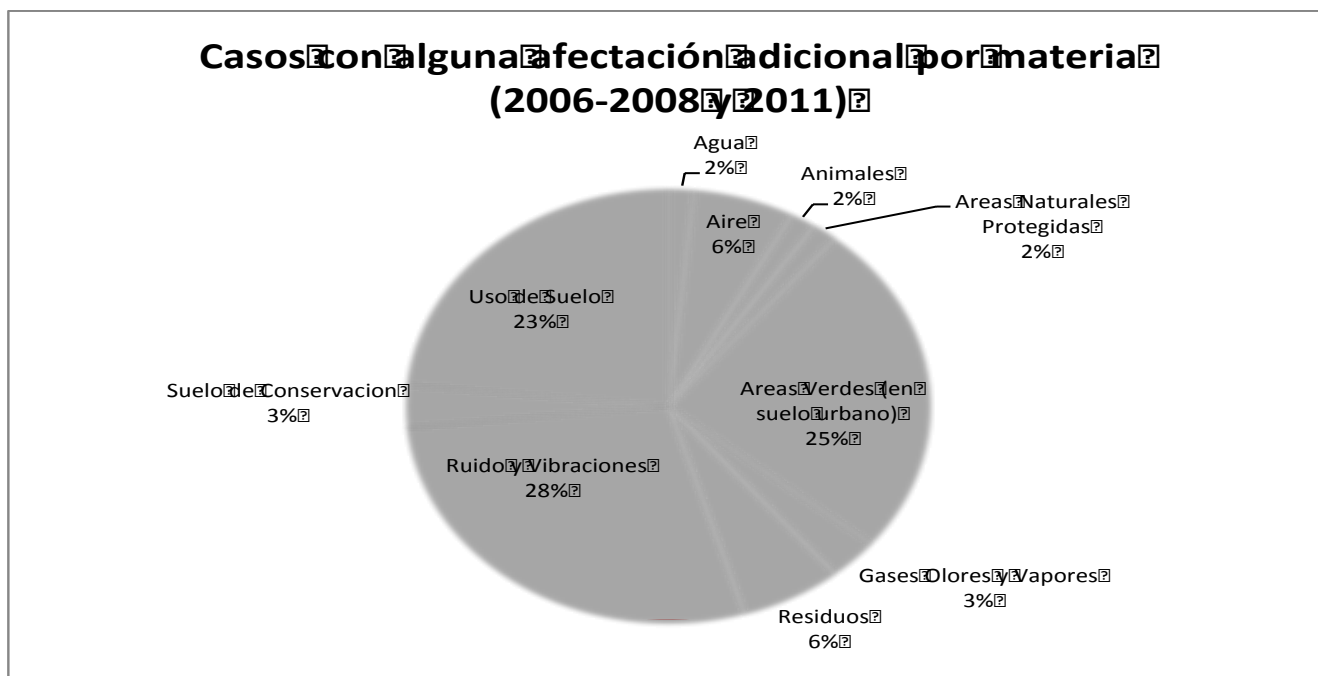


Ahora bien, esto no quiere decir necesariamente que efectivamente existan menos afectaciones e incumplimientos. Simplemente significa que la PAOT detecta menos afectaciones adicionales en el transcurso de sus investigaciones. Otra hipótesis es que la PAOT ha tendido durante los últimos años a ser menos exhaustiva en sus investigaciones, lo que podría deberse al tipo de casos atendidos (quizá haya más afectaciones que ameritan menos exhaustividad), o bien al hecho de que la cantidad de denuncias atendidas ha incrementado de manera constante y eso le impide a la institución dedicar más tiempo a cada una.

Como se ve en la siguiente gráfica, ruido y vibraciones, áreas verdes y uso de suelo son en todos los años las tres materias en las que la PAOT encuentra más afectaciones adicionales, con la excepción de 2006, cuando aire aparece en segundo lugar, para desaparecer prácticamente en los años siguientes.

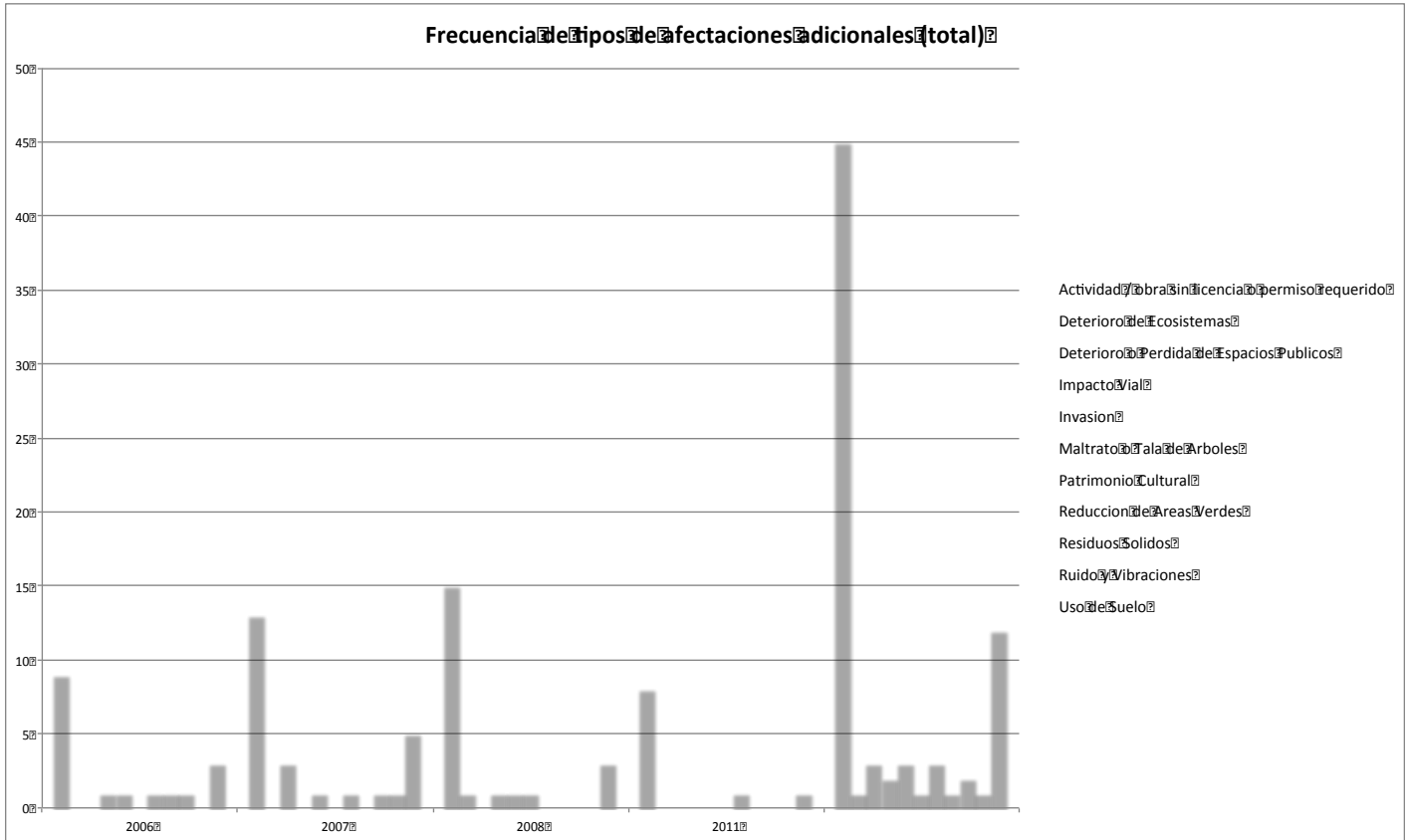


Llama la atención el importante crecimiento de áreas verdes de 2006 a 2007, y luego un abrupto descenso al pasar de 9 casos (2007) a sólo 3 y 2 en 2011. Ruido y vibraciones se mantiene con una presencia constante (entre 22% y 35%). Quizá lo más notorio es el abrupto ascenso en la proporción de afectaciones adicionales en materia de uso de suelo, que pasa del 5% en 2007 al 35% en 2008 y al 55.56% en 2011. Si agregamos los años estudiados, observamos con claridad que estas son las materias con mayor frecuencia de al menos una afectación adicional:



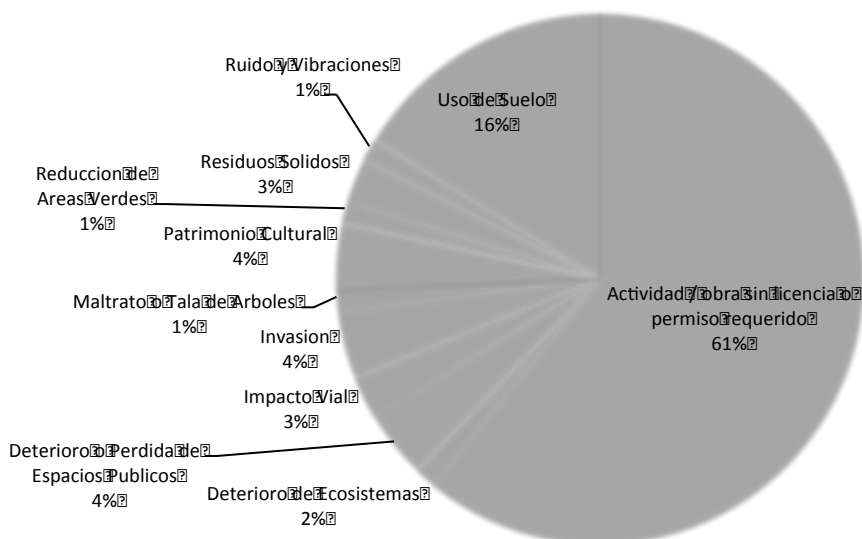
¿Cuáles son los tipos de afectaciones adicionales que con mayor frecuencia detecta la PAOT durante sus investigaciones? Aquí cabe mencionar que para caracterizar las afectaciones adicionales, se utilizó la misma tipología que se definió desde la base de datos prototipo de 2011 (en la variables “Afectación denunciada”), y que se mantuvo igual para el presente ejercicio. No obstante, se añadió el caso “Actividad/obra sin licencia o permiso requerido”, pues durante el análisis de los expedientes, notamos que en muchos casos la PAOT, de manera rutinaria, verifica la existencia o no de licencias y permisos, aún cuando éstas no hayan sido las causas iniciales de la denuncia. Por consiguiente nos pareció importante agregar una opción a la tipología de afectaciones, que permitiera capturar información relativa a este tipo de situaciones. Los hallazgos que a continuación se describen demuestran que esta decisión fue acertada en términos analíticos.

En la abrumadora mayoría de los casos, la afectación adicional se trata de actividades u obras que se realizan sin licencias. En todos los años aparecen en un segundo lugar, lejano pero no insignificante, las afectaciones que versan sobre usos de suelo. El resto de las afectaciones prácticamente no tienen peso.



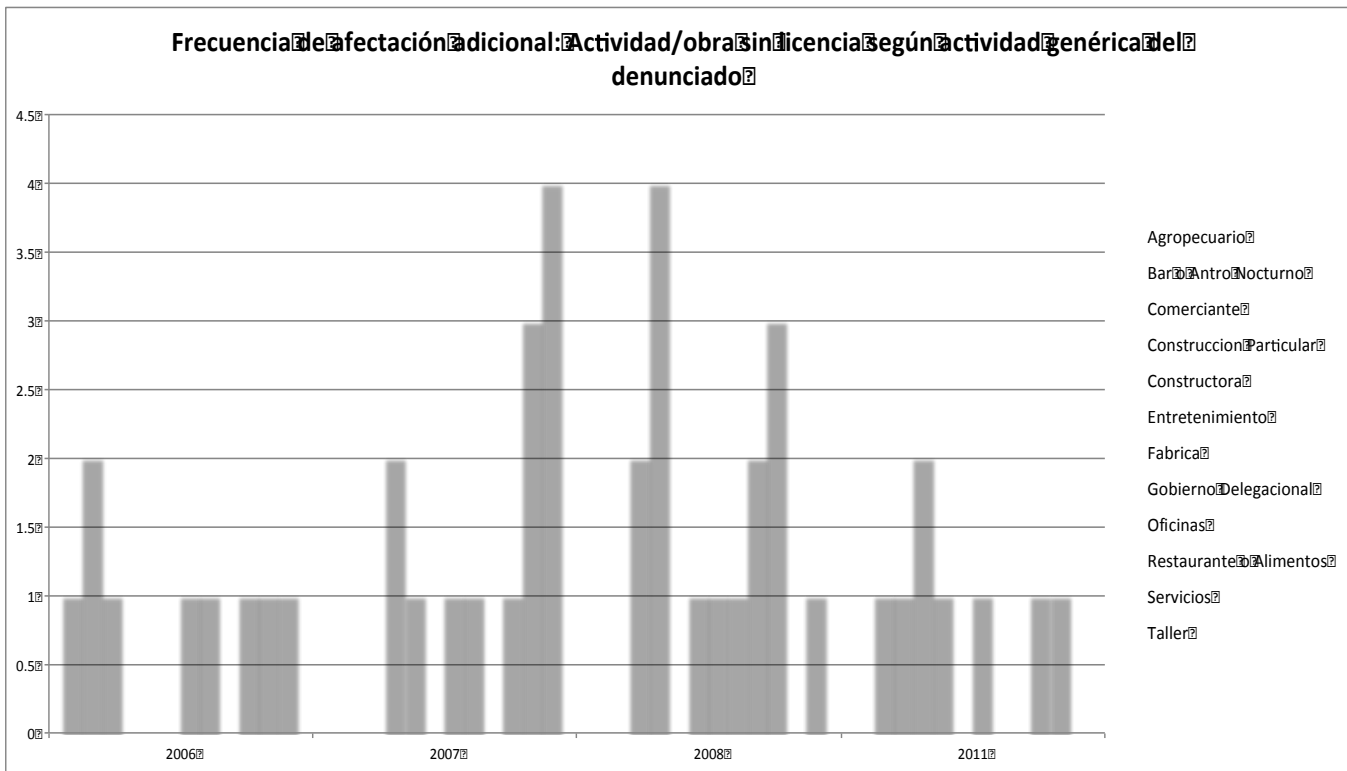
Podemos ver cómo se distribuyen los tipos de afectaciones adicionales en el total de los años estudiados: resulta claro que la gran mayoría de estas afectaciones (61%) se tratan de actividades u obras que no cuentan con los permisos o licencias necesarios; el 18% se refieren a afectaciones por uso de suelo. Sumadas, ambas representan casi el 80% del total de las afectaciones denunciadas.

Total de afectaciones adicionales por tipo de afectación (2006-2008 y 2011)

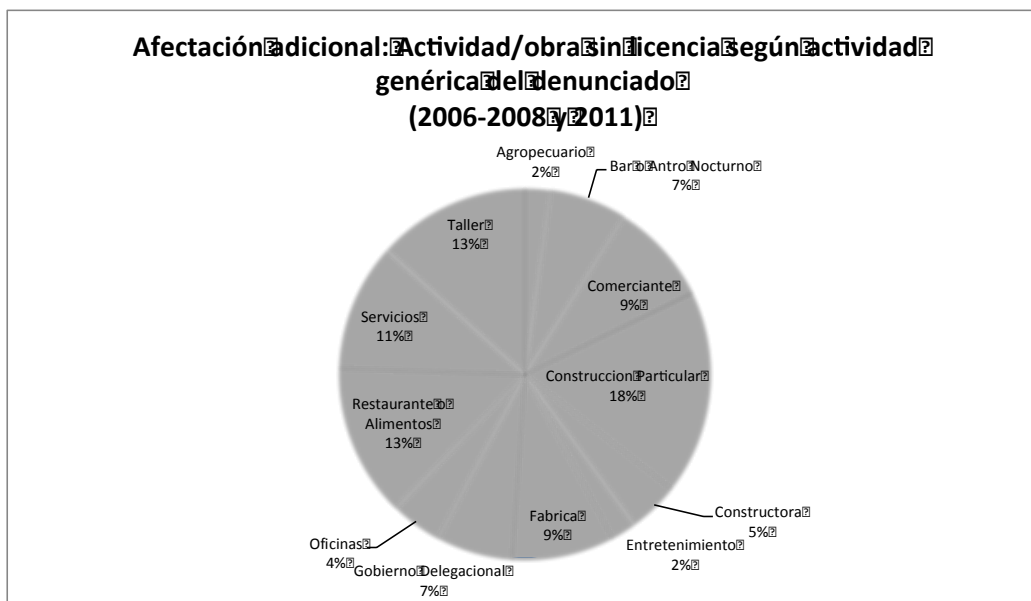


A continuación intentamos observar a qué actividades genéricas se dedican quienes cometen la afectación “Actividad/obra sin licencia o permiso requerido”, y que no son denunciados inicialmente. No es posible ver tendencias muy significativas, quizá debido a que el número de casos en esta afectación son pocos (45).

Podemos apreciar, sin embargo, que a partir de 2007 la construcción particular es la actividad que tiene una presencia mayor, que da un salto en 2008 y luego tiende a decrecer.



Resulta más ilustrativo observar, para todos los años estudiados en conjunto, cómo se distribuye la afectación “actividad/obra sin licencia” según la actividad genérica del denunciado.



Vemos que cuatro actividades genéricas: construcción particular, restaurante o alimentos, taller y servicios concentran más de la mitad (55%) de este tipo de afectación, que no es detectada como tal por los denunciantes, pero sí por la PAOT.

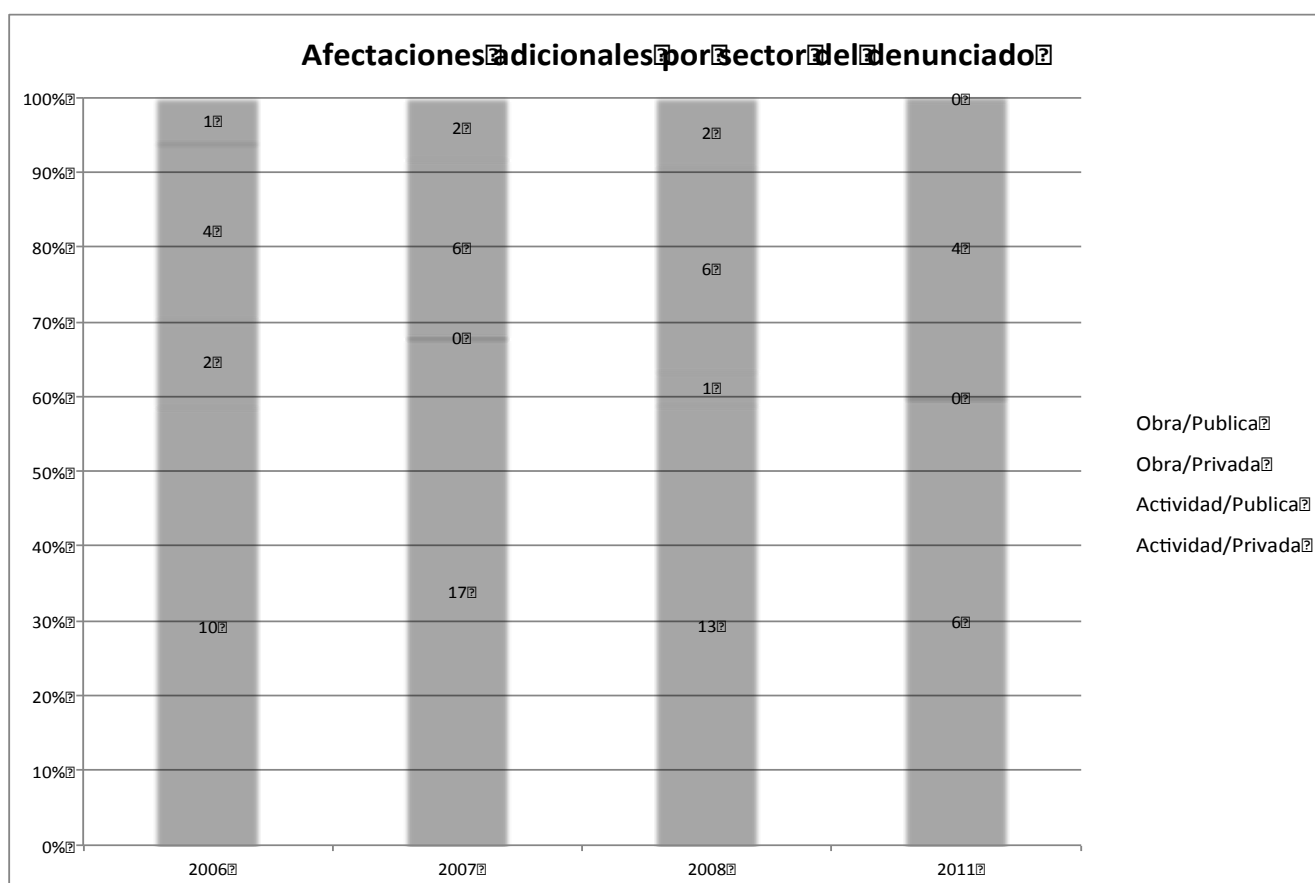
Como puede verse, este tipo de análisis puede proporcionarle a PAOT información valiosa, que le indique, por ejemplo, qué tipos de actividades, que no están reflejadas en las denuncias recibidas, pueden ser fuentes de afectación. Esto le permitiría eventualmente –si se sigue alimentando la base de datos- canalizar recursos e implementar políticas específicas para ese tipo de actividades y afectaciones, que de otro modo pasarían desapercibidas.

A continuación veamos quiénes son los actores que cometen en mayor proporción estas afectaciones no denunciadas:



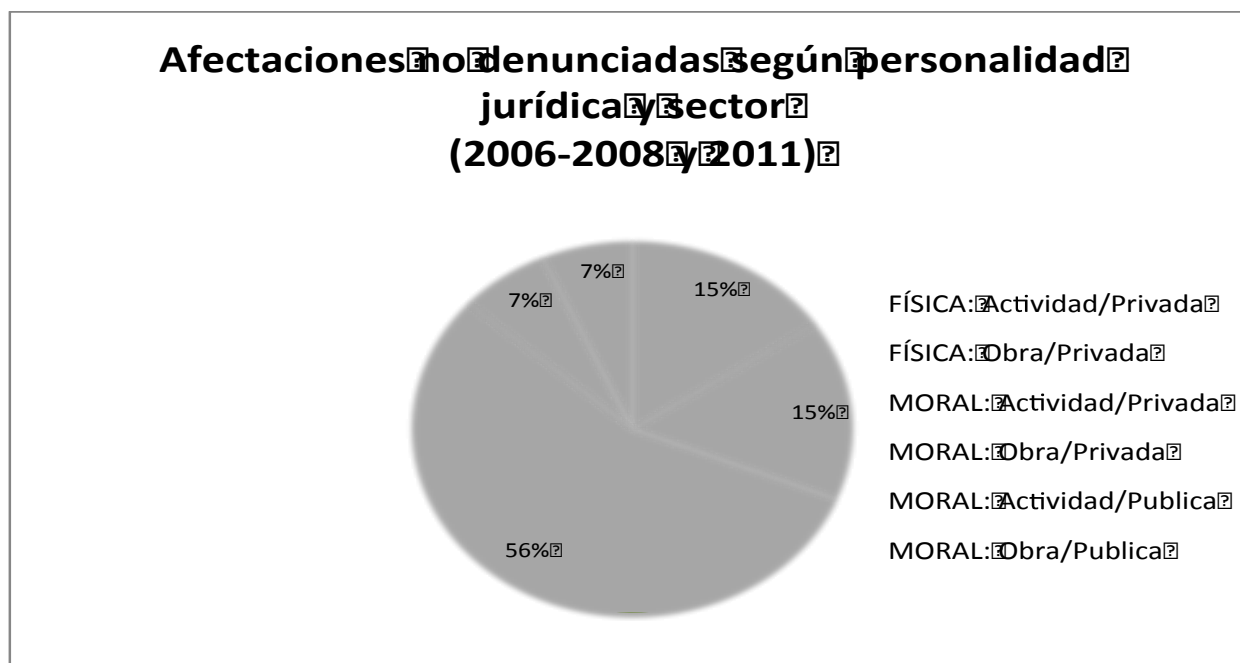
De manera preponderante, se trata de personas morales, tendencia que se ha mantenido durante el periodo estudiado. Sólo hasta después de 2008 cabría pensar en la posibilidad de que la proporción de afectaciones acreditadas no denunciadas, que cometen las personas físicas y morales, pudiera estarse

equilibrando. Sin embargo, para 2011 la diferencia aún era sustancial, con 60% de este tipo de incumplimientos cometidos por personas morales.



Por tipo de sector al que pertenece el denunciado, se observan también al menos dos tendencias claras que se mantienen en el tiempo: 1) prácticamente todas estas afectaciones no denunciadas son cometidas por actores no gubernamentales; 2) la mayoría son denunciados realizando actividades, aunque la tendencia parece indicar que los denunciados que realizan obras, cometen cada vez más este tipo de afectaciones no visibles para el denunciante común.

Concretamente, como puede verse en el gráfico siguiente, son personas morales no gubernamentales realizando actividades (56%), las que cometen con mayor frecuencia este tipo de afectaciones, al menos durante los años estudiados.



Llama también la atención que el sector público participa sólo con 7% de los casos (correspondientes a obras públicas). Aventurando una hipótesis, esto podría significar que las actividades gubernamentales son más vigiladas por la ciudadanía, de modo que hay muy pocas denuncias en contra de alguna autoridad, en las que PAOT descubra alguna afectación “invisible” en primera instancia.

Ahora bien, el sector obras, tomado en su conjunto, es decir incluyendo privadas y públicas, genera un 29% de afectaciones adicionales.

3. 2. Incumplimientos de las autoridades: datos específicos

En el prototipo de base de datos 2011, se incluyó una serie de variables sobre incumplimiento de las autoridades, cuyo propósito era medir la existencia de posibles incumplimientos cometidos por instituciones públicas, detectados en el transcurso de las investigaciones de PAOT. Se incluyeron, así, tres pares de las variables “Incumplimiento de la autoridad” e “Incumplimiento”: en la primera se buscaba identificar a las autoridades que incumplían, en el segundo, en qué consistía dicho incumplimiento.

Sin duda la inclusión de estas variables fue un acierto. Ahora bien, el presente ejercicio – concretamente el análisis de los expedientes y la base de datos- permitió observar que podía obtenerse aún más provecho de esta serie de variables. En particular, como formas de incumplimiento de la autoridad (“incumplimientos”) se definieron cuatro: Acto de autoridad no fundado; Omisión antes de PAOT; Omisión después de PAOT; y No atendió solicitud de información de PAOT.

De la revisión de expedientes se concluyó que éstos contienen información que permite conocer y registrar de forma más detallada los tipos de incumplimiento que comete la autoridad. Los cuatro tipos de incumplimiento de la autoridad que se definieron el año pasado, si bien pertinentes, no reflejan del todo las características específicas de dichos incumplimientos; información que sí se registra en los expedientes. Por ejemplo, puede haber distintos tipos de actos de autoridad no fundados, de diferentes gravedades, que pueden referirse a problemas diversos y requerir estrategias diferenciadas.

Es por ello que se añadió una variable más –la misma- a cada uno de los tres pares de variables originales sobre incumplimientos de la autoridad.

Incumplimiento: Detalle 1	Incumplimiento: Detalle 2	Incumplimiento: Detalle 3
------------------------------	------------------------------	------------------------------

Básicamente su propósito es desagregar los tipos de “Incumplimiento” en formas más específicas de incumplimiento de la autoridad.

Acto de autoridad no fundado

<p>Actividad sin licencias / autorizaciones / permisos requeridos Autorización indebida de ocupación / utilización de vía pública y/o área verde Obra pública sin autorizaciones / permisos / licencias requeridos Se expidió Licencia / permiso no sustentada en dictamen técnico necesario Se expidió Licencia / permiso no sustentada en otra Licencia / permiso necesario Se expidió Licencia / permiso pese a contravenir uso de suelo</p>
--

No Atendió Solicitud de Información PAOT

No Atendió Solicitud de Información PAOT
--

Omisión antes de PAOT

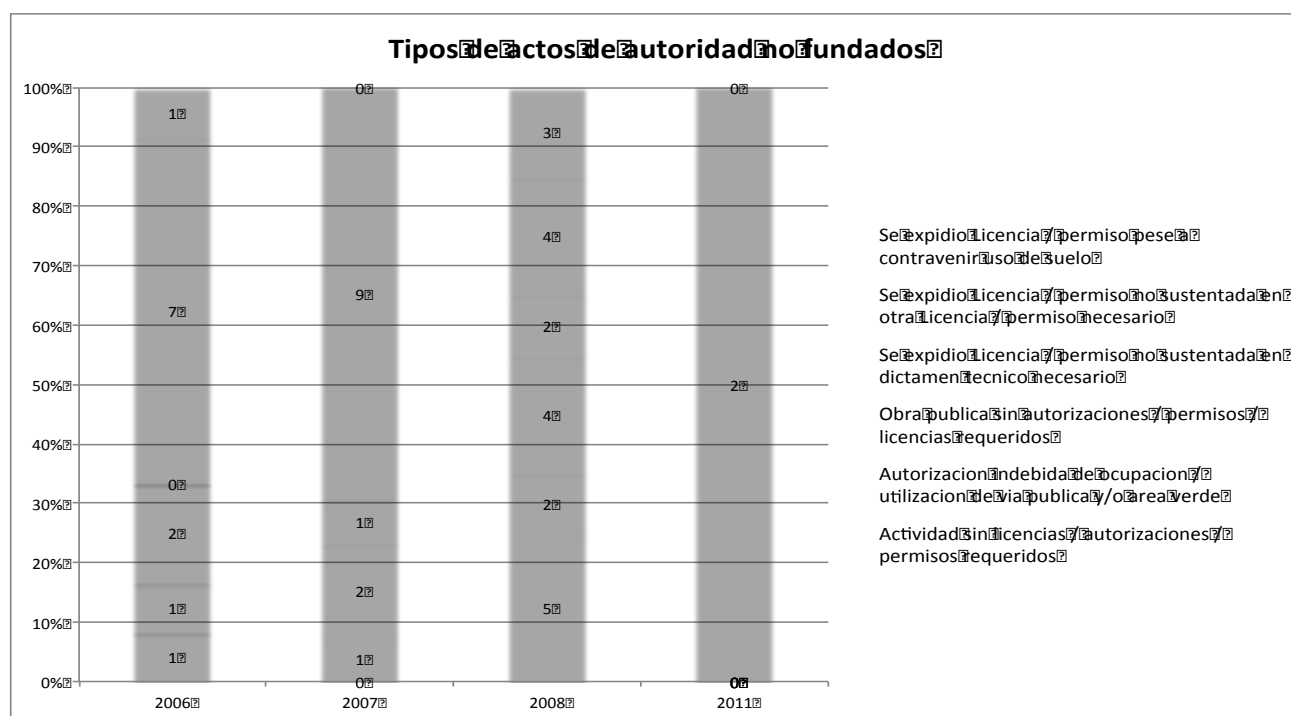
<p>No atendió denuncia / solicitud No proveyó servicio de limpieza / mantenimiento de áreas verdes, espacios y/o infraestructura pública No supervisó / dio seguimiento a correcto cumplimiento de acto administrativo No supervisó adecuadamente obra / actividad de la propia autoridad No supervisó que actividad se realizara según condiciones o que el giro fuera el autorizado No supervisó que obra cumpliera con lineamientos autorizados No verificó existencia, autenticidad o validez de Licencia / permiso de construcción o demolición No verificó existencia, autenticidad o validez de Licencia / permiso de uso de suelo Tolerancia ante incumplimiento de normatividad y/o desacato de acto administrativo</p>
--

Omisión después de PAOT

<p>No atendió solicitud de visita de inspección / procedimiento administrativo No supervisó / dio seguimiento a correcto cumplimiento de acto administrativo</p>

En el capítulo anterior se analizaron las variaciones, entre los años 2004-2011, de la incidencia de denuncias en las que la PAOT detectó incumplimientos de la autoridad. En las siguientes gráficas se

analizará la frecuencia de dichos incumplimientos, de acuerdo a las formas de incumplimiento específicas que se encontraron en los expedientes.

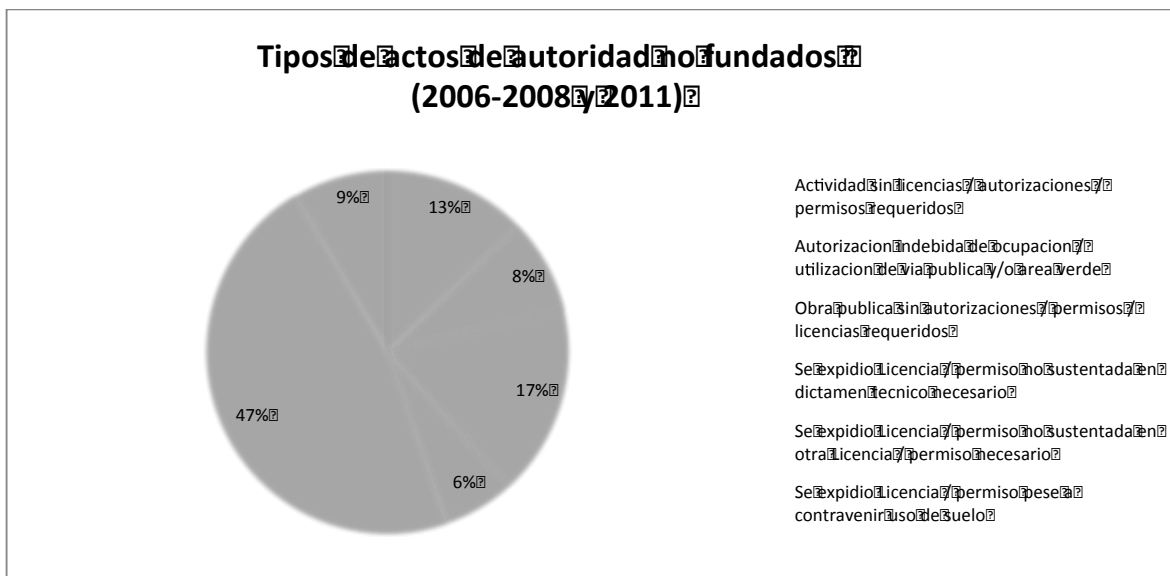


En casi todos los años, el principal acto infundado de las autoridades consistió en la expedición de licencias o permisos presuntamente viciados de origen, debido a que se otorgaron sin estar sustentados en otra licencia o permiso indispensable para su tramitación.

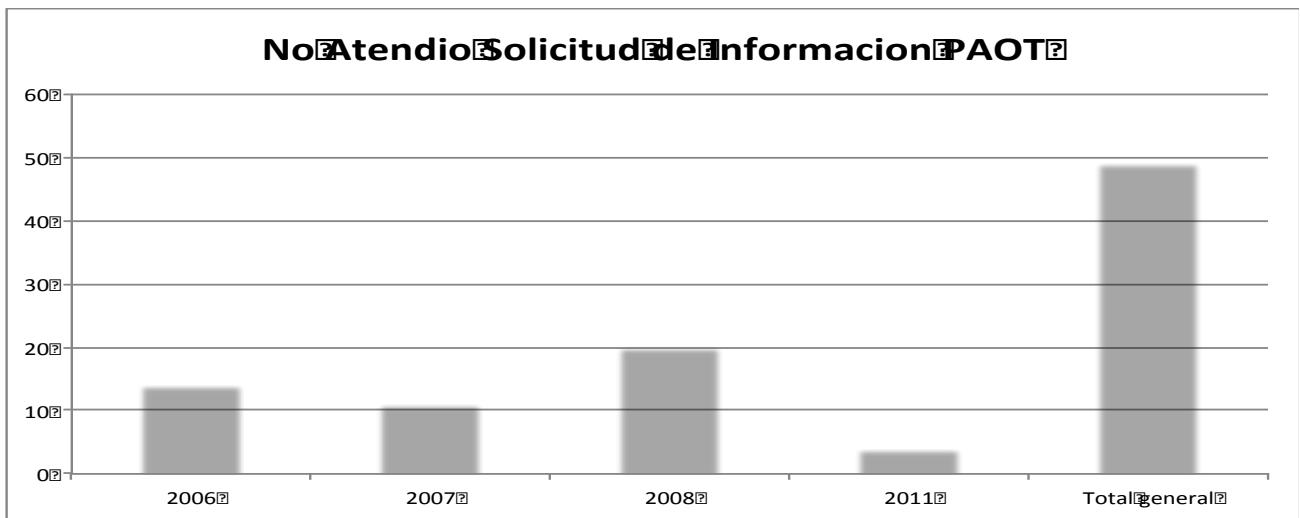
Estos casos de incumplimiento constituyeron el 58.33% de los actos de autoridad no fundados detectados en 2006; y el 69.23% en 2007, para disminuir a 20% en 2008, misma proporción que las obras públicas sin autorizaciones requeridas. El 100% de 2011 resulta engañoso pues en ese año sólo se registraron dos casos de actos no fundados.

Otra constante es la participación de las obras públicas sin autorizaciones en casi todos los años (menos en 2011), que se encuentra siempre entre el 15 y el 20%. Significa que estos dos tipos de

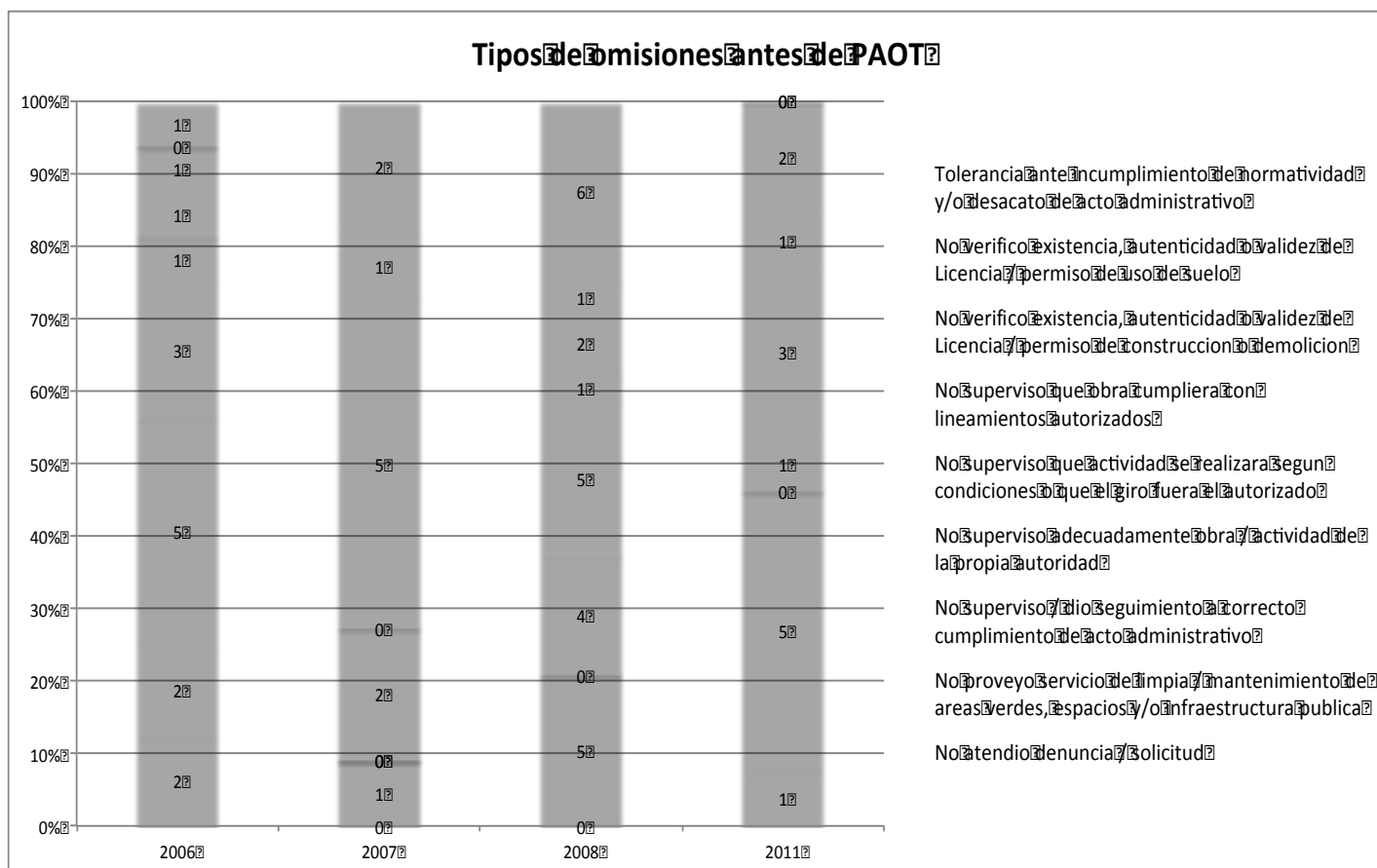
incumplimiento representan en todos los años, excepción hecha de 2011, entre el 40% y el 75%. Si se agregan todos los años, estos dos tipos de incumplimiento dan cuenta del 64% de los casos de actos de autoridad no fundados.



Como se vio antes, los casos en los que una autoridad no atiende una solicitud de información de PAOT, crecieron entre 2006 y 2008 (con un ligero descenso en 2007), para disminuir considerablemente en 2011. No obstante, este tipo de incumplimiento, especialmente dañino para la gestión de PAOT, se mantiene como el segundo más importante, con 49 casos, sólo por debajo de las omisiones antes de PAOT, con 64.



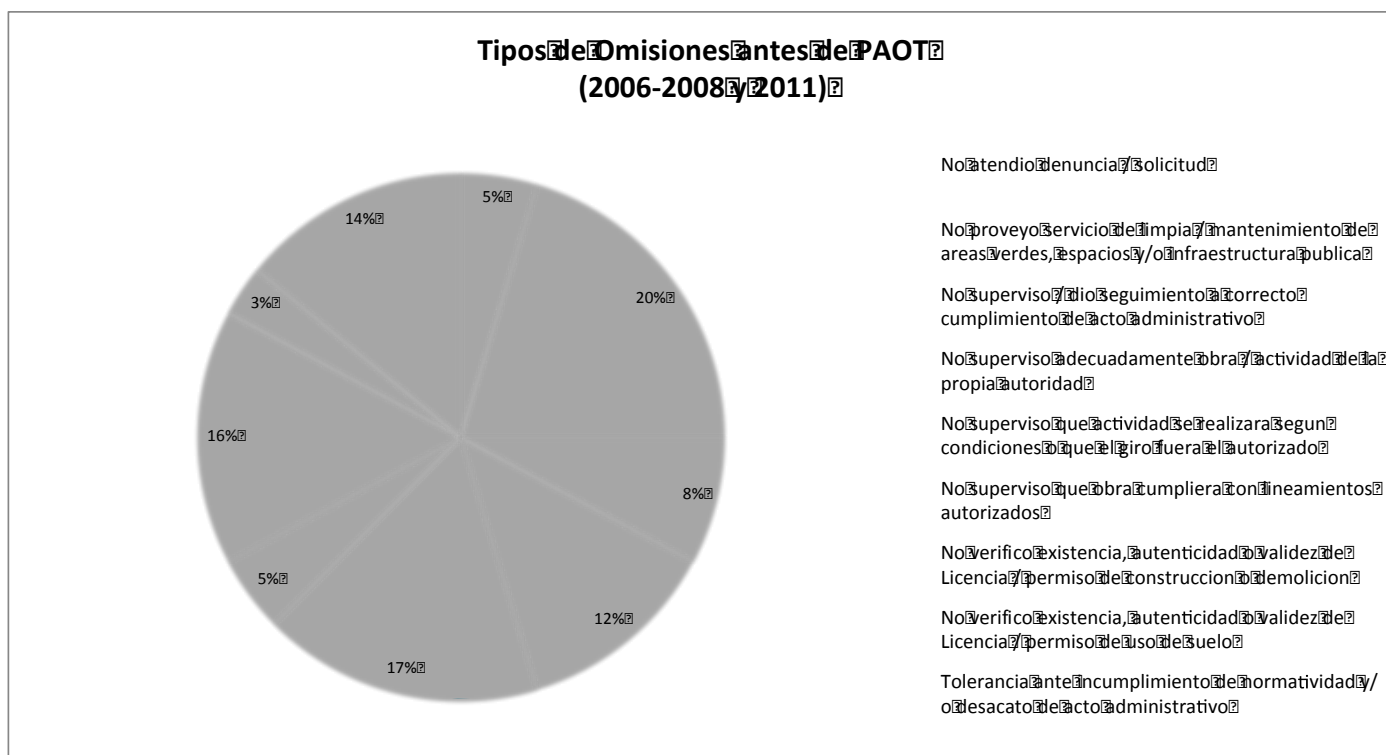
En lo que respecta a los tipos de omisión cometidos por alguna autoridad antes de la investigación de PAOT, es difícil obtener información concluyente, dado que los casos son pocos y por consiguiente se encuentran muy dispersos entre las distintas formas de incumplimiento.



Salta a la vista tres cosas: la primera es que las omisiones referidas a la no provisión de servicios de limpia o mantenimiento de áreas verdes, espacios y/o infraestructura públicos, tienen una presencia constante en el periodo, que se vuelve predominante en los dos últimos años.

La segunda omisión que destaca es la de “no supervisó que actividad se realizara según condiciones autorizadas o que el giro fuera el permitido”. Este incumplimiento se refiere al tipo de casos en que al denunciado se le expidió alguna licencia o permiso para ejercer cierta actividad, pero la autoridad no supervisó que ésta se realizara según las condiciones establecidas en dicha autorización. Es el caso, por ejemplo, de un establecimiento mercantil que obtiene licencia de funcionamiento para determinado giro, pero en realidad se dedica a uno distinto. Vemos que este incumplimiento tiene una presencia relevante en los cuatro años analizados, especialmente en los dos últimos.

La tercera omisión que destaca es “No verificó existencia, autenticidad o validez de licencia / permiso de construcción o demolición”, con una presencia muy importante en 2007, que luego disminuye. Lo notable es que también en este grupo de incumplimientos aparece el tema de licencias entre los tres más importantes. (El incumplimiento: no supervisó/dio seguimiento a correcto cumplimiento de acto administrativo, tiene una presencia importante en 2006, pero desaparece en los años siguientes).



De manera agregada para todos los años estudiados, puede verse que las tres principales omisiones de la autoridad previas a la intervención de PAOT son: “no proveyó servicio de limpia/mantenimiento de áreas verdes, espacios y/o infraestructura pública”, “no supervisó que actividad se realizara según las condiciones o el giro autorizados”, y “no verificó existencia, autenticidad o validez de licencia/permiso de construcción o demolición”.

Podemos ver también que casi un 21% de las omisiones se relacionaron presumiblemente con el sector de la construcción (No supervisó que obra cumpliera con lineamientos autorizados [4.69%] + No verificó existencia, autenticidad o validez de licencia / permiso de construcción o demolición [15.63%]).

Igualmente, casi un 20% se relacionan con el tema de las licencias (No verificó existencia, autenticidad o validez de licencia / permiso de construcción o demolición [15.63%] + No verificó existencia, autenticidad o validez de licencia / permiso de uso de suelo [3.13%]).

Vimos antes que la gran mayoría de los incumplimientos de la autoridad son cometidos por las Delegaciones. Vale la pena concentrarse en este tipo de actores para ver cuáles son los incumplimientos específicos que cometen con mayor frecuencia.

La gráfica (abajo) no muestra tendencias muy claras en el tipo de incumplimientos específicos de las Delegaciones. Observamos que hay tres tipos de omisiones que tienen una presencia más o menos constante y sustancial. Se trata de “No atendió solicitud de información PAOT”, “No atendió solicitud de visita de inspección / procedimiento administrativo” y “Se expidió licencia / permiso no sustentada en otra licencia / permiso necesario”.

Llama también la atención el incremento que hubo de 2006 a 2007, y luego la caída repentina, en licencias expedidas sin sustento en alguna otra licencia o permiso. También es notorio el incremento súbito del incumplimiento “No proveyó servicio de limpia / mantenimiento de áreas verdes, espacios y/o infraestructura públicos”, que pasa de representar el 6.9% de las omisiones en 2008, al 29.41% en 2011. Desafortunadamente no contamos con la información que proporcionan estas variables para los años de 2009 y 2010, por lo que no es posible saber qué sucedió en estos años.

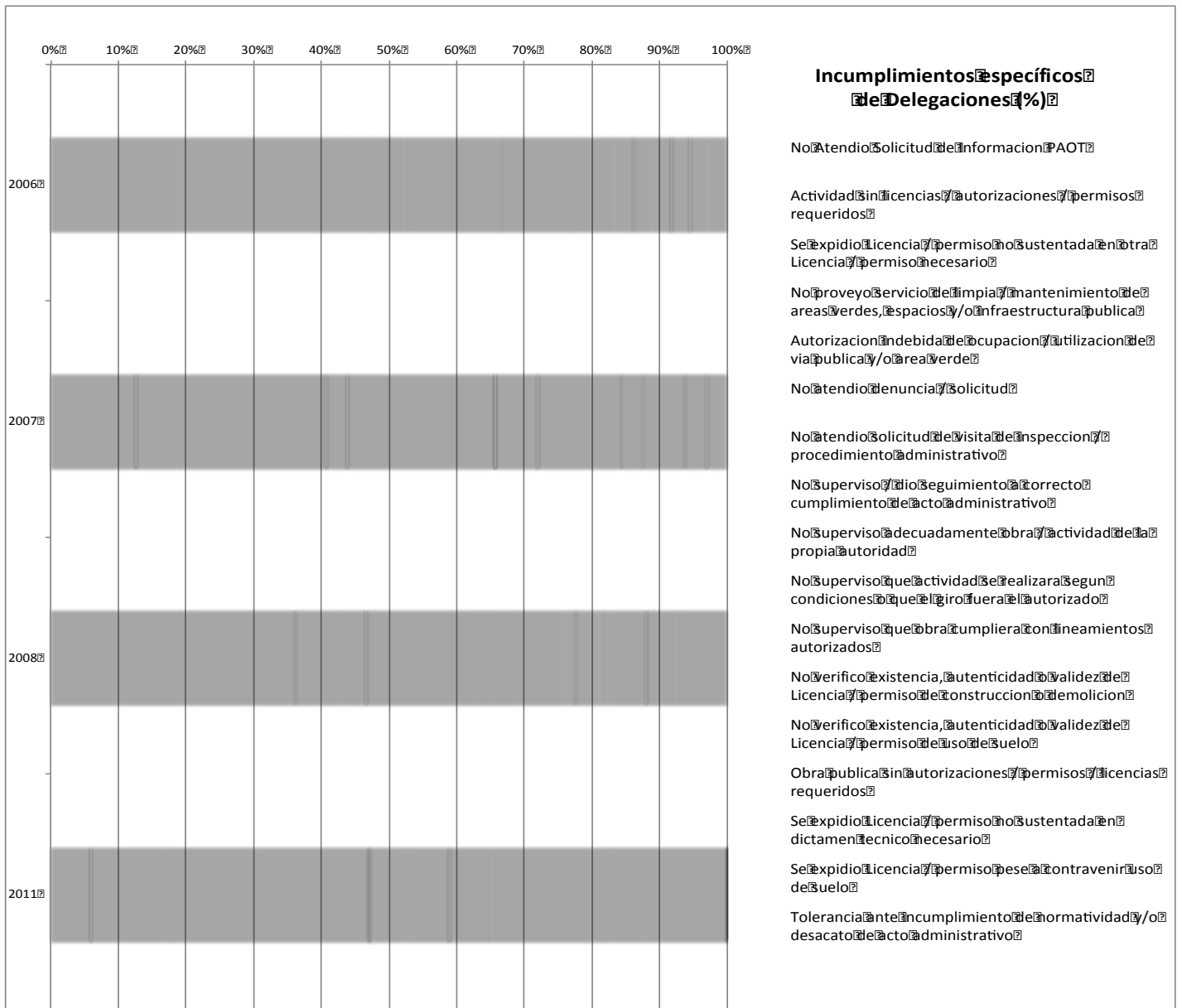
Pareciera haber una tendencia a disminuir de la omisión “no atendió solicitud de visita de inspección / procedimiento administrativo” a partir de 2007, cuando alcanzó su máximo al pasar de 13.89% en

2006 a 21.88%. Para 2008 disminuye a 17.24% y para 2011 a 5.88%. Por el contrario, en la omisión “No supervisó que actividad se realizara según condiciones o que el giro fuera el autorizado”, pareciera haber una tendencia constante al alza: pasa de 2.78% en 2006, a 6.25% en 2006 y a 6.9% en 2008, para alcanzar un 17.65% en 2011: en este año se convierte en el tipo de omisión antes de PAOT más frecuente para las Delegaciones, después de “No proveyó servicio de limpia / mantenimiento de áreas verdes, espacios y / o infraestructura pública”.

Este análisis podría estar indicando que durante los años más recientes, las Delegaciones podrían estar siendo cada vez más omisas en algunas de sus responsabilidades básicas. Están otorgando cada vez más permisos y licencias sin asegurarse de que las actividades y obras que se autorizan, son las que efectivamente se llevan a cabo. Y están siendo más omisas en funciones básicas como la limpieza de áreas verdes, espacios e infraestructura públicos.

Este fenómeno podría estarse reflejando directamente en el incremento que se ha registrado en denuncias por afectaciones de uso de suelo y residuos sólidos, del que dimos cuenta antes (pp. 12 a 14).

Por ahora estas sólo pueden ser hipótesis. Como se observa en la gráfica, hay comportamientos irregulares en la distribución de tipos de omisiones previas a la investigación de PAOT. Sería necesario contar con la información de los años 2009 y 2010 para tener un panorama más completo.

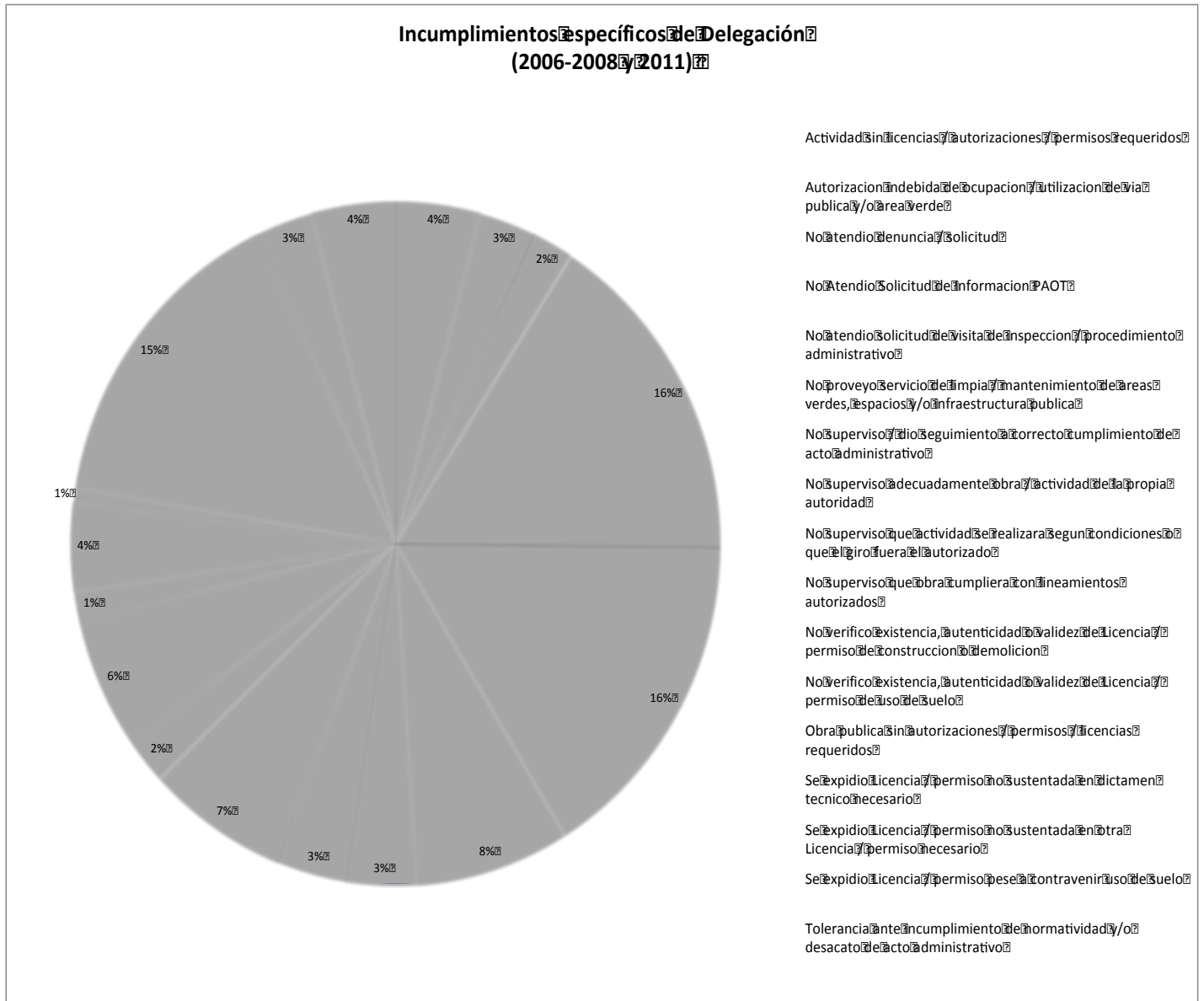


Lo que resulta claro es que en el total de los años analizados, los incumplimientos más frecuentes cometidos por las Delegaciones fueron:

- “No atendió solicitud de información PAOT”
- “No atendió solicitud de visita de inspección / procedimiento administrativo”

- “Se expidió licencia / permiso no sustentada en otra licencia / permiso necesario”

Estos tres incumplimientos representan casi la mitad (47%) de todos los cometidos por autoridades delegacionales en estos cuatro años.



En los años 2006, 2007, 2008 y 2011, fueron cinco las Delegaciones que más incurrieron en incumplimientos:

- Álvaro Obregón
- Benito Juárez
- Coyoacán
- Cuauhtémoc
- Miguel Hidalgo

Estas autoridades delegacionales sumaron 109 incumplimientos, que representan el 74.6% del total de incumplimientos cometidos por autoridades delegacionales, y el 55.3% del total de incumplimientos de la autoridad (197)² durante estos años.

En la siguiente gráfica se puede observar cuáles fueron los incumplimientos en los que con mayor frecuencia incurrieron estas cinco autoridades delegacionales.³

En 4 de las 5 Delegaciones (con excepción de Miguel Hidalgo), la mayoría de los incumplimientos consisten en falta de atención a las solicitudes de PAOT (solicitud de información + solicitud de inspección / procedimiento administrativo). Álvaro Obregón es la que más desatiende este tipo de solicitudes. En cuanto a las licencias expedidas sin sustento en otra licencia o permiso, Benito Juárez es la Delegación con mayor recurrencia de este incumplimiento.

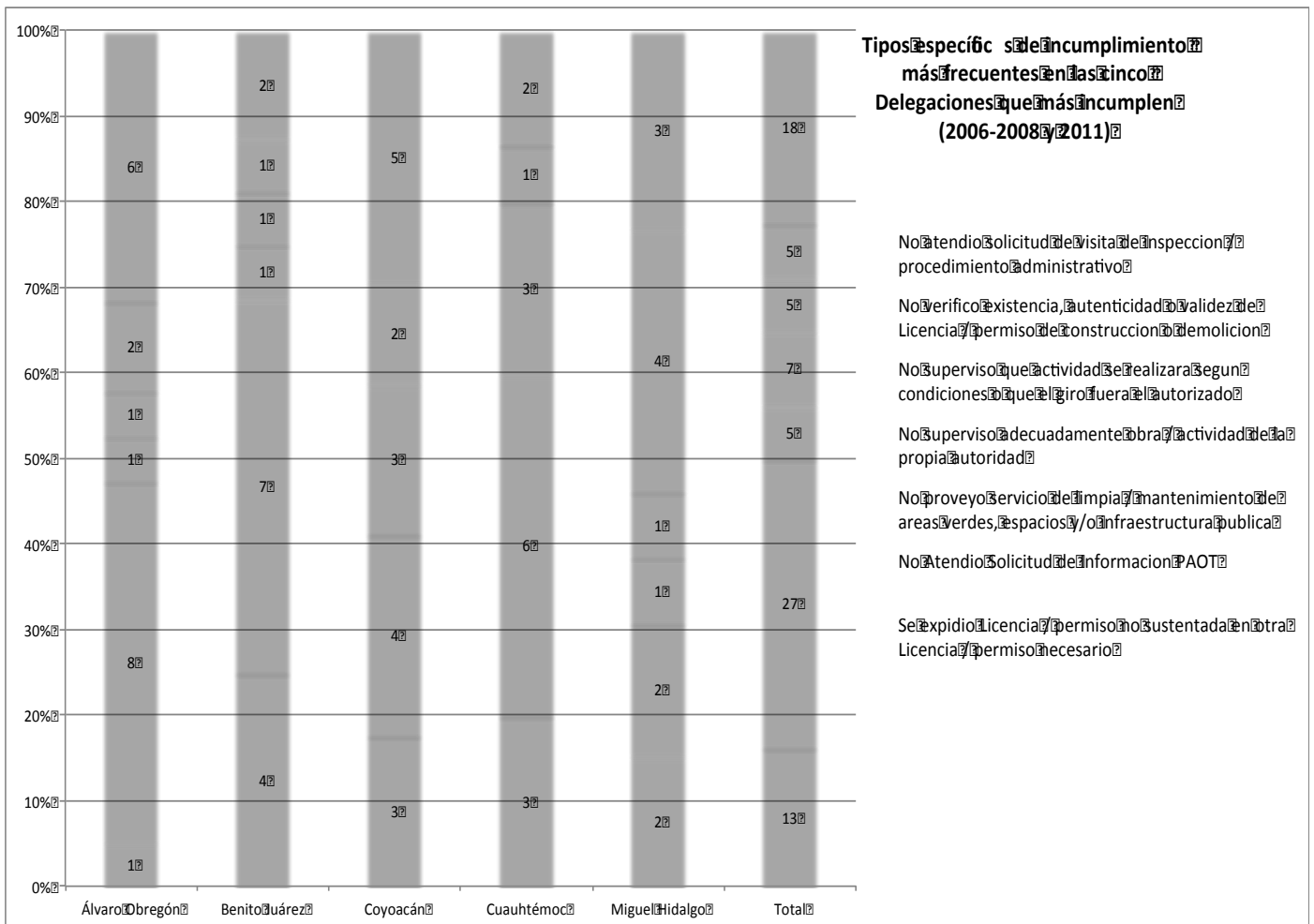
Si miramos los datos para el total de estas cinco Delegaciones, encontramos la misma tendencia: los incumplimientos se concentran en las tres afectaciones antes mencionadas. Sin embargo, si en el análisis del total de las Delegaciones estos tres incumplimientos aparecían en proporciones casi

² En realidad los incumplimientos de autoridades fueron 200 en estos años. No se consideran 3 expedientes de los cuales no se capturó información sobre el detalle de incumplimiento. Esto, debido a que por un problema de clasificación de los expedientes, se capturaron en la base de datos del año pasado cuando en realidad pertenecían a otro periodo. Es por ello que no se cuenta con la información correspondiente a las variables que se incorporaron en la versión 2012 de la base de datos.

³ Para dar mayor claridad a la exposición de la información, no se tomaron en cuenta aquellos tipos de incumplimiento específico que, en este grupo de Delegaciones y todos los años analizados, sumaron en total menos de 5 casos. Es decir, se eliminaron los tipos de incumplimiento específicos que representan menos del 4.5% con respecto al total (109) de incumplimientos registrados para este grupo de cinco delegaciones, durante los cuatro años estudiados.

iguales, aquí es claro que las inatenciones a las solicitudes de información de PAOT, son considerablemente más recurrentes.

Este análisis podría dar indicios de que es en la delegación Álvaro Obregón, principalmente, seguida de Benito Juárez y Coyoacán, donde se encuentran los principales incumplimientos que podrían representar para la PAOT cuellos de botella en el transcurso de sus investigaciones. Es ahí donde sus solicitudes de información, inspección y de procedimientos administrativos encuentran menos respuesta, lo que sin duda podría tener efectos en la eficiencia y eficacia de la Procuraduría.

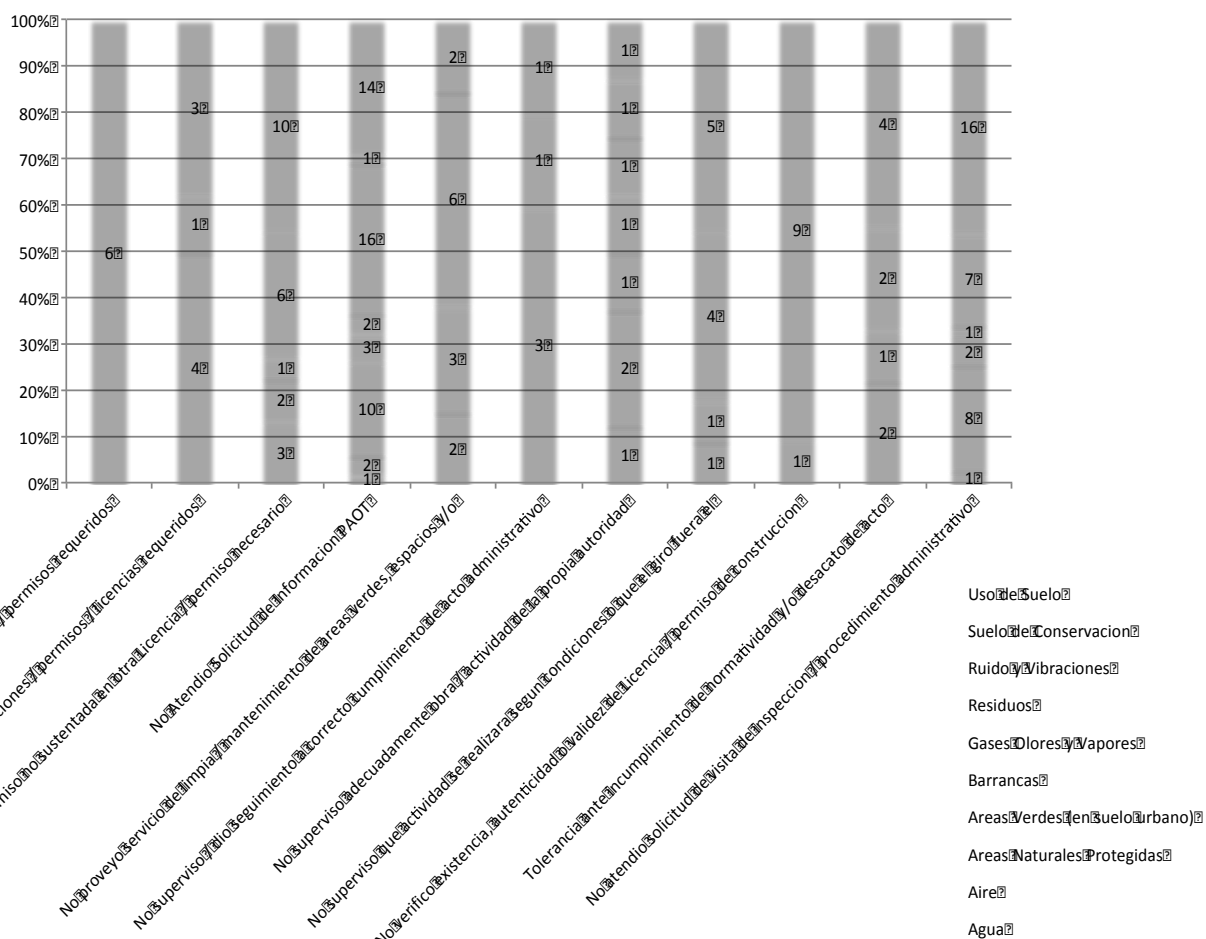


Si observamos en qué tipo de materias ocurren los tres incumplimientos que más nos interesan, notamos lo siguiente:

- “No atendió solicitud de información PAOT” ocurre principalmente en denuncias por ruido y vibraciones, uso de suelo y áreas verdes, en ese orden.
- “No atendió solicitud de visita de inspección / procedimiento administrativo” ocurre de manera preponderante en denuncias por uso de suelo.
- “Se expidió licencia / permiso no sustentada en otra licencia / permiso necesario” se detecta principalmente, como era de esperarse, en denuncias por uso de suelo.

Llama también la atención que la totalidad de los casos en que se detecta que la autoridad realizó alguna actividad sin licencia o autorización, sean denuncias en materia de áreas verdes. Esto podría ser indicio de que las Delegaciones están realizando actividades como tala o poda de árboles sin las autorizaciones o dictámenes técnicos requeridos.

Tipos de Incumplimientos específicos de la autoridad según materia de la denuncia (2006-2008 y 2011)



Cabe hacer una precisión con respecto al criterio empleado para identificar algunas de las omisiones de la autoridad, particularmente las siguientes:

- No verificó existencia, autenticidad o validez de Licencia / permiso de construcción o demolición.
- No verificó existencia, autenticidad o validez de Licencia / permiso de uso de suelo.

Estos casos podrían suscitar cierta confusión sobre si hay o no una omisión de la autoridad. Por ejemplo, puede haber numerosos casos de pequeños establecimientos mercantiles que operan de forma clandestina, sin permiso alguno, pero no en todos podríamos decir que la autoridad fue omisa

en verificar dichas licencias. Por lo menos no según el criterio adoptado en la presente investigación. No podríamos esperar que la autoridad estuviera enterada de todos estos casos, ni por consiguiente que interviniera en todos: esto rebasaría las capacidades de cualquier institución.

Para evitar sobredimensionar y atribuir un peso excesivo a estos casos, se utilizó el siguiente criterio: se consideró que una autoridad fue omisa en verificar la existencia o validez de una licencia, autorización o permiso, cuando es claro que tenía conocimiento de que la obra o actividad en cuestión se estaba realizando, de acuerdo con la información proporcionada en el expediente. El mismo criterio aplica para la siguiente omisión:

- Tolerancia ante incumplimiento de normatividad y/o desacato de acto administrativo

Consideramos que hubo tolerancia ante el incumplimiento, cuando derivado de la información del expediente, queda claro que la autoridad tenía conocimiento de dicho incumplimiento o desacato, y no realizó ninguna acción para corregir esta situación.

Un caso distinto es el siguiente:

- No proveyó servicio de limpia/mantenimiento de áreas verdes, espacios y/o infraestructura pública

Aquí el criterio necesariamente es distinto, puesto que se refiere a atribuciones básicas de las autoridades, particularmente las Delegacionales, es decir actividades o servicios que están obligadas a llevar a cabo por ley, de manera rutinaria. Así, por ejemplo, si en una calle hay acumulación de residuos debido a que el camión recolector de basura no pasa por ahí, o no cumple con el itinerario establecido, se considerará que hay una omisión, aún cuando no se hubiera presentado antes una denuncia o solicitud ante la Delegación. En este caso, la autoridad está obligada a saber de la afectación, porque la recolección de basura constituye una obligación básica que debe realizarse de forma rutinaria.

Consideramos que el resto de los tipos de omisiones son suficientemente claros y no precisan mayor aclaración.

3. 3. Tipos de licencias omitidas y cuestionables

En el ejercicio del año pasado, se incluyeron en la base de datos dos variables sobre licencias que demostraron su valor analítico: “Licencia al inicio de la obra/actividad” y “Licencia al final de la obra/actividad”. Mediante estas variables, es posible visualizar la frecuencia con que diversos actores realizan actividades u obras de forma irregular o clandestina, sin las autorizaciones o permisos que establece la normatividad, o con alguna licencia de validez cuestionable.

Para el presente ejercicio, consideramos que también podría ser relevante conocer qué tipos de licencias se omiten, cuáles son de validez cuestionable y por qué lo son. Además, esta información está contenida en muchos de los expedientes analizados. Al capturarla en la base de datos, sistematizarla y analizarla, es posible tener un panorama más completo sobre el incumplimiento de la normatividad y, concretamente, sobre el tema de las licencias.

Por este motivo se incorporaron las siguientes variables sobre licencias omitidas:

Tipo de Licencia Omitida 1	Autoridad que Emite Licencia Omitida 1	Autoridad que Omitió Verificar Licencia Faltante 1	Tipo de Licencia Omitida 2	Autoridad que Emite Licencia Omitida 2	Autoridad que Omitió Verificar Licencia Faltante 2
-------------------------------	--	--	-------------------------------	--	--

En realidad se trata de tres variables que se incluyeron por duplicado, para registrar hasta dos casos de licencias omitidas, e identificadas en una misma denuncia.

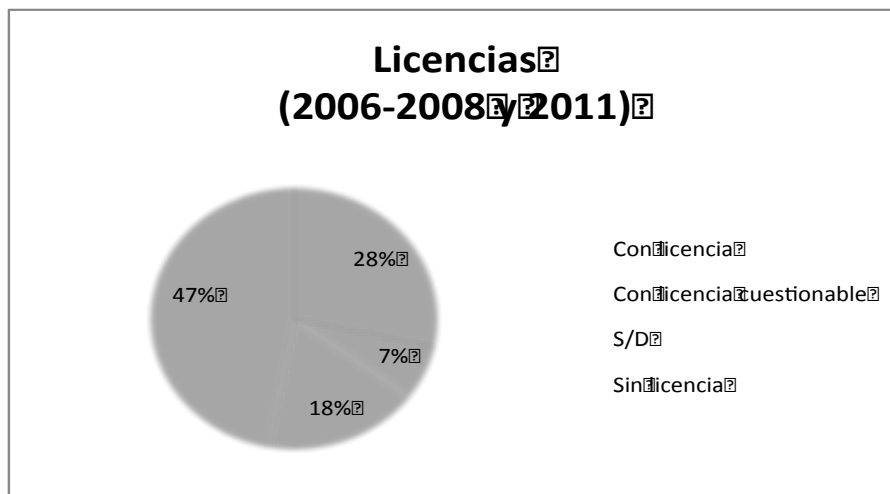
También se incluyó una serie de variables diseñadas para obtener mayor información sobre por qué las licencias de validez cuestionable que se detectan durante la investigación, lo son.

Tipo de Licencia Cuestionable 1	Autoridad que Emite Licencia Cuestionable 1	Autoridad que Omitió Verificar Licencia Cuestionable 1	¿Por qué es cuestionable la licencia 1?
------------------------------------	--	--	--

Tipo de Licencia Cuestionable 2	Autoridad que Emite Licencia Cuestionable 2	Autoridad que Omitió Verificar Licencia Cuestionable 2	¿Por qué es cuestionable la licencia 2?
------------------------------------	--	--	--

También estas nuevas ocho variables son en realidad cuatro. Se incluyeron dos veces para capturar información de hasta dos licencias de validez cuestionable que pudieran detectarse en el transcurso de la investigación.

La relevancia estratégica para la PAOT de analizar el tema de las licencias, se hace evidente con el siguiente dato: para el periodo comprendido en este capítulo (2006-2008 y 2011), en el 47% de los expedientes (172 casos de 366)⁴ se detectó por lo menos una licencia omitida; en el 6.83% de los casos (25), se detectó al menos alguna licencia cuestionable.

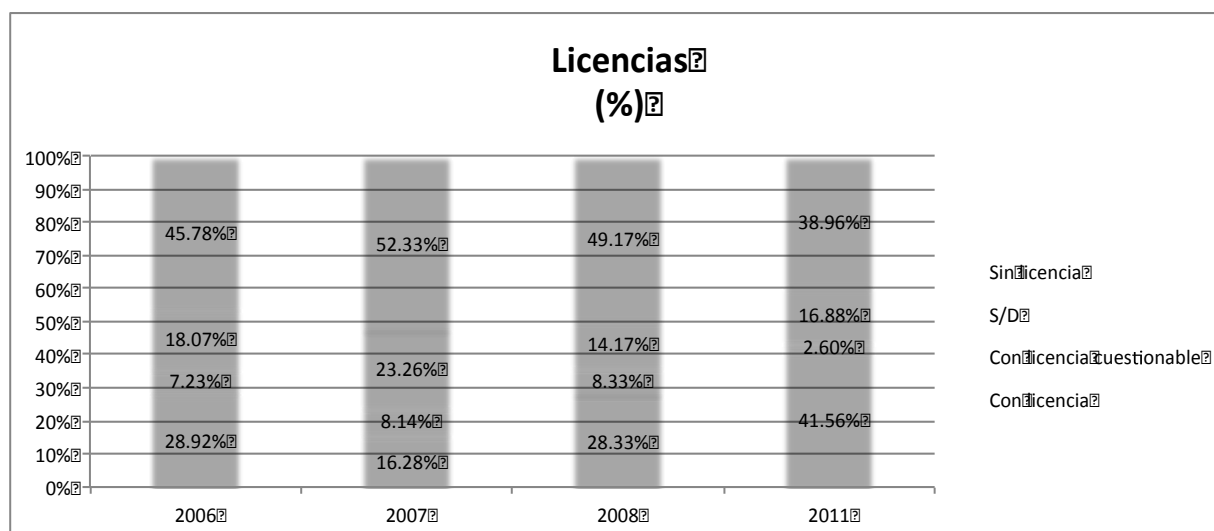


Podríamos decir que en la mayoría de los casos (54%) se detectó alguna irregularidad en materia de licencias. Más aún, en el 72% de las denuncias o bien se detectó alguna irregularidad, o no es posible

⁴ En realidad, de este periodo se revisaron 465 expedientes; para el análisis de esta sección se excluyen de este universo 99 expedientes, en los que la pregunta sobre si el denunciado cuenta con licencia no aplica.

saber con certeza si el denunciado cuenta con las licencias y permisos requeridos (incluyendo en este porcentaje los casos para los que no hay dato, S/D).

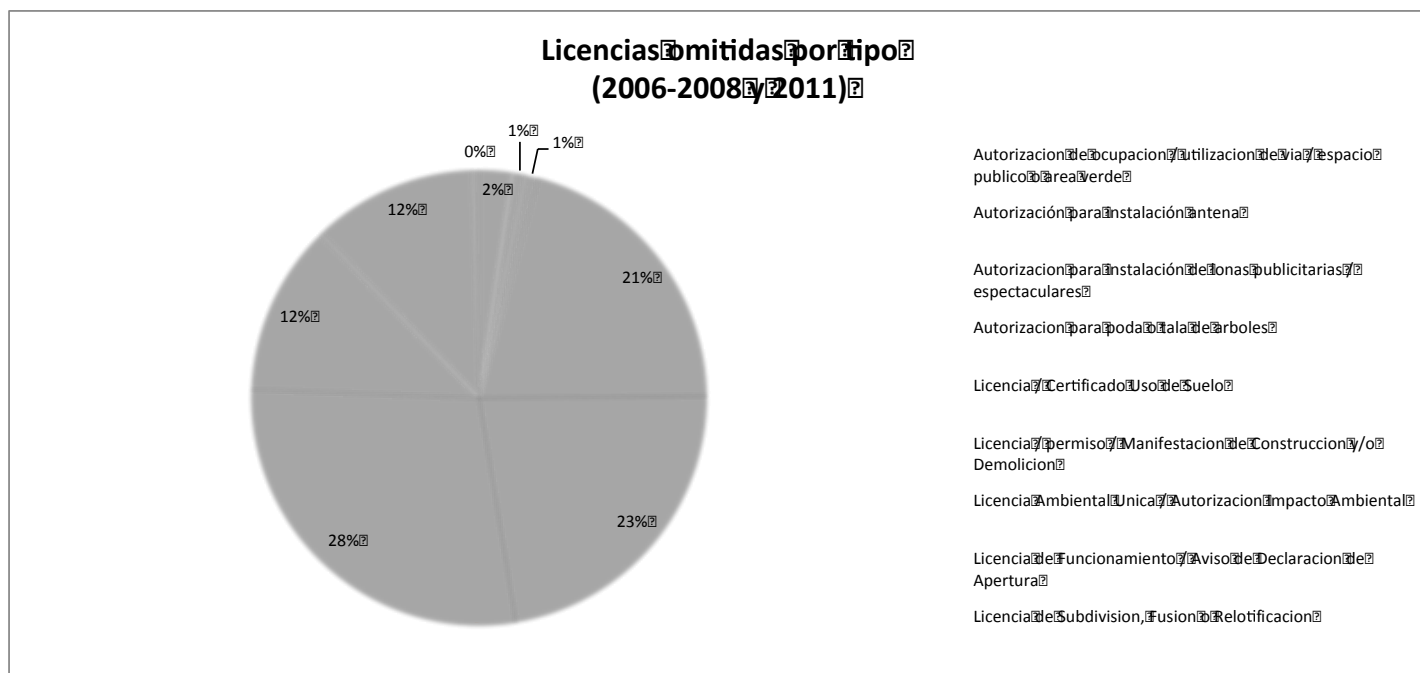
De 2006 a 2008 el número de casos con licencias omitidas pareció incrementar de manera sostenida; para 2011 hay un decremento importante, y el número de casos con licencia incluso supera por primera vez al de casos sin licencia. Necesitaríamos conocer qué sucedió en los años 2009 y 2010 para tener una idea más clara, sobre si se trata de una tendencia o si las variaciones de 2011 son simplemente un comportamiento anómalo de la gráfica.



De forma concomitante, los casos con licencia disminuyeron casi a la mitad de 2006 a 2007, para incrementar sustancialmente en 2008 y de nuevo en 2011, para superar a los casos sin licencia. En los casos con licencia cuestionable también parecería haber una reducción considerable a partir de 2008.

Estos datos deben tomarse con reserva, considerando el elevado número de casos para los que no hay dato (S/D).

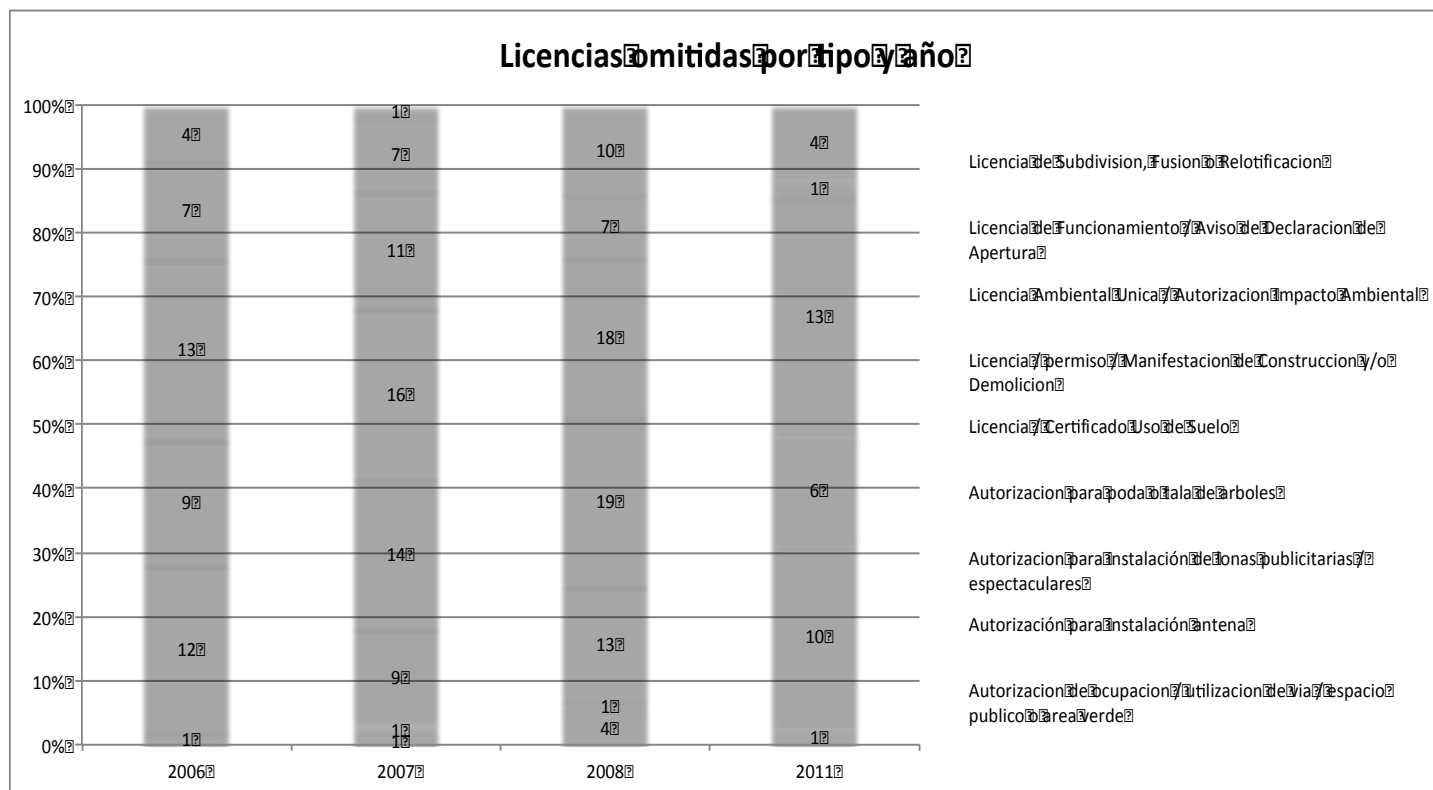
No obstante, no deja de resultar significativo que pese a la reducción en casos de licencias omitidas, para 2011 éstos seguían representando un 38.96%, apenas por debajo de los casos en los que se constató que el denunciado contaba con licencia (41.56%).



Según tipo de licencia, y de manera agregada para todos los años analizados, las licencias o permisos para construcción y demolición son las que con mayor frecuencia se omiten. Les siguen las licencias y certificados para uso de suelo, que muy probablemente –más adelante lo veremos- se refieran en una proporción importante, a actividades relacionadas con la construcción. Tan sólo estos dos tipos de licencias representan más de la mitad (51%) del total de licencias omitidas.

La falta de autorizaciones para poda o tala de árboles también tiene un peso importante, de 21%. Es posible que la mayoría de estas omisiones se refieran a talas y podas de escala reducida, y no a grandes extensiones de áreas verdes, por lo que quizá el impacto ambiental no sea demasiado grande.

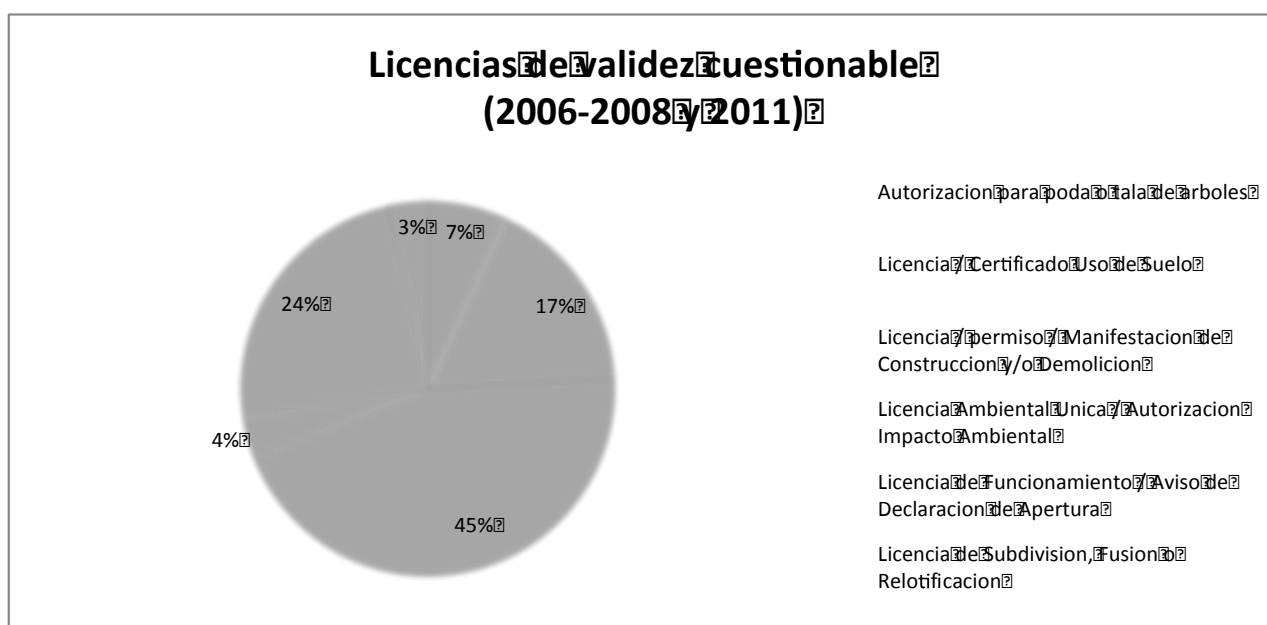
En igual proporción (12%) se omitieron, durante todo el periodo, las licencias de funcionamiento / avisos de declaración de apertura y las licencias ambientales únicas / autorizaciones de impacto ambiental.



Por año, las variaciones son relativamente menores. En todos los años las licencias de construcción y demolición son las más omitidas, con excepción de 2008, cuando las licencias de uso de suelo se omitieron casi en la misma proporción.

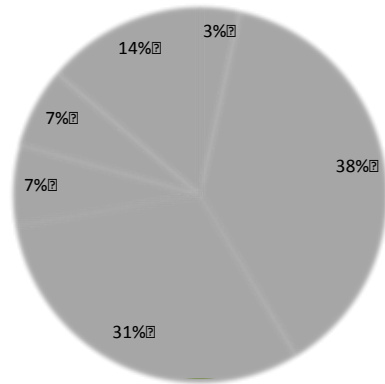
Aunque de 2008 a 2011 se percibe una reducción en el número de casos de licencias de construcción omitidas, como porcentaje del total anual de licencias omitidas, observamos un incremento. Los casos de licencias de uso de suelo incrementaron de 2006 a 2008 y parecería que desde ese año disminuyeron considerablemente. Las autorizaciones para la poda o tala de árboles, lo mismo que las licencias de funcionamiento, no muestran una tendencia clara. Quizá la tendencia más clara es la

reducción en las omisiones de Licencias Ambientales Únicas / Autorizaciones de Impacto Ambiental, lo que podría ser una señal positiva.



Los casos registrados de licencias de validez cuestionable son muy pocos (29) como para mostrar resultados valiosos si se presentan de manera anual. Vistos de manera agregada para todo el periodo, estos casos no muestran una tendencia muy diferente a la de las licencias omitidas. Los tres tipos de licencias preponderantes son, aquí también, las de permiso de construcción, de funcionamiento y apertura, y de uso de suelo, en ese orden. Juntas representan casi la totalidad de los casos, el 86%.

**¿Por qué es cuestionable la licencia?
(2006-2008 y 2011)**

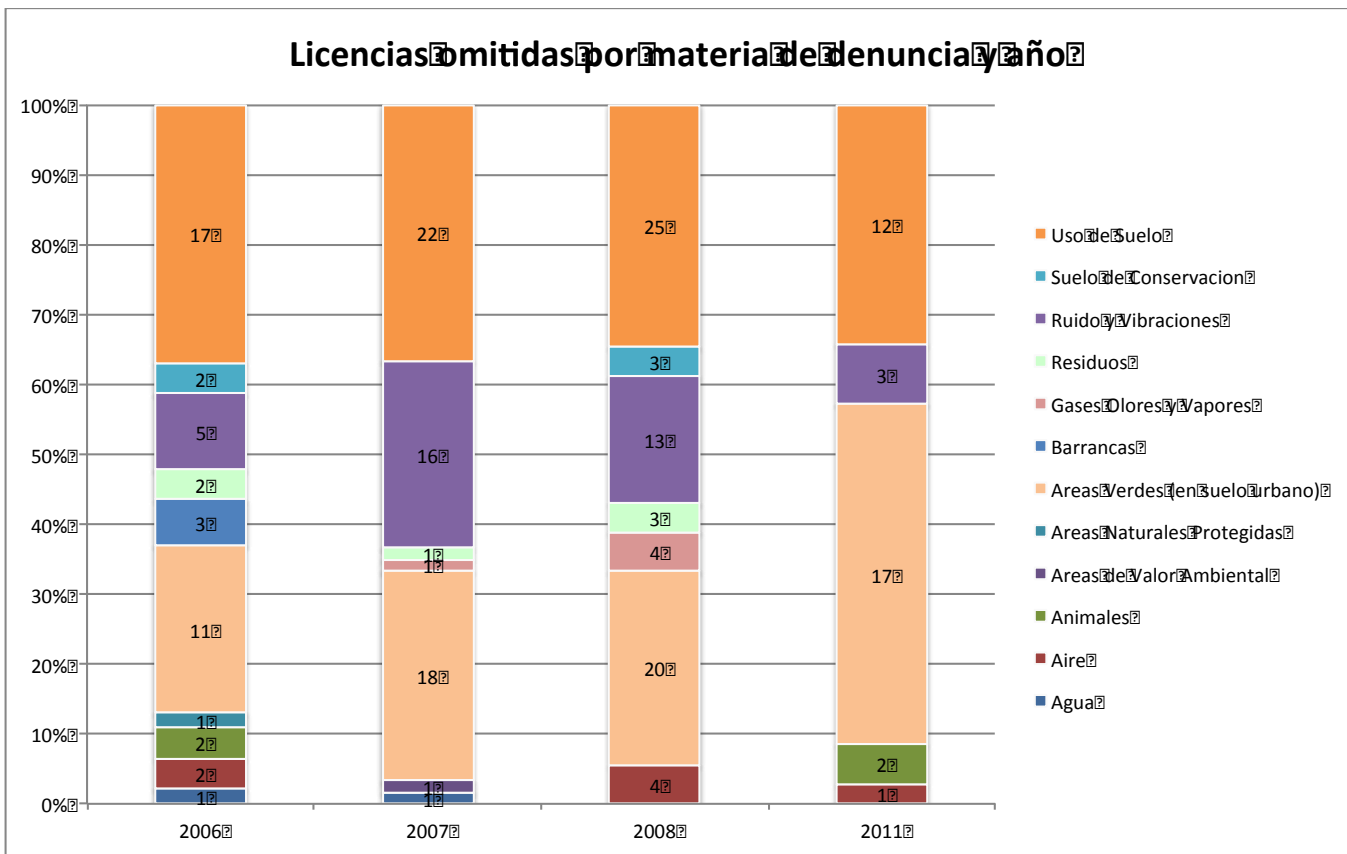


- Licencia o certificado de uso de suelo no sustentado en otro documento
- Licencia o permiso no sustentado en dictamen técnico requerido
- Licencia o permiso para obra pese a contravenir uso de suelo
- Licencia o permiso para obra sustentada en otra licencia o permiso inválida o pocrifa
- Licencia o permiso para obra no sustentada en otra licencia o permiso requerido (no presentado)
- Se omitió permiso o licencia para establecimiento pese a contravenir uso de suelo

Si nos preguntamos por qué son cuestionables las licencias así identificadas, la gran mayoría de los casos se distribuyen en dos de las posibles respuestas que se definieron: en primer lugar, porque no están sustentadas en algún dictamen técnico requerido (38%); en segundo lugar, porque se trata de licencias o permisos para construcción que se otorgaron a pesar de contravenir el uso del suelo (31%). El tercer caso más frecuente de dudosa validez, se trata de permisos o licencias para establecimientos que se otorgaron pese a contravenir el uso de suelo permitido.

Resulta interesante notar que, en 45% de las denuncias en las cuales se detectó alguna licencia cuestionable, la razón de esta duda sobre su validez reside en que los permisos contravienen el uso de suelo permitido, ya sea que se trate de construcciones o establecimientos mercantiles.

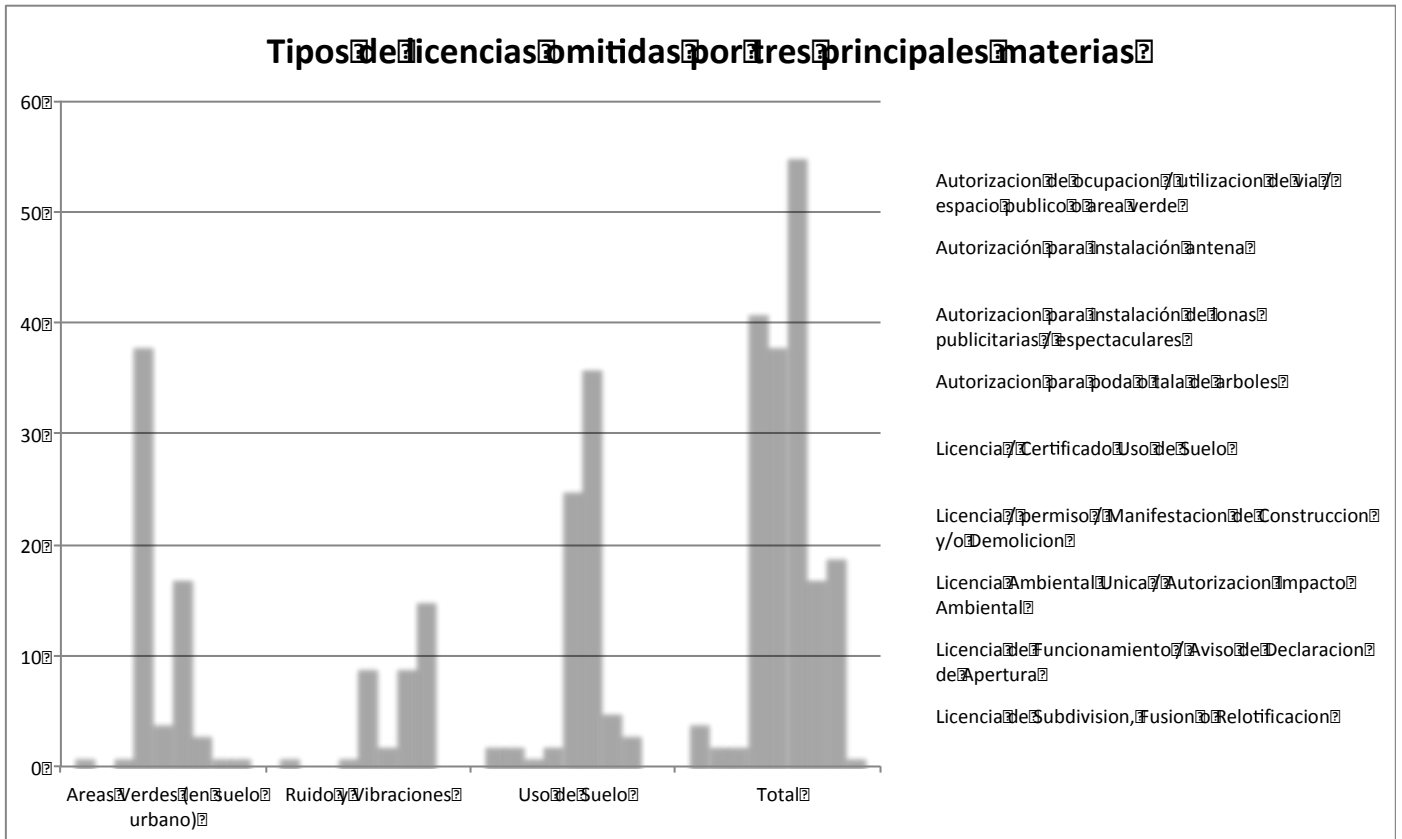
Si consideramos la frecuencia de los distintos tipos de licencias omitidas, de acuerdo con la materia de las denuncias, notamos que en todos los años, el mayor número de casos de licencias omitidas ocurren en denuncias sobre uso de suelo y áreas verdes.



Con mucho, estas dos materias son las que más concentran los casos de licencias omitidas. Cada año se van alternando el primer y segundo lugar, pero sumadas, de 2006 a 2008 representan entre el 60.8% y el 66.6% de los casos. Para 2011, en ambas materias hay una reducción considerable de los casos, pero crece sustancialmente su participación del total de casos de licencias omitidas, llegando al 71.4%.

En todos los años, con un peso mucho menor pero aún así considerable, en tercer lugar se encuentra la materia de ruido y vibraciones. Cabe mencionar que a partir de 2007, cuando alcanza su máximo, parecen declinar de forma sostenida el número y proporción de denuncias, sobre esta materia, en las que se detectan licencias omitidas.

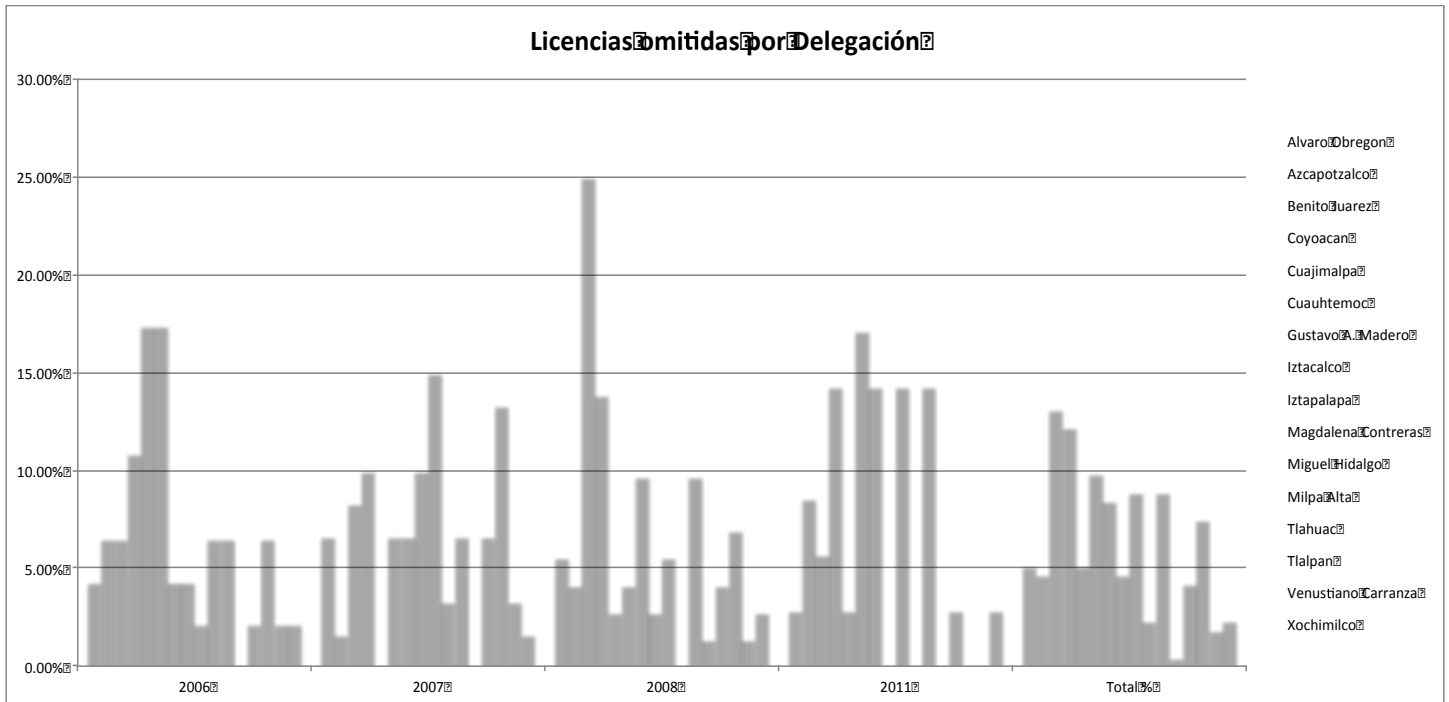
En todo caso, son estas tres materias en las que vale la pena enfocar la atención, pues juntas concentran, según el año, entre el 71.7% y hasta el 93.3% de los casos detectados de licencias faltantes.



Observamos que en la materia de áreas verdes, la gran mayoría de las licencias omitidas son autorizaciones para poda o tala de árboles. Le siguen las licencias de construcción o demolición.

En ruido y vibraciones, las principales licencias omitidas son las de funcionamiento, seguidas, con el mismo número de casos, por la Licencia Ambiental Única y los permisos de uso de suelo. Esto nos dice que en estas denuncias la PAOT fue exhaustiva; los investigadores no se limitaron a atender el motivo inmediato de la denuncia, sino que indagaron el estatus legal de los establecimientos que visitaron.

En las denuncias por uso de suelo, las licencias omisas que con mayor frecuencia se detectaron fueron las de construcción y demolición y las de uso de suelo, como era de esperarse.

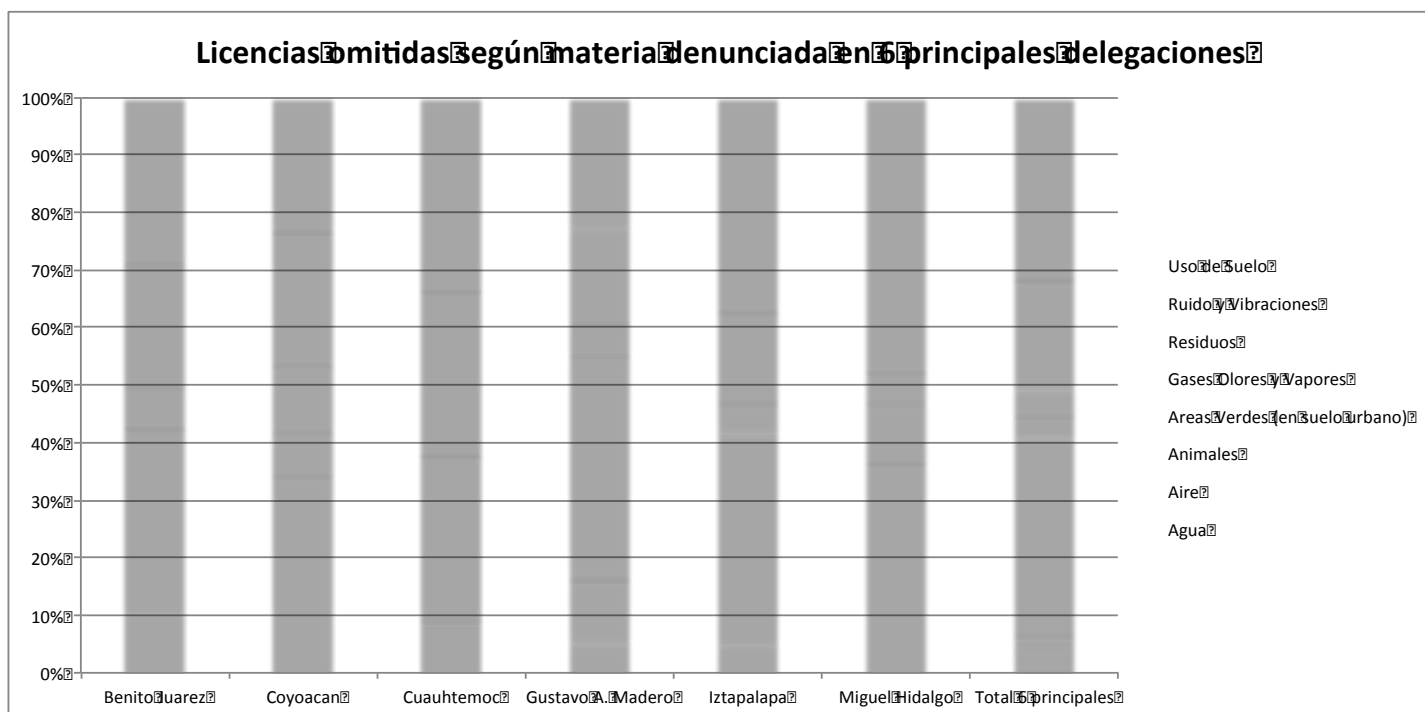


Los casos de licencias omitidas se concentran principalmente en cinco delegaciones, a saber:

- Benito Juárez
- Coyoacán
- Cuauhtémoc
- Gustavo A. Madero
- Iztapalapa
- Miguel Hidalgo

En 2006 Cuauhtémoc es la principal delegación, junto con Cuajimalpa, pero ésta deja de aparecer en los años siguientes. En 2007 son Iztapalapa y Tlalpan, pero aquí también, ésta última pierde relevancia en los años siguientes. En 2008, Benito Juárez descuella claramente seguida de Coyoacán. En 2011,

Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Miguel Hidalgo son las principales, casi con el mismo peso, de entre 14.3 y 17%.

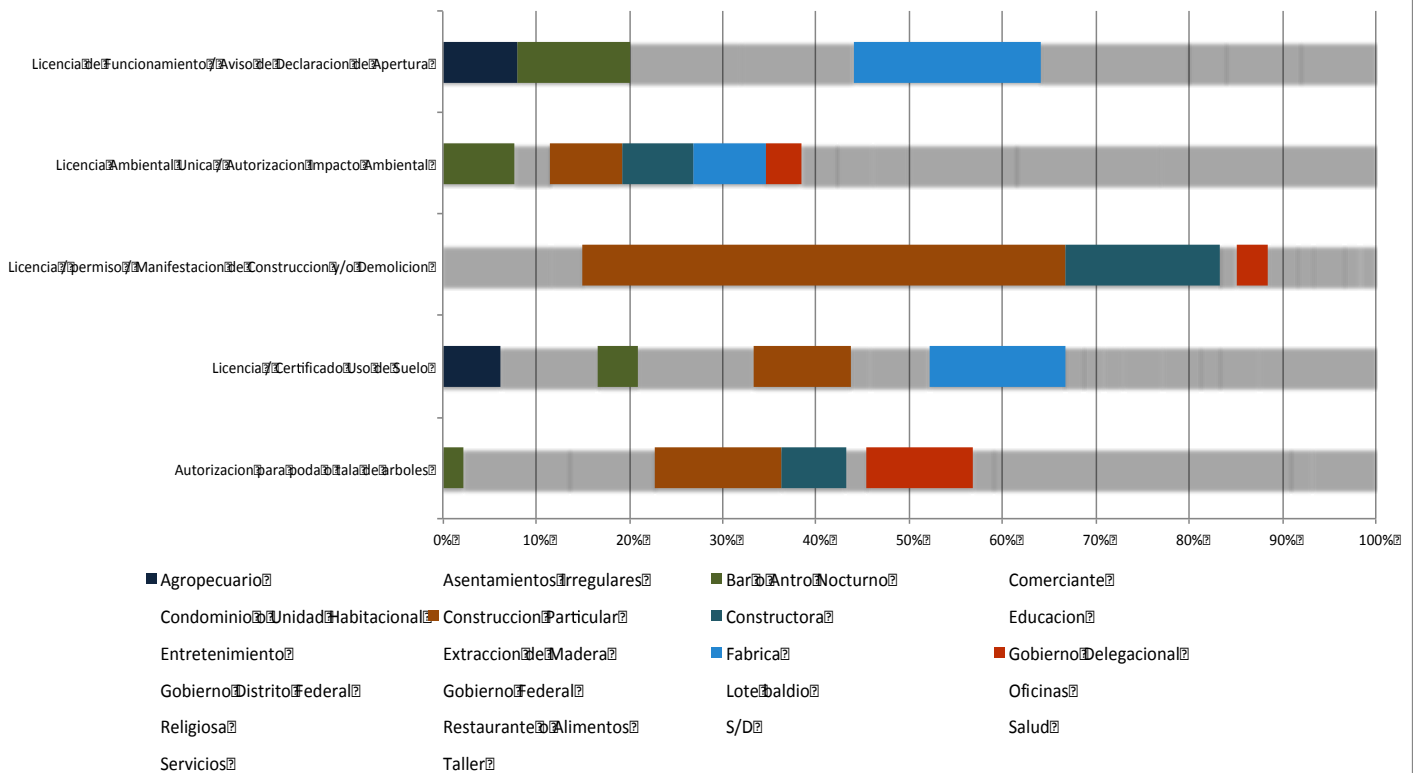


También en estas seis demarcaciones territoriales, áreas verdes, uso de suelo y ruido vibraciones aparecen como las materias en las que se detectan más casos de licencias omitidas.

Miguel Hidalgo es la delegación con mayor proporción de licencias omisas en denuncias sobre uso de suelo; en Gustavo A. Madero, la mayor proporción de casos de licencias faltantes ocurre en la materia áreas verdes; y Cuauhtémoc tiene la mayor proporción de licencias omitidas en la materia de ruido y vibraciones.

Esta información contribuye a delinear con mayor precisión los perfiles delegacionales que se realizaron como parte del ejercicio del año pasado.

5 Principales licencias omitidas según actividad genérica del denunciado (2006-2008 y 2011)



Fábrica y restaurante o alimentos, son las actividades genéricas en las que más frecuentemente se omiten las licencias de funcionamiento. Taller y servicios concentran la mayor proporción de Licencias Ambientales Únicas y Autorizaciones de Impacto Ambiental omitidas.

No sorprende que “construcción particular” sea la actividad genérica en la que más se omiten las licencias y permisos relacionados con la construcción. En cambio sí es notorio que esta actividad genérica concentre más de la mitad (51.6%) de los casos de omisión de este tipo de licencias. Le siguen, con 16.5%, las constructoras.

La base de datos nos permite ver que casi la totalidad de casos de construcciones particulares en las cuales se omitieron licencias de construcción, pertenecen al sector personas físicas.

Licencias de construcción omitidas en años 2006-2008 y 2011			
Actividad genérica	P. Físicas	P. Morales	Total
Construcción particular	30	1	31

Es claro que quienes están omitiendo este tipo de licencias muy probablemente sean ciudadanos que realizan construcciones a pequeña escala, y que incurren en este tipo de incumplimiento por desconocimiento de la legislación urbana.

Las actividades en las que más se omiten los permisos de uso de suelo son sobre todo, y en proporciones muy similares: fábrica, taller, comerciante, construcción particular y asentamientos irregulares, en ese orden.

En lo que se refiere a las autorizaciones de poda o tala de árboles omitidas, en alrededor de una tercera parte de estos casos, no fue posible identificar la actividad genérica del denunciado. Muy posiblemente se trate de particulares que podan o talan árboles en sus vecindades sin solicitar autorización a la delegación para ello.

Como vemos, las variables sobre información específica en materia de licencias que se incluyeron en el presente ejercicio, tienen un gran potencial analítico. Permiten análisis detallados sobre quiénes son, dónde se encuentran y qué actividades desempeñan, quienes incurren en este tipo de incumplimientos. Sin embargo, es necesario seguir alimentando la base de datos para contar con mayor información que permita elaborar análisis de forma más provechosa.

Por último, se recomienda eliminar las siguientes variables, que no demostraron su valor analítico:

- Autoridad que Omitió Verificar Licencia Faltante 1
- Autoridad que Omitió Verificar Licencia Faltante 2
- Autoridad que Omitió Verificar Licencia Cuestionable 1

- Autoridad que Omitió Verificar Licencia Cuestionable 2

En la mayoría de los casos, los expedientes no proporcionan información que permita identificar si la falta de licencias se debe, en parte, a que alguna autoridad fue omisa. Por tanto, existe un margen muy amplio para la interpretación del investigador, que puede generar distorsiones en la calidad de la información capturada. Además, en los pocos casos en que el expediente señala alguna autoridad omisa, éstas son en su gran mayoría autoridades delegacionales, por lo que consideramos que estas variables no aportaron información muy relevante.

3. 4. Información adicional sobre tiempos de gestión

Por su naturaleza institucional, la PAOT es una autoridad que se encuentra en contacto permanente con la ciudadanía. De la calidad de su gestión y atención ciudadana, depende en buena medida su efectividad, su capacidad de contribuir al cumplimiento de la normatividad ambiental y el ordenamiento territorial. Una PAOT que goza de la confianza ciudadana será una Procuraduría que tenga mayor capacidad para atender y resolver conflictos ambientales y urbanos.

De ahí la importancia de contar con información que permita observar, a lo largo del tiempo, el desempeño institucional de la PAOT en términos de su gestión de las denuncias recibidas y su atención a la ciudadanía. Para este efecto el año pasado se incluyó en la base de datos una variable que mide el tiempo transcurrido desde que se recibe la denuncia hasta que se emite una resolución (“meses transcurridos desde la denuncia”). Esta información ya estaba disponible en las bases de datos con las que contaba la PAOT anteriormente al ejercicio de 2011.

Para el presente ejercicio, consideramos que esta valiosa información podría ser complementada con variables que permitieran hacer estimaciones sobre la calidad de la atención que la PAOT proporciona a la ciudadanía. Se incluyeron las siguientes:

¿Se informó, en tiempo (30 d.h.), al denunciante sobre las actuaciones?

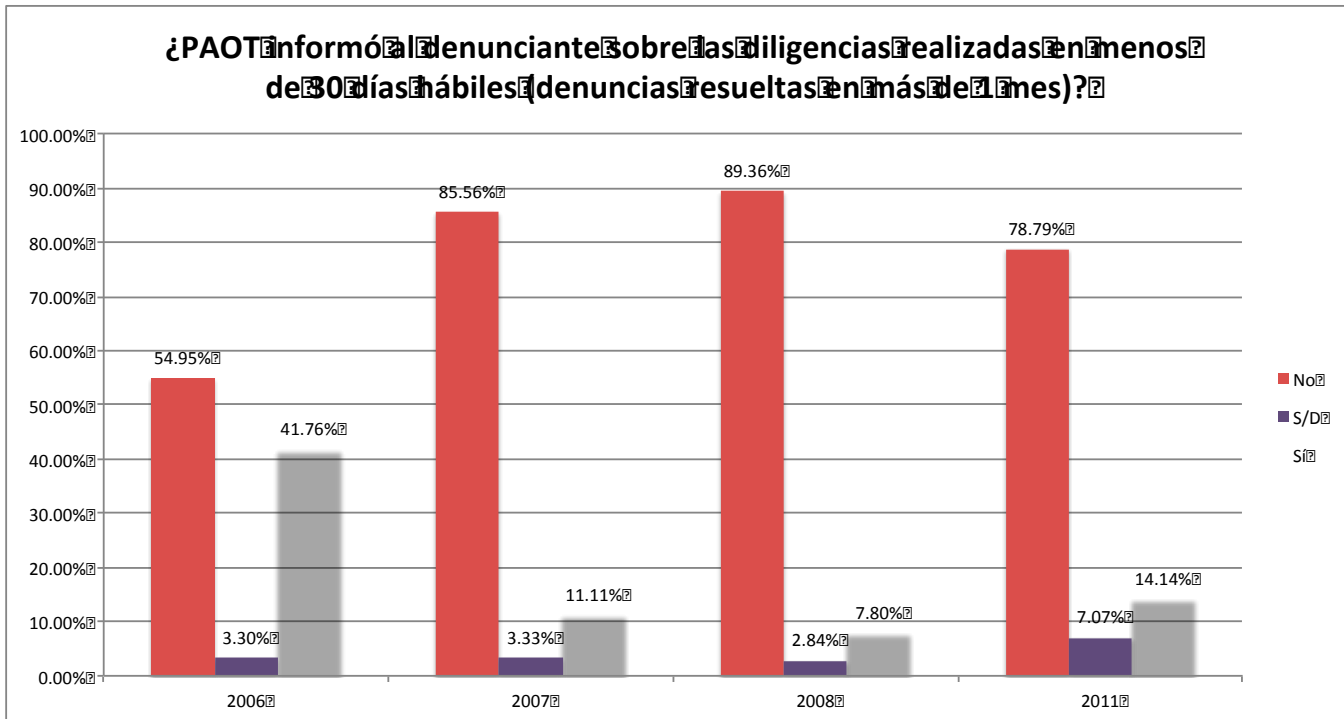
Días hábiles transcurridos para informar a denunciante sobre actuaciones

Informar al denunciante, y hacerlo de manera expedita, sobre las acciones emprendidas por la PAOT para la atención de su denuncia, es crucial para que la Procuraduría construya una relación de confianza con la ciudadanía, así como una atención de calidad. Como parámetro de calidad de atención al público, se tomó el mismo que estipula el Reglamento de la Ley Orgánica de la PAOT en su artículo 90, que establece un plazo máximo de 30 días hábiles a partir de la recepción de la denuncia, para que la Procuraduría informe al denunciante de las diligencias practicadas en la atención de su denuncia.

Así, estas dos nuevas variables buscan medir, por un lado, con qué frecuencia la PAOT informa al denunciante de sus acciones dentro del plazo establecido en la ley; por el otro, cuánto tiempo tarda en realidad la Procuraduría en proporcionar esta información a los ciudadanos. Consideramos que la fecha en la cual se rindió dicho informe es la misma del oficio que se envía, para tal efecto, al denunciante.⁵

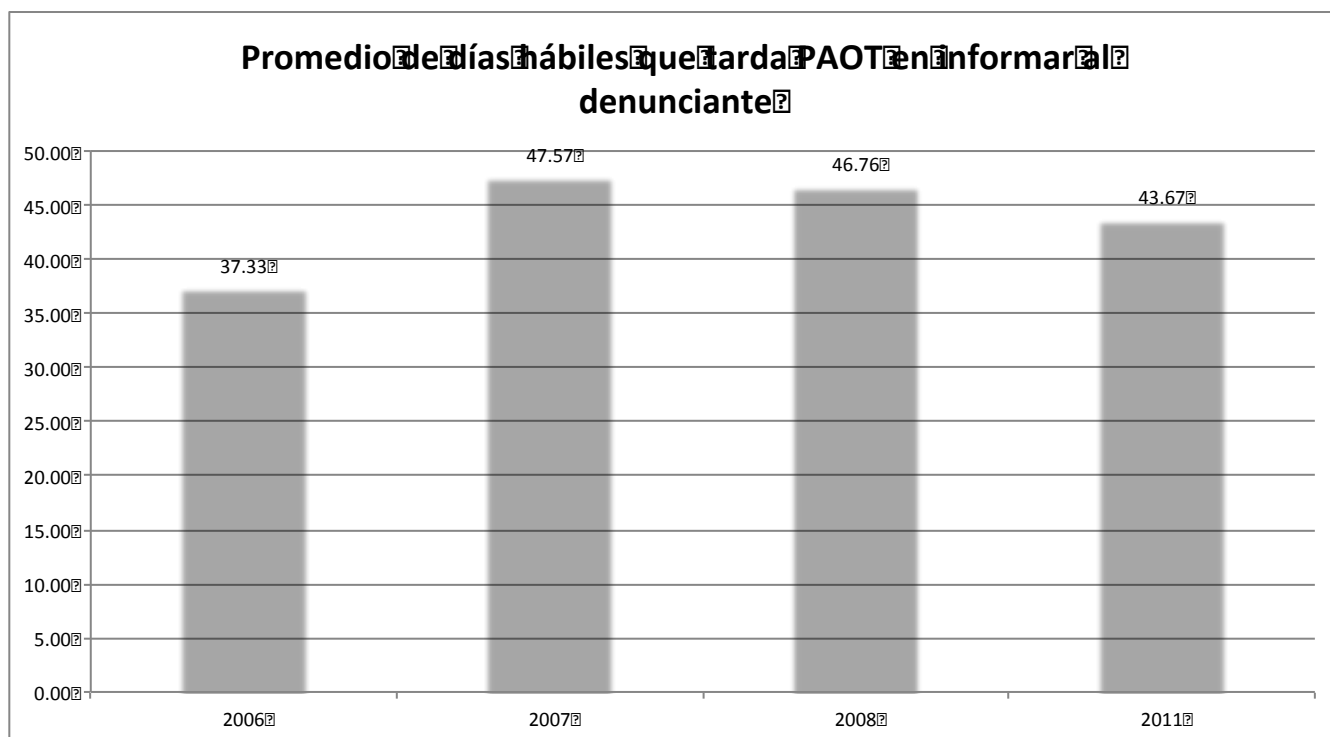
Reportamos a continuación solamente aquellas denuncias que PAOT resolvió en más de un mes. En los casos que le toman menos tiempo a la Procuraduría, normalmente no se le envía un oficio al denunciante para informarle de las diligencias realizadas; al menos en los expedientes revisados no se encontró este documento. Suponemos que, en estos casos, la PAOT considera que al emitir la resolución administrativa en menos de un mes, se cumple el requisito de informar, en tiempo, al denunciante sobre las diligencias.

⁵ Posiblemente hubiera sido más preciso utilizar la fecha en la cual se notifica dicho oficio al denunciante, pues puede ocurrir que esta notificación se haga con fecha muy posterior a la del oficio. En realidad, independientemente de la fecha del oficio, podríamos decir que el ciudadano no ha sido informado de las acciones de la PAOT sino hasta que se le notifica. Desgraciadamente, en muchos expedientes no encontramos la cédula de notificación, razón por la cual optamos por utilizar la fecha del oficio, que en la gran mayoría de los casos se encuentra en los expedientes.



En 2006, en 41.76% de los casos la PAOT consiguió cumplir con el plazo establecido en la ley. Después de ese año, son muy pocas las denuncias en donde esto se logra: 11.11% en 2007, 7.8% en 2008 y 14.14% en 2011.

En términos de tiempo promedio para informar al denunciante de las diligencias, PAOT tuvo su mejor desempeño en 2006: 37.33 días hábiles, ligeramente por arriba del plazo establecido en la ley. En 2007, incrementa considerablemente, a 47.57 días hábiles, y luego desciende ligeramente los dos años siguientes para llegar a 43.67 en 2011.



El análisis de estas variables debe tomarse con cierta cautela. Si bien pueden dar cierta medida de la calidad de la atención al público de PAOT, no consideran la calidad de la información reportada al denunciante. Por ejemplo, en los casos más complejos, en los que el proceso de investigación necesariamente requiere más tiempo, puede resultar sumamente complicado reportar al denunciante avances sustantivos antes de 30 días hábiles. En este tipo de denuncias, no necesariamente sería deseable que la PAOT enviara un oficio al denunciante, si no contiene información verdaderamente relevante o sustantiva sobre el avance en las investigaciones.

3. 5. Formas de corrección de las afectaciones, causas de irresolución y fuentes de incertidumbre

En la base de datos de 2011 se incluyó la variable “¿Se corrigió el incumplimiento?”, que resulta fundamental para observar la efectividad de la PAOT, en términos de su contribución a la corrección efectiva de los incumplimientos y afectaciones detectados.

Las opciones de respuesta de esta variable permiten no sólo conocer en cuántos casos se corrigen o no las afectaciones, sino el seguimiento que se da a las resoluciones, es decir, en qué casos no es posible saber el resultado final del actuar institucional de la PAOT:

- No hubo violación evidente
- Se corrigió
- No se corrigió
- No es posible saberlo

Para el presente ejercicio, se consideró que esta variable podría ofrecer información todavía más valiosa, por ejemplo: sobre la medida en que se corrigen las afectaciones y cómo se logra este resultado; sobre las causas por las que los incumplimientos no se corrigen; y sobre las razones de la incertidumbre, es decir, por qué no es posible conocer el resultado final. Así, se agregaron las siguientes cuatro variables:

¿Por qué no es posible saberlo?	¿La corrección fue Total o Parcial?	¿Cómo se corrigió incumplimiento?	¿Por qué no se corrigió incumplimiento?
---------------------------------	-------------------------------------	-----------------------------------	---

De acuerdo con la información contenida en los expedientes, las posibles respuestas se caracterizaron del siguiente modo:

¿Por qué no es posible saberlo?
<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad no respondió • Depende de otra autoridad (y no se le solicita informar acciones ni resultados) • Respuesta insuficiente de autoridad • Se canaliza al denunciante a otra instancia

¿La corrección fue total o parcial?
--

- Total
- Parcial⁶

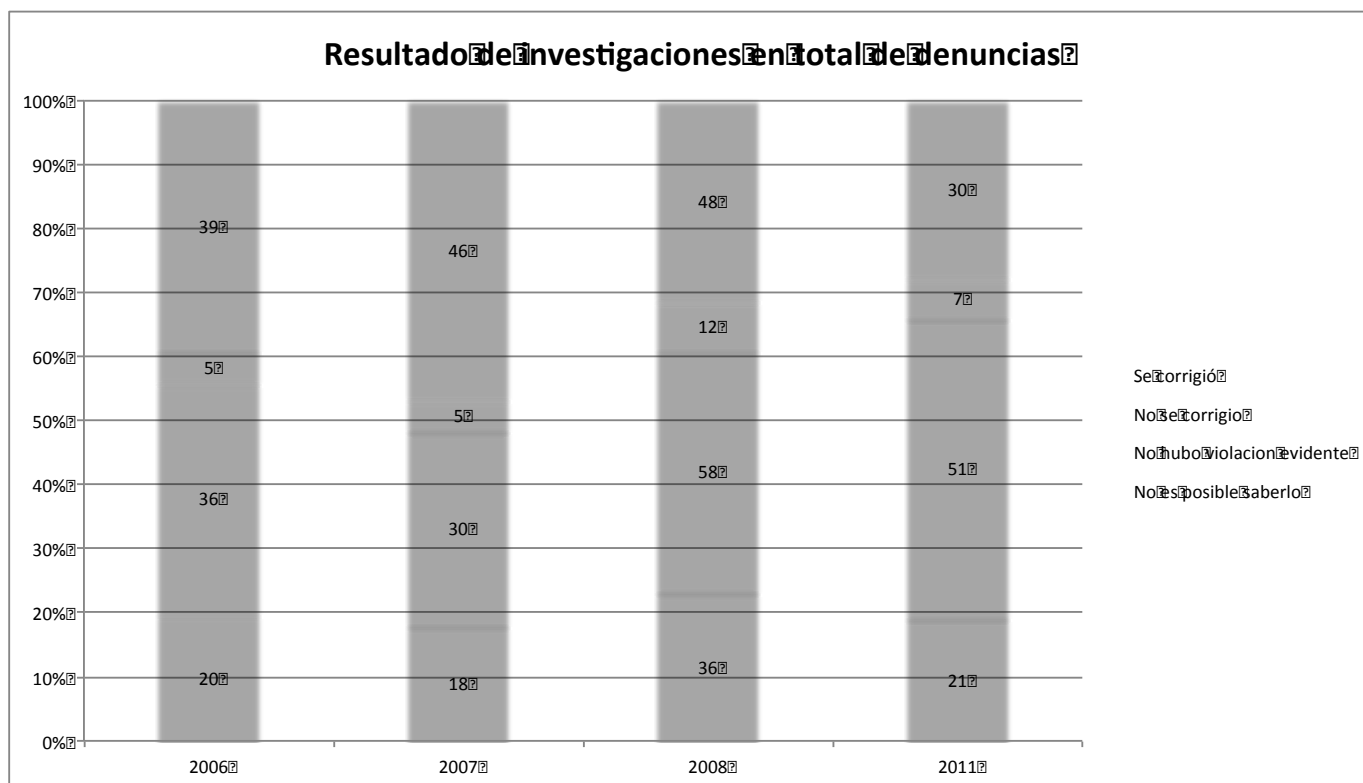
¿Cómo se corrigió el incumplimiento?

- Autoridad competente (no PAOT) atendió problema
- Clausura
- Cumplimiento voluntario / Denunciado cesó la actividad fuente de afectación
- Denunciado tramitó Licencia faltante
- Desaparición de hechos denunciados
- Multa
- Multa + Clausura
- PAOT resolvió afectación
- Resarcimiento voluntario de daño

¿Por qué no se corrigió el incumplimiento?

- Autoridad afirma no tener elementos para actuar / no comparte criterio PAOT
- Autoridad responsable no acató / atendió resolución PAOT
- Denunciado desacató acto administrativo
- Desistimiento del denunciante
- No se pudo identificar al responsable
- Se interpuso juicio contra el acto de la autoridad

⁶ En los casos en los que el cumplimiento fue parcial, se llenó tanto la casilla correspondiente a la variable “¿Cómo se corrigió el cumplimiento?”, como la casilla “¿Por qué no se corrigió el incumplimiento?”. Esto, para registrar la forma como se corrigió (parcialmente) la afectación y la causa de que no se haya resuelto totalmente.



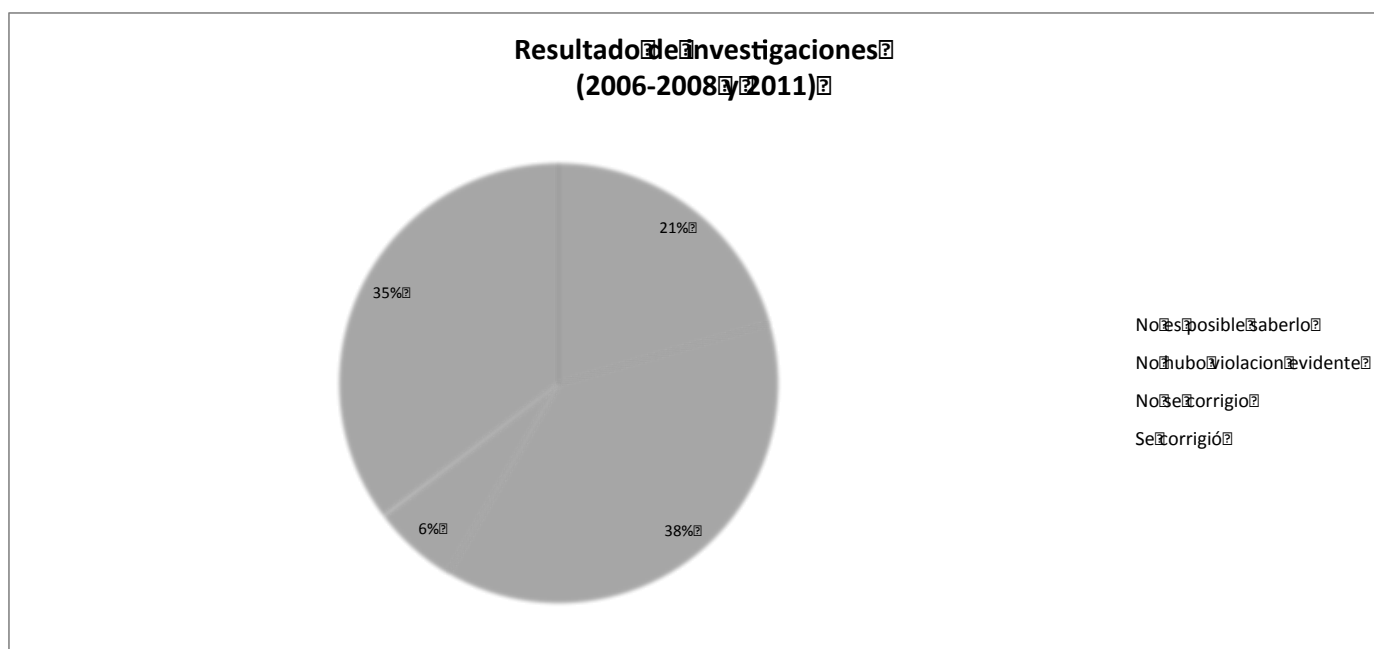
Medida en estos términos, a partir de 2007 la efectividad de la PAOT parece descender de manera constante. En 2006, del total de denuncias atendidas por la Procuraduría se corrigieron el 39%, cifra que incrementó a 46.46% en 2007. A partir de ese año, la tasa de corrección desciende a 31.17% en 2008 y en 2011 llega a un mínimo de 27.52%.

En el mismo sentido, la proporción de denuncias en las que no se corrigió la afectación incrementó en el último par de años analizado: de 5% en 2006 y 2007, pasó a 7.79 y 6.42% en 2008 y 2011, respectivamente.

Llama la atención que son mínimos los casos en los que se sabe con certeza que el incumplimiento no se corrigió. Mucho mayor peso tienen los casos en los que no es posible saber el resultado de la investigación: 20% en 2006, 18.8% en 2007, 23.38% en 2008 y 19.27% en 2011. Con ligeras

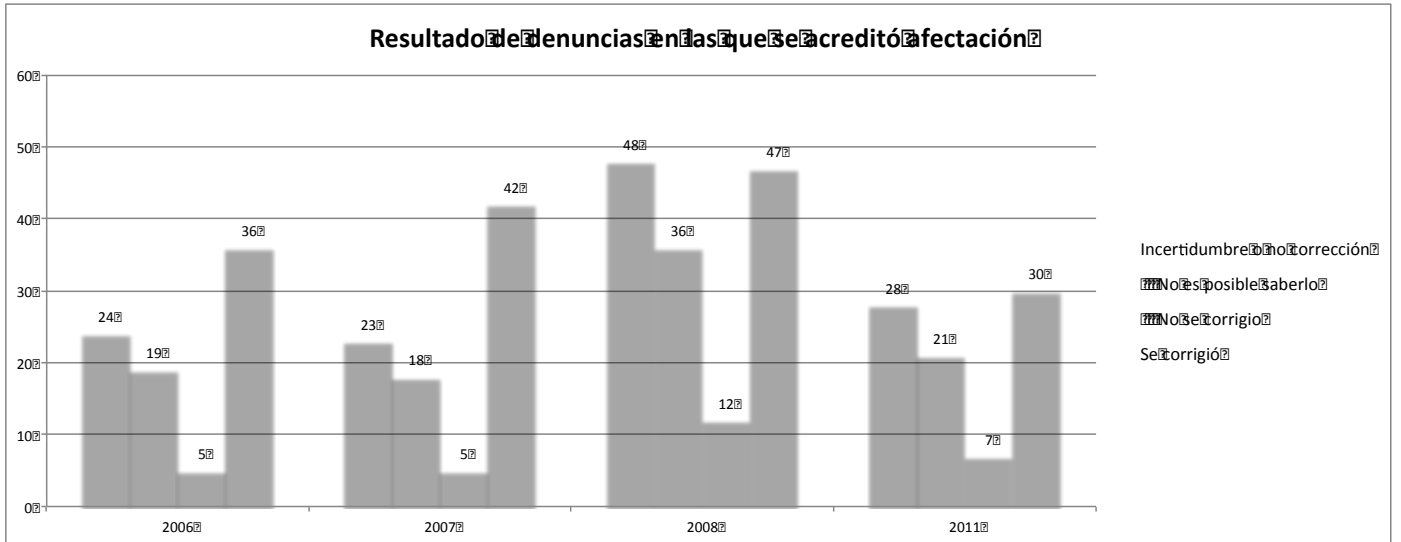
oscilaciones, los niveles de incertidumbre sobre la corrección de las afectaciones se mantienen estables, rondando el 20%.

No obstante, la proporción de casos en los que hubo corrección de la afectación se mantiene en todos los años por encima de la suma de las tasas de no corrección e incertidumbre. Esto habla de que la PAOT mantiene niveles aceptables de efectividad.



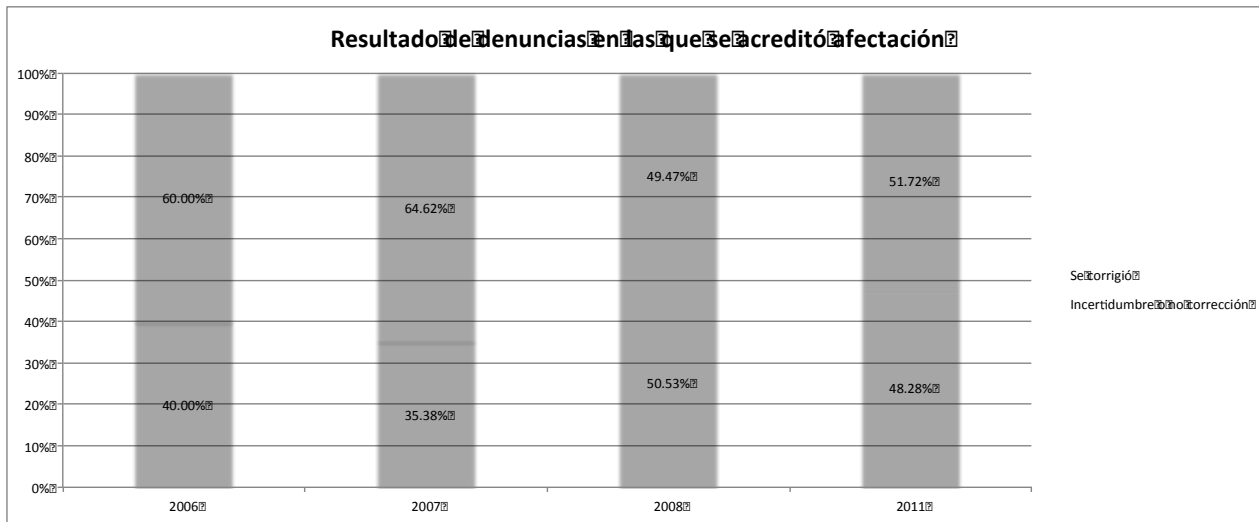
Si descontamos del análisis los casos en los que no hubo violación evidente (que para la totalidad de los años es de 38%), y consideramos únicamente los casos en los que se acreditó alguna afectación,⁷ el panorama se vuelve más claro.

⁷ Consideramos “casos en los que hubo alguna afectación”, tanto aquellos en los que se acreditó alguna de las afectaciones denunciadas originalmente, como aquellos en los que se acreditó una afectación adicional (variable nueva). Es decir, en términos de la base de datos, contamos los casos en los que se responde “Sí” a la variable “¿Hubo afectación?; pero también aquellos en que se responde “No” a dicha variable, pero “Sí” en “¿Se detectó afectación no denunciada originalmente?”. Hay una diferencia entre el total de casos corregidos en los casos donde se detectó alguna afectación (155), y el total de casos corregidos en los años 2006, 2007, 2008 y 2011 (162). Esto se debe a que hubo 7 casos en los que los investigadores registraron que no hubo afectación, pero sí corrección. Se trata de situaciones en las que PAOT no logró corroborar la existencia de una afectación, por ejemplo, porque desaparecieron los hechos denunciados antes de la visita de inspección. Sin embargo se registró que hubo corrección, puesto que hay indicios de que la afectación existió, aún cuando PAOT no logró corroborarlo fehacientemente.

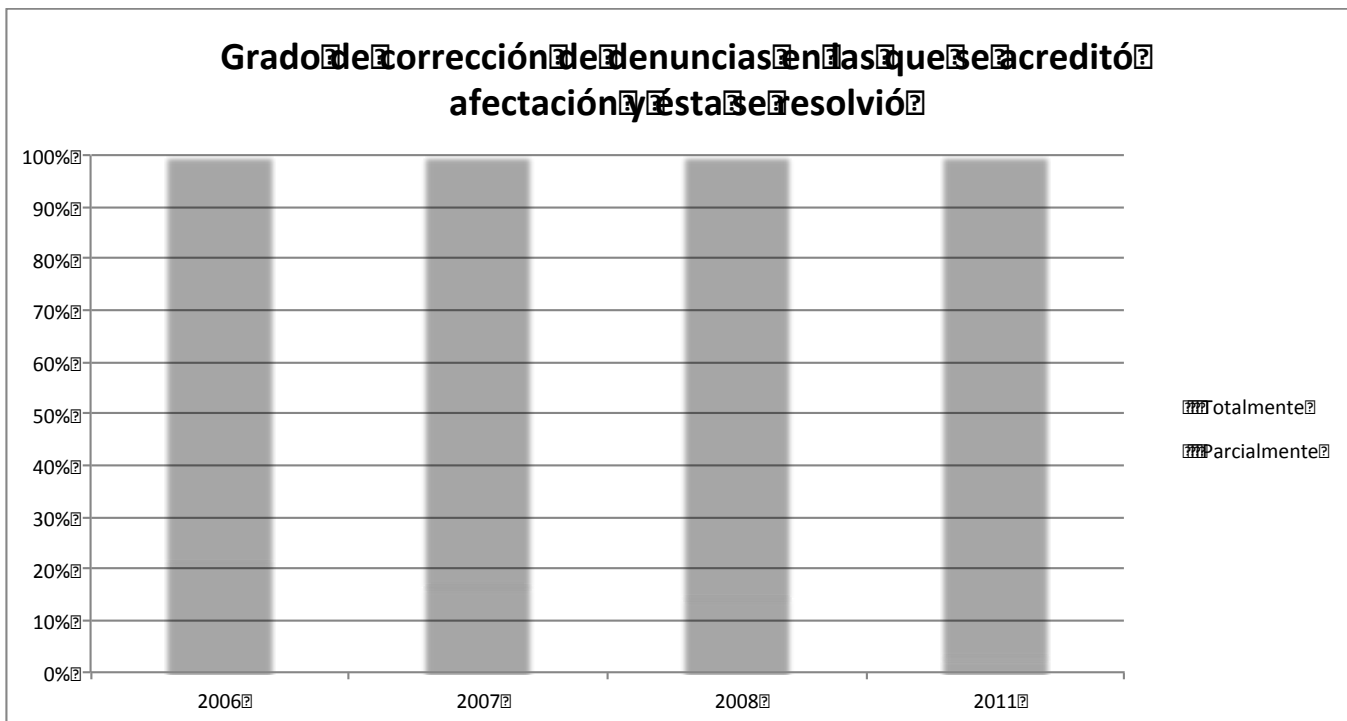


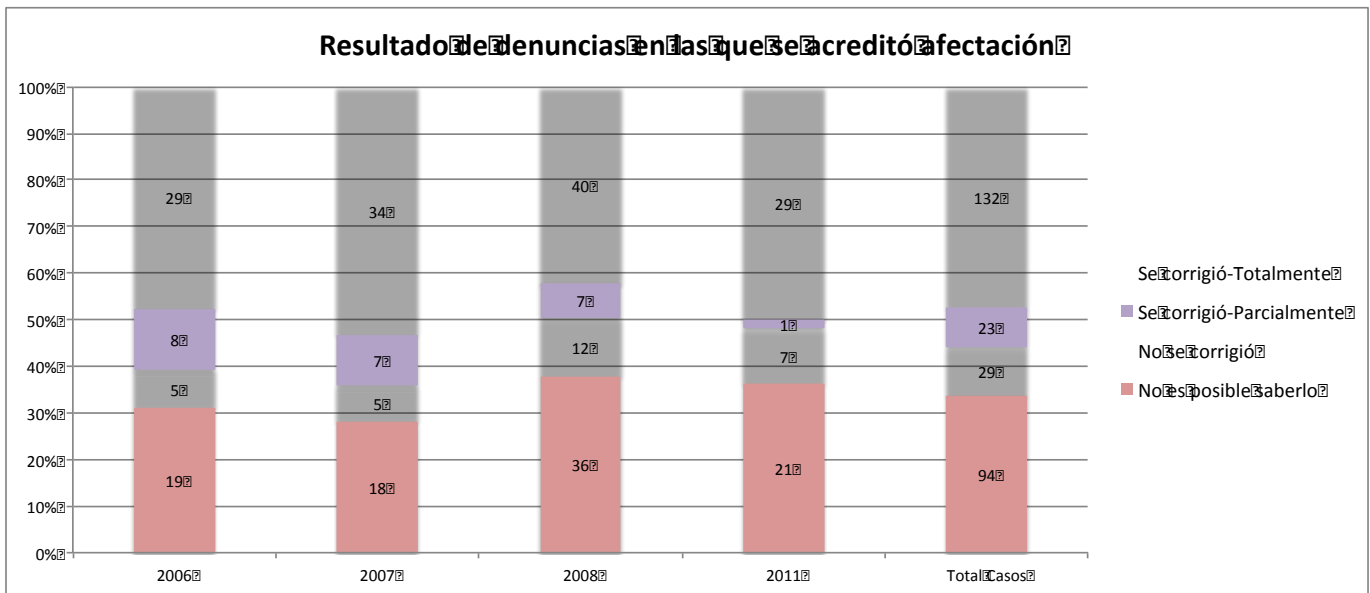
En esta gráfica (arriba), además de descontar los casos donde un hubo violación evidente, incluimos una barra, “Incertidumbre o no corrección”, que representa la suma de “no se corrigió” y “se corrigió”.

Del año 2006 al 2007, incrementó la distancia entre la proporción de casos corregidos y aquellos en los que hay incertidumbre o no se corrigieron. Esta tendencia se revierte en 2008: de hecho fueron pocos más los casos en donde hubo incertidumbre o no corrección, que aquellos en los que se resolvió la afectación. En 2011, ambos grupos de casos se mantienen en una proporción casi idéntica.



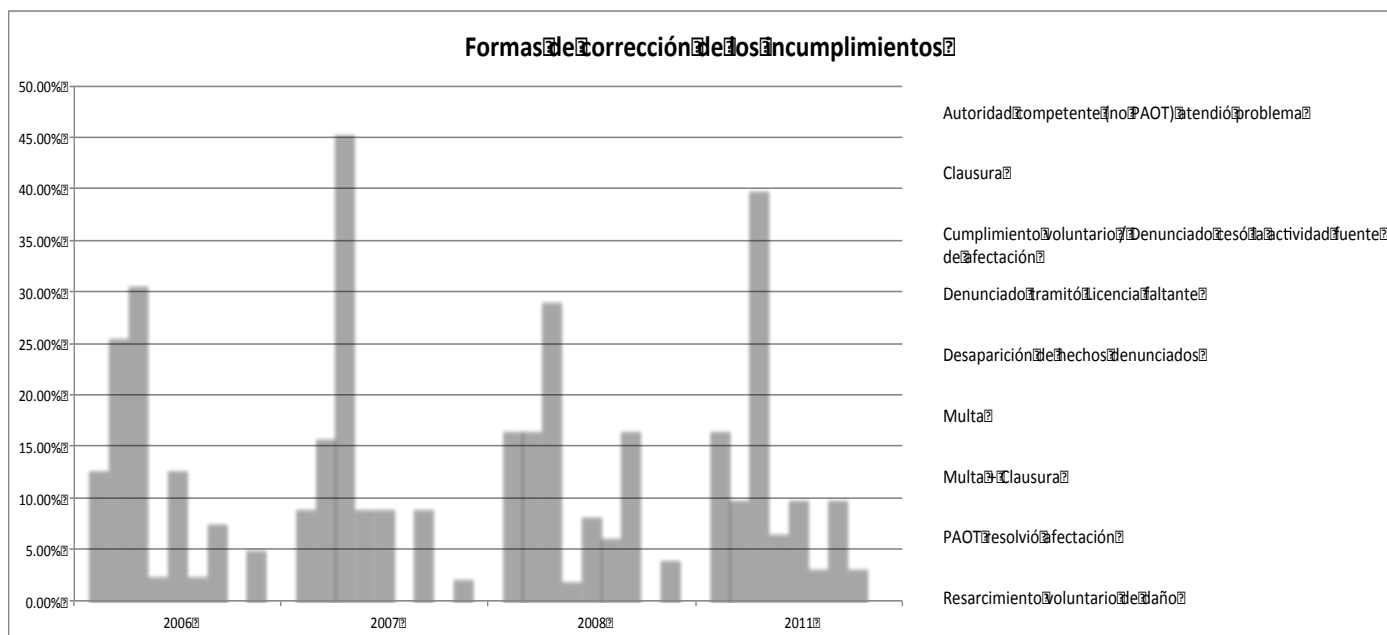
No obstante lo anterior, si se distinguen los casos en los que hay corrección total de los que se corrigen parcialmente, notamos que la proporción de denuncias en las que la afectación se soluciona completamente, ha tendido a incrementar de manera constante; para 2011, prácticamente todos los casos en los que hubo corrección, ésta fue total (con excepción de uno).





No solamente importa conocer con qué frecuencia las afectaciones se corrigen, no se corrigen o no es posible saberlo. Es igualmente importante saber cómo se corrigen, por qué no se corrigen y cuáles son las causas de la incertidumbre. Se trata no solamente de tener alguna medida del impacto efectivo de la PAOT sobre las problemáticas ambientales y urbanas que atiende; también es deseable contar con información que eventualmente permita generar diagnósticos sobre los factores que inciden en los niveles de eficacia de la Procuraduría.

Analizar cuáles son las formas más frecuentes mediante las cuales se corrigen los incumplimientos, nos puede dar algunos indicios sobre cuáles son los tipos de acción más efectivos de las autoridades ambientales y territoriales.

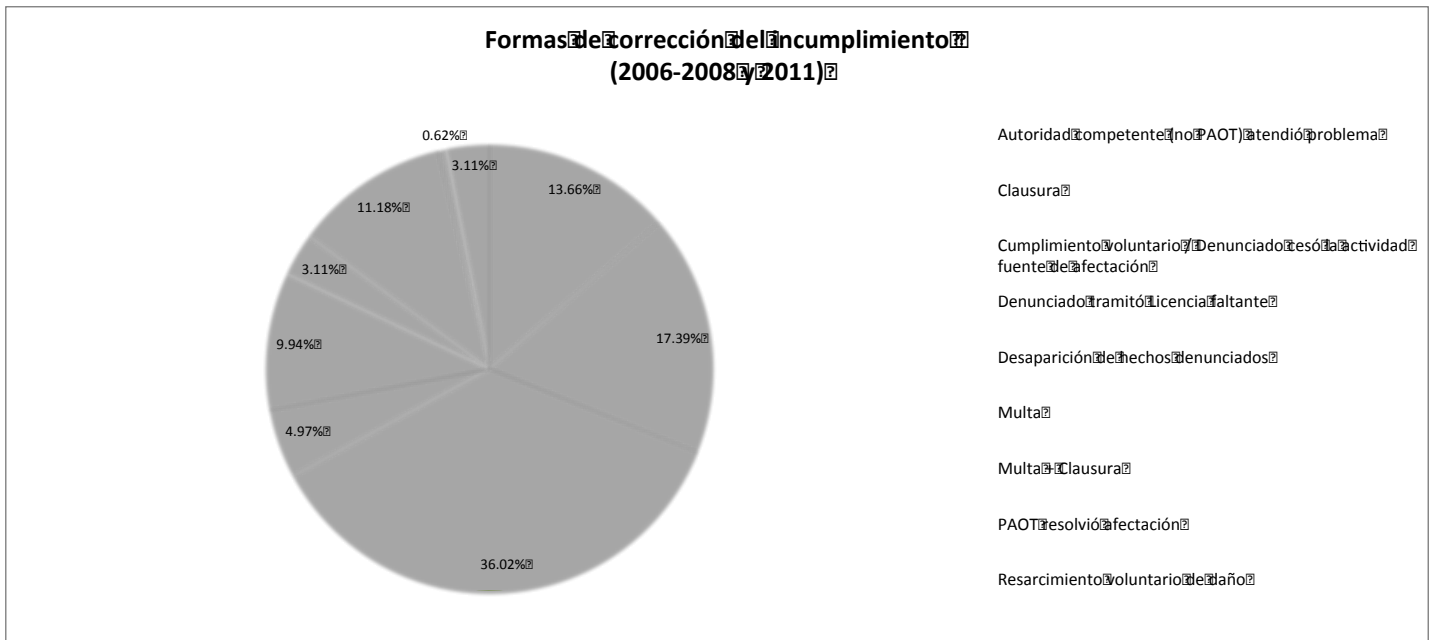


Observamos que en todos los años, el cumplimiento voluntario y/o la desaparición de los hechos denunciados es por mucho la principal forma de corrección.

Aquí se observa un fenómeno importante que refleja la capacidad institucional de la PAOT para resolver afectaciones. En muchos casos, la sola presencia de los investigadores de PAOT en el lugar de los hechos sirve como un disuasivo muy efectivo: los denunciados, al darse cuenta de que están incumpliendo la normatividad y de que hay una autoridad tomando cartas en el asunto, en muchos casos cumplen voluntariamente con la normatividad o dejan de realizar las actividades fuentes de afectación.

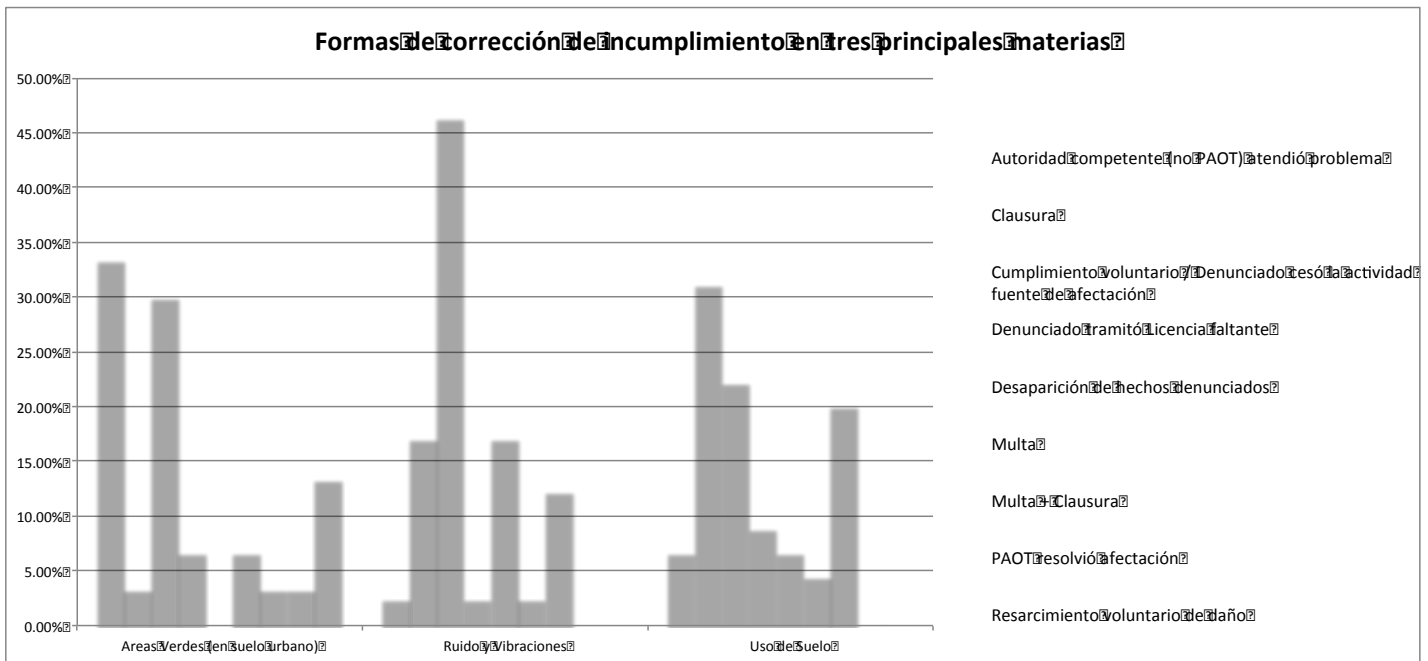
Estos datos nos permiten apuntar que las visitas de inspección de la PAOT, es decir, la presencia física de la institución en el punto geográfico donde se origina la denuncia, no sólo tiene la función de recabar información para alimentar la investigación. También tiene una función disuasiva y correctiva muy importante.

La segunda forma de corrección más efectiva es en casi todos los años la clausura (en 2008 empata con “autoridad competente atendió el problema” y en 2011 se encuentra por debajo de ésta). También tiene una presencia importante en todos los años la atención del problema por parte de la autoridad competente, como factor de corrección del incumplimiento.

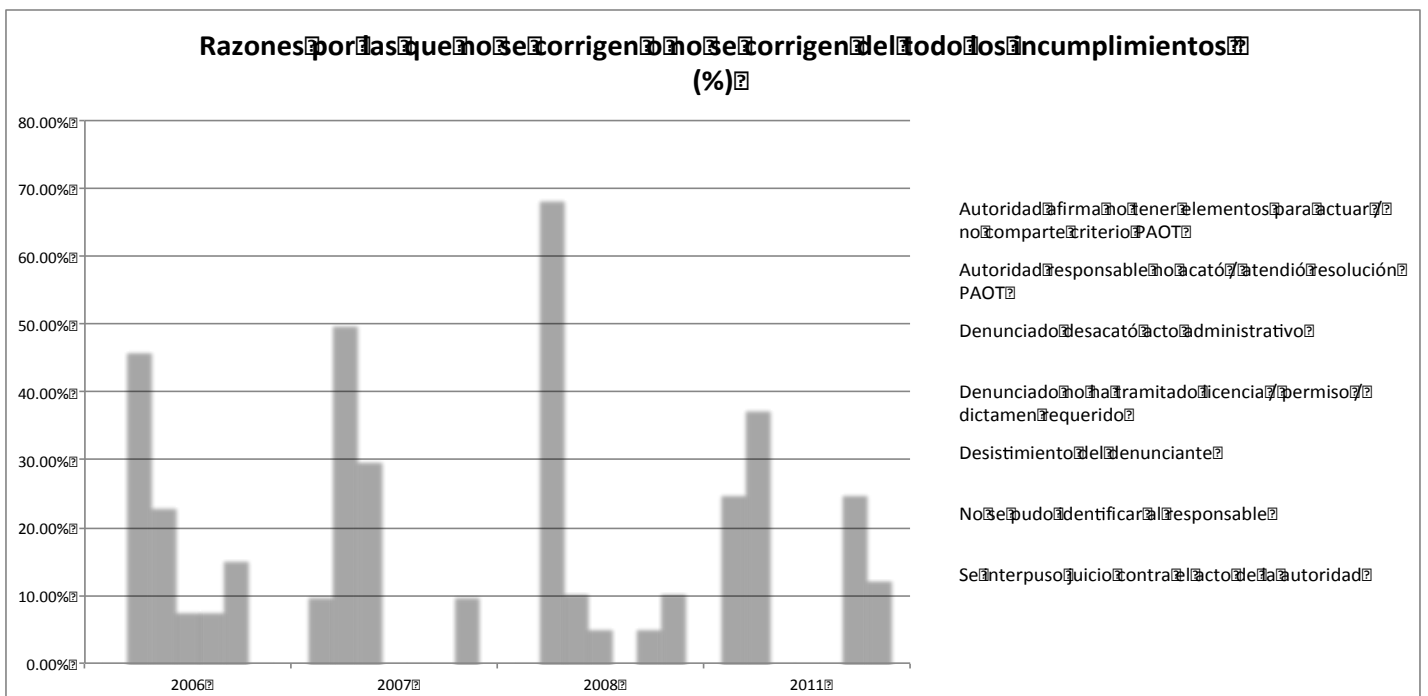


Claramente, agregando todos los años, estas tres formas de corrección son las principales (suman el 67%) y de manera muy preponderante el cumplimiento voluntario, que incluso es más recurrente que las otras dos sumadas.

Por materia, vemos que en las denuncias sobre áreas verdes, las afectaciones se corrigen, principalmente, porque alguna otra autoridad competente acata la resolución de PAOT y atiende el problema. El cumplimiento voluntario es el segundo en frecuencia.



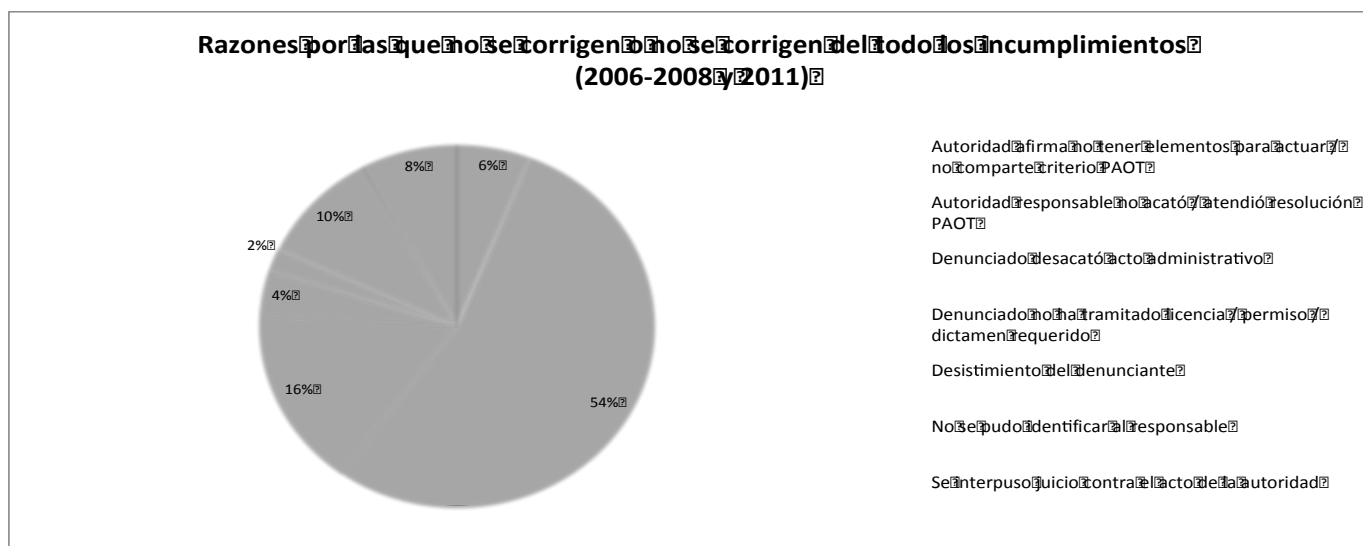
Las denuncias por ruido y vibraciones se resuelven sobre todo por cumplimiento voluntario. En cuanto a las denuncias por uso de suelo, llama la atención, aunque no sorprende, que se corrijan sobre todo mediante la clausura de la obra o el establecimiento. Aunque también llama la atención que en esta materia, la disuasión (cumplimiento voluntario) también parece ser una estrategia efectiva.



En lo que respecta a las razones por las que no se corrigen o no se corrigen del todo⁸ los incumplimientos, en todos los años es claramente predominante la causa “Autoridad responsable no acató / atendió resolución PAOT. Esta situación se vuelve más frecuente de 2006 a 2008 (pasa de 46.15% a 68.42%) y luego reduce sustancialmente su recurrencia en 2011 (37.5%).

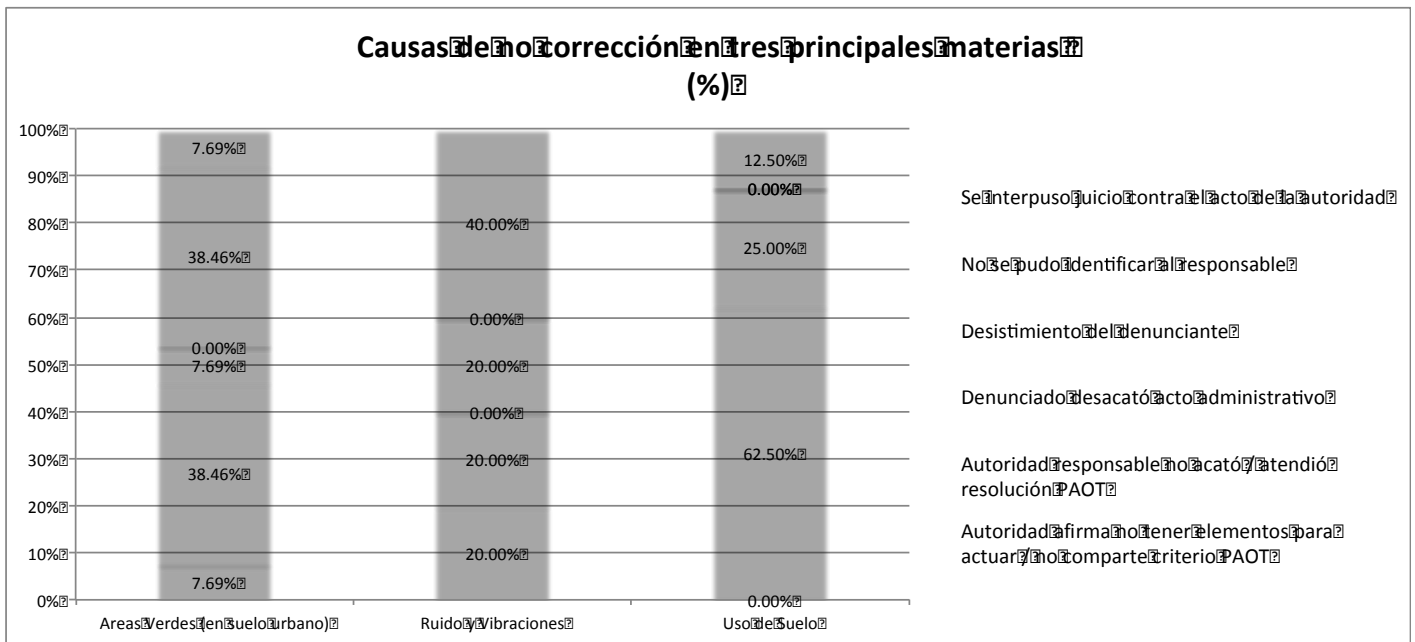
En 2006 y 2007, fue también un factor importante para que no se corrigieran las afectaciones, el desacato por parte de los denunciados de algún acto administrativo.

Vistos en conjunto los cuatro años, es evidente que la principal causa de no corrección de las afectaciones es el desacato o la inatención de las resoluciones de PAOT por parte de alguna autoridad (54%). Este motivo, sumado al desacato por parte de los denunciados de algún acto administrativo, dan cuenta del 70% de las denuncias en las que no se logra solucionar la afectación.

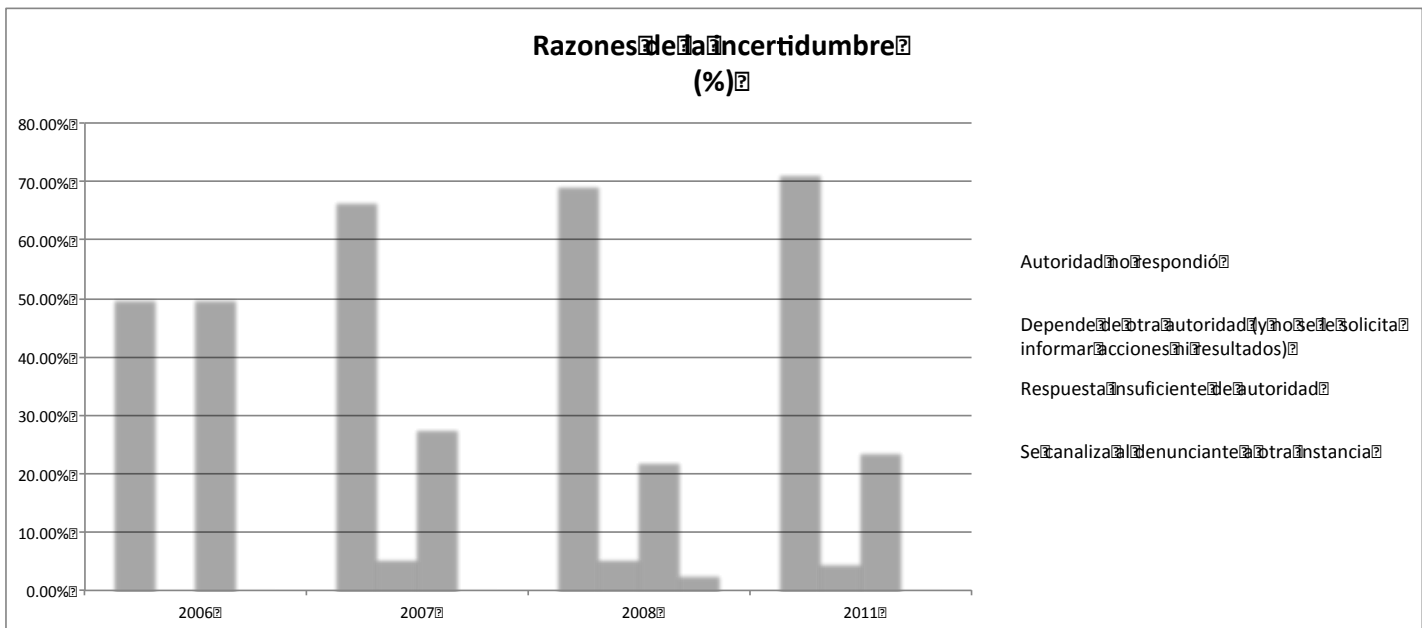


La siguiente gráfica muestra las causas de no corrección más recurrentes en las tres principales materias, es decir, las que más denuncias generan. No podemos extraer ninguna conclusión, puesto que los casos en que se sabe que no se corrigió la afectación son muy pocos. Al dividirlos por materias, en cada una de éstas tenemos muy pocos datos como para que el análisis sea significativo.

⁸ En este análisis consideramos no sólo los 29 casos en los que el expediente señala con certeza que no se corrigió el cumplimiento; además incluimos las razones por las que, en 21 denuncias, la afectación no se corrigió totalmente (fue parcial).



Más interesante es el análisis de las causas de la incertidumbre en las denuncias en las que no es posible saber si se corrigió o no la afectación, que como vimos representan una proporción muy importante de los casos, el 21%.



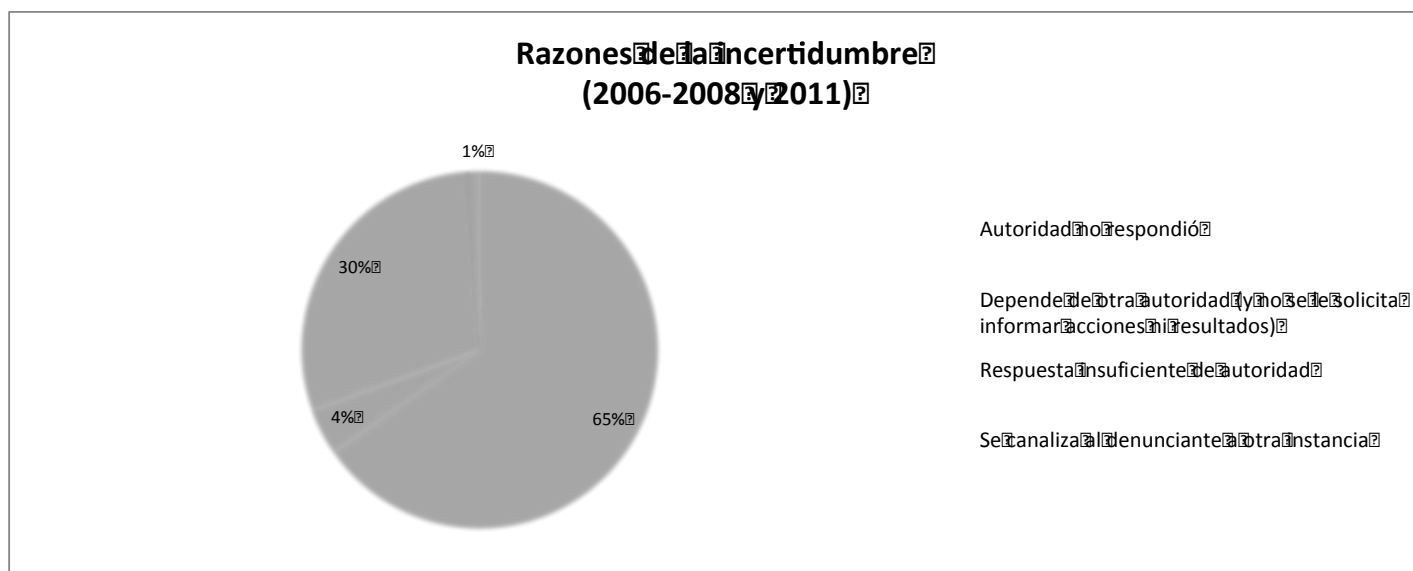
En todos los años (excepto en 2008, cuando “respuesta insuficiente” fue igualmente recurrente), la principal causa de incertidumbre es la falta de respuesta, por parte de alguna autoridad, a las

resoluciones de PAOT. Más aún, al parecer esta conducta de la autoridad se ha vuelto cada vez más recurrente a lo largo de los años estudiados. La segunda causa de incertidumbre es en todos los años (menos en 2008) la “respuesta insuficiente de la autoridad” a las resoluciones de PAOT.

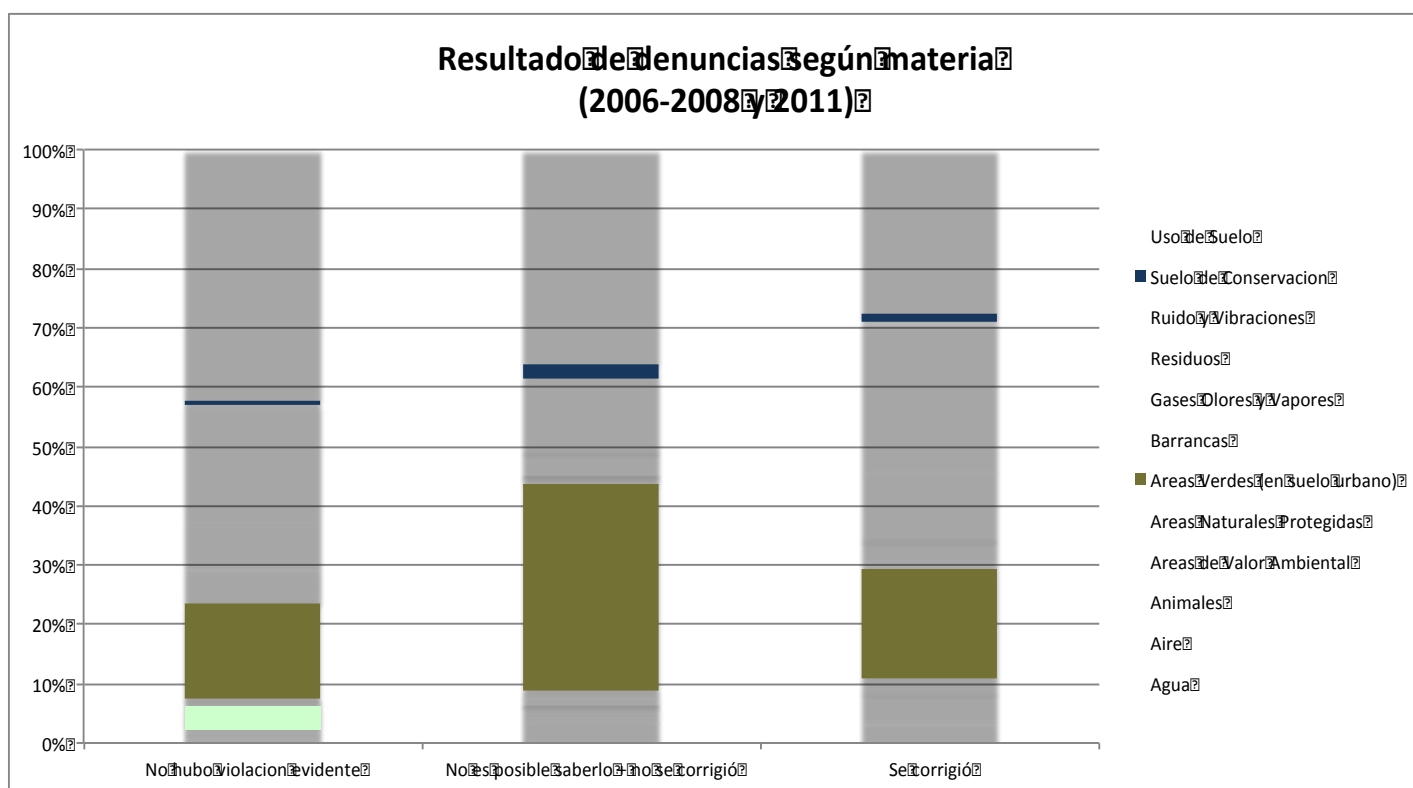
“Autoridad no respondió” se refiere a aquellos casos en que la PAOT emite una resolución administrativa mediante la cual solicita a la autoridad competente realizar determinada acción para corregir el problema; ésta no responde y, por consiguiente, no es posible saber si la acción correctiva se llevó a cabo. “Respuesta insuficiente de la autoridad” se refiere a los casos en que la autoridad requerida emite una respuesta (hay un oficio) a la resolución de la PAOT; sin embargo, el contenido de dicha respuesta es insuficiente para saber si la acción correctiva efectivamente se llevó a cabo.

Consideramos importante distinguir ambos tipos de conducta de las autoridades frente a las resoluciones de PAOT, por la siguiente razón. El hecho de que exista una respuesta, aunque insuficiente, indica que la autoridad solicitada le atribuye un mínimo de importancia a la resolución de la PAOT. Cuando menos se ha dado por enterada de la existencia del problema, y podemos suponer que ese solo hecho incrementa ligeramente la probabilidad de que eventualmente se corrija. Finalmente, por lo general es más grave no responder una resolución que hacerlo de manera insatisfactoria.

En cualquier caso, sobresale el que prácticamente en la totalidad de las denuncias en que no es posible saber si se corrigió el incumplimiento (95%), la causa de la incertidumbre es que la autoridad no dio respuesta a la resolución de la PAOT, o ésta fue insuficiente.



Aunque evidentemente no es posible afirmarlo, es probable que en una buena parte de las denuncias cuyo resultado desconocemos porque una autoridad no respondió, o respondió insuficientemente la resolución de PAOT, la afectación no haya sido corregida. Sería lo más lógico esperar que una autoridad que atiende una resolución de PAOT, le informe a ésta de sus acciones. Es difícil pensar en otras razones por las cuáles, en un número tan elevado de casos, las autoridades atenderían la resolución de PAOT pero no informarían a ésta que lo hicieron. Esto debe tenerse en cuenta al evaluar el impacto efectivo de las acciones de la PAOT. No obstante, en estos casos no es posible afirmar nada, con plena certeza, sobre la corrección o no de la afectación.



Finalmente, agregando todos los años, podemos ver que áreas verdes es la materia en la cual con mayor frecuencia (42.57% de los casos) hay denuncias en las que no hubo corrección o no es posible saber el resultado. En uso de suelo, esto ocurre en el 27.44% de los casos, aunque en términos de

denuncias recibidas es la principal materia. Es claro que áreas verdes es la materia en la que PAOT encuentra más dificultades para lograr la corrección de afectaciones.

Por el contrario, ruido y vibraciones es la materia en donde PAOT tiene mayor efectividad en la corrección de afectaciones, aún cuando es la tercera en importancia en términos de denuncias recibidas. Aquí encontramos una disonancia entre las materias donde la Procuraduría tiene mayor efectividad, y aquellas que podrían considerarse prioritarias desde el punto de vista de denuncias recibidas.

Llama la atención que ruido y vibraciones, la materia donde más efectividad tiene PAOT (45.56%), sea también en la que más frecuente es el cumplimiento voluntario como solución. Igualmente, de estas tres materias, áreas verdes ocupa el segundo lugar en cuanto a frecuencia del cumplimiento voluntario; también es la segunda en términos de efectividad de la PAOT (29.7%). Uso de suelo es la tercer materia en la que PAOT tiene mayor tasa de corrección (27.44%), y también la tercera en cuanto a la recurrencia del cumplimiento voluntario.

Parecería que la eficacia de la PAOT se encuentra estrechamente asociada a su capacidad de promover el cumplimiento voluntario entre los denunciados. Es posible que cuando la solución del problema requiera de otros tipos de acción, y por consiguiente la intervención de otras autoridades, la eficacia de la PAOT disminuya. Esta hipótesis la exploraremos en el capítulo 3.7 de este documento. Esto refuerza la observación que hicimos antes, acerca de la importancia del proceso de investigación de la PAOT y su presencia institucional en el terreno, como factor disuasivo y correctivo.

3.6. Cooperación interinstitucional durante las investigaciones

Por su naturaleza, la PAOT es una institución cuyo desempeño y niveles de eficacia dependen, en buena medida, de la disposición de otras autoridades a cooperar con ella. En numerosas denuncias, durante el proceso de investigación la Procuraduría solicita información o visitas de inspección a otras dependencias que le resultan indispensables para determinar si existe algún incumplimiento de la normatividad.

Un sistema de indicadores del desempeño institucional de la PAOT necesariamente estará incompleto, si no toma en cuenta la influencia del factor interinstitucional. No se trata solamente de ponderar el peso de este factor en la gestión de la Procuraduría. Se trata también de dar cuenta de los límites que enfrenta la institución para mejorar sus niveles de desempeño, es decir, en qué medida su eficacia y rendimiento se ven afectados por factores exógenos. Finalmente, identificar este tipo de factores externos y posibles cuellos de botella, resulta indispensable para diseñar estrategias específicas de coordinación interinstitucional.

Es por esta razón que se agregó a la base de datos una serie de variables diseñadas para medir la frecuencia y el tipo de interacción que tiene la PAOT con otras instituciones, **durante** el proceso de sus investigaciones. Las variables agregadas fueron catorce, a saber:

¿Durante investigación PAOT requirió intervención de otra autoridad?

Autoridad Coadyuvante 1	Tipo de solicitud a autoridad 1	¿Autoridad respondió solicitud PAOT 1?	Meses transcurridos para respuesta a solicitud 1
-------------------------	---------------------------------	--	--

Autoridad Coadyuvante 2	Tipo de solicitud a autoridad 2	¿Autoridad respondió solicitud PAOT 2?	Meses transcurridos para respuesta a solicitud 2
-------------------------	---------------------------------	--	--

Autoridad Coadyuvante 3	Tipo de solicitud a autoridad 3	¿Autoridad respondió solicitud PAOT 3?	Meses transcurridos para respuesta a solicitud 3
-------------------------	---------------------------------	--	--

¿Ministerio Público?

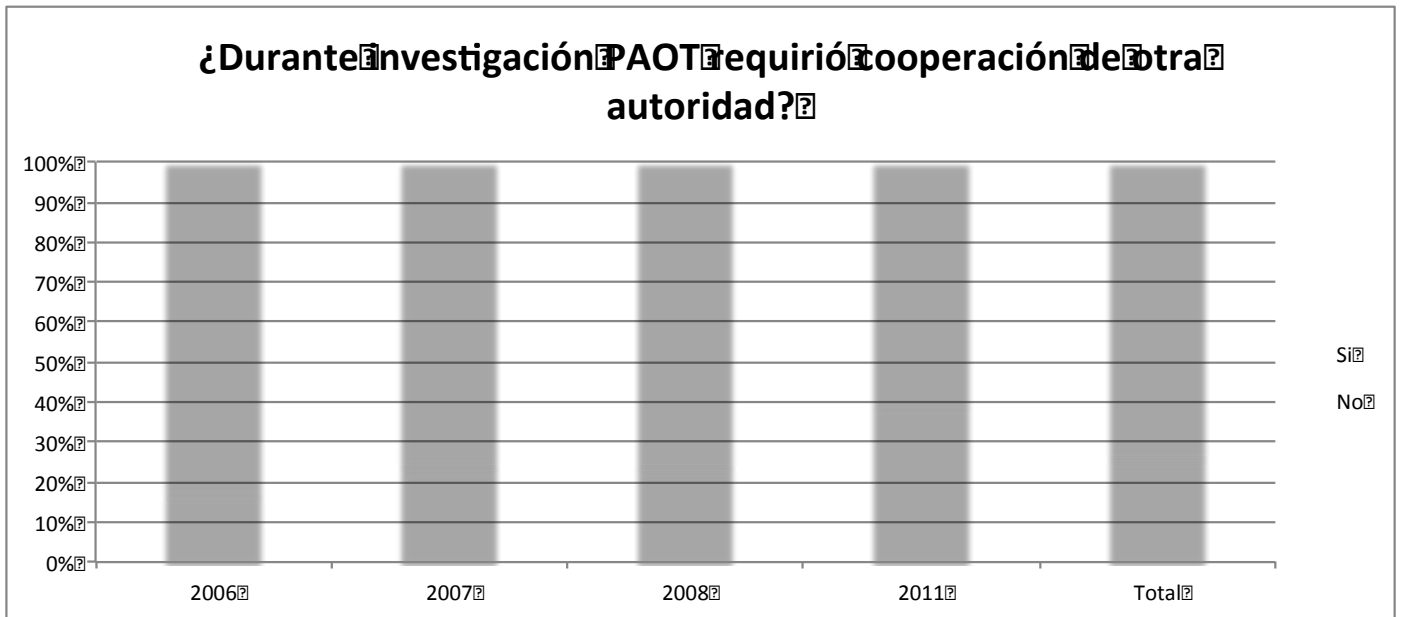
Como puede verse, cuatro de las variables se repiten tres veces, para capturar información de hasta tres autoridades a las que la PAOT les hace alguna solicitud en el transcurso de la investigación. En este sentido, en realidad fueron seis las variables que se añadieron.

Es importante señalar que en algunas denuncias, la PAOT necesita hacer solicitudes a más de tres autoridades. Evidentemente en la base de datos sería imposible capturar todas y cada una de estas interacciones de la Procuraduría con otras instancias. En estos casos, se seleccionaron y capturaron las tres solicitudes que se consideraron más relevantes para la investigación de PAOT.⁹

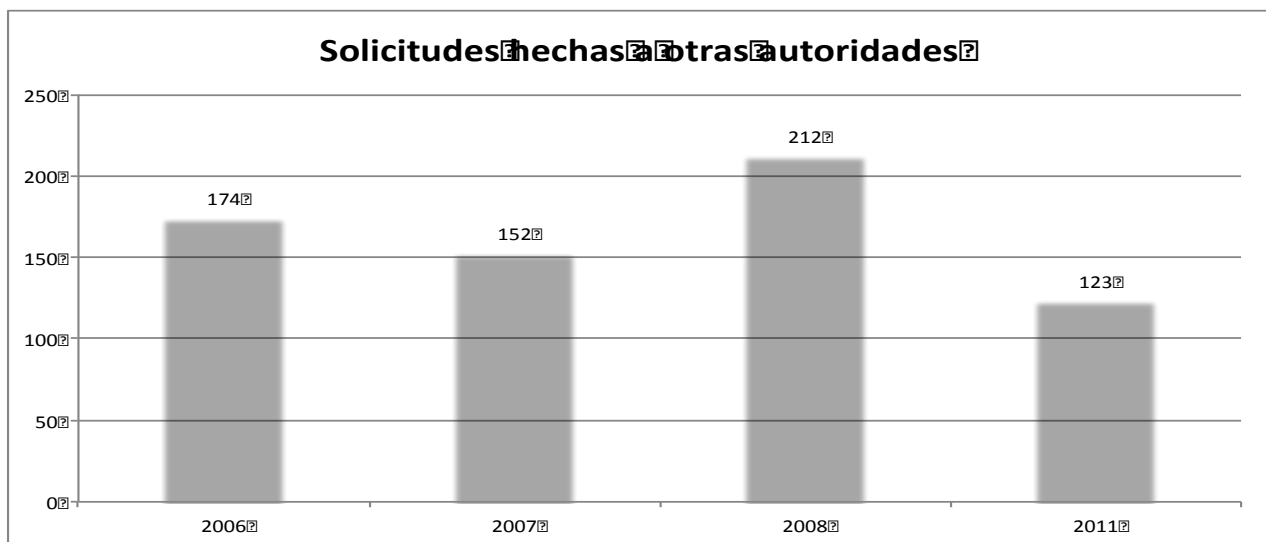
La siguiente gráfica ilustra con claridad la medida en que PAOT requiere apoyarse en otras autoridades en el transcurso de sus investigaciones. En todos los años, en la mayoría de las denuncias atendidas fue necesario hacer alguna solicitud a otra autoridad, aunque pareciera a haber una tendencia a la baja en la proporción de casos que requieren cooperación institucional. En 2006, en el 83% de las denuncias

⁹ En los casos en los que las casillas disponibles resultaron insuficientes, y hubo dos o tres solicitudes de información a la misma autoridad, se contaron como una misma y se promediaron los tiempos de respuesta. Cuando a pesar de este procedimiento las casillas resultaron insuficientes, los investigadores tuvieron que jerarquizar las solicitudes y elegir las tres que consideraron más importantes.

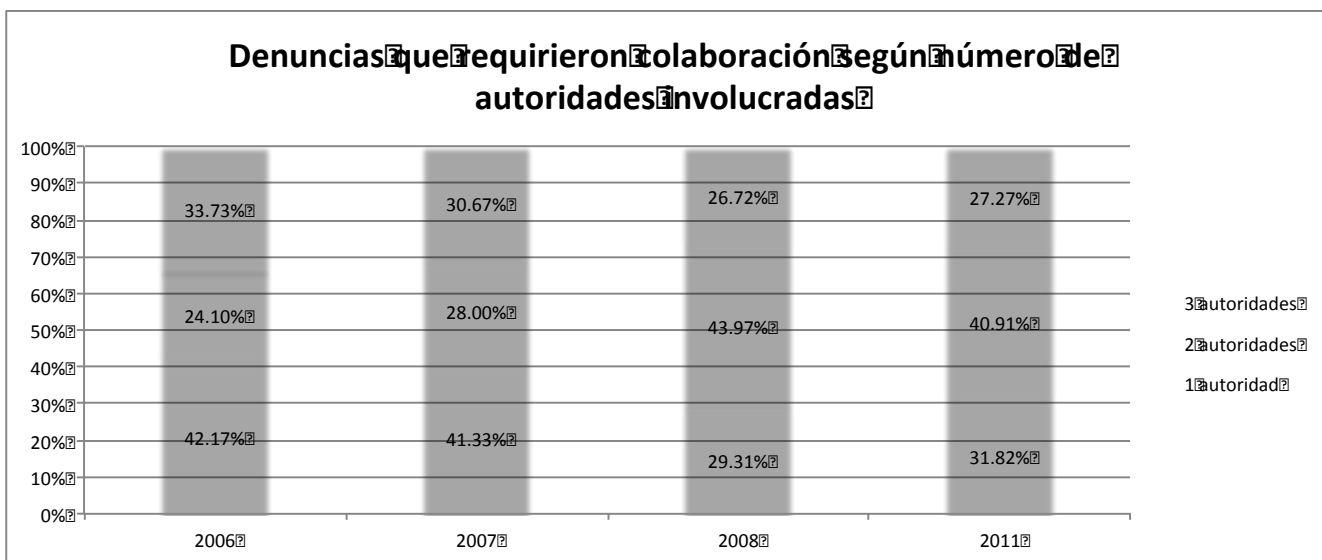
atendidas la PAOT solicitó la colaboración de otra autoridad; la cifra disminuyó a 76% en 2007 y 2008, y a 61% en 2011.



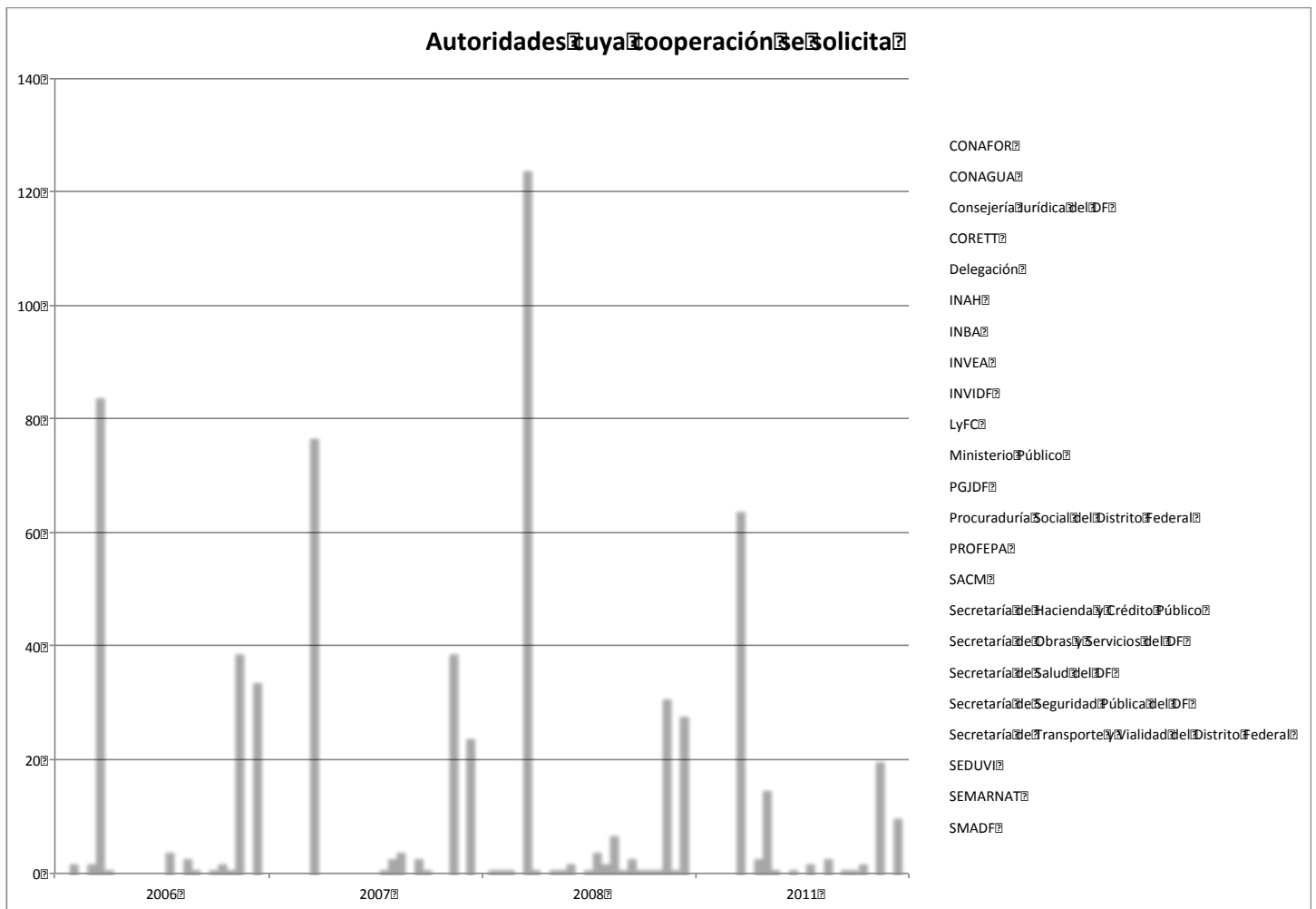
Si se toma la suma de solicitudes registradas en la base de datos –considerando que en una misma denuncia puede hacerse más de una-, la tendencia a la baja no es tan clara, aunque el número de solicitudes reduce sustancialmente de 2008 a 2011, que representa el punto mínimo del periodo.



Aunque pareciera que la cantidad de denuncias en las que PAOT requiere de cooperación interinstitucional, así como la cantidad de solicitudes anuales, han disminuido de 2006 a 2011, pareciera que en cambio la intensidad de las interacciones interinstitucionales ha incrementado. Nos referimos a que ha aumentado de manera más o menos constante la proporción de casos que requieren la intervención de más de una autoridad.



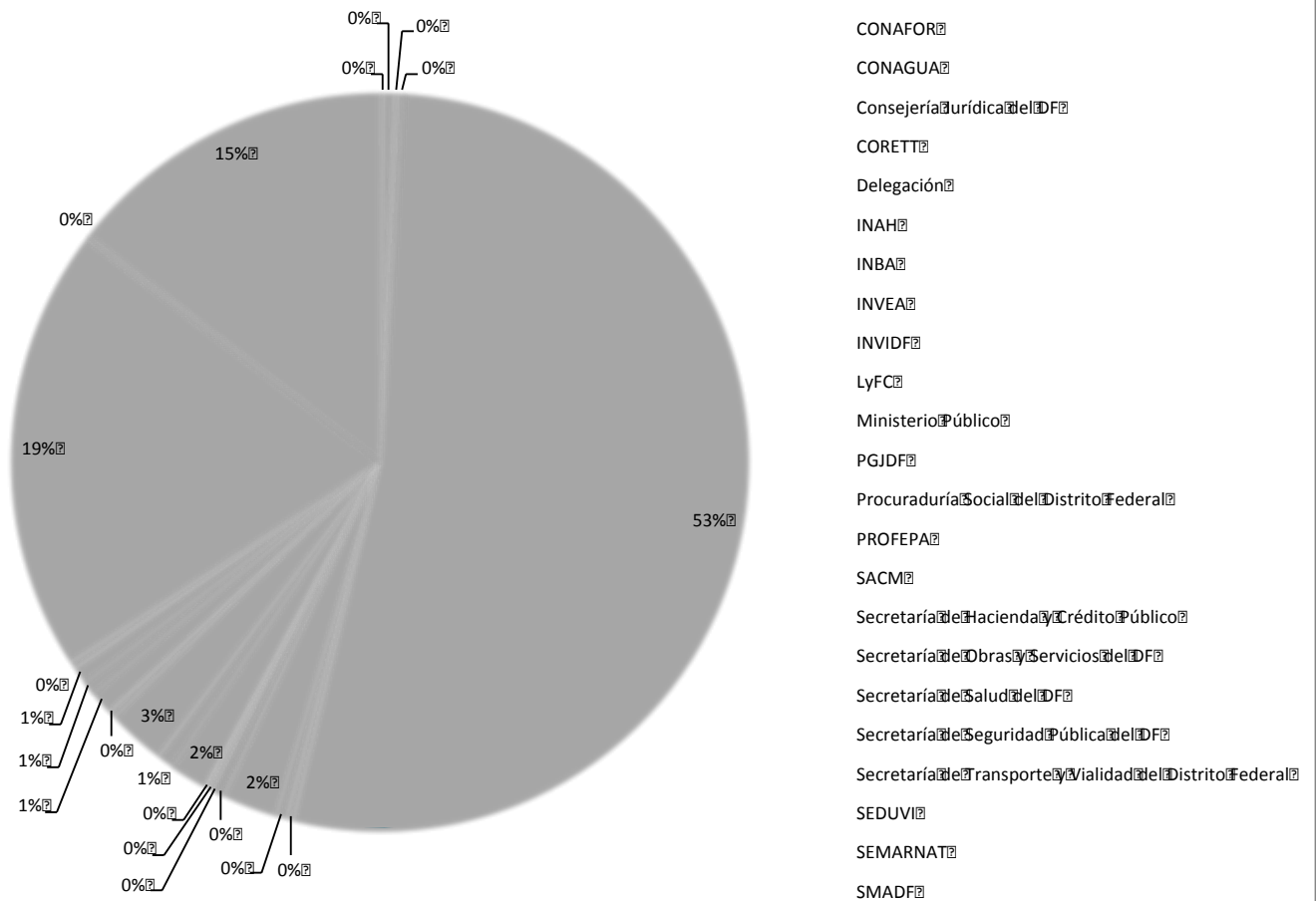
En el último par de años se redujo la proporción de denuncias que requieren la intervención de 1 y 3 autoridades, y aumentaron los casos en que intervienen 2.



¿Qué autoridades son las que más solicitudes reciben de PAOT durante las investigaciones? En todos los años, son las Delegaciones las que reciben la abrumadora mayoría de las solicitudes. En segundo lugar se encuentra la SEDUVI y en tercero la SMADF.

Sin duda estas tres instituciones, y principalmente las autoridades delegacionales, son los actores clave durante las investigaciones de PAOT. Para todos los años en conjunto, estas tres instancias concentran el 87% de las solicitudes: las Delegaciones el 53%, la SEDUVI el 19% y la SMADF el 15%.

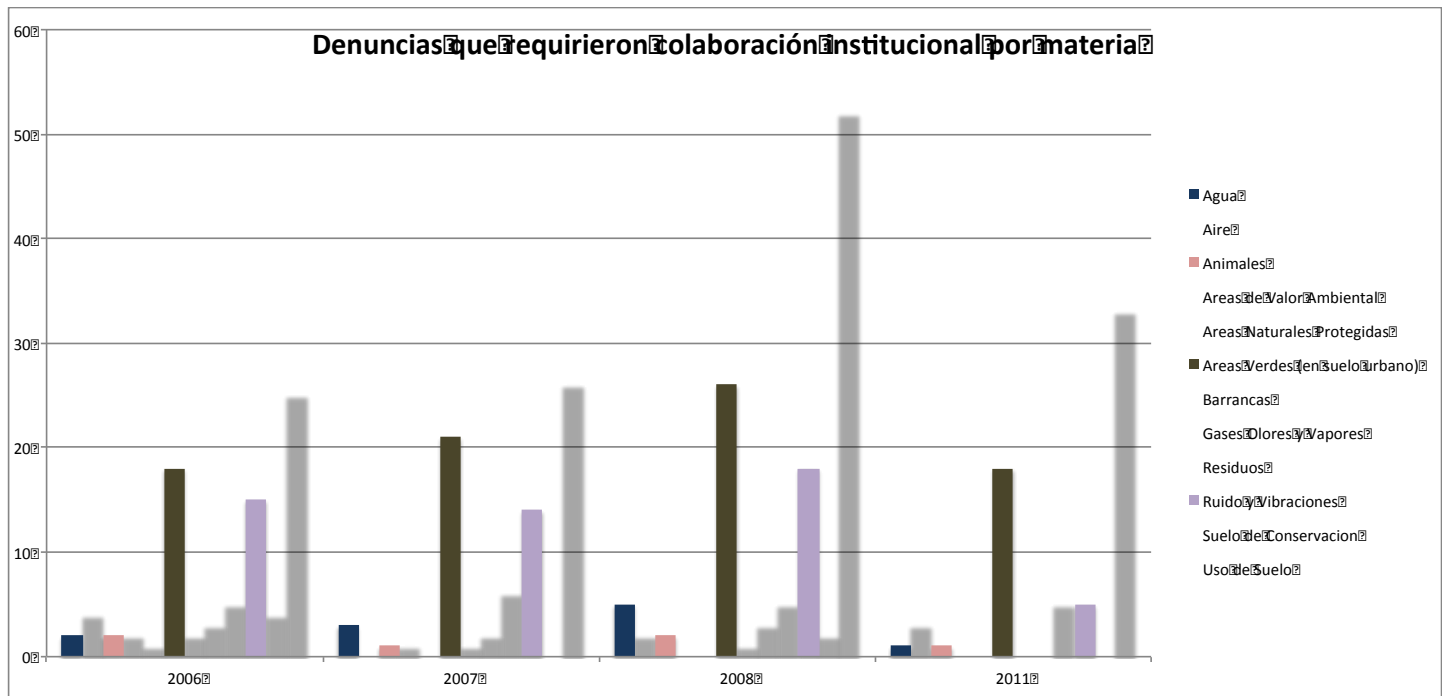
Autoridades a las que se solicita cooperación (2006-2008 y 2011)



Por materia, en todos los años analizados son las denuncias por uso de suelo las que requieren con mayor frecuencia la intervención de otras autoridades. Entre el 76.47% (2007) y el 89.29% (2006) de estas denuncias requirieron la cooperación de otra instancia.

En segundo lugar –en términos de recurrencia- están las denuncias por áreas verdes. Entre el 69.23% (2011) y el 95.45% (2007) de estas denuncias requirieron que la PAOT emitiera solicitudes a otras autoridades.

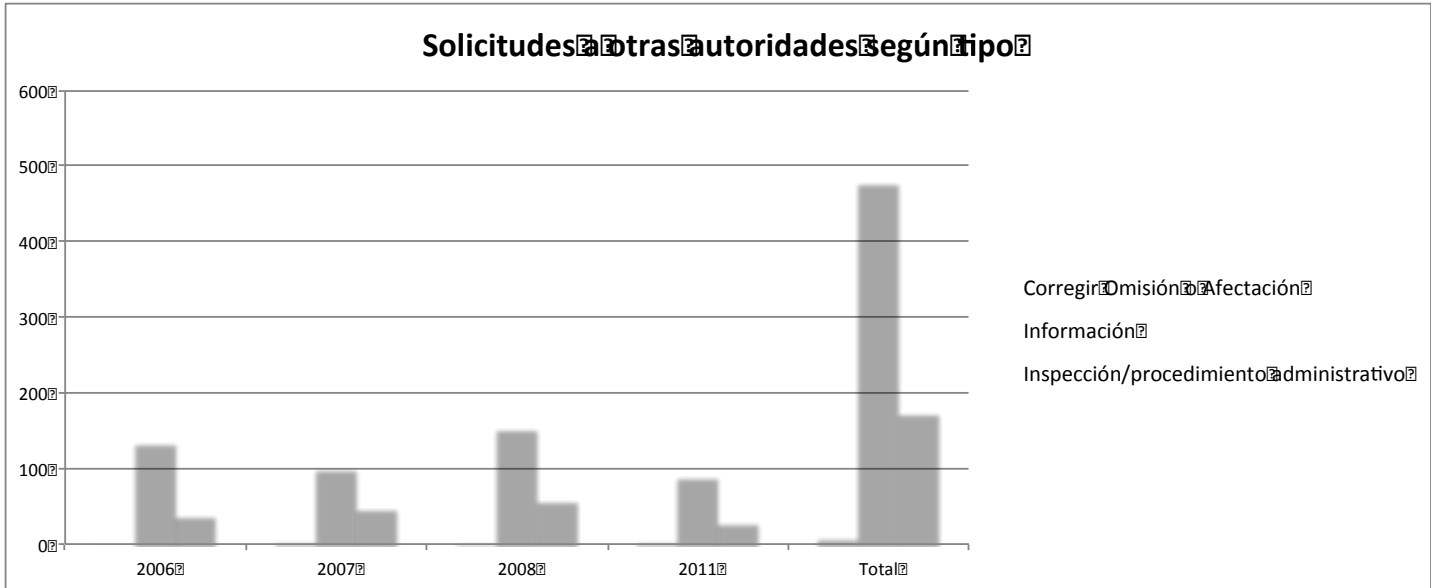
En tercer lugar se encuentran las denuncias por ruido y vibraciones –aunque en 2011 pierden relevancia. Entre el 60.87% y el 65.22% de estas denuncias precisaron del apoyo de otras instancias.



Las materias que más requieren la cooperación de otras autoridades son precisamente las tres más denunciadas.

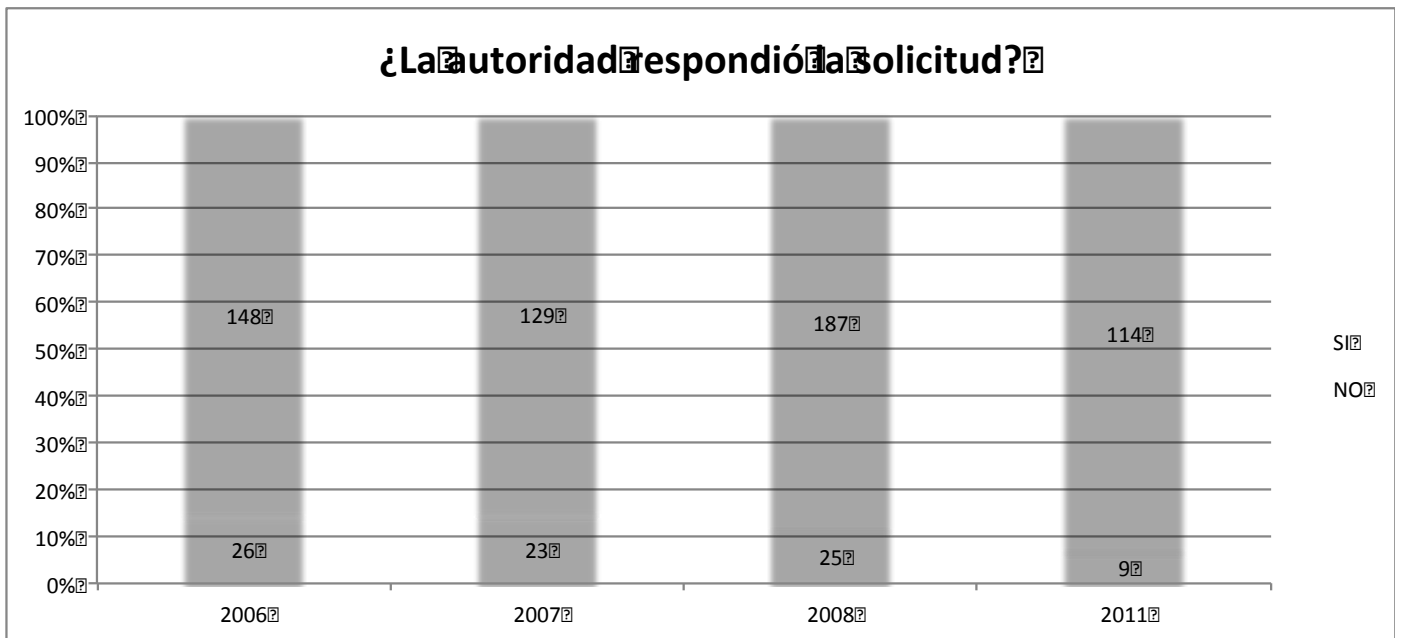
En cuanto al tipo de solicitudes, la gran mayoría son de información. La información es sin duda la materia prima de trabajo de la PAOT, que le permite acreditar las afectaciones denunciadas e identificar otras. Pero se trata de un recurso que en la mayoría de los casos se encuentra en otra institución.

Las solicitudes de información representaron entre el 65.79% y el 77.59% del total. Las de inspección o inicio de procedimiento administrativo, representaron entre el 22.41% y el 31.58% del total, proporción mucho menor pero aún así relevante.

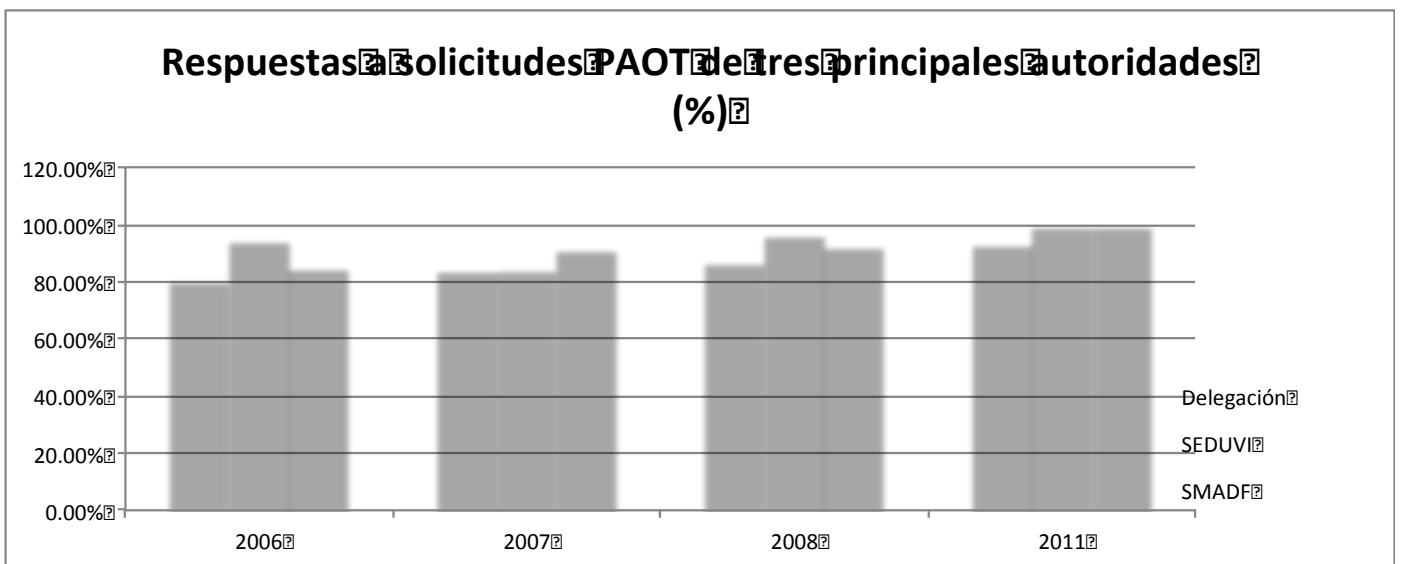


Los niveles de respuesta que recibe la PAOT son considerablemente buenos y a lo largo de los años estudiados han tendido a mejorar. En 2006, 85.06% de las solicitudes hechas a otra autoridad recibieron respuesta; en 2011 el porcentaje fue de 92.68%.

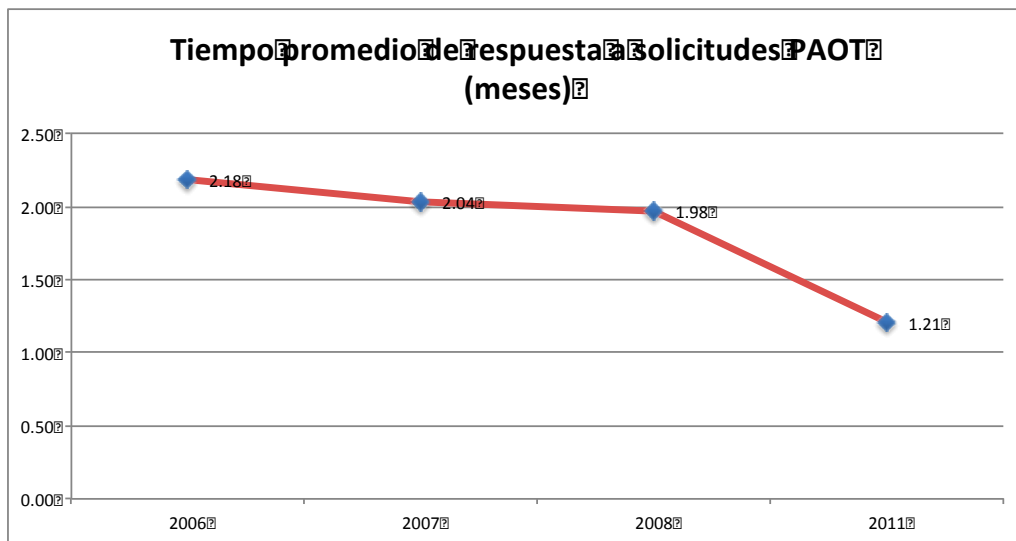
¿La autoridad respondió la solicitud?	¿La autoridad respondió la solicitud?			Total
	NO	SÍ	%SÍ	
2006	26	148	85.06%	174
2007	23	129	84.87%	152
2008	25	187	88.21%	212
2011	9	114	92.68%	123
Total	83	578	87.44%	661



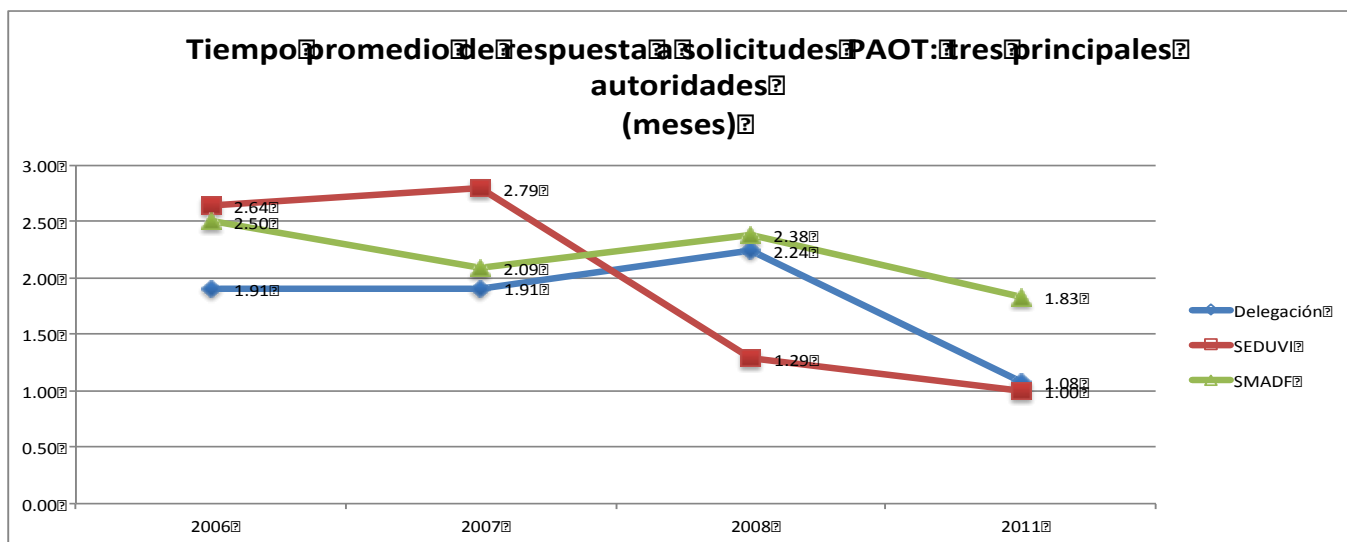
Entre las tres autoridades que más solicitudes reciben de la PAOT, también hay niveles de respuesta muy elevados: en todos los años, todas responden arriba del 80% de las solicitudes.



En lo que hace al tiempo promedio de respuesta anual, éste ha venido descendiendo consistentemente desde 2006. Si en este año las autoridades tardaron en promedio 2.18 meses en responder a la PAOT, para 2011 hubo una mejora sustancial: 1.21 meses en promedio por respuesta.

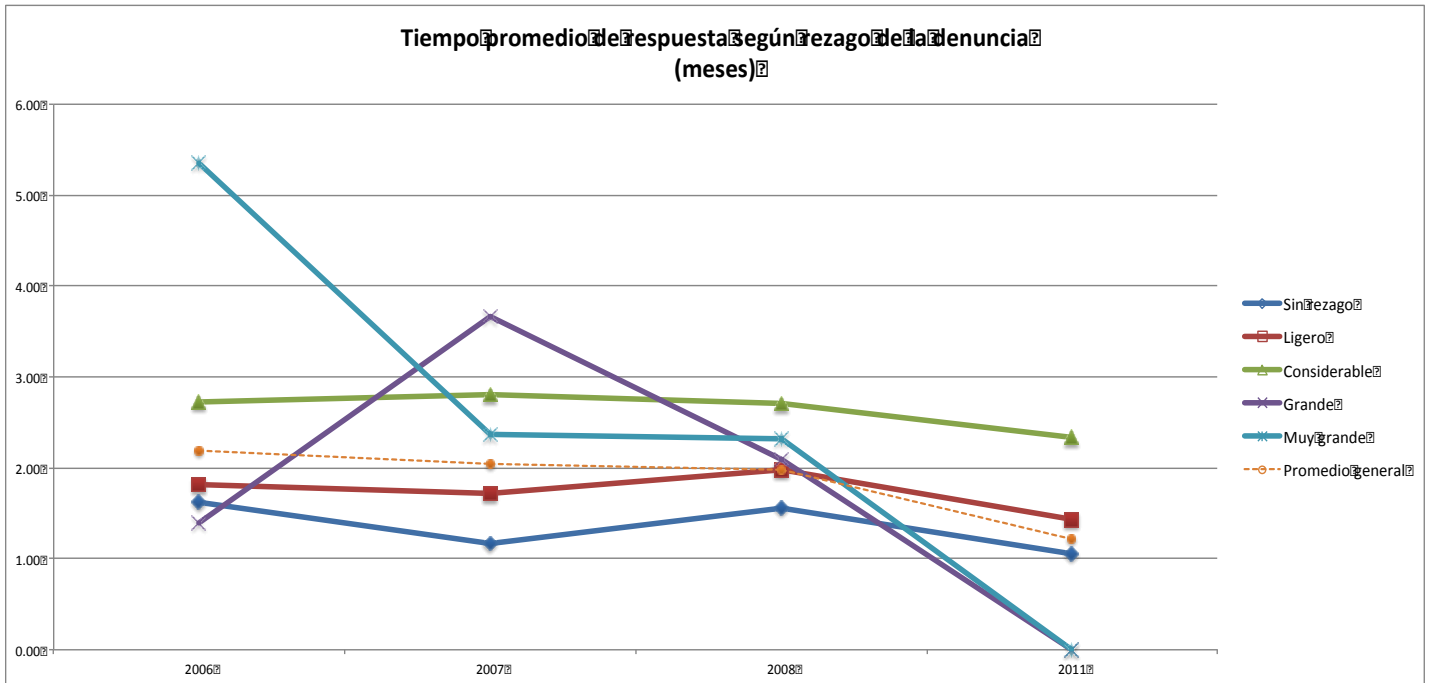


Esto no necesariamente se refleja en una reducción de los tiempos de gestión de PAOT, pues como se vio antes, también ha incrementado sustancialmente la proporción de denuncias que requieren la cooperación de más de una autoridad (de 57.83% en 2006 a 68.18% en 2011). Quiere decir que en poco más del 68% de los casos que requieren la intervención de otra institución, puede esperarse, en promedio, un retraso de por lo menos 2.4 meses en la resolución de la denuncia.



Las tres principales autoridades con las que interactúa PAOT en el transcurso de sus investigaciones han reducido sus tiempos promedio de respuesta. Sin embargo, en 2011, la SMADF tuvo un tiempo promedio muy superior –casi el doble– al de las Delegaciones y la SEDUVI.

¿Qué efecto tiene el tiempo que tardan las autoridades en responder las solicitudes, sobre el tiempo que tarda la PAOT en resolver las denuncias? Podemos darnos una idea aproximada si observamos cómo cambian los tiempos promedio de respuesta, en relación con el grado de rezago de los casos que atiende la PAOT.



Haciendo uso de la variable “Meses transcurridos desde la denuncia” de la base de datos, se definió una escala de rezago:

- Sin rezago: denuncias resueltas en 6 meses o menos
- Ligero: de 7 a 12 meses para resolver la denuncia
- Considerable: de 13 a 18 meses para resolver la denuncia
- Grande: de 19 a 24 meses para resolver la denuncia
- Muy grande: 25 meses o más para resolver la denuncia,

La relación que muestra la gráfica entre el promedio de respuesta de las autoridades y el grado de rezago de la PAOT, no es enteramente clara. Sin embargo, hay algunas tendencias destacables:

- Vemos que en todos los años, los casos sin rezago y con rezago ligero tienen tiempos promedios de respuesta considerablemente inferiores a las denuncias más rezagadas. La razón de la súbita caída, en 2011, de los tiempos de respuesta de las denuncias con rezago grande y muy grande, se debe a que en ese año sólo hubo un caso en la segunda categoría y ninguno en la primera. No podemos atribuir validez a este comportamiento de la gráfica, puesto que probablemente se deba a un sesgo inesperado de la muestra.
- En todos los años, los casos sin rezago y con rezago ligero tienen tiempos de respuesta por debajo del promedio general (línea punteada naranja), excepto en 2011, cuando los casos ligeramente rezagados se ubicaron apenas por encima (1.44 contra 1.21 meses).
- Por el contrario, los casos con rezago considerable están siempre por encima del promedio. También aquéllos con rezago muy grande (aunque parecería que han disminuido su tiempo promedio), excepto en 2011 que como vimos tiene un comportamiento anómalo.
- Los casos con rezago grande están por encima del promedio en 2007 y 2008; en 2006 se encuentran por debajo: esto podría indicar que en ese año su rezago no es atribuible al tiempo que tomaron otras autoridades en responder las solicitudes de PAOT.

Este análisis puede resultar de suma utilidad para la PAOT, pues puede indicarle con relativa claridad en qué medida su propio rezago se explica por la dilación con que otras autoridades responden sus solicitudes.

3. 7. Cooperación interinstitucional para la corrección de las afectaciones

La última serie de variables que se incorporaron a la base de datos tienen el propósito de reflejar la medida en que otras autoridades cooperan con la PAOT, **una vez concluido el proceso de investigación**, para la corrección de los incumplimientos detectados.

En gran parte de sus resoluciones, la PAOT solicita a otras instituciones que realicen determinadas acciones¹⁰ para dar atención a las irregularidades denunciadas o detectadas en el transcurso de la investigación. En última instancia, el efecto que la PAOT pueda tener sobre la problemática ambiental y urbana se vincula estrechamente con la disposición de otras instituciones a cooperar.

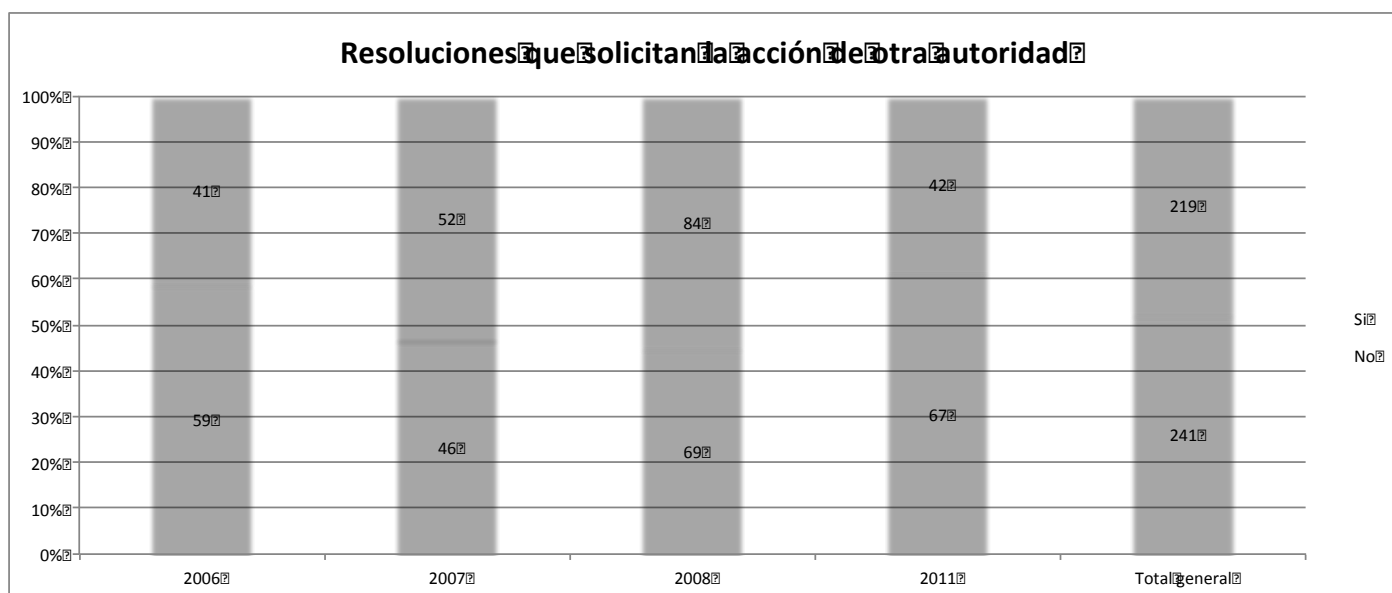
Con esta serie de variables intentamos tener una aproximación de la medida en que la PAOT requiere - y cuenta con- la colaboración de otras instancias para resolver los incumplimientos que detecta. La serie consta de 10 variables, a saber:

¿La resolución involucra la acción de otra autoridad?		
Autoridad responsable de actuar de acuerdo con resolución PAOT (1)	¿La autoridad responsable dio respuesta? (1)	Meses transcurridos para respuesta de autoridad (1)
Autoridad responsable de actuar de acuerdo con resolución PAOT (2)	¿La autoridad responsable dio respuesta? (2)	Meses transcurridos para respuesta de autoridad (2)
Autoridad responsable de actuar de acuerdo con resolución PAOT (3)	¿La autoridad responsable dio respuesta? (3)	Meses transcurridos para respuesta de autoridad (3)

¹⁰ Nos referimos a acciones concretas, que la PAOT solicita a alguna otra autoridad para la corrección de un problema específico. Es decir, no incluimos recomendaciones o alusiones de carácter general. En algunas resoluciones, la Procuraduría emite recomendaciones de carácter general a otras instancias, por ejemplo, “reforzar la vigilancia de todas las áreas verdes en la Delegación”. Este tipo de solicitudes no se contabilizaron, en parte porque no se refieren a la corrección de una afectación o incumplimiento específico, y en parte porque su acatamiento suele ser muy poco verificable.

Como parámetro de la disposición de las autoridades a cooperar, se utilizó la medida en que dan respuesta o no a las resoluciones de la PAOT. Este es un criterio sólo aproximativo, pues con frecuencia las autoridades emiten una respuesta oficial, pero ésta resulta insuficiente para afirmar si la institución responsable realmente acató la resolución y realizó las acciones que se le solicitaron. Hubiera sido deseable emplear como criterio de cooperación la medida en que efectivamente las autoridades llevaron a cabo las acciones solicitadas. Desafortunadamente, por lo general los expedientes no cuentan con información que permita dar cuenta de ello.

Debe hacerse énfasis, pues, en el carácter aproximativo de esta serie de variables.

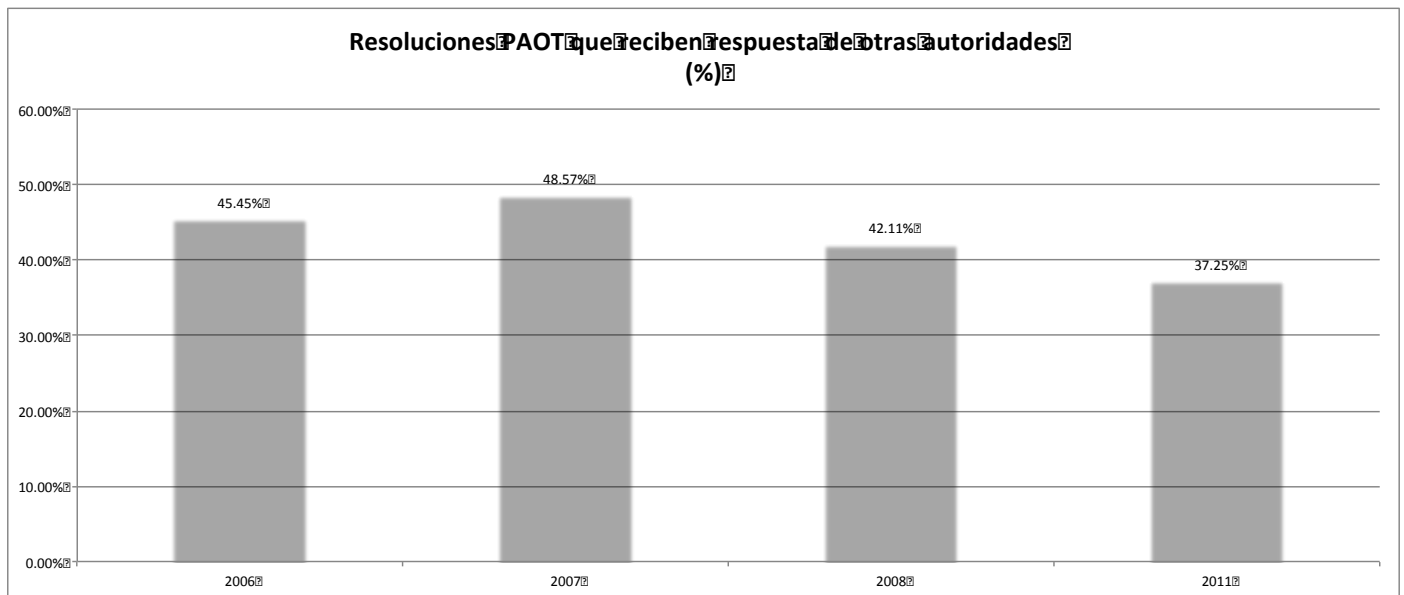


De 2006 a 2008, la proporción de resoluciones que requirieron la acción de otra autoridad incrementó, de 41% en 2006 a 53% en 2007 y 54.9% en 2008; en 2011 desciende considerablemente a 38.53%. Posiblemente este descenso se relacione con el declive que hubo en 2011 de la tasa de acreditación de afectaciones.

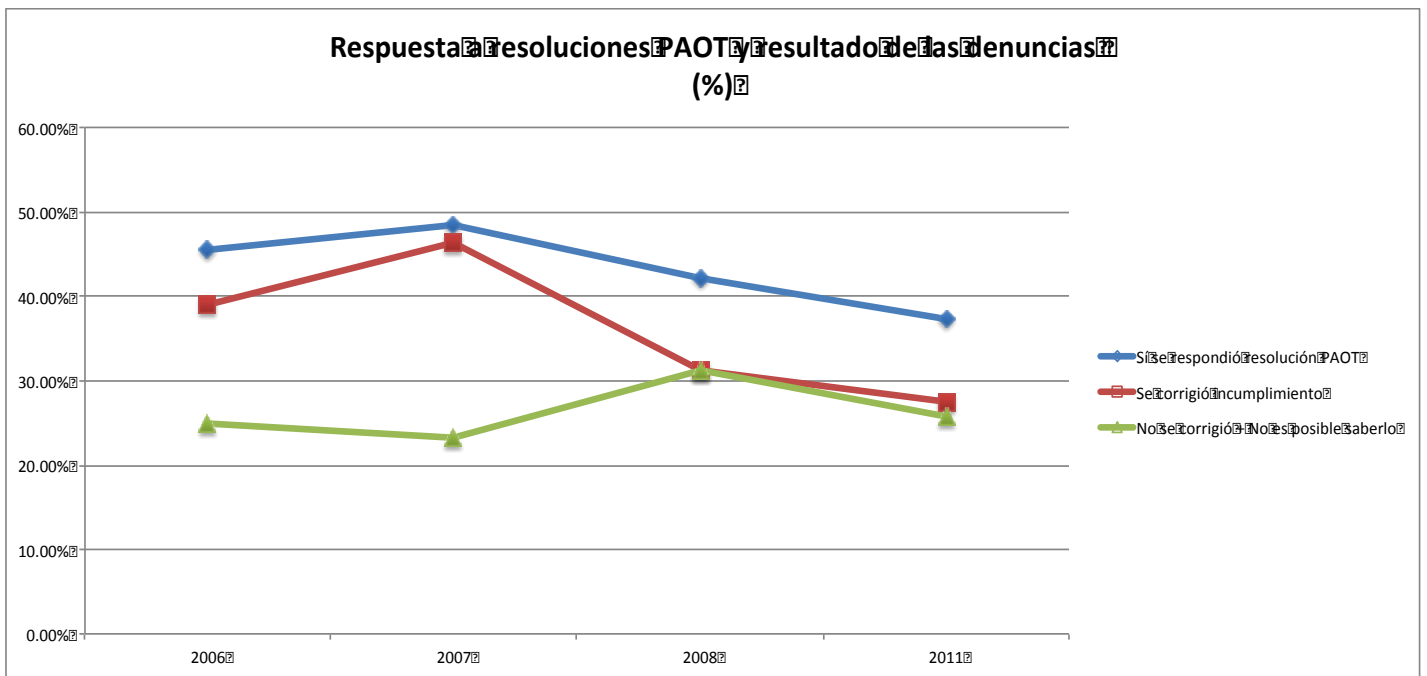
¿Se acreditó la afectación?	No	Sí	% Acreditación
2006	37	60	61.86%
2007	35	64	64.65%
2008	57	93	62.00%
2011	51	58	53.21%
Total general	179	275	60.57%

En la suma de los años, casi la mitad de las resoluciones (47.61%) solicitaron la acción de otra autoridad.

Desde 2007, ha decrecido considerablemente la proporción de resoluciones de PAOT que exigen la acción de otras autoridades y que reciben respuesta por parte de éstas. De 48.57% en ese año, se pasa a 37.25% en 2011, lo que podría indicar que ha descendido la disposición de otras instituciones a colaborar.



La siguiente gráfica sugiere que, como es lógico, la respuesta a sus resoluciones influye en la eficacia de PAOT, es decir, en su capacidad de promover la corrección de incumplimientos.



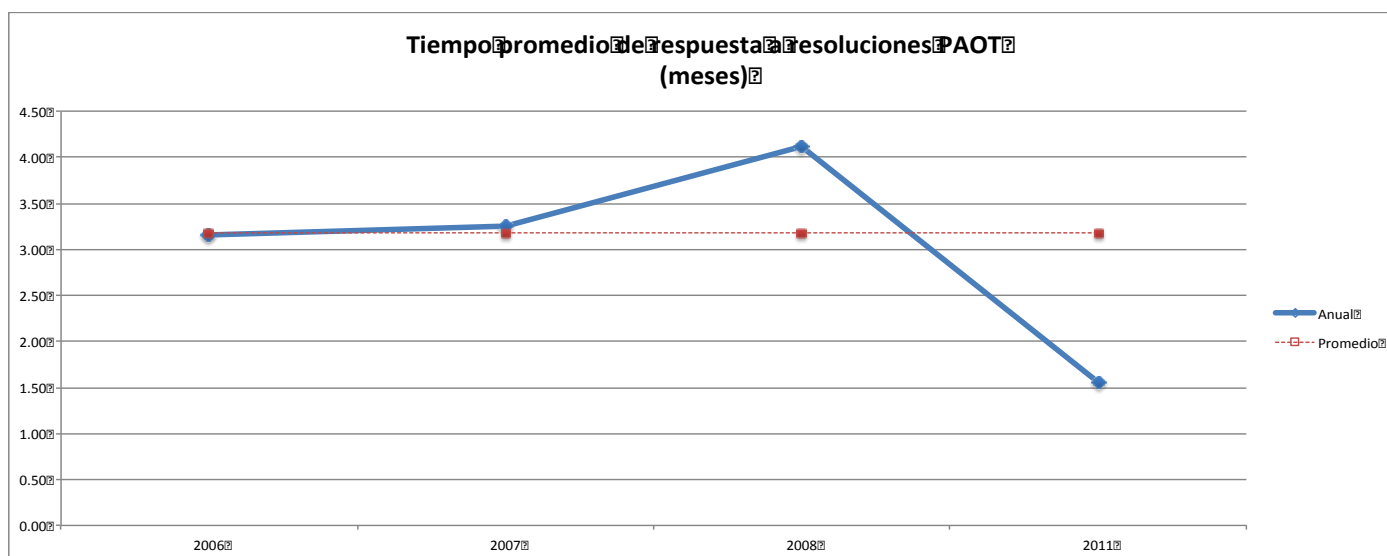
La proporción de denuncias en las que se corrige la afectación varía exactamente en el mismo sentido en que varía el porcentaje de resoluciones que reciben respuesta de otras autoridades.

Por su parte, de 2006 a 2007, la proporción de casos que no se corrigen o cuyo resultado se desconoce, disminuye en la medida que aumentan las respuestas a las resoluciones de PAOT; y viceversa, de 2007 a 2008, éstas disminuyen, y aumenta la proporción de afectaciones irresueltas o sobre las que hay incertidumbre. Resulta extraño que de 2008 a 2011 ambas caen; esto podría relacionarse también con la disminución de la tasa de acreditación (disminuyen las afectaciones que no se corrigen porque descienden las afectaciones acreditadas). Necesitaríamos contar con información de los años intermedios para saber qué sucede.

El tiempo promedio que tardan las autoridades en dar respuesta a las resoluciones de PAOT puede emplearse como otra medida aproximada de su disposición a cooperar. Sin embargo, este parámetro debe usarse con cautela, pues no es claro cómo influye este factor (tiempo) en la eficacia de PAOT. Hay ocasiones en que las autoridades responden con mucha rapidez, pero en su respuesta no hay

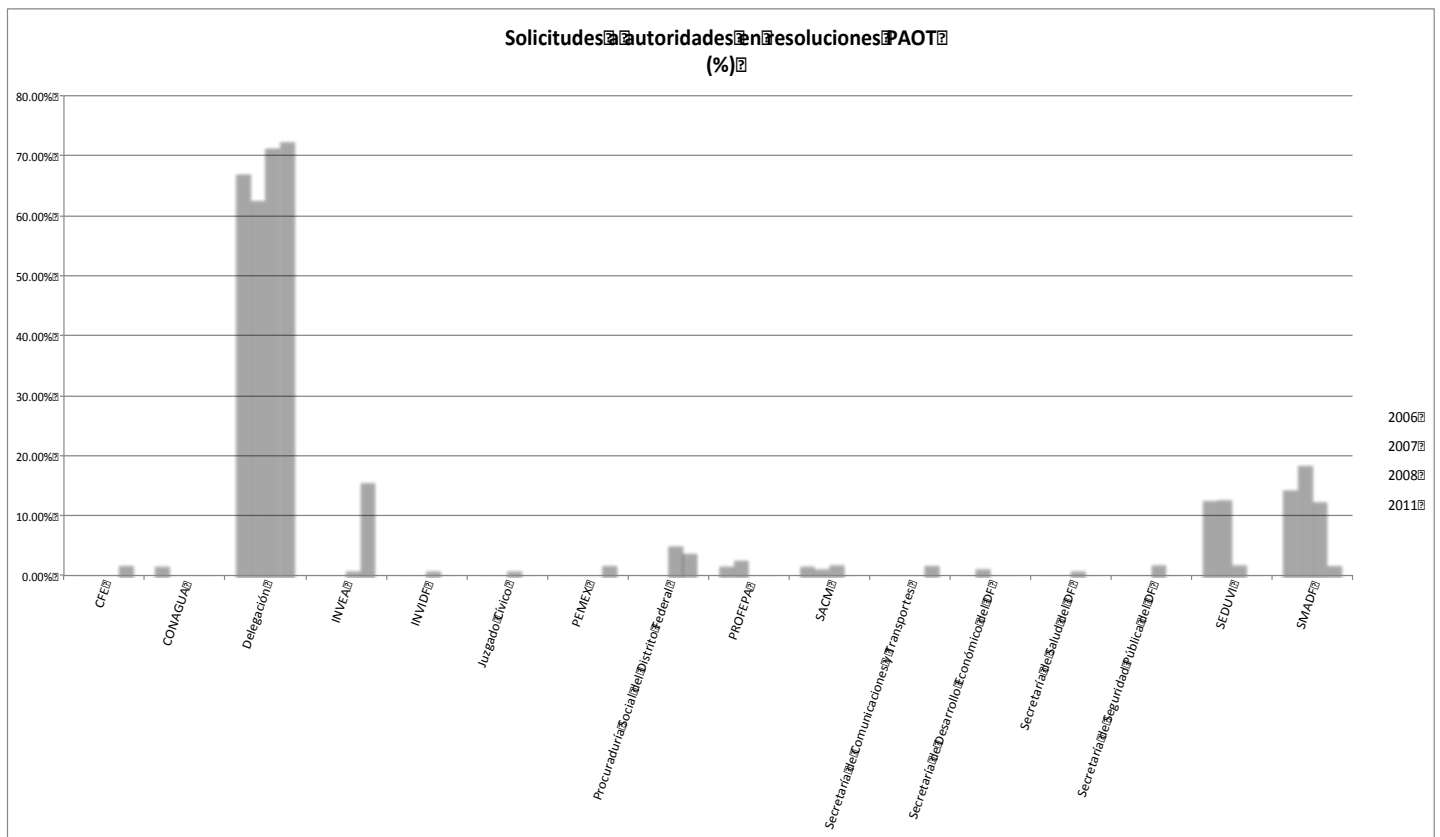
información que permita saber si en efecto llevaron a cabo las acciones que se les solicitó en la resolución. O bien, puede haber respuestas que leguen muy tarde, pero con información más sustantiva, que permite saber si se corrigió la afectación.

El tiempo promedio de respuesta incrementó sustancialmente entre 2006 y 2008, al pasar de 3.15 a 4.12 meses. Es decir que creció en un 30.8%. Sin embargo, de 2008 a 2011 hay un descenso aún más pronunciado: en ese año el promedio fue de 1.56 meses por respuesta, lo que significa una reducción del 62.6%.



¿A qué autoridades se les solicita con mayor frecuencia su intervención en las resoluciones de PAOT?

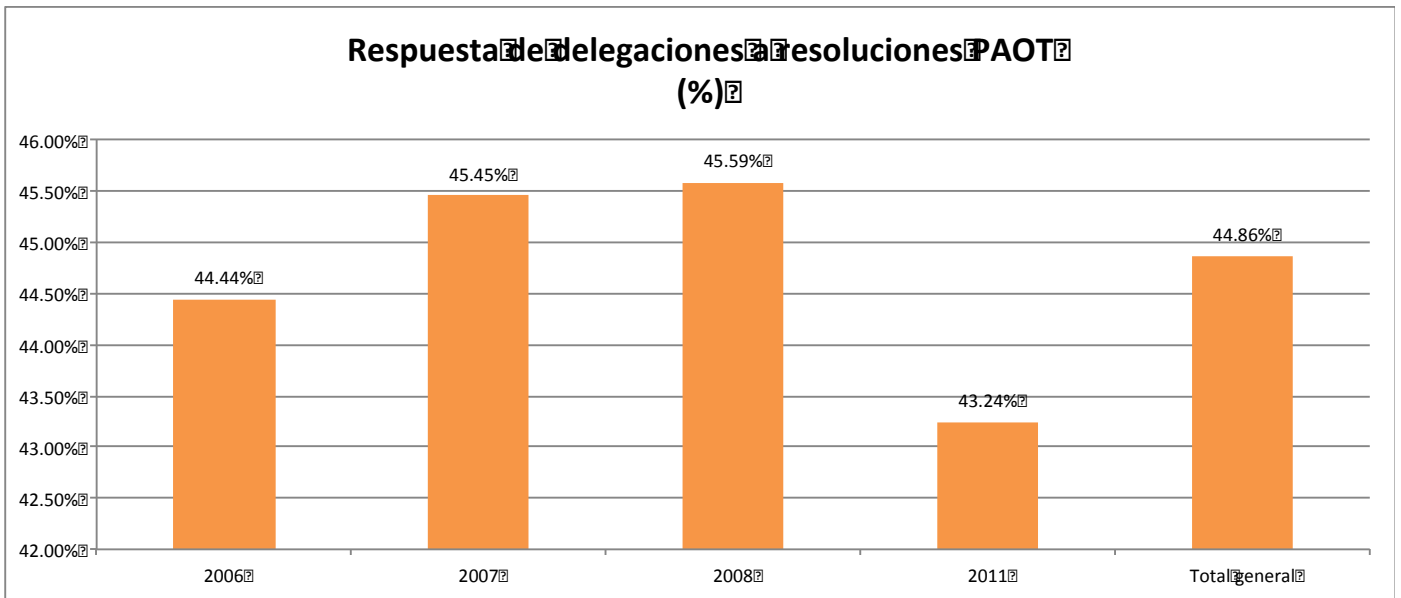
Aquí también las Delegaciones son por mucho los actores más relevantes. Incluso, en los dos últimos años ha incrementado la proporción de resoluciones PAOT en las que se les solicita alguna acción: de 67.27% a 62.86% en 2006 y 2007, se pasa a 71.58% y 72.55% en 2009 y 2011 respectivamente.



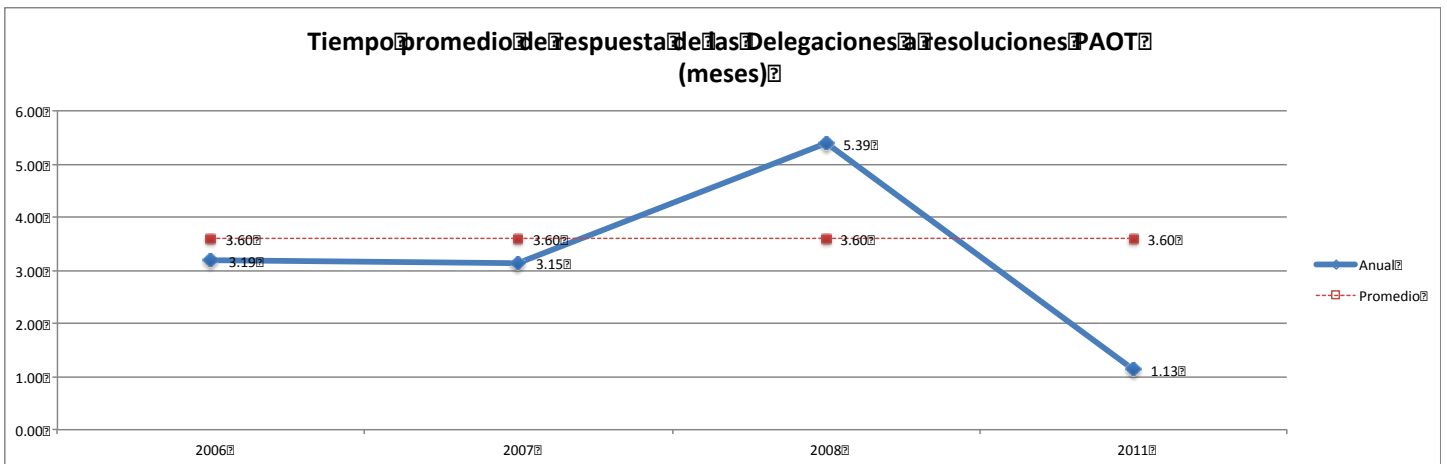
El INVEA solamente figura en 2011, con 15.7% de las solicitudes. La SEDUVI solamente cobra importancia en 2006 y 2007 con 12.73 y 12.86% de las solicitudes. La SMADF figura en tres años, 2006, 2007 y 2008, con 14.55%, 18.57% y 12.63% de las solicitudes; para 2011 también pierde toda relevancia.

La capacidad de la PAOT de promover la corrección de afectaciones se encuentra estrechamente vinculada a la disposición de las Delegaciones a cooperar. Por consiguiente, vale la pena concentrarse en estas autoridades.

A pesar de la creciente relación de interdependencia de PAOT con las autoridades delegacionales, desde 2008 éstas tienden a responder en menor proporción las resoluciones de la Procuraduría.

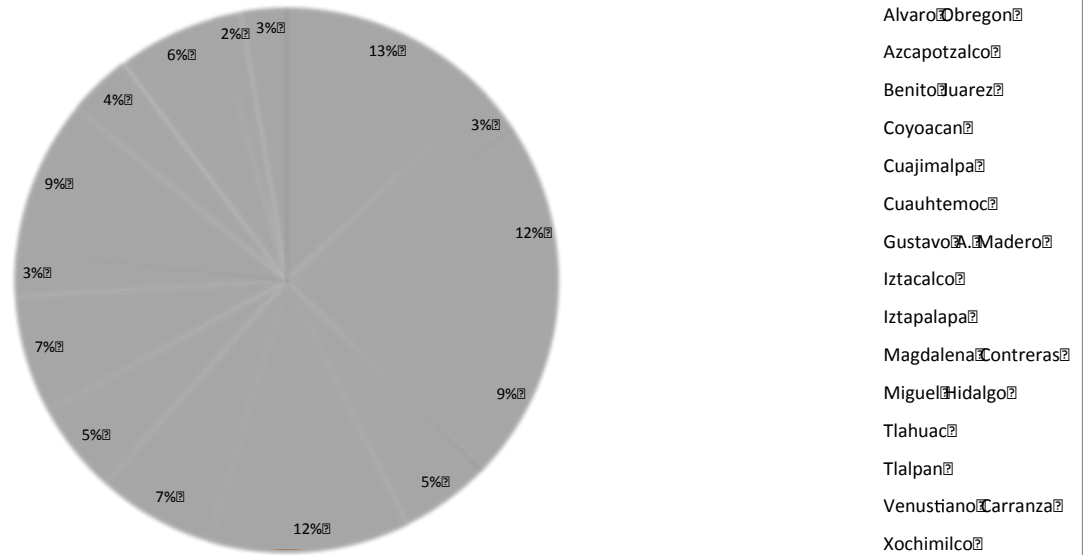


Aunque desde 2008 las Delegaciones responden menos, parecería que responden más rápido: el tiempo de respuesta desciende de 5.39 meses en 2008 (punto máximo del periodo) a 1.13 meses en 2011.



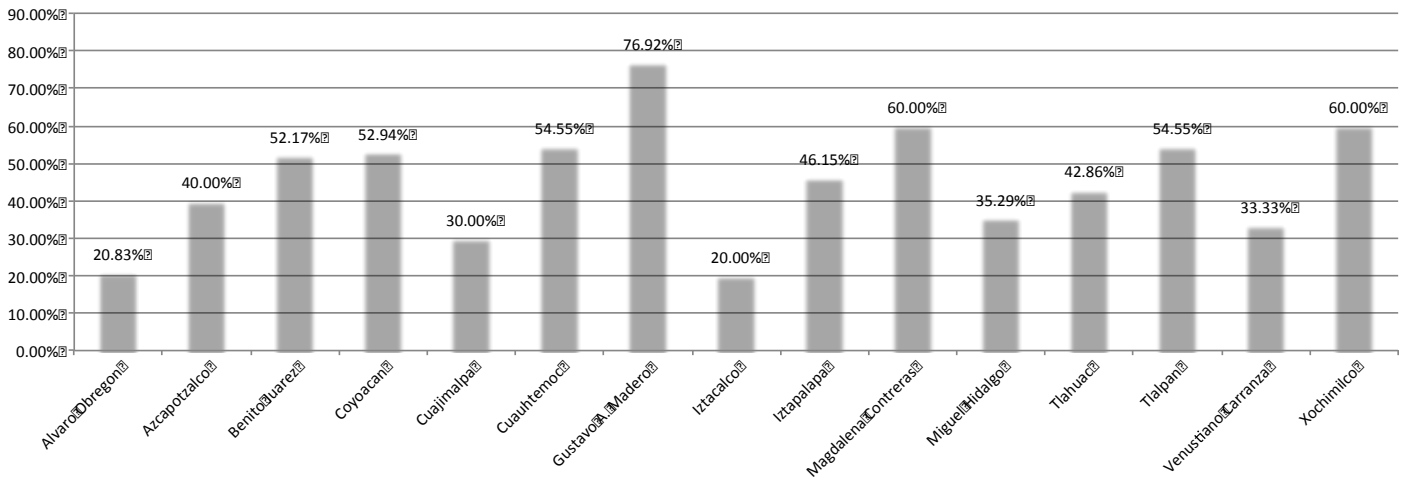
Durante todo el periodo, las tres Delegaciones que recibieron más solicitudes a través de las resoluciones de PAOT fueron Álvaro Obregón (13%), Benito Juárez (12%) y Cuahtémoc (12%).

Solicitudes de Autoridades Delegacionales en Resoluciones PAOT, por Delegación (2006-2008 y 2011)

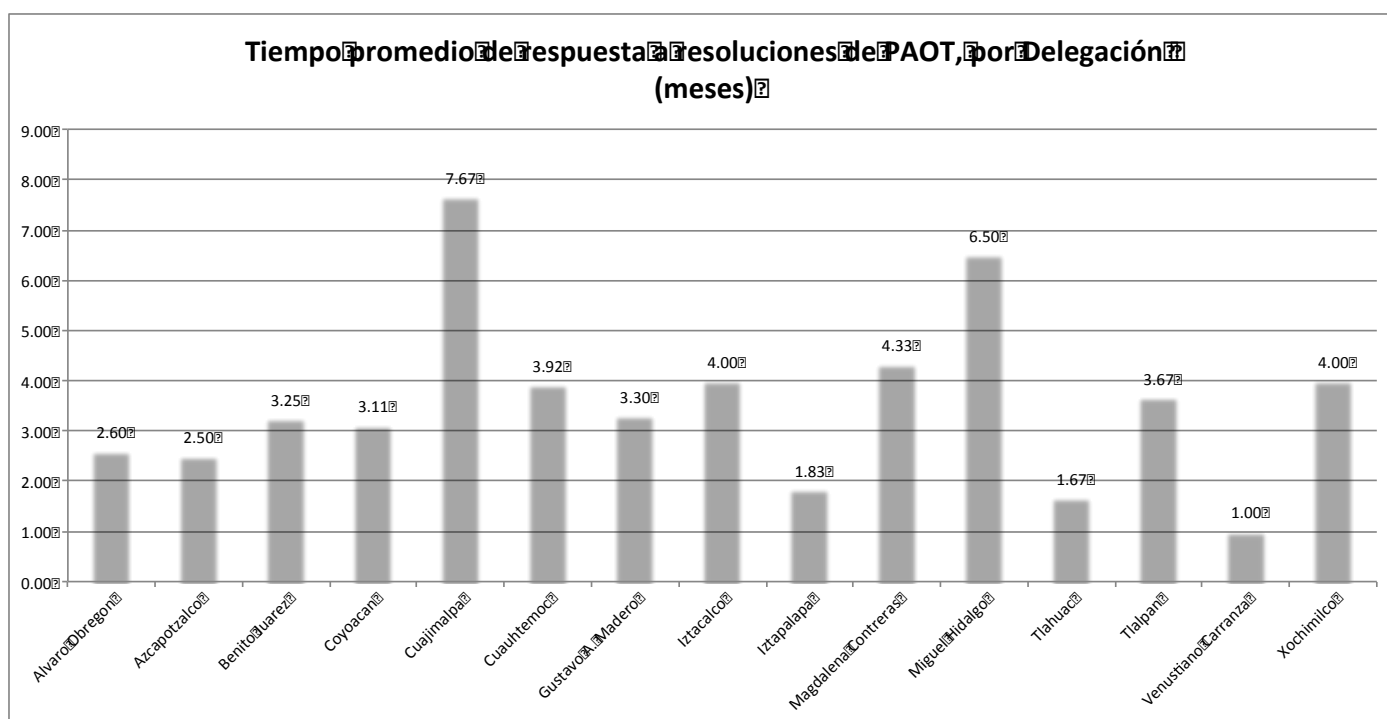


Para el acumulado de los años analizados, hay sólo 7 Delegaciones que tienen tasas de respuesta por encima del 50%. Las que menos responden son Iztacalco y Álvaro Obregón, que es la que más solicitudes recibe.

Resoluciones PAOT respondidas por Delegación, 2006-2008 y 2011 (%)



En cuanto a tiempo promedio de respuesta, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo destacan como las Delegaciones con mayores niveles de dilación. En promedio tardan 7.67 y 6.50 meses en responder, respectivamente. La gran mayoría tarda entre 2.5 y 4 meses. Solamente tres Delegaciones, Venustiano Carranza, Tláhuac e Iztapalapa, tuvieron promedios por debajo de los 2 meses.



4. INDICADORES

4.1. Indicadores de gestión

El siguiente grupo de indicadores se concentra en medir y evaluar el desempeño de la PAOT en sus procesos y actividades institucionales. Concretamente, se busca que estos instrumentos ayuden a la institución a observar, a lo largo del tiempo, la forma en que presta los servicios públicos que son parte de sus atribuciones.¹¹ Así, esta sección se enfoca sobre todo en los procesos, tiempos y factores intra e

¹¹ Véase SHCP-CONEVAL, *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*, México, SHCP-CONEVAL, 2010.

interinstitucionales que inciden en la eficiencia, prontitud y calidad con las que la Procuraduría atiende las denuncias ciudadanas.

Subgrupo de indicadores	Indicador	Métrica
A. Tiempo de gestión de la denuncia	Denuncias resueltas en 6 ó menos meses	% anual de denuncias resueltas en 6 o menos meses <ul style="list-style-type: none"> • Muy bueno: más de 70% • Bueno: entre 51% y 70% • Aceptable: entre 30% y 50% • Deficiente: menos de 30%
	Índice de rezago	% anual de casos resueltos en más de 6 meses: <ul style="list-style-type: none"> • Ligero: Entre 7 y 12 meses • Considerable: Entre 13 y 18 meses • Grande: Entre 19 y 24 meses • Muy grande: Más de 24 meses
B. Atención al público	Tiempo para informar al denunciante el avance de la investigación	Promedio anual de días hábiles que tarda PAOT en informar al denunciante de las diligencias realizadas
C. Cooperación interinstitucional	Tasa de respuesta a solicitudes PAOT de otras autoridades	% anual de solicitudes a otras autoridades que recibieron respuesta: general y tres principales autoridades
	Tiempo promedio de respuesta de otras autoridades a solicitudes PAOT	Promedio anual de tiempo (meses) que tardan las autoridades en responder solicitudes de PAOT (en aquellas que recibieron respuesta): general y tres principales autoridades
	Contribución de otras autoridades al rezago	Promedio anual de tiempo de respuesta (meses) de otras autoridades a solicitudes de PAOT, en los casos rezagados según nivel de rezago

A. Tiempo de gestión de la denuncia.

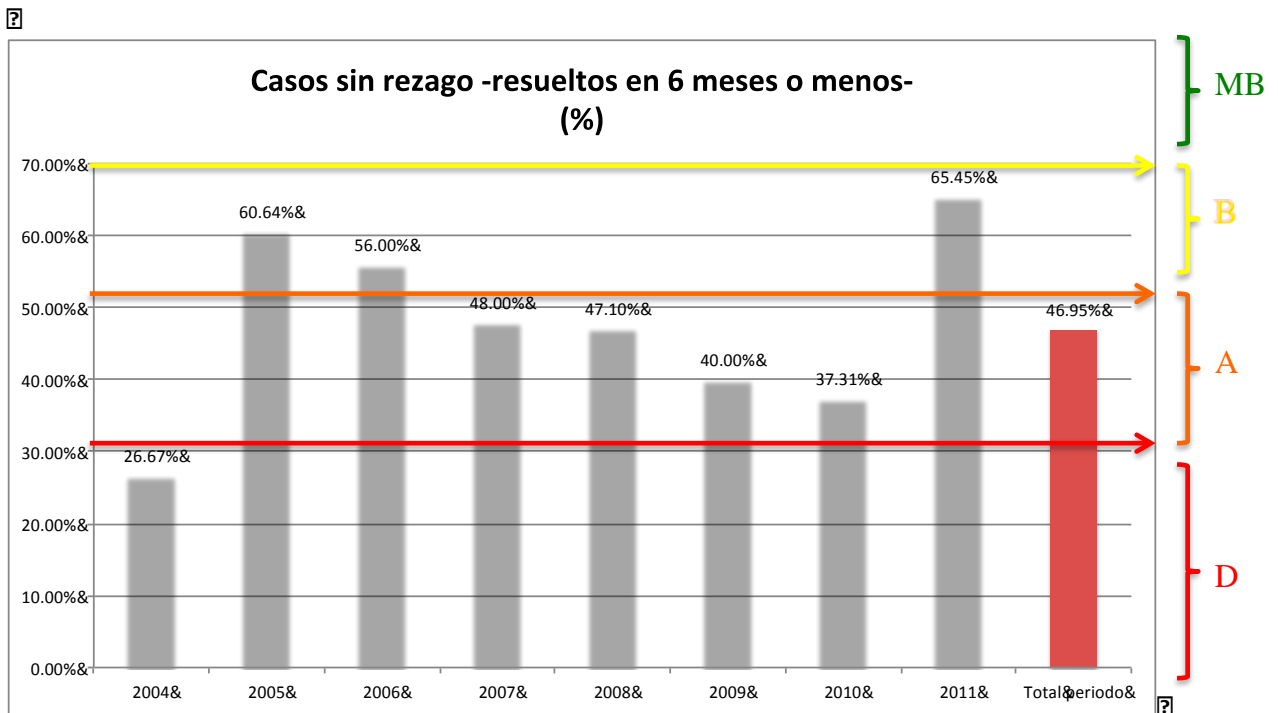
El tiempo que le toma a PAOT atender y dar respuesta a las denuncias que recibe es, sin duda, un factor esencial de su eficiencia institucional. Proponemos dos indicadores para darle seguimiento:

- Denuncias resueltas en 6 ó menos meses
- Índice de rezago

En cuanto a las **denuncias resueltas en 6 ó menos meses**,¹² observamos que en la mayoría de los años la Procuraduría tuvo un desempeño aceptable, pero con un amplio margen de mejoría. Solamente en 2004 tuvo un desempeño deficiente. En 2011, la PAOT alcanza su mejor desempeño en los 8 años reportados.

AÑO	TOTAL DENUNCIAS	SIN REZAGO	
		Casos	%
2004	105	28	26.67%
2005	94	57	60.64%
2006	100	56	56.00%
2007	100	48	48.00%
2008	155	73	47.10%
2009	135	54	40.00%
2010	134	50	37.31%
2011	110	72	65.45%
Total periodo	933	438	46.95%

¹² Para este análisis no se toman en cuenta 23 expedientes: en 2 de ellos, se registró N/A en tiempo de respuesta puesto que se trató de casos en los que no se admitió la denuncia. En 21, no se tiene el dato (S/D) sobre los meses transcurridos para la emisión de la resolución administrativa. En realidad el total de expedientes analizados es de 956.



?

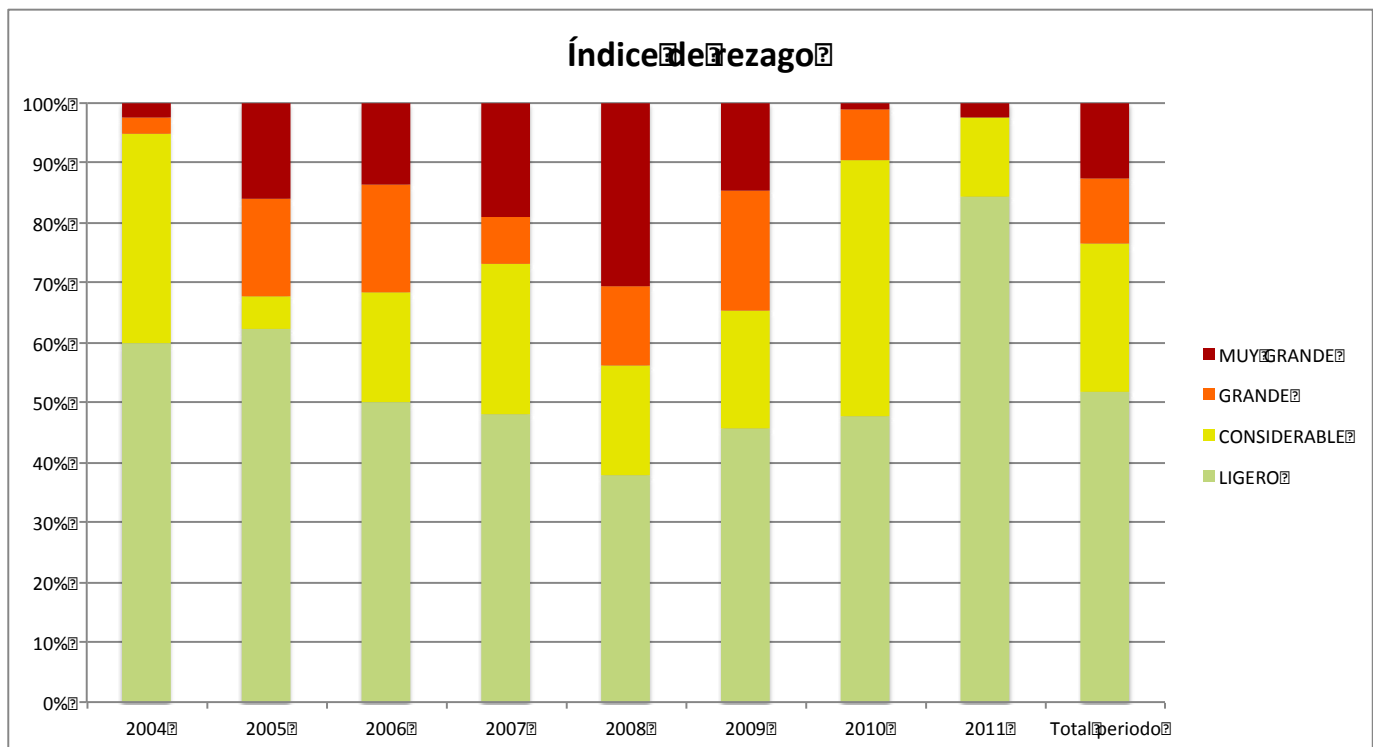
El **índice de rezago** nos permite observar, en aquellas denuncias que se resolvieron en más de 6 meses, qué tan grave es el retraso.

Podemos ver que de 2005 a 2008, la gravedad del rezago fue aumentando. Ya para 2007, por primera vez más de la mitad de los casos retrasados tenían niveles de rezago de considerables a muy grandes; para 2008 el 62.2% de los casos tenían alguno de estos niveles de rezago.

En términos del índice de rezago, 2008 fue el periodo de peor desempeño: 30.49% de los casos retrasados tuvieron un rezago muy grande (de más de 24 meses); 43.9% tuvieron un rezago de por lo menos 19 meses.

Índice de rezago	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		Total periodo	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
LIGERO	46	59.74%	23	62.16%	22	50.00%	25	48.08%	31	37.80%	37	45.68%	40	47.62%	32	84.21%	256	51.72%
CONSIDERABLE	27	35.06%	2	5.41%	8	18.18%	13	25.00%	15	18.29%	16	19.75%	36	42.86%	5	13.16%	122	24.65%
GRANDE	2	2.60%	6	16.22%	8	18.18%	4	7.69%	11	13.41%	16	19.75%	7	8.33%	0.00%	0.00%	54	10.91%
MUYGRANDE	2	2.60%	6	16.22%	6	13.64%	10	19.23%	25	30.49%	12	14.81%	1	1.19%	1	2.63%	63	12.73%
Total Casos con rezago (más de 6 meses)	77	100.00%	37	100.00%	44	100.00%	52	100.00%	82	100.00%	81	100.00%	84	100.00%	38	100.00%	495	100.00%

Después de 2008 comenzó a haber una mejoría considerable. Las denuncias con rezago grande y muy grande disminuyeron a 9.52% en 2010 y a 2.63% en 2011.



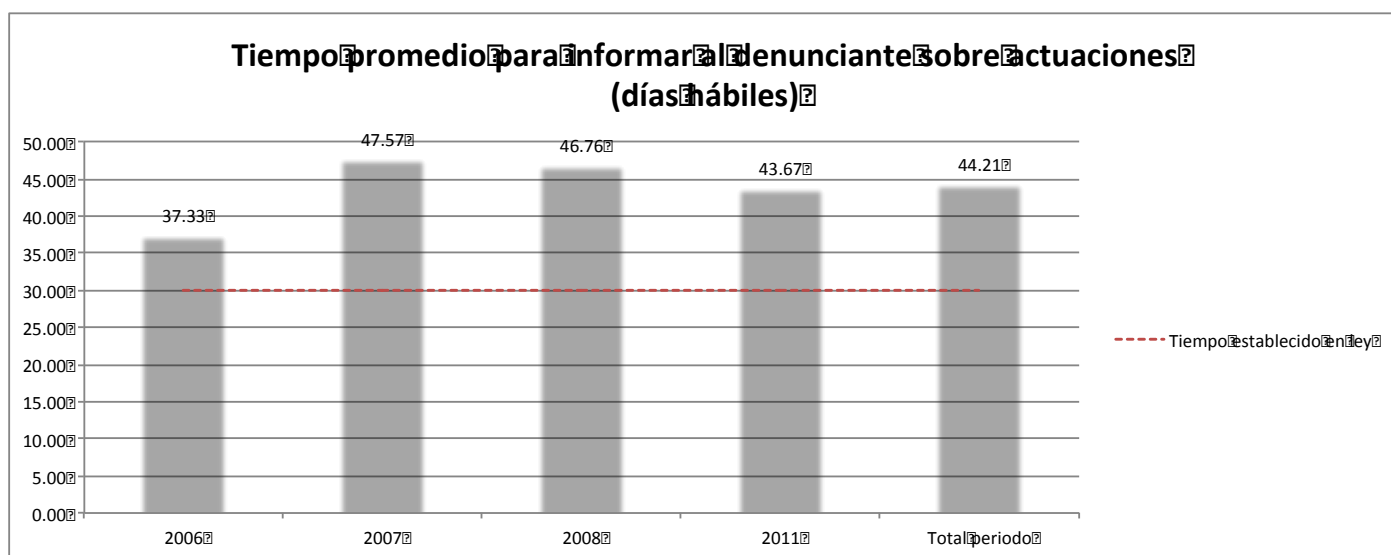
Claramente, en términos de tiempo de gestión, 2011 fue el año en que la PAOT tuvo su mejor desempeño. No solamente tuvo el menor nivel de rezago de todo el periodo, sino que en la gran mayoría (84.21%) de los casos en los que hubo retraso, éste fue ligero.

B. Atención al público

Para evaluar la calidad de la atención que la PAOT proporciona al público, proponemos el siguiente indicador:

- Tiempo para informar al denunciante el avance de la investigación

Debido a que la variable que se emplea para reportar este indicador –“Días hábiles transcurridos para informar a denunciante sobre actuaciones”- apenas se incluyó este año en la base de datos, esta información no se capturó para los expedientes revisados en el ejercicio del año pasado, que correspondieron a los años 2004, 2005, 2009 y 2010. Por consiguiente sólo podemos reportar la información correspondiente a los años 2006, 2007, 2008 y 2011.



Como se mencionó antes, debemos ser cautelosos al utilizar este indicador como instrumento de evaluación de la calidad de la atención al público. Este indicador no considera la calidad de la información reportada al denunciante, que es un factor igualmente importante.

No sería deseable que, para disminuir los tiempos para informar al denunciante, se le enviara un reporte que únicamente tuviera la intención de cumplir con el trámite, es decir, que no contuviera

información verdaderamente relevante y sustantiva sobre el avance de la investigación. Si este fuera el caso, difícilmente podríamos decir que mejoró la calidad de la atención al público, aún cuando el promedio de días hábiles transcurridos hubiese disminuido.

C. Cooperación interinstitucional

La siguiente propuesta de indicadores tiene el propósito de ofrecer a la PAOT instrumentos que le permitan observar la influencia de la coordinación interinstitucional en su propio desempeño. Para la PAOT, tan importante como evaluar sus propios procesos, actividades y tiempos de gestión, es conocer la medida en que éstos pueden estar influidos por factores externos. De éstos, sin duda, un elemento fundamental es la coordinación interinstitucional y la disposición de otras autoridades para cooperar con la PAOT.

Se busca que, al alimentar y dar seguimiento a este grupo de indicadores, la PAOT pueda identificar posibles cuellos de botella y diseñar estrategias de coordinación interinstitucional, para solucionar posibles problemas ahí donde los haya. Proponemos para ello tres indicadores:

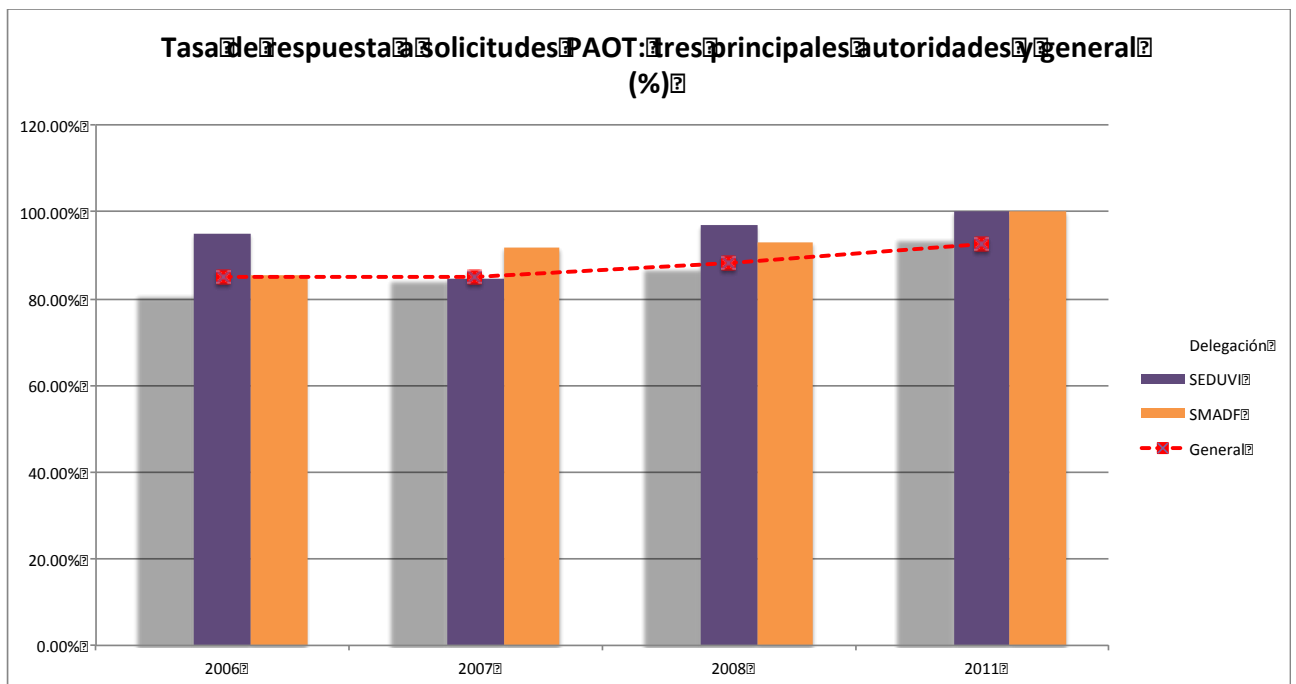
- Tasa de respuesta a solicitudes PAOT de otras autoridades
- Tiempo promedio de respuesta de otras autoridades a solicitudes PAOT
- Contribución de otras autoridades al rezago

También en este caso, solamente es posible reportar la información para los años 2006, 2007, 2008 y 2011, pues el año pasado, cuando se revisaron expedientes de los años 2004, 2005, 2009 y 2010, aún no se habían incorporado a la base de datos las variables con las cuales se construyen estos indicadores.

Presentaremos brevemente las tablas y gráficos que muestran los resultados de estos indicadores, puesto que en la sección 3.6. ya se reportaron y comentaron con mayor amplitud.

- Tasa de respuesta a solicitudes PAOT de otras autoridades

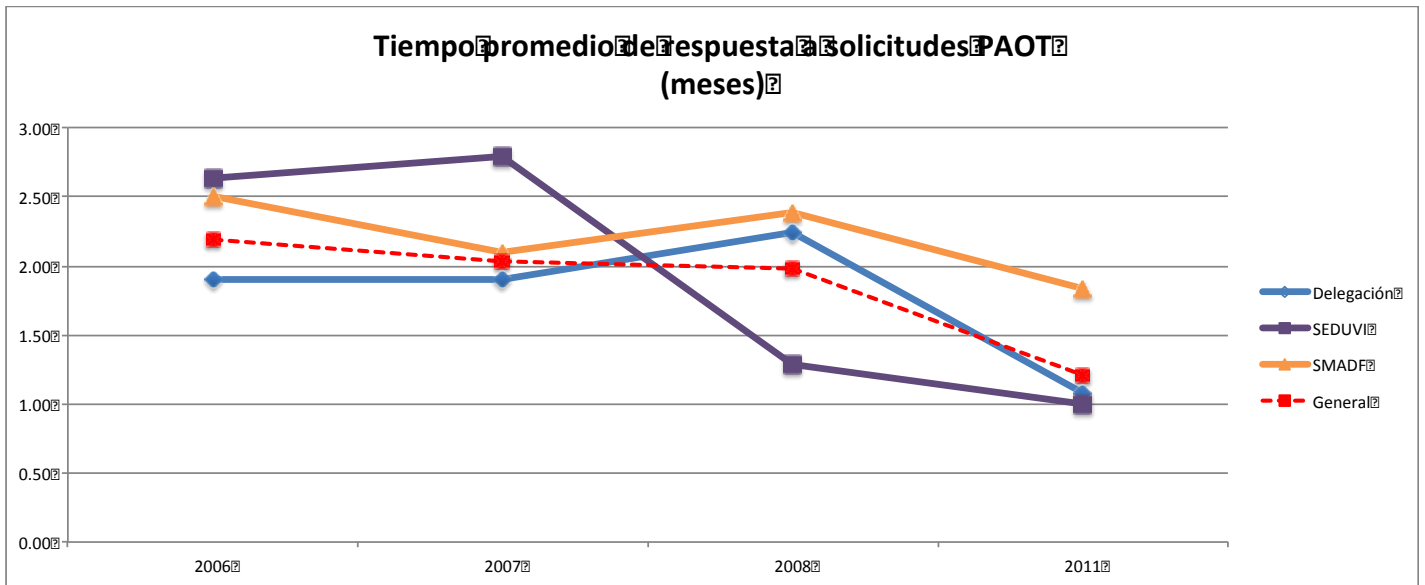
Porcentaje de solicitudes PAOT respondidas	2006	2007	2008	2011
Delegación	80.95%	84.42%	87.10%	93.75%
SEDUVI	94.87%	84.62%	96.77%	100.00%
SMADF	85.29%	91.67%	92.86%	100.00%
General	85.06%	84.87%	88.21%	92.68%



- Tiempo promedio de respuesta de otras autoridades a solicitudes PAOT

Tiempo promedio de respuesta a solicitudes PAOT: tres principales autoridades y general (meses)

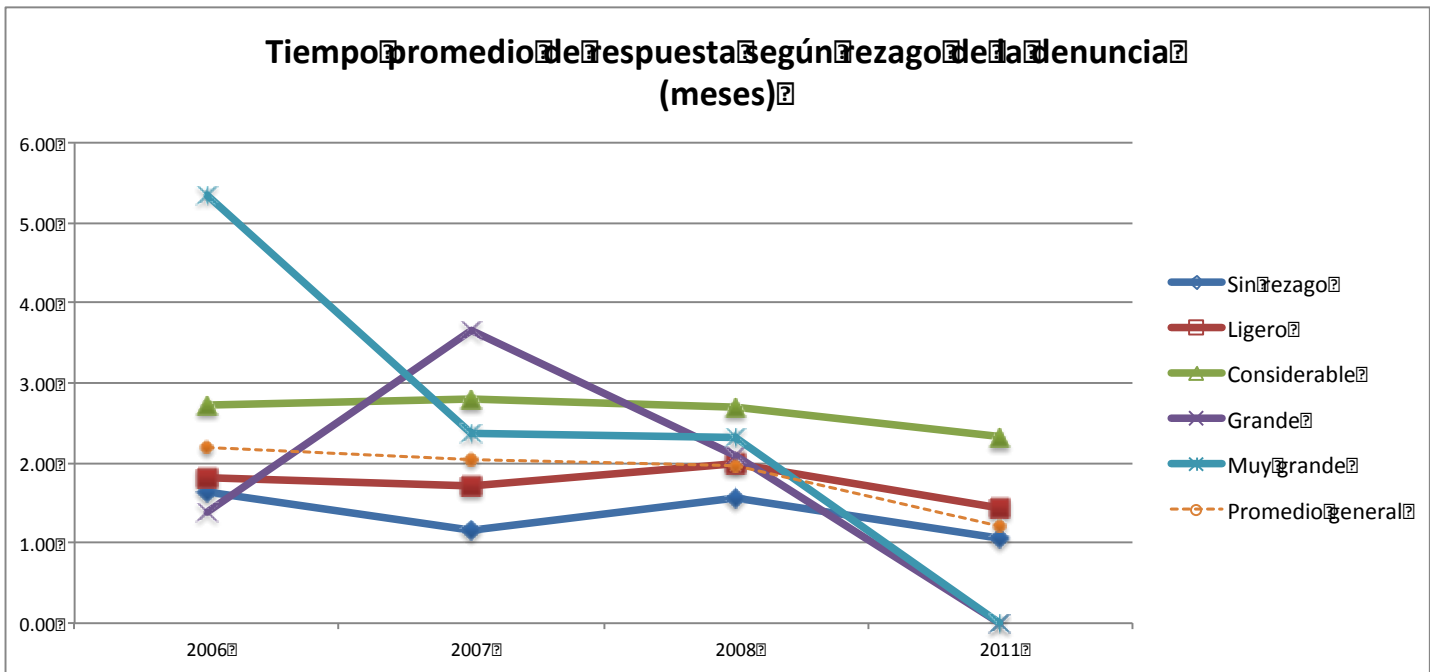
Año	Delegación	SEDUVI	SMADF	General
2006	1.91	2.64	2.50	2.18
2007	1.91	2.79	2.09	2.04
2008	2.24	1.29	2.38	1.98
2011	1.08	1.00	1.83	1.21
Total periodo	1.78	1.93	2.20	1.90



- **Contribución de otras autoridades al rezago**

Tiempo promedio de respuesta según rezago de la denuncia

	2006	2007	2008	2011
Sin rezago	1.63	1.17	1.57	1.05
Ligero	1.82	1.72	1.99	1.44
Considerable	2.72	2.81	2.71	2.33
Grande	1.40	3.67	2.10	0.00
Muy grande	5.36	2.37	2.32	0.00
Promedio general	2.18	2.04	1.98	1.21



4.2. Indicadores de eficacia

Este grupo de indicadores se diseñó con el propósito de dar cuenta del impacto efectivo del actuar institucional de la PAOT. Pretenden ser instrumentos que ayuden a la PAOT a evaluar la medida en que cumple con sus objetivos últimos, a saber, vigilar y promover el cumplimiento de la normatividad ambiental y territorial en el Distrito Federal.

En la anterior serie de indicadores se trataba de evaluar el desempeño de PAOT durante la gestión de las denuncias, es decir, durante el proceso de investigación. En esta serie de indicadores, buscamos medir el efecto final de dicho proceso sobre el incumplimiento de la normatividad.

Subgrupo de indicadores	Indicador	Métrica
A. Cooperación interinstitucional en la corrección de incumplimientos	Interdependencia de otras autoridades para la corrección de afectaciones	% de resoluciones que requieren la acción de otra autoridad.
	Tasa de respuesta a resoluciones PAOT	% de resoluciones PAOT que requieren la acción de otra autoridad y reciben respuesta: <ul style="list-style-type: none"> • General • Tres principales autoridades
B. Eficacia correctiva de PAOT	Tasa de corrección de incumplimientos	% de denuncias en las que se acreditó afectación y hubo corrección.
	Tasa de corrección total	% de denuncias en las que se acreditó afectación y se corrigió totalmente.
C. Incertidumbre	Tasa de incertidumbre	% de denuncias en las que no es posible saber si se corrigió el incumplimiento.
	Contribución de otras autoridades a la incertidumbre	% de casos en los que “autoridad no respondió” o dio “respuesta insuficiente”, como causa de incertidumbre.

A. Cooperación interinstitucional en la corrección de incumplimientos

La eficacia de la PAOT es indisociable de la disposición de otras autoridades a cooperar con ella, no sólo durante el proceso de la investigación –como se vio antes- sino también al final. Muchas de las

resoluciones de PAOT requieren de la acción de otras instancias competentes para la corrección de las afectaciones y los incumplimientos.

Por consiguiente se consideró indispensable incluir indicadores que permitan dar cuenta, por un lado, de la medida en que la PAOT depende de otras autoridades para la corrección de incumplimientos; por el otro, de la disposición de dichas instituciones a cooperar con la Procuraduría. Este es el propósito de los dos indicadores siguientes.

Se reporta únicamente la información correspondiente a los años 2006, 2007, 2008 y 2011, pues estos indicadores se construyen con variables que se introdujeron a la base de datos este año. Por tanto, no se cuenta con información para los años 2004, 2005, 2009 y 2010.

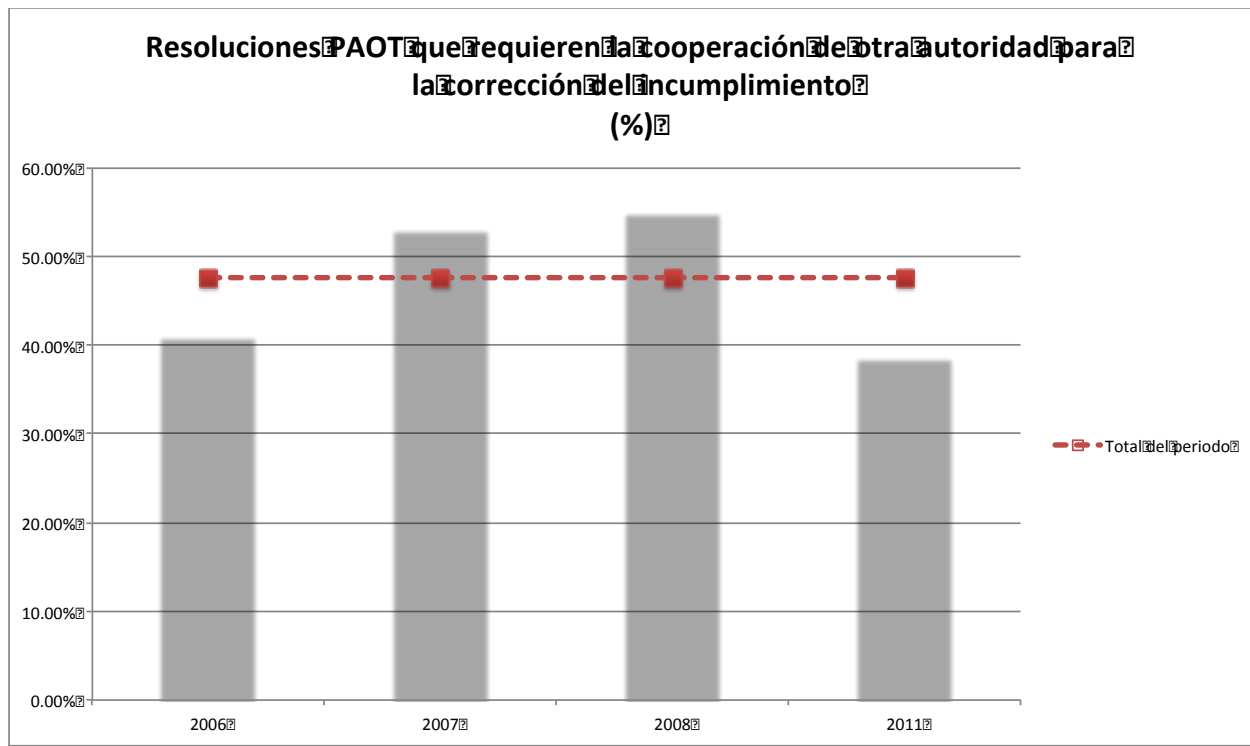
- **Interdependencia de otras autoridades para la corrección de afectaciones**

Este indicador mide el porcentaje anual de resoluciones emitidas por la PAOT que solicitan a otra autoridad competente alguna **acción concreta**¹³, necesaria para la corrección del incumplimiento o afectación.

¿La resolución de PAOT involucra la acción de otra autoridad?

Año	No	Si	% Si	Total general
2006	59	41	41.00%	100
2007	46	52	53.06%	98
2008	69	84	54.90%	153
2011	67	42	38.53%	109
Total periodo	241	219	47.61%	460

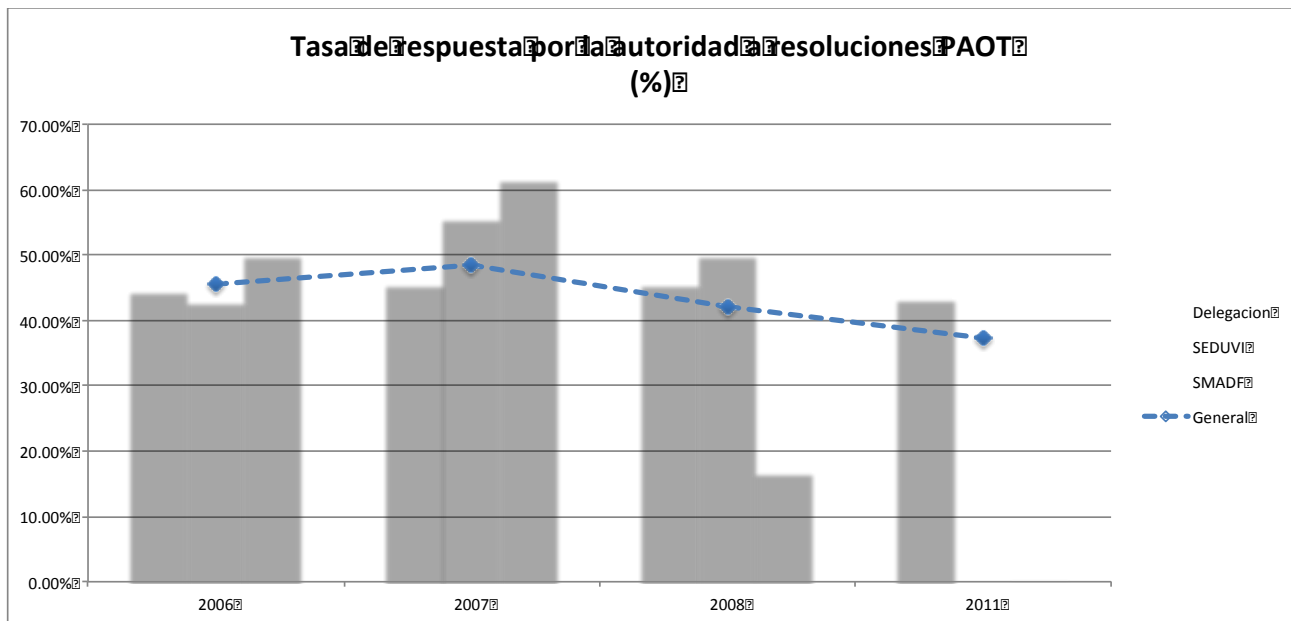
¹³ Véase la aclaración en nota al pie de página 9, en sección “3. 7. Cooperación interinstitucional para la corrección de las afectaciones”.



De 2006 a 2008, la necesidad de cooperación de otras instancias para la corrección de afectaciones, tiene una tendencia al alza, que se revierte para 2011. Este es el año, de todo el periodo, en el que las resoluciones de PAOT requirieron en menor proporción de la cooperación de otras autoridades.

- **Tasa de respuesta a resoluciones PAOT**

En los indicadores de gestión, los de “cooperación interinstitucional” (4.2.C) medían la disposición de otras autoridades a cooperar con PAOT *durante el proceso de investigación*; este indicador pretende observar la disposición de las autoridades a cooperar con PAOT para la corrección de incumplimientos, *después de emitida la resolución administrativa*.



Durante el periodo, SEDUVI y SMADF variaron su disposición a cooperar de manera muy similar: ambas incrementaron sus tasas de respuesta de 2006 a 2007 (de 42.86% a 55.56% la primera, de 50% a 61.54% la segunda); para el siguiente año disminuyen sus tasas, sobre todo la SMADF, con 16.67%.

Las Delegaciones son las autoridades en las que más descansa la PAOT para la corrección de afectaciones (reciben entre el 62.86% y el 72.55% de las solicitudes, como vimos arriba).

Sus tasas de respuesta se han mantenido constantemente bajas, entre 43.24% y 45.59%. En dos años, 2006 y 2007, se ubicaron por debajo de la tasa general para todas las autoridades.





Para ejercicios futuros, resultaría muy valioso dar seguimiento a este indicador para cada una de las demarcaciones territoriales, a fin de detectar cuáles son las Delegaciones que menos colaboran con la PAOT y diseñar estrategias específicas. En este momento, no es posible obtener conclusiones ni

tendencias claras, debido al limitado número de los expedientes revisados. Hay sin embargo algunas observaciones que es posible hacer:

- Un probable foco rojo es la Delegación Álvaro Obregón, que es la que más solicitudes recibe (véase supra, apartado 3.7) y en todos los años mantiene tasas de respuesta por abajo del 27%.
- Miguel Hidalgo es, muy probablemente, otro foco rojo: en todos los años responde, en el mejor de los casos, el 40% de las resoluciones.
- Benito Juárez, otra de las Delegaciones más involucradas en las resoluciones de PAOT, de ser un fofo rojo en 2006 (con 33.3% de resoluciones respondidas), ha mejorado notablemente sus tasas de respuesta. En los años siguientes tiene siempre más del 50% y hasta el 60% en 2011.

Al evaluar este indicador, debe tomarse en cuenta que, por supuesto, que una autoridad responda no necesariamente quiere decir que realizó la acción solicitada por la PAOT. Muchas responden a menudo para darse por enteradas, por ejemplo, pero en su respuesta –ni en el expediente de PAOT- no hay información que la acción solicitada se realizó o se llevará a cabo.

Este indicador no debe tomarse como una medida directa de la corrección del incumplimiento. Sin embargo, consideramos que las respuestas de la autoridad sí denotan cierta disposición a cooperar y eso incrementa las posibilidades de corrección de la afectación.

Más precisamente, este indicador es una medida de la eficacia de PAOT para interpelar a otras autoridades y promover su cooperación, factor que sin duda incide en la capacidad correctiva de la Procuraduría.

B. Eficacia correctiva de PAOT

A diferencia de los anteriores, los siguientes indicadores sí buscan reflejar directamente qué tan efectivo es el actuar de la PAOT en la corrección del incumplimiento. Su propósito es observar en qué

medida, en las denuncias que atiende la Procuraduría, se tiene como resultado final la corrección de las afectaciones.

Los indicadores que se proponen son los siguientes:

- Tasa de corrección de incumplimientos
- Tasa de corrección total

Por supuesto, en muchos casos la relación entre la intervención de la PAOT y la solución del incumplimiento no es directa. En diversas ocasiones es otra la autoridad competente que corrige la afectación, en otras el mismo denunciado. Sin embargo, es factible pensar que es a raíz del actuar de la Procuraduría que se alcanzó una solución.

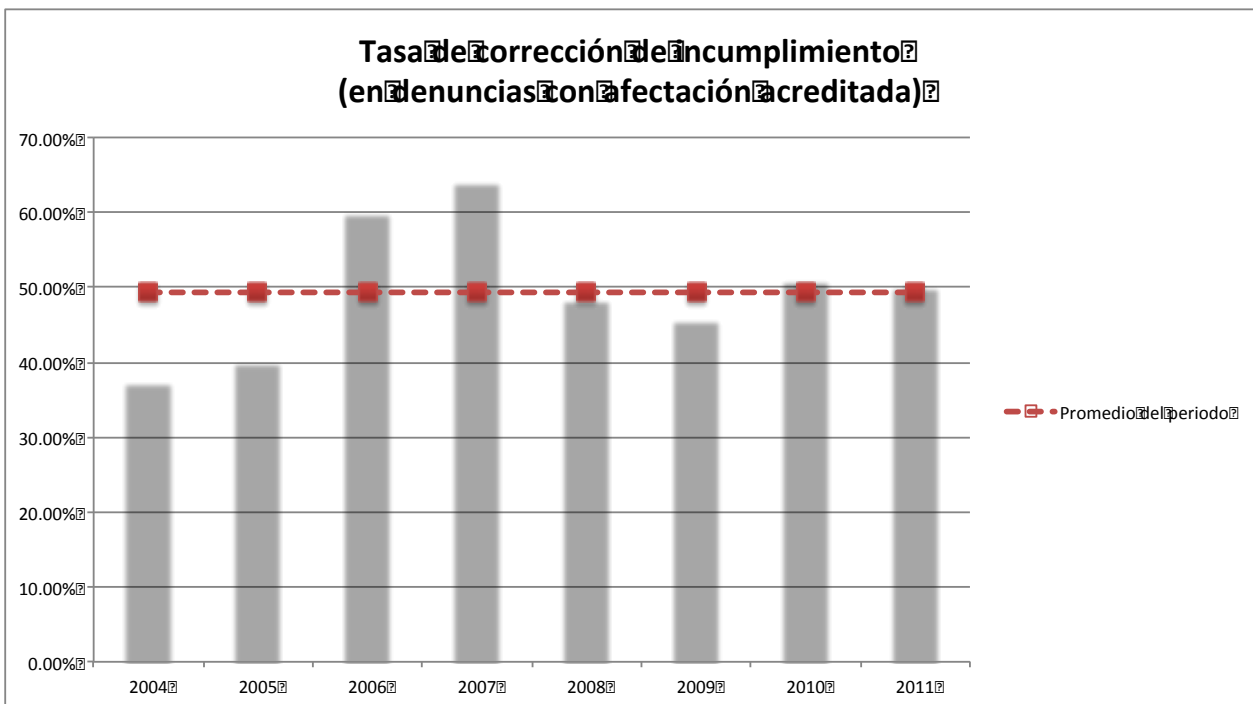
- **Tasa de corrección de incumplimientos**

**Tasa de corrección de incumplimiento
(en denuncias donde se acreditó la afectación)**

Año	Tasa de corrección	Total (denuncias con afectación acreditada)
2004	37.31%	67
2005	40.00%	55
2006	60.00%	60
2007	64.06%	64
2008	48.39%	93
2009	45.68%	81
2010	50.98%	51
2011	50.00%	58
Total periodo	49.34%	529

La tasa de corrección de incumplimientos mantuvo una tendencia al alza desde 2004 hasta 2007. En esos años hubo progresos notables en los niveles de eficacia de la PAOT: la tasa pasó de 37.31% en 2004 a 64.06% en 2007, cuando alcanza su máximo.

Durante los dos años siguientes hay una caída dramática (a 48.39% en 2008 y 45.68% en 2009) y luego una ligera recuperación de la tasa de corrección, que en los dos últimos años se estaciona en 50%.



- **Tasa de corrección total**

Este indicador es complementario del anterior. Con él buscamos afinar la mirada para ver no solamente en qué proporción de denuncias hubo corrección de incumplimiento, sino cuál fue su grado. Esto es posible gracias a que se incorporó en la base de datos una variable que permite señalar si el incumplimiento se corrigió parcial o totalmente.

También en este caso, solamente es posible reportar el indicador para los años 2006, 2007, 2008 y 2011, pues la variable a partir de la cual se construye se incorporó en el ejercicio del presente año. No se cuenta con la información correspondiente para los años de 2004, 2005, 2009 y 2010, pues los expedientes de estos años se revisaron el año pasado.

**Tasa de corrección total del incumplimiento
(casos con afectación acreditada)**

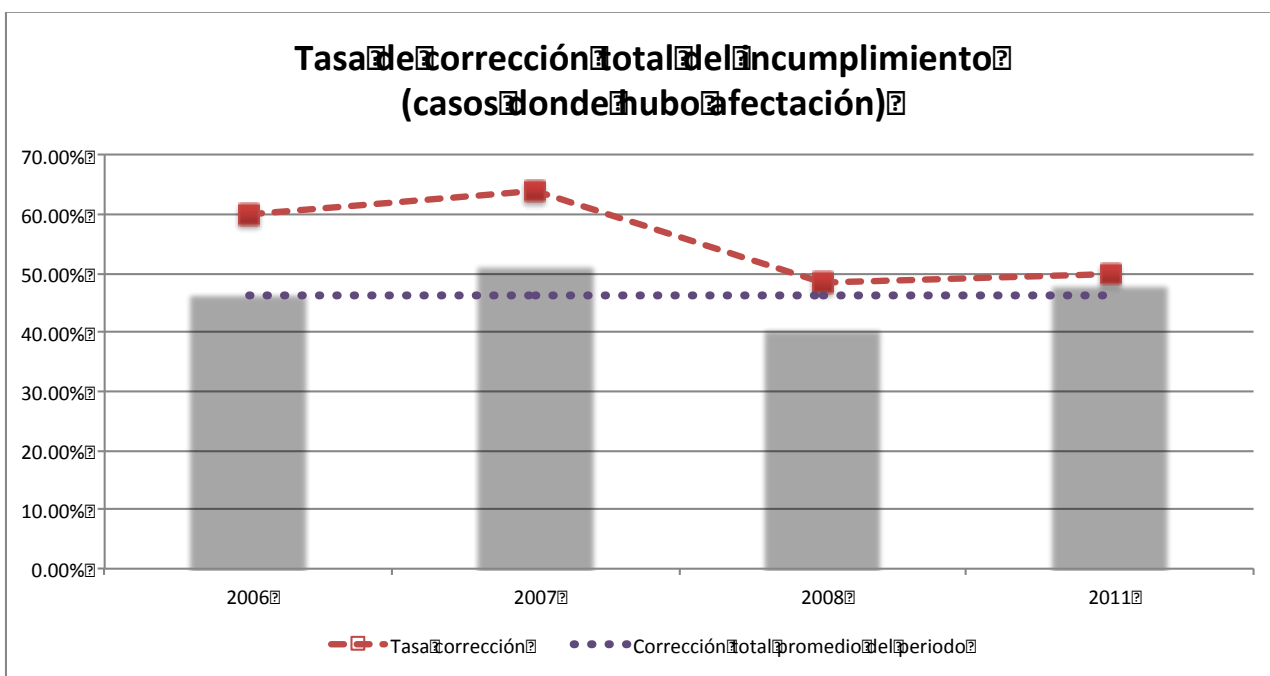
Año	Tasa de corrección total	Corrección total	Total casos con afectación acreditada
2006	46.67%	28	60
2007	51.56%	33	64
2008	40.86%	38	93
2011	48.28%	28	58
Total periodo	46.18%	127	275

Observamos una tendencia oscilante en la tasa de correcciones totales del incumplimiento.

En todo el periodo, el punto máximo se alcanzó en 2007, cuando en el 51.56% de las denuncias en las cuales hubo afectación, ésta se corrigió del todo.

En términos de efectividad institucional de la PAOT, en la gráfica de abajo podemos observar una tendencia positiva. Después de 2007, la brecha entre la tasa de corrección del incumplimiento y la tasa de corrección total, parece que tiende a cerrarse. Esto indica que de las afectaciones que se corrigen a partir de la intervención de PAOT, una proporción cada vez mayor se resuelven del todo.

En 2011, ambas tasas casi coinciden plenamente: quiere decir que prácticamente la totalidad de los incumplimientos que se corrigieron ese año, se corrigieron completamente.



C. Incertidumbre

Por incertidumbre entendemos la frecuencia con la que, en las denuncias en las cuales se acreditó alguna afectación, no es posible saber el resultado final de la investigación. Es decir, no es posible saber si el incumplimiento se corrigió o no.

Este indicador señala los límites de la PAOT para conocer el impacto de sus acciones; mide el tamaño de la “zona gris” en la que no es posible saber qué sucedió.

Ahora bien, como vimos antes, la principal fuente de incertidumbre es la falta de respuesta o la respuesta insuficiente por parte de otras autoridades a las resoluciones de PAOT. Aunque no podemos estar seguros, muy probablemente esta falta de respuesta indique que la afectación no se corrigió. Es necesario tomar esto en cuenta al momento de dar seguimiento a estos indicadores y ponderarlos en la evaluación del desempeño de la Procuraduría.

- **Tasa de incertidumbre**

Podemos observar que de 2004 a 2007 hubo una reducción sensible en la tasa de incertidumbre. En 2008 hay un nuevo repunte (aunque no se alcanza la tasa de 2004, de 47.76%, que es el punto máximo de la serie) y la tasa se estaciona entre 36.21% (2011) y 39.22% (2010).

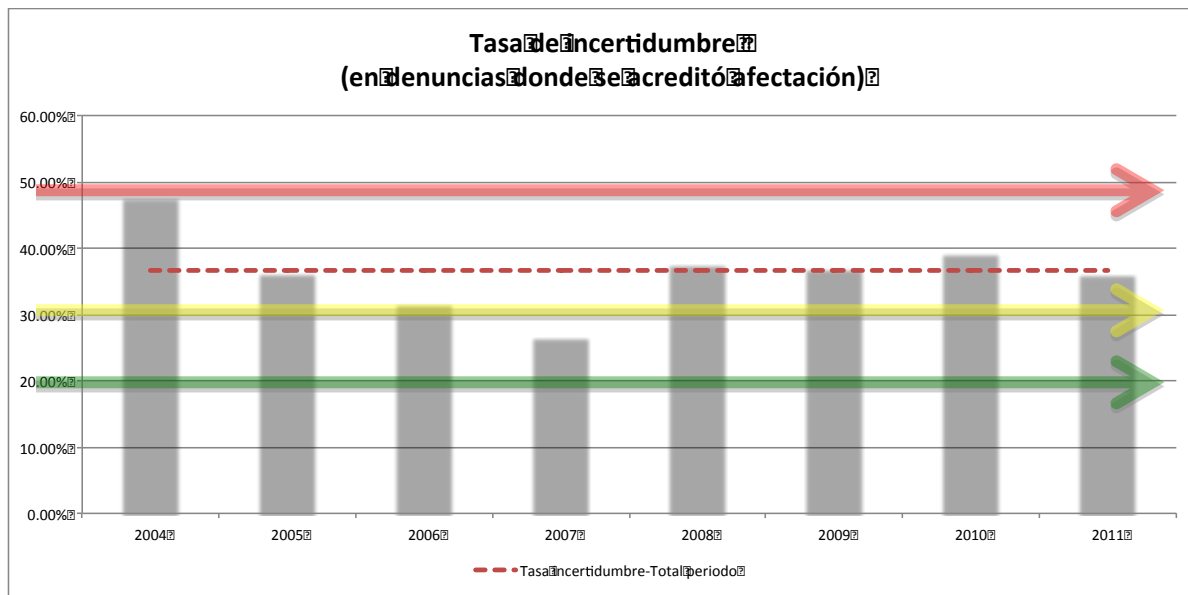
Tasa de incertidumbre en denuncias donde se acreditó afectación

Año	Tasa de incertidumbre	No es posible saberlo	Total denuncias con afectación acreditada
2004	47.76%	32	67
2005	36.36%	20	55
2006	31.67%	19	60
2007	26.56%	17	64
2008	37.63%	35	93
2009	37.04%	30	81
2010	39.22%	20	51
2011	36.21%	21	58
Total periodo	36.67%	194	529

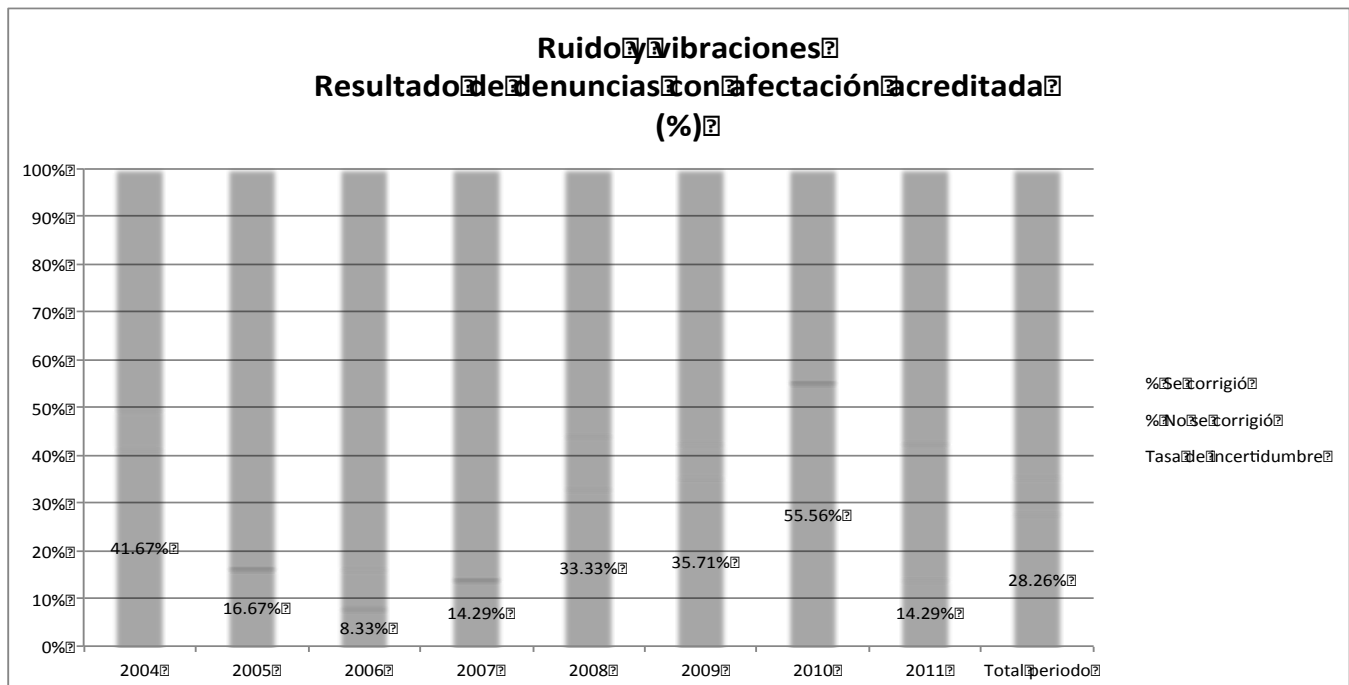
A decir verdad los niveles de incertidumbre se han mantenido relativamente estables. La gráfica muestra que, con la excepción de tres años (2004, 2006 y 2007), en todos los demás la tasa de incertidumbre se mantiene muy cercana a la tasa promedio para todo el periodo.

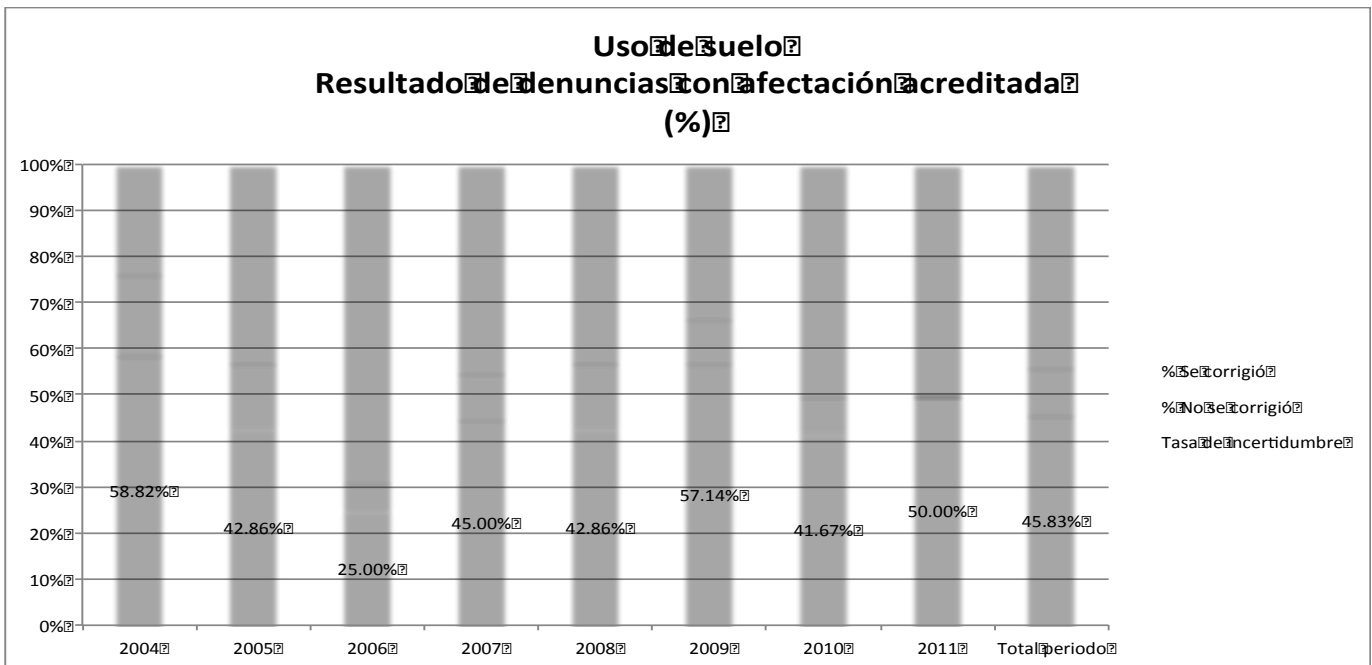
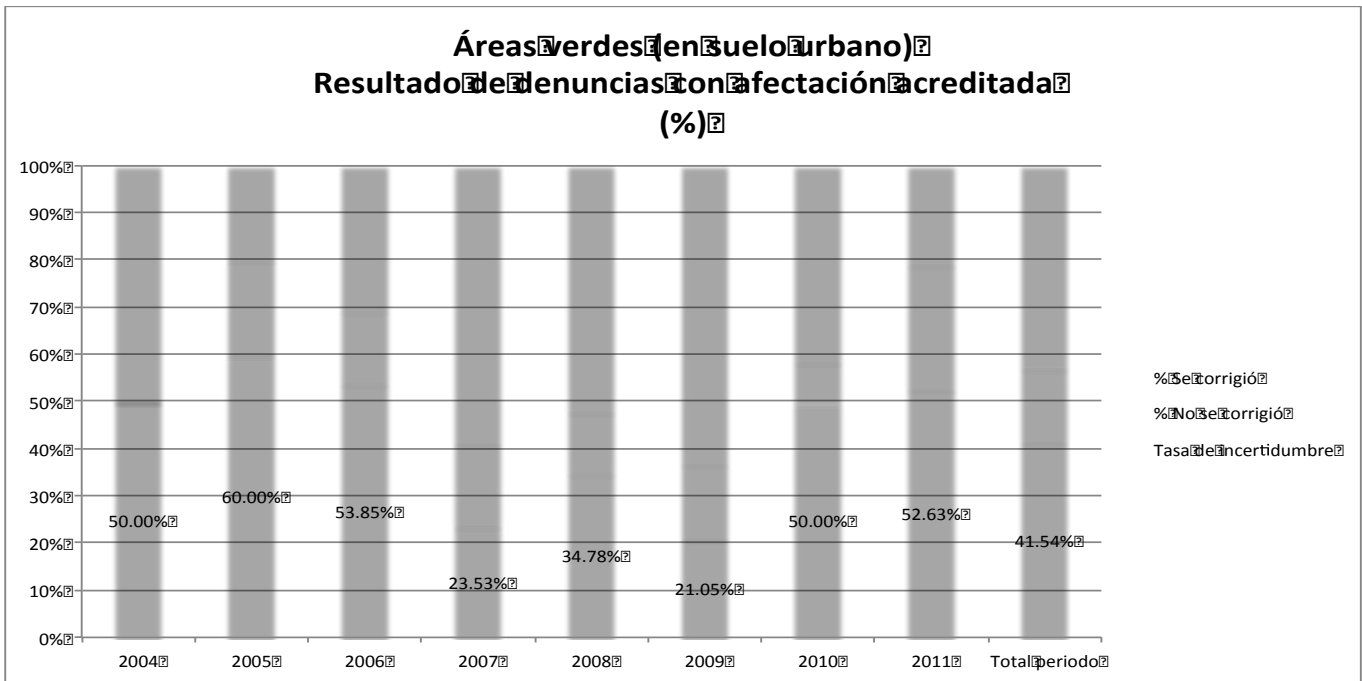
En el ejercicio del año pasado, se propuso el siguiente parámetro de medición. Aquí reiteramos la propuesta, para ser evaluada y en su caso adecuada por la PAOT.

- ❖ **MUY BUENO (MB):** Menos de 20% de incertidumbre.
- ❖ **BUENO (B):** Entre 21% y 30% de incertidumbre.
- ❖ **ACEPTABLE (A):** Entre 31% y 50% de incertidumbre.
- ❖ **DEFICIENTE (D):** Más de 50% de incertidumbre.



Se sugiere hacer este ejercicio para las tres principales materias. A continuación se muestran los resultados.





Evidentemente, habrá materias, afectaciones y/o actores en donde el seguimiento resulte más complicado y, sobre todo, relevante. En determinados tipos de afectaciones parecería muy difícil abatir

los niveles de incertidumbre. Por otro lado, habrá ciertas áreas estratégicas en las que resulte fundamental reducir la tasa de incertidumbre.

Reiteramos la recomendación que a este respecto se hizo el año anterior: la medición de este indicador debe estar precedida de un ejercicio de planeación estratégica, mediante el cual se defina cuáles son las materias, afectaciones y/o actores para los que resultaría prioritario reducir los niveles de incertidumbre, y se establezcan metas específicas.

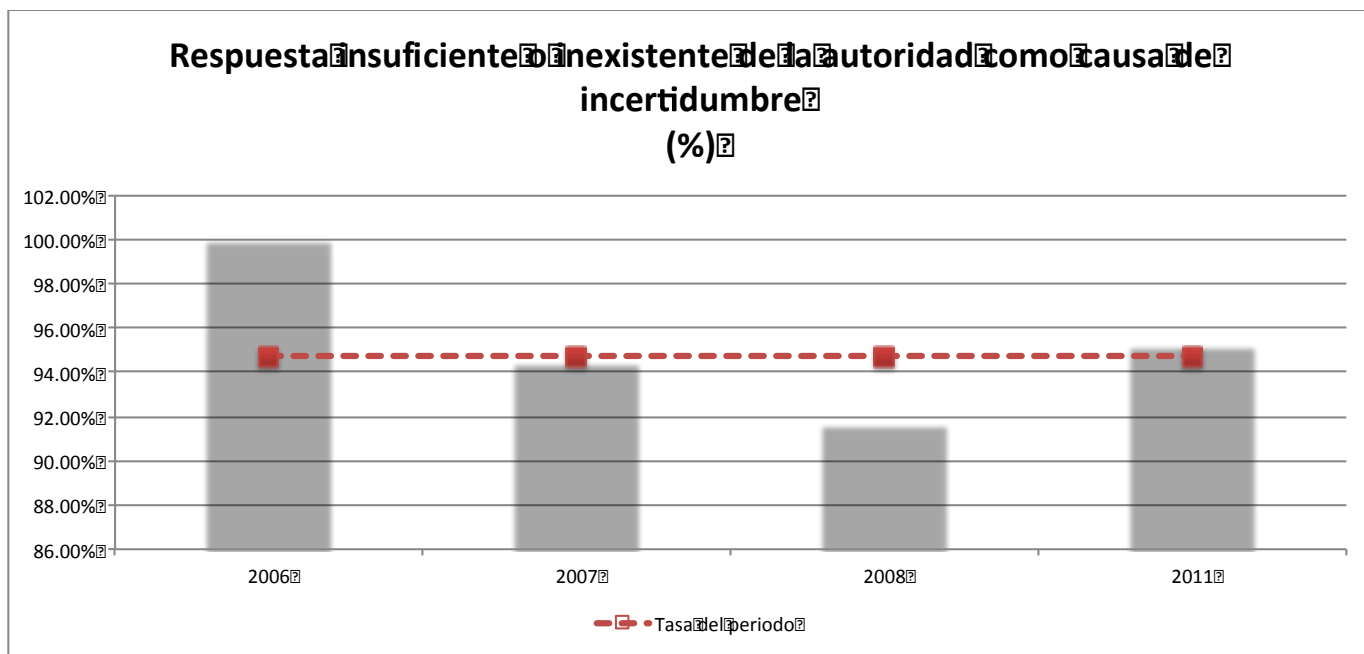
- **Contribución de otras autoridades a la incertidumbre**

El último indicador que proponemos pretende dar cuenta de la medida en que la incertidumbre se debe al hecho de que otras autoridades no responden, o responden insuficientemente, a las resoluciones de PAOT. Observar el comportamiento de este indicador a lo largo de los años, permitirá a la PAOT contar con una medida aproximada del resultado de sus esfuerzos para promover la cooperación interinstitucional.

Puesto que las variables empleadas para la construcción de este indicador se incluyeron en el presente ejercicio, sólo se cuenta con información de los años 2006, 2007, 2008 y 2011.

Falta de respuesta o respuesta insuficiente de la autoridad como causa de incertidumbre

Año	Autoridad no respondió	Respuesta insuficiente de la autoridad	Tasa de respuesta insuficiente de la autoridad como causa de incertidumbre	Total casos con incertidumbre
2006	10	10	100.00%	20
2007	12	5	94.44%	18
2008	25	8	91.67%	36
2011	15	5	95.24%	21
Total periodo	62	28	94.74%	95



Este indicador se encuentra vinculado al ejercicio de planeación recomendado para el indicador anterior. Para su mejor aprovechamiento, en este caso también sería deseable definir en qué materias, afectaciones, y autoridades concretas sería prioritario lograr mejoras en este indicador, y definir metas específicas.

En las secciones anteriores de este documento se han proporcionado diversos insumos para este ejercicio de planeación. Ahora bien, como se ha mencionado repetidamente, la escasez de información (el reducido número de expedientes revisados) no permite, en algunos casos, obtener conclusiones relevantes.

Es deseable capturar la información que falta para los años 2004, 2005, 2009 y 2010, y seguir alimentando la base de datos, para fortalecer el ejercicio de planeación recomendado y la funcionalidad de los indicadores que aquí se han propuesto.

Consideramos que en la medida en que se siga alimentando la base de datos, la PAOT tendrá en ésta y en los indicadores propuestos, poderosas herramientas para su planeación estratégica y la evaluación de su desempeño.

5. RECOMENDACIONES Y APRECIACIONES FINALES

5.1. Retos de la PAOT: un panorama urbano-ambiental cambiante

El estudio realizado a partir de la ampliación y análisis de la base de datos, revela algunos de los retos que durante los próximos años enfrentará la PAOT.

Uno de los más claros es la transformación del perfil de los actores que cometen los incumplimientos y generan las afectaciones denunciadas. Como se ha visto, se trata cada vez en mayor proporción de sujetos de tamaño relativamente pequeño, cuyas actividades y obras no son de grande escala. Estas características hacen que para la PAOT sea más difícil atender con éxito este tipo de afectaciones, pues se trata de denunciados menos identificables y localizables, que no extrañaría se encontrasen en gran proporción en el sector informal.

Hay varios indicios que refuerzan esta impresión, por ejemplo: la proliferación de denunciados cuya actividad genérica no se logra identificar; la proliferación de personas físicas en las denuncias por talleres y actividades comerciales; el crecimiento en la proporción de pequeños puestos de comida entre los denunciados dedicados a los restaurantes o alimentos; la pérdida de relevancia de las grandes constructoras, y el creciente peso de las construcciones particulares entre los denunciados dedicados a la construcción.

Quizá esta transformación fundamental en el tipo de denuncias que atiende la PAOT, esté estrechamente vinculado, por un lado, con el estancamiento de sus tasas de corrección de los

incumplimientos en los últimos cuatro años (alrededor del 50%); por el otro, con el incremento proporcional de los casos en donde no se corrige la afectación o no es posible saber el resultado.

Esta problemática coincide con otro fenómeno que la base de datos y el presente ejercicio permitieron visibilizar. Se trata del elevado porcentaje que hay todos los años de denuncias en las que se detecta el incumplimiento de alguna autoridad. Estos incumplimientos impactan en la problemática urbano-ambiental que enfrenta la PAOT, en dos sentidos: por un lado son ellos mismos fuente de afectaciones; por otro lado, muchos de ellos se refieren a omisiones de autoridades que, de no haberse dado, podrían haber evitado que el incumplimiento ocurriera.

Consideramos que el incumplimiento de la autoridad es una dimensión que este estudio ha permitido hacer visible y que, cada vez más, se volverá un factor estratégico que la PAOT deberá atender para incrementar su efectividad institucional. En este sentido, las Delegaciones se revelan como los actores clave, como uno de los factores externos más importantes para la eficacia de la PAOT.

Las licencias son otra zona del incumplimiento que estimamos estratégica, y sobre la que hemos podido llamar la atención en nuestro análisis. Desde 2004 hasta 2011, en más de la mitad de las denuncias se detectó alguna irregularidad en materia de licencias, ya fuera que hubiese alguna faltante o alguna de validez dudosa. Otro hallazgo estratégico es que las licencias que con mayor frecuencia se omiten son precisamente las relacionadas con la construcción y el uso de suelo: que son la actividad y la afectación, respectivamente, que más denuncias originan para la PAOT.

Desde un punto de vista estratégico, las licencias no sólo son un piso básico de cumplimiento de la normatividad. Pueden considerarse además un mecanismo de vigilancia del cumplimiento de la normatividad. Cuando un actor tramita una licencia o permiso, está llamando la atención de la autoridad sobre la actividad u obra que pretende realizar. Es posible que esto reduzca por sí mismo la

posibilidad de que el actor en cuestión incurra en un incumplimiento. Dicha vigilancia quizá incida como factor un factor preventivo de incumplimientos y afectaciones.

Finalmente, hemos puesto de relieve otro factor estratégico en la efectividad de la PAOT: la disposición de otras autoridades a cooperar. Casi en la totalidad de las denuncias que no ser corrigen o donde hay incertidumbre, esto se debe a que la autoridad no cooperó. Las autoridades, en particular las Delegaciones, están cada vez más dispuestas a cooperar con PAOT en la investigación; pero cada vez menos a hacerlo después, es decir, a atender las resoluciones de la Procuraduría. Esto representa un problema de urgente atención.

5.2. Recomendaciones:

- Es posible que la PAOT esté dedicando recursos institucionales excesivos a la atención de incumplimientos cometidos por personas físicas, que son actores poco identificables, de pequeña escala. Por la naturaleza de estos actores, no sólo es más difícil que se logre la corrección de las afectaciones en estos casos, sino que es posible que el impacto de estos incumplimientos sea menor en comparación con el que generan otros actores.
- A la luz de lo anterior, es recomendable que la PAOT emprenda un profundo proceso de reflexión institucional para, en su caso, redefinir sus prioridades estratégicas: afectaciones, materias, actores, etc.
- A reserva de esto, se sugiere hacer énfasis en la coordinación interinstitucional como estrategia para atender las denuncias referidas a este tipo de actores de pequeña escala. Muchas de estas afectaciones podrían ser atendidas por otras autoridades (principalmente las Delegaciones), o se derivan –directa o indirectamente– de alguna omisión o incumplimiento de la autoridad. En la medida que se alimente la base de datos, será posible contar con información más precisa sobre cuáles son las Delegaciones donde más ocurren este tipo de afectaciones, y cuáles son

éstas, lo que permitirá a la PAOT impulsar mecanismos de colaboración y prevención, en coordinación con las Delegaciones prioritarias, de este tipo de incumplimientos.

- Como parte de este esfuerzo de construcción de estrategias interinstitucionales, debe ponderarse el incumplimiento de las autoridades como un factor relevante. Es seguro que los incumplimientos de las autoridades son fuentes de afectaciones, u omisiones que permiten el surgimiento de otros incumplimientos. Debe reconocerse el lugar relevante que tiene esta dimensión del incumplimiento de la normatividad urbano-ambiental, en la definición de estrategias y prioridades.
- Las irregularidades en materia de licencias debe tenerse en cuenta como otro factor estratégico, no solamente en un sentido diagnóstico, ni únicamente como insumo para la identificación de prioridades. Debe evaluarse la posibilidad de que atender con mayor énfasis la problemática en materia de licencias, tenga efectos preventivos relevantes.
- Debe reconocerse el carácter estratégico del proceso de investigación de la PAOT, no sólo como un medio de recabar información, sino como un medio de disuasión. El cumplimiento voluntario es el medio más efectivo con que cuenta la Procuraduría para la corrección de afectaciones. Por tanto es importante reconocer en su justa dimensión, la importancia de que las visitas de inspección se realicen con elevados niveles de profesionalismo.
- Por último, como se ha visto, la cooperación interinstitucional es uno de los elementos más cruciales y determinantes de la efectividad de la PAOT. Y lo será cada vez más, debido a los cambios en la problemática urbano-ambiental que hemos rastreado en este documento. Será indispensable para el buen desempeño futuro de la Procuraduría, dar prioridad y sentido de urgencia al aspecto interinstitucional; en particular, identificar a los actores (en especial a las Delegaciones) que resultan especialmente determinantes para la eficacia de la PAOT, y diseñar, impulsar e implementar mecanismos de coordinación a los que se de seguimiento de forma permanente. Quizá, de todo lo aquí señalado, este es el aspecto que en el futuro próximo será el más definitorio del rumbo de la Procuraduría.

Segunda Parte

Evaluación de Información de Expedientes del TCADF

6. INTRODUCCIÓN

Es innegable que en nuestros días la actividad administrativa ha tenido un crecimiento considerable, y el Estado en su calidad de Administrador no puede actuar de una manera caprichosa, arbitraria o ilegal. Dos son los fundamentos rectores de su actividad: El Estado de derecho y el principio de legalidad.

Así, a fin de lograr un equilibrio entre el poder público y las libertades de los administrados-gobernados, es menester que éstos cuenten con instrumentos jurídicos necesarios para hacer frente a la actividad de la Administración Pública, y de esta forma garantizar los derechos e intereses de los gobernados. Es entonces cuando cobra sentido el tema relativo a la *justicia administrativa*, la cual se integra por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para lograr la extinción de actos administrativos contrarios a derecho, y en algunos casos, el resarcimiento de los daños o perjuicios que ocasiona el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones.

El presente apartado tiene por objeto examinar las principales incidencias y características que sobresalen en el campo del litigio administrativo con relación a la actuación de las autoridades que tienen injerencia en el cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana, específicamente la PAOT. Después de una caracterización de la justicia administrativa, y ante la pobreza de la información disponible en la materia, se ofrece un

panorama de la actividad jurisprudencial vinculada a las funciones de la PAOT, con el objeto de dar una idea de la orientación que ha dominado en la actividad jurisdiccional frente a los conflictos urbanos y ambientales en el Distrito Federal.

7. EVALUACIÓN DE INFORMACIÓN DERIVADA DE LOS EXPEDIENTES PROPORCIONADOS POR PAOT

Es importante aclarar que la información que contienen los expedientes proporcionados por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial es insuficiente para poder hacer una pormenorizada caracterización del conflicto ambiental y urbano en su vertiente contenciosa administrativa, puesto que en ellos únicamente consta la tramitación de juicios contenciosos administrativos locales (nulidad y lesividad) y juicios de amparo en los que le resultó el carácter de parte a la mencionada Procuraduría.

Hablar del papel que la PAOT tuvo como parte en dichos juicios, es aludir a que en la tramitación de ellos le asistió la legitimación para defender un derecho, bien propio o bien en defensa de uno ajeno, y en consecuencia, únicamente pudo integrar sus expedientes con aquellos documentos que conformaban los traslados que en su momento los Tribunales ordenaban correrle para que estuviera en aptitud de comparecer a juicio para la defensa de los mencionados derechos.

Otro rubro que igualmente se encontró infecundo para un posible análisis, es el de las medidas cautelares, esencialmente la suspensión como medio de salvaguarda de la materia del litigio, pues no fue una medida observada por los litigantes ni por los órganos jurisdiccionales que conocieron los asuntos.

Lo anterior, constituye una limitante para poder establecer la cantidad y alcance de las resoluciones y criterios que versan y delimitan la materia ambiental y urbana emanados

de los Órganos Jurisdiccionales (Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y Poder Judicial Federal), y que su vez delimitan el actuar de otras autoridades encargadas de la aplicación de la normatividad mencionada.

8. CARACTERIZACIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA AMBIENTAL Y URBANA

Como se ha venido señalando en párrafos precedentes, la PAOT formó parte de diversas instancias jurisdiccionales en materia contencioso-administrativa con tintes ambientales y urbanos; por lo que la caracterización de los procedimientos referidos se realiza tomando como base la calidad jurídica que tuvo dicha Procuraduría en ellos, y considerando además, a los principales accionantes o actores de dichos medios de defensa.

Así, a continuación se realiza la caracterización o clasificación, tanto del juicio contencioso administrativo ventilado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como del juicio de amparo competencia del Poder Judicial Federal.

8.1. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA COMO MEDIO DE CONTROL DE LOS ACTOS DE LA PAOT

Esta caracterización de los procedimientos jurisdiccionales, atendiendo a las características propias de los accionantes de dicho juicio que aparecen en los expedientes revisados, es pertinente subclasificarlo de la manera que a continuación se hace:

8.1.1. ACCIÓN EJERCIDA POR DENUNCIADO ANTE PAOT

Acorde con la información contenida en los expedientes proporcionados por la mencionada Procuraduría y considerando el número de juicios interpuestos en relación

con el número de expedientes de que se nos dotó, cabe señalar que tanto el juicio contencioso administrativo como el juicio de amparo, fueron esencialmente interpuestos por el **DENUNCIADO** ante la PAOT contra actos de ella misma.

Lo anterior significa que en todos los casos hubo previamente una denuncia, investigación y resolución o recomendación emitida por la PAOT que tenía por incumplida la normatividad ambiental o urbana que en cada caso se trataba.

Así por ejemplo pueden citarse los expedientes siguientes:

EXPEDIENTE PAOT	EXPEDIENTE TCADF/PJF
PAOT-2004/CAJRD-272/SOT-126	II-594/2005
PAOT-2003/CAJRD-64/SPA-36	I-5323/2004
PAOT-2004/CAJRD-013/SPA-10	A-5233/2005
PAOT-2007-631-SOT-298	I-3763/2008
PAOT-2008-258-SOT-125	A-51/2009
PAOT-2011-0163-SOT-90	III-54709/2011
PAOT-2008-436-SOT-210	1073/2009
PAOT-2006-784-SPA-442	1658/2008
PAOT-2008-299-SOT-144	1006/2008
PAOT-2007-593-SOT-288	184/2009
PAOT-2004/CAJRD-127/SPA-075	1999/2008

PAOT-2006-147-SOT-52	436/2006
PAOT-2005-516-SOT-279	499/2006
PAOT-2007-494-SOT-239	1132/2007
PAOT-2006-45-SPA-23	1006/2006
PAOT-2004-AO-5-SOT-5 y cumulados PAOT-2004-218-SOT-100 y PAOT- 2004-332-SOT-160	30/2007
PAOT-2004-AO-5-SOT-5 y cumulados PAOT-2004-218-SOT-100 y PAOT- 2004-332-SOT-160	1027/2005
PAOT-2003/CAJRD-540/SPA-290	152/2005
PAOT-2004/CAJRD-205/SPA-110	1281/2005
PAOT-2005-317-SPA-126	347/2006
PAOT-2009-515-SOT-241	1155/2010
PAOT-2008-1233-SPA-623	5261/2009
PAOT-2004/CAJRD-293-SPA-151	4743/2006

En todos y cada uno de los expedientes antes listados, el denunciado ante PAOT consideró que por virtud de la resolución o recomendación, según fuere el caso, que había emitido dicha Procuración se le ocasionaba un agravio o afectación al instar a otra u otras autoridades a iniciar procedimientos que de manera inminente le ocasionarían un perjuicio, y como consecuencia de ello instauro el medio de impugnación correspondiente.

Tal es el caso del expediente PAOT-2003/CAJRD-64/SPA-36, en el que una vez admitida la denuncia presentada por un ciudadano y seguidos los trámites correspondientes, el día 11 de noviembre del año 2003, la Subprocuradora de Protección Ambiental de la PAOT, dictó la resolución con número de folio PAOT/200/DAIDA/2108/2003, en la que resolvió lo siguiente:

“[...]

PRIMERO.- Se insta a la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la Delegación Iztacalco, a que practique la Visita de Verificación Extraordinaria solicitada por la Dirección General de Obras, Servicios y Desarrollo Urbano en el oficio DGOSDU/146/2003 de fecha veintinueve de abril de dos mil tres; emita la Resolución que corresponda, ordenando al propietario o representante legal del establecimiento Mercantil denominado -----, ubicado en:----- la reparación o reemplazo de los conductos de desalojo de aguas pluviales en un plazo específico razonable, toda vez que se está incumpliendo los artículos 20 de la Ley Ambiental del Distrito Federal y 35 de la Ley de Aguas del Distrito Federal.

SEGUNDO.- En el caso de que el propietario o representante legal del establecimiento mercantil denominado -----, impida la ejecución de la Visita de Verificación Extraordinaria o, una vez resuelta incurra en omisión de la orden de reparación, se insta a la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la Delegación Iztacalco a que en el ámbito de sus respectivas competencias(sic), inicie el procedimiento para sancionar a los infractores de la legislación ambiental vigente, conforme a los artículos 213, 214 y 215 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, y 109 y 110 fracciones XII y XXVI de la Ley de Aguas del Distrito Federal, vigente a partir del veintiocho de mayo de dos mil tres, ordenamientos cuyo incumplimiento ha quedado acreditado en la presente Resolución [...].”

A partir de la anterior resolución, la Dirección General Jurídica y de Gobierno de la mencionada Delegación emitió con fecha 16 de noviembre de 2004 la Orden de Visita de Verificación No. SVR/GLAP/323-EM/2004 a cargo del establecimiento mercantil DENUNCIADO ANTE LA PAOT, y con esa misma fecha practicó la visita levantando, en la que levantó el Acta de Visita SVR/GLAP/323-EM/2004.

El día 30 de noviembre de 2004, la mencionada autoridad delegacional, considerando que el establecimiento mercantil visitado *“no contaba con la documentación que amparara la explotación y legal funcionamiento; así como por no contar con las medidas de seguridad mínimas”* dictó la resolución administrativa “sin número”, por virtud de la cual le impuso al propietario o responsable de dicho establecimiento una sanción pecuniaria por la cantidad de \$7,962.24 pesos y la clausura total y temporal del mismo.

Inconforme con la anterior resolución, el denunciado ante PAOT, ocurrió ante Tribunal de lo Contencioso Administrativo a demandar a la PAOT y a la Delegación Iztacalco, por los actos emanados por cada una de ellas, mismos que han quedado detallados con antelación.

Seguido que fuera en todas sus etapas de instrucción el juicio número I-5323/2004, con fecha 25 de agosto de 2005, la Primera Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, resolvió sobreseer el juicio en virtud de que el acto atribuido a la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal no afectaba los intereses del actor, ni jurídico ni legítimo, ya que no modifica derechos o situaciones existentes; aunado a lo anterior, la mencionada Procuraduría no intervino directa o indirectamente en el dictado de los actos emanados por la Delegación.

Por cuanto a la resolución sancionatoria dictada por la Delegación Iztacalco, la misma Sala estimo procedente declarar la nulidad de la resolución impugnada en virtud de que la orden de visita de la que derivó la misma, no fue emitida conforme a derecho al contener un objeto de visita genérico, pues no se señaló cuáles documentos que la visitada debía exhibir al visitador para acreditar el legal funcionamiento del establecimiento mercantil.

Contra dicha sentencia la Delegación Iztacalco intentó el recurso de apelación, mismo que fue declarado infundado por la Sala Superior del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y como consecuencia de ello, se confirmó la sentencia apelada.

El asunto traído a colación es importante para efectos ilustrativos, **puesto que no sólo se señaló como acto impugnado la resolución emitida por la PAOT, sino además el acto que por “supuesta” relación directa se emitió por la Delegación Iztacalco.**

Es cuestionable el supuesto cumplimiento que la autoridad delegacional pretendió dar a la resolución dictada por la Procuraduría, ya que si bien dicha demarcación territorial, en primer término, ordenó y practicó la visita de verificación solicitada por aquélla, en ninguna parte del procedimiento ni mucho menos en la resolución sancionatoria atendió la **materia de incumplimiento a la normatividad ambiental que le fue informada por dicha Procuraduría**, como lo es: *“la reparación o reemplazo de los conductos de desalojo de aguas pluviales en un plazo específico razonable, toda vez que se está incumpliendo los artículos 20 de la Ley Ambiental del Distrito Federal y 35 de la Ley de Aguas del Distrito Federal”*.

Por el contrario, hubo una distorsión total entre lo actuado por la autoridad delegacional y lo solicitado por la PAOT.

Igual comentario ameritan las sentencias y el criterio seguido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que ante el evidente incumplimiento a la normatividad ambiental y urbana en que había incurrido el establecimiento mercantil visitado (antes DENUNCIADO ANTE PAOT) determinó **suplir la queja deficiente**, y con base en ello, inclinar el asunto a una cuestión meramente **formal** como es el señalamiento genérico del objeto de la visita a la cual fue sujeto el establecimiento mercantil, y dejando

de lado el interés público que guarda el cumplimiento a la normatividad ambiental y urbana.

Por otra parte, en los demás asuntos en los que **única y exclusivamente** se señalaron como actos impugnados las resoluciones y/o recomendaciones emitidas por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, fue criterio reiterado tanto del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal como por el Poder Judicial de la Federación, que contra dichos actos es improcedente el juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo, bajo la justificativa e invocación de la tesis que a continuación se transcribe:

Novena Época
Registro: 176189
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIII, Enero de 2006
Materia(s): Administrativa
Tesis: I.7o.A.440 A
Página: 2446

PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL. SI LA SUBPROCURADURÍA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL REALIZA UNA RECOMENDACIÓN A ALGUNA AUTORIDAD, NO ACTÚA CON IMPERIO Y, POR TANTO, CONTRA ESA DETERMINACIÓN ES IMPROCEDENTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Conforme a los artículos 31 y 34 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, las recomendaciones emitidas por esa institución proceden cuando por la comisión u omisión de la autoridad se ponga en peligro la salvaguarda del interés legítimo del derecho a gozar de un ambiente adecuado para el desarrollo, salud y bienestar de las personas o en el caso de que se contravengan disposiciones legales del ordenamiento territorial. Esas recomendaciones deben notificarse de inmediato a las autoridades a las que vayan dirigidas, quienes están obligadas a responder si las aceptan o no en un

plazo de diez días hábiles. En el primer caso, disponen de quince días más para comprobar su cumplimiento, siendo responsables de él la autoridad o servidor público que haya emitido la aceptación. En la hipótesis de que no sea aceptada la recomendación, debe responderse a la procuraduría expresando los razonamientos que motivaron ese proceder. En consecuencia, en el supuesto de que la Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal actúe únicamente en el trámite de una denuncia presentada por un gobernado y derivado de ello emita una resolución en la que de manera esencial efectúa recomendaciones a alguna autoridad; es de concluirse que esa actuación se realiza sin imperio, ya que la decisión por sí misma no crea, modifica o extingue una situación jurídica concreta en beneficio o perjuicio del particular, al quedar su cumplimiento al arbitrio de la autoridad a la que van dirigidas; de ahí que no sea procedente el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal promovido contra la mencionada resolución, por no actualizarse el supuesto previsto en el artículo 23, fracción II, de la ley de ese órgano jurisdiccional, conforme al cual sus Salas son competentes legalmente para conocer de los juicios promovidos contra los actos administrativos de la administración pública paraestatal del Distrito Federal, siempre y cuando en la emisión de los actos cuya nulidad se demanda hayan actuado con el carácter de autoridad.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión contencioso administrativa 120/2005. Subprocurador de Ordenamiento Territorial de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. 23 de noviembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa

8.1.2. ACCIÓN EJERCIDA POR DENUNCIANTE ANTE PAOT

De la revisión efectuada a los expedientes, aparece que existieron juicio contenciosos administrativos y amparos en contra de actos de la PAOT, tales como resoluciones y acuerdos, en los que el denunciante ante la PAOT, consideró vulnerado algún interés

jurídico o legítimo, y en vía de protección del mismo promovió la acción que considero la idónea para impugnar.

Los casos contenidos en los expedientes que se analizaron guardan como constante la interposición del recurso de inconformidad como medio de defensa contra las resoluciones de la PAOT, y que posteriormente darían lugar a la impugnación de la resolución recaída al mencionado recurso.

En dicha hipótesis se ubican los expedientes siguientes:

EXPEDIENTE PAOT	EXPEDIENTE TCADF/ PJF
PAOT-2005-04-SOT-02, ACUMULADO PAOT-2005-05-SOT-03	III-3367/2005
PAOT-2007-1012-SOT-482	III-6597/2008
PAOT-2006-939-SOT-422 Y ACUM. PAOT-2007-45-SOT-31, PAOT-2007-53-SOT- 7, PAOT-2007-110-SOT-54 Y PAOT-2007-716- SOT-336	I-3582/08
PAOT-2002/CAJRD-035/SOT-13	I-2342/03; A-3386/03
PAOT-2004/CAJRD-320/SPA-166	II-3804
PAOT-2010-0575-SPA-318 y ACUMULADOS PAOT-2010-1468-SPA-477, AOT-2010-1534-SPA-540, PAOT-2010-1567- SPA-572, PAOT-2010-1703-SPA-695, PAOT- 2010-1720-SPA-712, PAOT-2010-1772-SPA- 762, PAOT-2010-1931-SPA-916, PAOT-2010- 1942-SPA-927, PAOT-2010-1994-SPA-978 y PAOT-2010-1551-SPA-556	1477/2010

PAOT-2007-1119-SOT-555 y ACUMULADOS PAOT-2007-1119-SOT-556, PAOT-2007-1119-SOT-557 y PAOT-2007-1131-SOT-567	2874/2008
PAOT-2007-128-SPA-66	2394/2007
PAOT-2007-18-SOT-11 y acumulados PAOT-2007-19-SOT-12, PAOT-2007-32-SOT-2, PAOT-2007-34-SOT-24 y PAOT-2007-152-SOT-75	2616/07
PAOT-2004-127-SPA-75	4665/06

Los expedientes listados, fueron iniciados por un particular (persona física y/o moral) que acudió ante la PAOT para denunciar hechos o actividades que podrían constituir violaciones a la normatividad ambiental y urbana. Y en ese sentido la Procuraduría, al realizar la revisión de los asuntos, en algunos casos admitió las denuncias dándoles el trámite y resolución correspondiente, y en otros tuvo por “no admitida” la denuncia presentada.

Primeramente nos ocuparemos en destacar el criterio seguido por la aludida Procuraduría para tener por “no admitida” una denuncia que le fue presentada, y para ello utilizaremos la información contenida en el expediente PAOT-2004/CAJRD-320/SPA-166. Igualmente atenderemos a la función de la justicia administrativa como medio de control contra dichos actos.

El expediente referido fue iniciado con la denuncia presentada por una ciudadana por los hechos siguientes: “...con motivo de una protesta y/o plantón que se encuentra desde hace varios días por parte de un grupo de campesinos que se encuentran plantados en las

inmediaciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), concretamente en Municipio Libre y División del Norte, dentro de la Delegación Política Benito Juárez, en esta Ciudad de México, se están realizando diversos actos de crueldad violatorios a la Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal, en contra de diversas vacas que están siendo sacrificadas de manera sádica e injustificada por parte de los campesinos en comento como medio de presión a la autoridad (SAGARPA) ante la falta de respuesta a sus peticiones...”

A esa denuncia le recayó el acuerdo con número de oficio PAOT/200/DESSRA/1911/2004 de fecha 5 de agosto de 2004, en el que la PAOT tuvo por no admitida la denuncia en virtud de que resultaba incompetente para conocer de los hechos denunciados, ello con fundamento en los artículos 12 fracción VIII y 56 de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal que prevén que las Delegaciones están facultadas para conocer a través de la unidad administrativa correspondiente, cualquier hecho, acto u omisión derivado del incumplimiento a la mencionada Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, por lo que al acontecer los hechos denunciados en su totalidad en la demarcación territorial de la Delegación Benito Juárez del Distrito Federal, resultaba que dicha autoridad era la competente para conocer de los mismos.

Con fecha 8 de septiembre de 2004 la ciudadana denunciante ante PAOT, promovió juicio de nulidad número II-3804/2004 contra el acuerdo PAOT/200/DESSRA/1911/2004, el cual una vez integrado y sin cuestión previa que atender, fue resuelto mediante el dictado de la sentencia de fecha 6 de enero de 2005, en el que la Segunda Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal determinó que lo procedente era declarar la nulidad del acto combatido para el efecto de que la PAOT admitiera la denuncia que le fue presentada para su debido trámite y atención, ello al considerar que la Procuraduría tiene intervención en tratándose de protección de animales en el supuesto de que los hechos

denunciados ameriten alguna emergencia, como en la especie acontecía con el sacrificio de animales en vía pública de manera violenta, ya que se configura una situación de peligro que atenta contra la vida de los animales.

Inconforme con dicha determinación, la Procuraduría Ambiental promovió Recurso de Apelación, el cual fue declarado fundado por la Sala Superior del mencionado Tribunal mediante sentencia de fecha 5 de octubre de 2005, al considerar que no le asistía la razón a la Sala Ordinaria dado que si bien en su momento existió la emergencia, ésta dejó de existir pues medió tiempo suficiente para ello entre la fecha de presentación de la denuncia y la fecha de atención de la misma, por lo que la PAOT ya no podía hacer uso de sus facultades, y en consecuencia es válido el dictado del auto de no admisión de la denuncia presentada.

Ahora bien, según lo relatado en los anteriores párrafos, el criterio a seguir por la PAOT para el caso de denuncias presentadas en materia de protección de animales es que serán de su competencia aquéllas que entrañen una emergencia “VIGENTE”, entendiéndose por ésta un peligro o riesgo inminente contra la vida de los animales. Criterio que fue apoyado por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Sin embargo, la Segunda Sala Ordinaria sostuvo como criterio para reconocer competencia a la PAOT en materia de protección a los animales, que bastaba con que existiera el referido estado de emergencia, sin limitarlo a una cuestión temporal.

Las críticas a los criterios seguidos por las autoridades mencionadas es la que sigue:

✓ Por cuanto al criterio que atribuye competencia a la Procuraduría en materia de protección a los animales del Distrito Federal bajo la hipótesis de que exista un estado de emergencia “VIGENTE”, esto es actual y comprobable, es evidente que es equivocado el

sujeto a una temporalidad, y más aún, que ella se determine en relación con el tiempo que medio entre la presentación de la denuncia y su atención. Pues puede darse el supuesto que la Procuraduría no atienda pronto la denuncia y ello traería como consecuencia inmediata que el estado de emergencia quedará insubsistente, y con ello la competencia de aquélla para conocer de los hechos denunciados.

✓ El otro criterio, si bien condiciona la competencia de la Procuraduría a la simple existencia de un estado de emergencia, no acota cuál es el significado que debe atribuírsele a dicha palabra.

El comentario final es que el alcance de las atribuciones de la multicitada Procuraduría todavía no es objeto de criterios homogéneos en el ámbito de la justicia administrativa.

En segundo término, atenderemos los asuntos en los que previo a la interposición de una acción jurisdiccional, formalmente hablando, el denunciante presentó un recurso de inconformidad contra actos de la PAOT, con el propósito de dilucidar los criterios y los alcances emitidos en el litigio administrativo relacionado con el cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana.

Sobre el particular resalta el expediente PAOT-2005-04-SOT-02, ACUMULADO PAOT-2005-05-SOT-03, en el que con motivo de una denuncia presentada por hechos constitutivos de violaciones al uso de suelo con motivo de la fusión de predios en la Delegación Tlalpan, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal con fecha 29 de marzo de 2005 emitió Resolución Administrativa en la que señaló que la fusión de predios denunciada fue legal pues contaba con licencia debidamente emitida por la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la misma Delegación, por lo que declaro concluido el expediente y ordeno su archivo definitivo.

La denunciante promovió recurso de inconformidad contra dicha resolución por considerarla contraria a derecho, puesto que, a su decir, la Procuraduría no había valorado las pruebas que ofreció en su escrito de denuncia.

PAOT emitió el día 31 de mayo de 2005 acuerdo respecto al Recurso de Inconformidad, en el que lo desechaba por improcedente.

Por escrito presentado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal el 28 de junio de 2005, la denunciante ante PAOT, promovió juicio de nulidad contra el acuerdo apenas detallado; una vez seguido en todas sus partes, el día 20 de octubre de 2005 la Tercera Sala Ordinaria del Tribunal en comento, dictó sentencia definitiva en la que resolvió procedente declarar la nulidad del acto impugnado para el efecto de que la Procuraduría emitiera uno nuevo, puesto que consideró que el desechamiento del recurso carece de la debida fundamentación y motivación.

La Procuraduría Ambiental, lamentablemente no impugnó la sentencia vía Recurso de Apelación, ya que en otros asuntos en los que igualmente la "litis" se constreñía en resolver sobre la procedencia de dicho recurso contra los actos y resoluciones de la PAOT, como es el caso del expediente PAOT-2006-939-SOT-422 Y ACUM. PAOT-2007-45-SOT-31, PAOT-2007-53-SOT-37, PAOT-2007-110-SOT-54 Y PAOT-2007-716-SOT-336, con **número de juicio I-3582/08**, tanto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y el Poder Judicial Federal, constituyeron el criterio que reza: "...el Recurso de Inconformidad que prevé la Ley Orgánica de la PAOT **es improcedente en tratándose de resoluciones que deriven y atiendan una denuncia**, prevista en el artículo 5 fracción V de la mencionada Ley, lo que a su vez actualiza el contenido del artículo 35 Bis del mismo ordenamiento legal, a saber: "En contra de las Recomendaciones, Sugerencias, acuerdos o resoluciones de la Procuraduría

derivados de los procedimientos que inicie en casos distintos a los señalados en el artículo 35 de esta Ley, NO PROCEDERÁ NINGÚN RECURSO NI MEDIO DE IMPUGNACIÓN...”

Como consecuencia del consentimiento expreso de la PAOT (en materia de contencioso administrativo se entienda por consentimiento expreso el hecho que no se haya promovido oportunamente el medio de defensa legal correspondiente contra el acto lesivo de derechos), confluieron los requisitos legales para hacerle exigible el cumplimiento de la sentencia emitida en su perjuicio; sin embargo, no lo hizo oportunamente, lo que provocó la queja de la demandada para culminar inclusive con una multa al Procurador por la cantidad de 50 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

La reflexión es que tampoco hay homogeneidad de criterios en este tipo de asuntos, pues quedó demostrado que los órganos jurisdiccionales resuelven en sentidos contradictorios sobre cuestiones de procedencia, que en ninguna forma atienden el fondo del asunto puesto a su consideración.

Por otra parte, al atenderse únicamente las cuestiones de procedencia, se deja de lado la **“litis” no visible en el expediente**, que consiste en un incremento de densidades resultado de la fusión de predios, lo que potencialmente puede constituir una flagrante violación a la normatividad ambiental y urbana.

8.2. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA COMO MEDIO DE ANULACIÓN O REVOCACIÓN DE ACTOS FAVORABLES A PARTICULARES EN MATERIA AMBIENTAL Y URBANA

La presente caracterización se refiere a lo que doctrinal y procesalmente se le conoce como el “juicio de lesividad”. Dicho procedimiento se ha instaurado como una limitación o freno a la facultad revocadora de la Administración Pública.

Para considerar la procedencia del “juicio de lesividad”, la doctrina ha sostenido que la resolución o acto favorable al particular deberá, en primer lugar, ser declaratoria de derechos, ya que de no ser así no existirían límites para su revisión de oficio en sede administrativa. En segundo término, dicha resolución deberá resultar lesiva a los intereses públicos o infringir el ordenamiento jurídico.

De acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, para considerar que una resolución o acto es favorable a un particular, deberán cumplirse los siguientes requisitos: 1) Que se haya generado algún derecho o beneficio al particular; y 2) Los ordenamientos jurídicos aplicables **no** permitan a la autoridad revocar o anular oficiosamente dicho acto, o cuando el interesado se haya conducido con dolo, mala fe o violencia para obtener la resolución favorable.

Una vez establecido lo anterior, es menester señalar que del análisis realizado a los expedientes aportados por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial para la realización del presente estudio, se pudieron ubicar como procedimientos o juicios de lesividad los que a continuación se listan:

EXPEDIENTE PAOT	EXPEDIENTE JUICIO
PAOT-2006-147-SOT-52	5536/2007
PAOT-2007-230-SPA-112	3874/2008
PAOT-2008-1351-SOT-655 Y ACUM. PAOT-2009-148-SOT-69 y PAOT- 2009-387-SOT-184	1877/2009

PAOT-2008-561-SOT-270	5695/2009
-----------------------	-----------

De los juicios en mención, tres fueron promovidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal y uno por la Delegación Miguel Hidalgo, al haber emitido algún acto que generaba un derecho a favor del particular sin que se cumpliera con las disposiciones legales aplicables, como son: licencia de fusión de predios, certificado de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos y certificado de zonificación de uso de suelo.

Cabe destacar la importante participación de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, si bien indirecta, también fundamental en la tramitación de dichos juicios, pues con motivo de sus indagatorias y resoluciones, puso en conocimiento de las autoridades las violaciones a la normatividad urbana, e impulso la actuación de ellas para que se estableciera el debido y exacto cumplimiento a dicha normatividad.

Tal y como aconteció en el expediente PAOT-2008-561-SOT-270, en el que derivado de la resolución administrativa con número de folio PAOT-05-300/300-3441-2009 de fecha 14 de septiembre de 2009, la PAOT determinó:

“[...]

PRIMERO.- La Delegación Cuauhtémoc detectó incumplimientos al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal vigente, en el predio que se denuncia, por lo que le impuso sanción económica al propietario y la clausura de la construcción; sin embargo, toda vez que la construcción no se apega a la Solicitud de Constancia de Zonificación de Uso de Suelo con folio No. 14508 del 19 de junio de 1990 que convalida derechos adquiridos para “Almacén de ropa, novedades y fuente de sodas”, ni al Programa Parcial Hipódromo del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente en Cuauhtémoc, excediendo con siete metros de altura máxima permitida en la

zonificación vigente, se infieren violaciones al uso de suelo, por lo que la Delegación deberá valorar la revocación del registro de manifestación de construcción con número RCUC-004-2006; por su parte, la Dirección General de Administración Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y vivienda informó que la solicitud de constancia de zonificación referida fue emitida erróneamente, por lo que la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esa Secretaría, inició procedimiento administrativo”.

En el texto de la resolución transcrita aparece que la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal había iniciado procedimiento sin aludir a qué tipo de procedimiento se refería.

Es de suponer que se trataba de la interposición del juicio de lesividad tendiente a obtener la anulación de la Constancia de Zonificación de Uso de Suelo, pues acorde con el escrito de demanda de nulidad presentada el día 11 de diciembre de 2009 ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal aparece como promovente la mencionada Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Sin embargo, mediante sentencia dictada el 24 de marzo de 2010, la Quinta Sala Ordinaria del mencionado Tribunal resolvió decretar el sobreseimiento del juicio número 5695/2009 al haberse presentado la demanda de manera extemporánea.

Con ello se hace patente que en la actualidad se conoce poco en relación a dicha figura jurídica, y en la mayoría de los negocios del orden administrativo local, su interposición es casi nula, y más aun, en la materia ambiental y urbana. Tan es así, que en el caso expuesto, la demanda fue desechada por extemporánea, no obstante que la autoridad cuenta con un término de **5 años** para obtener la revocación o anulación del acto.

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial tiene que valorar en implementar como política de cumplimiento a la normatividad ambiental y urbana, el

instar a las autoridades involucradas en la materia, en promover con mayor continuidad el mencionado juicio de lesividad.

Hoy día el juicio de lesividad debe considerarse como un instrumento adecuado y conveniente para obtener la anulación de actos favorables a un particular emitidos en contravención al orden jurídico y al interés público.

Ello quedó evidenciado en el expediente PAOT-2007-230-SPA-112, y controlado con número de juicio 3874/2008, en el que con motivo de la atención de una denuncia y la investigación realizada por la Subprocuraduría de Protección Ambiental de la PAOT se pudo constatar que el certificado de acreditación del uso de suelo por derechos adquiridos expedido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal a favor de un establecimiento mercantil consignaba un uso de suelo que se encontraba prohibido en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Benito Juárez (publicado en la gaceta oficial el 6 de mayo de 2005), del cual se desprende la distinción entre el giro de restaurantes sin venta de bebidas alcohólicas y el de restaurantes con venta de bebidas alcohólicas, siendo que éstos últimos solo se permiten en zonificación habitacional mixto (HM), y en predios con frente a los corredores urbanos de avenida de los Insurgentes (de Viaducto Miguel Alemán a Barranca del Muerto); Eje Central Lázaro Cárdenas (de Viaducto M.A. a Circuito Interior) y Eje 1 Poniente Avenida Cuauhtémoc (de Viaducto a Circuito Interior), condición que no cumplía el establecimiento en comento.

Motivo el anterior por el que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal acudió a demandar la nulidad del Certificado de Acreditación del uso de Suelo por Derechos Adquiridos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito

Federal, el que mediante sentencia definitiva de fecha 22 de abril de 2009 resolvió declarar la nulidad del acto impugnado.

A manera de conclusión, se afirma que la correcta y oportuna instrumentación del “juicio de lesividad” como medio de control del cumplimiento a la normatividad ambiental y urbana, augura una importante y estrecha relación de la PAOT en el campo de actuación de las demás autoridades que tienen injerencia en la materia ambiental y urbana, considerando que aún cuando ella no puede interponer dicho medio de anulación o revocación, si puede realizar a través de sus actos o resoluciones una declarativa de la obligación a cargo de las autoridades posibilitadas o facultadas para ello.

8.3. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL ADECUADOS

La PAOT es una institución que tiene por objeto la defensa de los derechos de los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, mediante la promoción y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial.

Por su parte, la Ley Orgánica de la mencionada Procuraduría, la faculta para ejercer ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal las acciones necesarias para representar el interés legítimo de los habitantes del Distrito Federal por actos, hechos u omisiones que impliquen o puedan implicar violaciones, incumplimiento o falta de aplicación de la disposiciones jurídicas en materia ambiental y de ordenamiento territorial; así como la posibilidad de interponer acciones de nulidad de actos administrativos dictados en contra del orden público y el interés social a consecuencia de violaciones a la disposiciones jurídicas en la materia.

Cierto es que se ha afirmado que la PAOT carece de la característica del “imperio” que caracteriza la actividad de una autoridad, eso es, que sus determinaciones carecen de la fuerza vinculante para crear, modificar o extinguir una situación jurídica concreta en beneficio o perjuicio de un particular, al quedar el cumplimiento de sus resoluciones o determinaciones al arbitrio de la autoridad a la que van dirigidas.

En realidad, dicha afirmación resulta parcialmente falsa, ya que por una parte es verdad que la Procuraduría carece de una facultad o derecho a obligar o vincular a las autoridades a que acaten sus determinaciones, resoluciones o recomendaciones, pues no existe ordenamiento jurídico que de manera expresa lo señale así; pero, queda en entre dicho la parte de que el cumplimiento de sus resoluciones queda al arbitrio y voluntad de la autoridad a la que van dirigidas, pues en dicho supuesto, lo único que admiten o rechazan esas autoridades es la recomendación o la resolución administrativa, como un acto meramente formal, sin que por tal situación se logre desacreditar el incumplimiento a la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial que detectó la Procuraduría.

Dicho en otras palabras, si la PAOT determina que existe un incumplimiento a la normatividad ambiental y urbana emitiendo para tal efecto una recomendación o una resolución, según sea el caso, y la autoridad a cargo de la cual se emitió la misma fuera omisa en atenderla, eso no daría lugar a entender que hasta ese momento se agotaron o extinguieron las prerrogativas o medios con que cuenta para cumplir con su tarea de defensa de los derechos de los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

Por el contrario, fue voluntad del legislador local que ante tal situación, existiera una alternativa para cumplir con su objeto para el cual fue creada, y es por eso que esa

“autoridad ambiental” puede ejercer válidamente ante los órganos jurisdiccionales las acciones necesarias para representar el interés legítimo de los habitantes del Distrito Federal por actos, hechos u omisiones que impliquen o puedan implicar violaciones, incumplimiento o falta de aplicación de la disposiciones jurídicas en materia ambiental y de ordenamiento territorial.

Garantizar un derecho humano fundamental, como lo es el de disfrutar de un medio ambiente adecuado, constituye una constante, ardua y tenaz tarea; sin lugar a dudas la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial se define como una institución de vanguardia, pues ha entendido su tarea y el impacto social que ella tiene.

Nos fue posible constatar la tarea que la Procuraduría ha venido desarrollando, tanto en su ámbito de actuación así como en el ámbito del litigio administrativo, en materia incumplimiento o falta de aplicación de la disposiciones jurídicas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, a través de la información contenida en el expediente PAOT-2009-601-SPA-315 Y ACUMULADOS PAOT-2010-0020-SPA-10, PAOT2010-0153-SPA-93 y PAOT-2010-1677-SPA-669 y el juicio de nulidad número III-7507/10.

Lo destacable en el asunto es que durante la atención y resolución de una denuncia presentada, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial constató la existencia de una empresa cuya actividad consistía en la fabricación de premezclados de concreto, emitiendo ruido y partículas suspendidas sin contar con las medidas de mitigación correspondientes, antes y después de haber obtenido autorización en materia de impacto ambiental que le fuera emitida por la Dirección General de Regulación Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.

Dicha circunstancia llevó a que la Procuraduría, vía juicio de nulidad, solicitara la revocación de la Resolución de Impacto Ambiental y la Licencia Ambiental Única emitidas a favor de la empresa.

Aunque el juicio de nulidad fue admitido, no prosperó en virtud de que, al contestar la demanda, la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal señaló que ya había revocado dichos actos administrativos, lo que dio lugar al sobreseimiento del juicio.

El aprendizaje que debe quedarse la PAOT es que la interposición y promoción de los procedimientos jurisdiccionales es una vía promisorio para movilizar la justicia administrativa hacia el cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana.

9. ALCANCES Y CRÍTICA A LA RECIENTE ACTIVIDAD JURISPRUDENCIAL FEDERAL EN MATERIA AMBIENTAL Y URBANA

Actualmente no son muchos los habitantes del Distrito Federal que conocen la existencia y la tarea que ha venido desarrollando la PAOT en los últimos 10 años a partir de su creación. No obstante, la materia ambiental y urbana se encuentra en un momento de mayor atención y enfoque por parte de los diversos operadores jurídicos de esa materia, entre los que sin duda, la Procuraduría destaca como el principal.

Sin embargo, ese crecimiento no se ha visto reflejado en la justicia administrativa, pues en la búsqueda de criterios “sustantivos” que versaran exclusivamente sobre la materia ambiental y urbana, hubo un notorio rezago por parte de la producción jurisprudencial. Dicho atraso fue más notorio en el ámbito de la justicia administrativa local que de la federal.

Motivo el anterior, que nos lleva a tener que atender a los criterios contenidos, tanto en tesis aisladas como en algunas jurisprudencias sostenidas por el Poder Judicial de la Federación, para revisar los principales temas ambientales y urbanísticos a los que se les ha prestado atención en dicho Poder de la Unión.

Destacan sobre dichos rubros las tesis y jurisprudencias que a continuación se listan y transcriben:

Novena Época
Registro: 161903
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXXIII, Junio de 2011
Materia(s): Administrativa
Tesis: I.7o.A.779 A
Página: 1252

CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD EN MATERIA DE CONSTRUCCIONES. NO OPERA TRATÁNDOSE DE OBRAS EJECUTADAS SIN LA LICENCIA RELATIVA O EL REGISTRO DE MANIFESTACIÓN DE CONSTRUCCIÓN (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).

La facultad de la autoridad para sancionar la ejecución de una actividad reglada, como es la de construir, ampliar, reparar o modificar una obra en el Distrito Federal, por no cumplir con las disposiciones reglamentarias respectivas, caduca en el plazo de cinco años, acorde con el primer párrafo del artículo 138 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, siempre y cuando la construcción se presuponga regular, porque se realizó al amparo de la licencia relativa o del registro de manifestación de construcción. En estas condiciones, dicha caducidad no opera tratándose de una edificación que se lleva a cabo sin el indicado permiso, atento a que jurídicamente es inaceptable que deje de sancionarse administrativamente a quien construyó una obra sin autorización, bajo el argumento de que la autoridad mostró una actitud pasiva, al dejar transcurrir el plazo legal que tiene para imponer sanciones.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 793/2010. Centros Culturales de México, A.C. 2 de marzo de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Juan Daniel Torres Arreola.

Novena Época
Registro: 161724
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXXIII, Junio de 2011
Materia(s): Constitucional
Tesis: I.1o.(I Región) 6 A
Página: 1608

TRANSPORTE ESCOLAR DEL DISTRITO FEDERAL. EL ACUERDO QUE ESTABLECE LAS MEDIDAS PARA CONTROLAR Y REDUCIR LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA Y EL CONGESTIONAMIENTO VIAL PRODUCIDOS DIRECTA O INDIRECTAMENTE POR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS ESCOLARES Y EMPRESAS EN EL DISTRITO FEDERAL, EL PROGRAMA RELATIVO Y EL MANUAL PARA LA APLICACIÓN DE ÉSTE, PUBLICADOS EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 2, 3 Y 9 DE FEBRERO DE 2009, RESPECTIVAMENTE, NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY NI DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA.

Los indicados acuerdo, programa y manual fueron expedidos por el jefe de Gobierno del Distrito Federal a partir de lo que prevén las leyes de Planeación del Desarrollo y Ambiental de la propia entidad, para contar con ordenamientos que establezcan las bases técnicas y operacionales conforme a las cuales habrá de controlarse la emisión de contaminantes generados directa o indirectamente por el funcionamiento de los establecimientos escolares ubicados en el Distrito Federal, precisando las medidas necesarias para que éstos contribuyan a mitigar los conflictos viales y los impactos ambientales, económicos y sociales que se generan con su funcionamiento. En esas condiciones, dichos actos administrativos no invaden materias que sólo puede regular el Poder Legislativo y únicamente desarrollan, complementan o detallan las mencionadas leyes. Consecuentemente, no violan los principios de reserva de ley ni de subordinación jerárquica.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN.

Amparo en revisión 1071/2010. 25 de enero de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Andrea Zambrana Castañeda. Secretarios: José Fabián Romero Gómez y Andrés Miranda Aguilar.

Novena Época

Registro: 162190

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXXIII, Mayo de 2011

Materia(s): Administrativa

Tesis: XVII.1o.P.A.45 A

Página: 1053

CONCESIÓN PARA USO PÚBLICO URBANO DE AGUAS NACIONALES A LOS MUNICIPIOS, LOS ESTADOS O AL DISTRITO FEDERAL. ES INNECESARIO QUE LA AUTORIDAD, ANTES DE OTORGARLA, LLAME A COMPARECER A UN TERCERO POSIBLEMENTE AFECTADO CON ESA DETERMINACIÓN, PARA CONSIDERAR QUE SE RESPETA SU GARANTÍA DE AUDIENCIA, ATENTO AL ORDEN DE PRELACIÓN QUE EN FAVOR DE DICHS NIVELES DE GOBIERNO PREVÉ EL ARTÍCULO 22 DE LA LEY DE LA MATERIA.

El artículo 20, primer párrafo, de la Ley de Aguas Nacionales establece que las concesiones y asignaciones para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales se otorgarán después de considerar a las partes involucradas. Por su parte, el precepto 22 del mencionado ordenamiento dispone que para el trámite de títulos de concesión se requiere que los Municipios, los Estados y el Distrito Federal respeten las reservas y derechos de terceros inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua, pero establece un orden de prelación de los usos del agua en favor de aquéllos, y otorga preferencia a los usos doméstico y público urbano sobre cualquier otro. Así, de las señaladas disposiciones se advierte que en todo trámite que culmine con una resolución vinculada con las referidas concesiones y asignaciones, debe respetarse el derecho de los terceros involucrados; sin embargo, tratándose de una concesión para uso público urbano de aguas nacionales a los Municipios, los Estados o al Distrito Federal, es innecesario que la autoridad, antes de otorgarla, llame a comparecer a un tercero posiblemente afectado con esa

determinación, para considerar que se respeta su garantía de audiencia, atento al indicado orden de prelación en favor de dichos niveles de gobierno.
PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 241/2010. Jorge Doroteo Zapata García. 25 de noviembre de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Martínez Calderón. Secretaria: Martha Cecilia Zúñiga Rosas.

Novena Época
Registro: 164172
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXXII, Agosto de 2010
Materia(s): Administrativa
Tesis: I.7o.A.714 A
Página: 2205

ANUNCIOS PUBLICITARIOS. LA MULTA IMPUESTA AL PROPIETARIO O POSEEDOR DE UN INMUEBLE POR PERMITIR SU INSTALACIÓN SIN LA LICENCIA RESPECTIVA, ES INCOMPATIBLE CON LA RELATIVA A NO HABER TRAMITADO TAL DOCUMENTO, PUES AL SANCIONARLO EN ESTA ÚLTIMA HIPÓTESIS, SE LE CASTIGARÍA DOS VECES POR LA MISMA INFRACCIÓN (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).

Los artículos 46 y 54, fracción I, del Reglamento para el Ordenamiento del Paisaje Urbano del Distrito Federal prevén, respectivamente, que los propietarios o poseedores de inmuebles que permitan la instalación de anuncios sin licencia, se harán acreedores a las sanciones contenidas en ese ordenamiento y que se requiere licencia para la instalación de anuncios de azoteas, atento a ello, la multa impuesta al propietario o poseedor de un inmueble por contravenir el primero de los citados preceptos, es incompatible con la relativa a no haber respetado el segundo, ya que si aquél permitió la referida instalación es precisamente porque no es el propietario del anuncio publicitario, y sólo está obligado a cerciorarse de que éste cuenta con dicha licencia, pero no a tramitarla; de ahí que al sancionar al particular también por no haber gestionado ese documento, se le castigaría dos veces por la misma infracción.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión contencioso administrativa 19/2010. ***** . 19 de mayo de 2010. Mayoría de votos. Disidente: F. Javier Mijangos Navarro. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez.

Novena Época

Registro: 164476

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXXI, Junio de 2010

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.7o.A.700 A

Página: 921

DERECHOS POR DESCARGAS DE AGUA A LA RED DE DRENAJE. EL ARTÍCULO 283, PRIMER PÁRRAFO, DEL ABROGADO CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, POR EL HECHO DE QUE CON LA REFORMA A ESE PRECEPTO, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 29 DE DICIEMBRE DE 2008, NO SE REDUZCA LA TARIFA DE AQUELLA CONTRIBUCIÓN.

Previamente a la reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 2008, el primer párrafo del artículo 283 del Código Financiero de la citada entidad señalaba que la tarifa de los derechos por descargas de agua a la red de drenaje comprende lo relativo a la "conservación y el mantenimiento de la infraestructura hidráulica", posteriormente, con motivo de la aludida modificación se precisó que tal concepto incluye la "conservación y el mantenimiento de la infraestructura hidráulica destinada a las descargas". Así, la circunstancia anterior no es determinante para considerar que la tarifa prevista para tal contribución debe disminuir, al aclararse los conceptos que la generan, esto es, la conservación y el mantenimiento de la infraestructura hidráulica, pero sólo la destinada a la red de descargas, aspecto que anteriormente no se regulaba con precisión. Por tanto, el hecho de que con la indicada reforma no se reduzca la tarifa, por sí solo es insuficiente para considerar que el numeral referido transgrede el principio de proporcionalidad tributaria previsto en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la intención del legislador únicamente consistió en aclarar los conceptos que comprenden el pago del derecho de que se trata y no desincorporar algún

elemento de la contribución que ameritara la modificación de la tasa respectiva, ya que desde el texto anterior se contenía la mención de que los obligados al pago eran quienes descargaban aguas en la red de drenaje.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 445/2009. Embotelladora Metropolitana, S.A. de C.V. 3 de marzo de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.

Novena Época

Registro: 177872

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Julio de 2005

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.4o.A.491 A

Página: 1494

PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LAS OBLIGACIONES QUE PRESCRIBE LA LEY RELATIVA A CARGO DE LOS PARTICULARES IMPLICAN UN RÉGIMEN DE SOLIDARIDAD Y RESPONSABILIDAD Y NO UNA DELEGACIÓN DE FACULTADES A SU FAVOR, EXCLUSIVAS DE LAS AUTORIDADES.

Del contenido integral de la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal, en especial de sus artículos 3o., 11, 16 y 20, se advierte que impone obligaciones a los propietarios, poseedores o responsables de los locales cerrados y establecimientos de que se trate, al prever su coadyuvancia activa y su obligación solidaria con el fin de cumplir con el objeto de la propia ley, que es proteger la salud de los no fumadores a través de mecanismos y acciones tendentes a prevenir y disminuir las consecuencias generadas a su salud, derivadas por la inhalación involuntaria del humo ambiental producido por la combustión del tabaco por parte de terceros. Tales obligaciones no son irrazonables ni desproporcionadas con el orden público sino conducentes y necesarias para su eficacia en tanto vinculan a las autoridades y particulares a ser solidarios, especialmente en la tutela y eficacia de los derechos fundamentales a la salud, a un medio ambiente sano y adecuado para el desarrollo y bienestar de la población y al desarrollo sustentable erga omnes,

consagrados en los artículos 4o., párrafos tercero y cuarto y 25, párrafo primero, de la Constitución Federal. Es así que esa solidaridad y responsabilidad de los particulares con las autoridades se justifica plenamente como una contribución de aquéllos con éstas a la consecución del cumplimiento de la ley, de manera que no puede reputarse irrazonable o sin causa fundada ni le resulta pertinente la crítica de que implique una delegación de las facultades o atribuciones que se otorgan a las dependencias o entidades de la administración pública del Distrito Federal, a favor de dichos particulares. Por lo tanto, el Estado debe velar y procurar que las obligaciones impuestas a dichos locales y establecimientos y especialmente los derechos a favor de usuarios y consumidores se cumplan para garantizar el respeto y cumplimiento de los derechos ya reconocidos a favor de los no fumadores.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 466/2004. Operadora Vips, S. de R.L. de C.V. 5 de enero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1413, tesis I.15o.A.13 A, de rubro: "PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LA OBLIGACIÓN QUE LA LEY RELATIVA IMPONE EN SU ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN I, A LOS PROPIETARIOS, POSEEDORES O RESPONSABLES Y EMPLEADOS DE LOS LOCALES Y ESTABLECIMIENTOS CERRADOS, DE COADYUVAR ACTIVAMENTE EN LA VIGILANCIA DE SU CUMPLIMIENTO, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES."

Novena Época
Registro: 191053
Instancia: Primera Sala
Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XII, Octubre de 2000
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: 1a. XXIII/2000
Página: 251

IMPACTO AMBIENTAL, ESTUDIO DE. EL ARTÍCULO 27, FRACCIÓN V, DE LA LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL, NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO TERCERO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El primero de los numerales citados a la letra dice: "Artículo 27. Dentro del suelo urbano no se requerirá autorización de impacto ambiental, salvo tratándose de las siguientes obras y actividades: ... V. Obras de más de diez mil metros cuadrados de construcción u obras nuevas en predios de más de cinco mil metros cuadrados para uso distinto al habitacional.". Ahora bien, si por virtud del artículo anterior únicamente se obliga al propietario o constructor a realizar un estudio de impacto ambiental, no puede considerarse que dicha obligación importe una imposición de modalidades a la propiedad privada en los términos del artículo 27, de la Constitución Federal, que en su tercer párrafo, en lo conducente expresa: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público ...", porque con ello no se entraña afectación alguna a los derechos de la propiedad en sí mismos considerados. Esto es, el particular tiene a salvo sus derechos de uso, goce y disfrute sobre el predio en el que pretende llevarse a cabo la construcción, con todas las facultades que dichos derechos implican; en tanto que la obligación de contar o llevar a cabo un estudio de impacto ambiental deriva de la construcción de una edificación con ciertas características especiales, sin que esta obligación afecte en forma alguna los ya citados derechos de uso, goce y disfrute sobre el predio en cuestión.

Amparo en revisión 686/99. Centro Maguen David, A.C. 5 de julio de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

Novena Época
Registro: 163588
Instancia: Segunda Sala
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXXII, Octubre de 2010
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: 2a./J. 125/2010
Página: 176

PROGRAMAS DELEGACIONALES DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1997. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ESTABA FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA ENVIARLOS A LA ENTONCES ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DE ESA ENTIDAD PARA SU APROBACIÓN.

El decreto de 17 de febrero de 1997, por el que se aprobaron los referidos Programas Delegacionales, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación los días 7 y 8 de abril del citado año, tuvo su origen en la iniciativa del Ejecutivo Federal de 11 de diciembre de 1996, fundada en los artículos 119 del Estatuto de Gobierno y 23, fracción VI, y 24 de la Ley de Desarrollo Urbano, ambos del Distrito Federal, vigentes en esa fecha, en relación con el artículo quinto transitorio del decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el referido Diario Oficial el 25 de octubre de 1993, de los cuales derivaba la facultad del Ejecutivo para iniciar el procedimiento administrativo de aprobación correspondiente, pues si bien es cierto que en dichos artículos ordinarios se establecía tal prerrogativa a favor del Jefe del Distrito Federal, también lo es que conforme al referido artículo transitorio mientras éste no asumiera su encargo, dispuesto para diciembre de 1997, el gobierno de la entidad seguiría a cargo del Presidente de la República, acorde con la base 1a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución vigente al entrar en vigor el propio decreto, que establecía que el gobierno de dicha entidad lo ejercería el Presidente de la República por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva. De lo que se sigue que para el 11 de diciembre de 1996, fecha en que aún no asumía su encargo el Jefe de Gobierno, el gobierno local lo ejercía el Presidente de la República y, por ende, le correspondía desarrollar las atribuciones del Jefe del Distrito Federal, entre ellas, enviar para su aprobación a la entonces Asamblea de Representantes los mencionados Programas Delegacionales.

Contradicción de tesis 255/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Sexto y Décimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 25 de agosto de 2010. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

Tesis de jurisprudencia 125/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del primero de septiembre de dos mil diez.

Instancia: Segunda Sala

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXXI, Junio de 2010

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: 2a./J. 65/2010

Página: 259

CIRCULACIÓN VEHICULAR. LA RESTRICCIÓN DERIVADA DEL ACUERDO QUE ESTABLECE LAS MEDIDAS PARA LIMITAR LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES EN LAS VIALIDADES DEL DISTRITO FEDERAL, PARA CONTROLAR Y REDUCIR LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA Y CONTINGENCIAS AMBIENTALES, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 19 DE JUNIO DE 2008, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IGUALDAD.

La restricción consistente en la limitación para circular de lunes a viernes de cinco a once de la mañana a los vehículos automotores con placas matriculadas en el extranjero o en otras entidades federativas distintas del Distrito Federal o del Estado de México, que no cuenten con el holograma de verificación "cero" o "doble cero", no otorga un trato distinto entre personas derivado de un criterio de discriminación, como es la residencia, que implique violación a la garantía de igualdad, ya que dicha limitación no hace referencia a la residencia de quien conduzca el vehículo, sino parte de la base de que éste reúna o no las características precisadas, esto es, se atiende a si el vehículo cumple o no las condiciones específicas en materia ambiental para comprobar que se encuentra dentro de los mínimos aceptados para la emisión de gases contaminantes, siendo ello lo que determinará si puede o no circular los días y en los horarios referidos en la Zona Metropolitana del Valle de México, máxime que los automóviles con placas del extranjero o de una entidad federativa distinta al Distrito Federal o al Estado de México que porten el holograma "cero" o "doble cero" podrán circular sin restricción alguna. No es óbice a lo anterior el hecho de que el parámetro de distinción para la aplicación de la limitación a la circulación indicada se efectúe a partir de las placas del vehículo automotor, toda vez que éstas constituyen sólo un indicador de presunción de residencia, que busca no afectar a quienes desempeñan sus actividades en la Zona Metropolitana del Valle de México - pues se prevé en las horas de mayor concurrencia vehicular atendiendo al horario de entrada a las escuelas y a los centros de trabajo-, y no así un elemento para establecer una discriminación entre personas, pues para hablar

de un elemento de esa naturaleza, la distinción habría de dirigirse hacia una cualidad de la persona. Además, no es posible alegar violación a la garantía de igualdad, en tanto que no se está ante una norma que otorgue un trato diferente frente a una situación idéntica, ya que las personas que viven dentro del Valle de México y que, por tanto, realizan la mayor parte de sus actividades en dicha zona, no se encuentran en la misma situación que quienes residen en las demás entidades federativas, ya que estas últimas, en su generalidad, acuden a la Zona Metropolitana del Valle de México esporádica o circunstancialmente.

Contradicción de tesis 31/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Centro Auxiliar de la Segunda Región, y Cuarto y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 28 de abril de 2010. Mayoría de tres votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Paola Yaber Coronado.

Tesis de jurisprudencia 65/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de mayo de dos mil diez.

Novena Época

Registro: 175693

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIII, Marzo de 2006

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 41/2006

Página: 1560

AGUAS DEL SUBSUELO. LA NORMA AMBIENTAL PARA EL DISTRITO FEDERAL NADF-003-AGUA-2002 QUE REGULA ALGUNOS DE SUS ASPECTOS, INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL QUE EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RESERVA A LA FEDERACIÓN.

Tanto el quinto párrafo del citado precepto constitucional, como la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, otorgan atribuciones al Ejecutivo Federal no sólo para reglamentar la extracción y utilización de las aguas subterráneas, sino también su extracción y descarga, cuyo ejercicio se ha manifestado en decretos como el publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve

de agosto de mil novecientos cincuenta y cuatro, en el que estableció una veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de aguas del subsuelo en la zona conocida por Cuenca o Valle de México. Ahora bien, si la Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-003-AGUA-2002, publicada el veintiséis de marzo de dos mil cuatro en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, expedida por la Secretaría del Medio Ambiente y el Gobierno de éste establece las condiciones y requisitos para la recarga en el Distrito Federal por inyección directa de agua residual tratada al acuífero de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, transgrede el indicado artículo 27 constitucional, por invasión de la mencionada competencia federal.

Controversia constitucional 57/2004. Poder Ejecutivo Federal. 22 de noviembre de 2005. Mayoría de nueve votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el dieciséis de febrero en curso, aprobó, con el número 41/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de febrero de dos mil seis.

A partir de los criterios contenidos en las tesis y jurisprudencias apenas transcritas, realizaremos una reflexión analítica sobre el papel que actualmente juegan los jueces como encargados de la aplicación y cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana al dirimir una controversia o litigio puesto a su consideración.

Al juez como figura principal de nuestro análisis, lo podemos percibir como un actor u operador jurídico que cuenta con una formación y/o capacitación impregnada de la vieja tradición legalista, formalista y normativista de la dogmática jurídica, cuya preocupación principal es la subsunción de los hechos a la prescripción legal, esto es, la solución de un asunto en atención a que tan apegado se encuentra a la norma que pretende aplicar para dirimir el caso concreto.

En ese sentido, la solución que emite un juez en la materia ambiental y urbana, tal y como se percibe en los criterios transcritos, atiende sólo a los aspectos lógico-formales del derecho positivo y ponen énfasis en las cuestiones de validez de la norma, la determinación del significado de las reglas (se refiere a la interpretación jurídica) y en algunos casos hasta la integración de las lagunas de la ley o las posibles contradicciones que esta contiene.

Una crítica que se hace a la justicia administrativa, tanto local como federal, es una pobre producción de criterios sustantivos que atienden al problema de fondo, pero es el caso, que en la práctica judicial domina más que el verdadero criterio, la abrumadora técnica del relato. Dicha práctica debe ser rechazada en atención a que en vez de dirimir o aclarar el asunto, lo confunde, pues no cobra cuerpo una exposición bien narrada de los hechos constitutivos de la “historia”, la mayoría de las veces se suplanta por la poderosa y ejecutiva técnica de la “transcripción”. Sobre todo, esta práctica es despreciable porque solo sirve de pantalla para escudar una decisión judicial insuficientemente justificada.

En efecto, si justificar consiste en aportar razones que permitan considerar verdaderos los motivos que dan los jueces en sus sentencias, no se ve qué tipo de justificación puede aportar el simple relato, es decir, una sucesión de enunciados sobre hechos probados, en el mejor de los casos, pero en la mayoría sobre hechos notorios.

El relato presupone la verdad de los enunciados que lo componen, pero no constituye *per se* la justificación de aquéllos.

La materia ambiental y urbana es tan especializada que requiere que la justificación de las soluciones que los jueces den a los asuntos que versen sobre esa materia sea más que una simple redacción *pro forma*. Así, bajo el principio *Jura novit curia* (el Juez conoce el

derecho aplicable al caso que se le plantea, por lo que no es necesario probarlo) el órgano jurisdiccional debe observar una justificación o motivación más exhaustiva y analítica, en ninguna forma eso quiere decir se trata de que las sentencias sean más extensas, prolijas o interminables, sino más bien de una acotación de elementos precisos para hacer racional, justificada y entendible la decisión.

Nos atrevemos a sostener, que algunas sentencias extensas no son más que un cúmulo de malabarismos argumentativos y rebuscamientos jurídicos y lingüísticos, que no sólo resultan poco comprensibles, sino que además pueden ser una pantalla que encubra alguna arbitrariedad.

Como conclusión, la medida en que los interesados en la aplicación y cumplimiento a la normatividad ambiental y urbana no propugnen por mejores y justificadas sentencias, harán que los criterios que de ellas deriven sean, mayor o menormente útiles, para establecer los alcances y delimitaciones que deben observar los operadores jurídicos en su actividad cotidiana.