



**El Colegio
de la Frontera
Norte**



**LIMITACIONES EN LA NORMATIVIDAD Y GESTIÓN
DEL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN AMBIENTAL
APLICADO EN EL MUNICIPIO DE TIJUANA, B. C.**

Tesis presentada por
Carla Edith González Martínez

Para obtener el grado de
**MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN INTEGRAL DEL
AMBIENTE**

Tijuana, Baja California, México
2018

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director(a) de Tesis: _____

Dr. José María Ramos García

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. _____

2. _____

3. _____

AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por el apoyo económico para culminar mis estudios de posgrado.

A el Colegio de la Frontera Norte, A. C., por abrirme sus puertas, por todas las aportaciones personales y académicas que me llevo y por la confianza para emprender mis estudios en esta honorable institución.

Con estimación y respeto, al Doctor José María Ramos García, director de tesis, por su paciencia, sus consejos, observaciones, valiosas sugerencias y aportaciones para el presente trabajo de investigación, así como a mis lectores Dr. Efraín Carlos Nieblas Ortiz y especialmente a la Dra. Patricia Rivera Castañeda por sus constantes revisiones, pláticas y apoyo académico, también a todos los Doctores docentes y amigos por sus valiosas contribuciones académicas.

A la coordinación de la MAIA, en especial a Karla Haro por su habilidad para controlar las cosas y su soporte durante estos dos años.

A la Maestra Estela Soler (La teacher) por sus clases tan divertidas, por confiar siempre en nosotros, recibirnos siempre con entera disposición y auxiliarnos con las traducciones.

Agradezco también a todos mis compañeros, de los cuales tendré siempre bonitos recuerdos, pero en especial a mis amigos Eddy e Hiram, quienes hicieron más llevadero y ameno este camino. Gracias por sus consejos, sus buenos deseos, las risas, las charlas, las bromas... ¡ahh! y en especial por cargar mi mochila durante los tiempos difíciles.

A mi esposo que me apoyó y creyó en mí en todo momento, sosteniéndome en los momentos más difíciles y estresantes, siempre con una sonrisa, amor y la mejor disposición para ayudarme.

Mis padres, las personas más importantes de mi vida, a quienes les agradezco su incondicional apoyo durante esta y todas las etapas de mi vida. Mis confidentes y amigos, siempre, ¡Los amo!.

Con amor a mi hijo, Javier Leonardo, quien hizo que esta etapa pareciera difícil. Sin embargo bastaba verlo para tener la mayor motivación que un ser humano pueda tener, mi compañero desde que entré a el Colef, quien se convirtió en mi cómplice y el “Bebé de la MAIA”. Te amo hijo.

RESUMEN

El incremento de la contaminación ambiental en ciudades ha conllevado a la implementación de diversos sistemas de gestión ambiental como es el procedimiento administrativo de inspección y verificación ambiental para revertirla. Esta investigación analiza la eficiencia en la aplicación de este procedimiento aplicado en el municipio de Tijuana, Baja California.

Hace énfasis en las normas ambientales aplicables a este procedimiento que se derivan de los tres órdenes de gobierno y en las dificultades que presenta el H. Ayuntamiento para llevar a cabo una gestión ambiental adecuada. Los conceptos clave para analizar la gestión de este procedimiento son el derecho ambiental, la administración pública, las relaciones intergubernamentales y la descentralización.

Para efectuar esta investigación se utilizan fuentes primarias basadas en entrevistas a funcionarios públicos clave y secundarias derivadas de información sobre el tema, en especial leyes, reglamentos y procedimientos vigentes aplicables en la materia con un enfoque mayormente cualitativo. El principal aporte de este trabajo es señalar que el procedimiento administrativo de inspección y verificación ambiental es principalmente un requisito técnico y recaudatorio sin objetivos ambientales claros.

Palabras clave: Inspección ambiental, normatividad, gestión ambiental, relaciones intergubernamentales, medio ambiente.

ABSTRACT

The increase of the environmental pollution in cities has led to the implementation of several environmental managements system such as the administrative procedure for environmental inspection and verification. This investigation analyzes the efficiency in the implementation of this procedure in the city of Tijuana, Baja California. This research emphasizes on the environmental standards applicable to this procedure derived from the three orders of government and the difficulties presented by the City Council to achieve an appropriate environmental management. The key concepts for this analysis include environmental law, public administration, and environmental management, the RIG's, and decentralization.

Interviews to key public officials are used as primary sources; information related to the issue and more importantly the current laws, regulations, and procedures applicable to this matter are used as secondary sources with a more qualitative approach. The main contribution of this investigation observes the administrative procedure of inspection and environmental verification mainly as a technical requirement and revenue collecting strategy without clear environmental objectives.

Key words: Environmental assessment, regulations, environmental management, intergovernmental relations, environment.

ÍNDICE GENERAL

Planteamiento del problema, antecedentes y pregunta de investigación	2
Pregunta de investigación.	3
Objetivos	3
Justificación	4
Hipótesis	6
MARCO TEORICO-CONCEPTUAL	7
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INSPECCIÓN AMBIENTAL, INSTITUCIONES E INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO EN SUS TRES ÓRDENES	19
2.1 Antecedentes normativos e institucionales en materia ambiental.....	19
2.2 La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).....	21
2.2.1. Campo de aplicación de la PROFEPA	22
2.2.2. El procedimiento de inspección ambiental del orden federal	23
2.3 De la SPA.....	27
2.4.1 La estructura orgánica de la Dirección de Protección al Ambiente se aprecia de la siguiente forma:.....	31
2.4.2. Procedimiento administrativo de inspección en materia ambiental en el municipio de Tijuana.	34
2.5 Estructura organizacional de la PROFEPA, SPA y la DPA en relación al procedimiento administrativo de inspección ambiental.	36
2.6 De la evaluación de impacto ambiental municipal	37
2.7 Comercio Ecológico Confiable (CEC)	44
2.8 Licencias, permisos y autorizaciones emitidas por el gobierno municipal en materia de medio ambiente.	44
2.9 Marco jurídico federal, estatal y municipal del procedimiento administrativo de inspección ambiental.....	45
2.9.1. En el orden Federal	45
2.9.2. En el orden Estatal.....	50
2.9.3 En el orden municipal	51
CAPÍTULO III	53
DISEÑO METODOLÓGICO	53
3.1 Información.....	53
3.3 Contexto del objeto de estudio.....	54
Variables	55
Indicadores.....	56

CAPÍTULO IV	57
ANÁLISIS DE GESTIÓN, APLICABILIDAD DE LA NORMA Y LA DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE COMO INSTITUCIÓN.....	57
4.1 Área de estudio	57
4.2 Estado de derecho y capacidades institucionales.....	61
4.3 Plan Municipal de Desarrollo (PMD) y Programa Operativo Anual (POA) aplicable en la Dirección de Protección al Ambiente.....	65
4.3.1 Seguimiento de Denuncias ambientales del Ayuntamiento de Tijuana, periodo (2001-2013).....	68
4.4 Problemática ambiental a causa de una gestión ambiental inadecuada, aplicación de la norma y sus limitaciones.....	74
4.5 De los delitos ambientales.	76
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	80
BIBLIOGRAFÍA	87
ANEXOS	i
Anexo i.....	i
Entrevista guiada a funcionarios de gobierno del orden municipal encargados directa o indirectamente del procedimiento administrativo de inspección ambiental.	i
Anexo ii.....	v

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1 Relación del derecho ambiental con otras ramas.	10
Tabla 2.1. Inspecciones atendidas por la PROFEPA..	23
Tabla 3.1. Variables, sistematización, conceptos teóricos clave e indicadores de la presente investigación.....	56
Tabla 4.1. PMD municipal 2016	67
Tabla 4.2. Principales problemas de gestión y administración ambiental del Ayuntamiento de Tijuana.....	75
Tabla 4.3. Delitos contra el ambiente	77

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.2 Pirámide kelsiana (pirámide de supremacía constitucional).	12
Figura 2.3. Procedimiento de inspección en el orden federal.....	24
Figura 2.4. Procedimiento de inspección ambiental municipal.....	34

Figura 2.5. Procedimiento de solicitud de ingreso para obtener un “Cumplimiento de anuencia de impacto ambiental”.....	40
--	----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfica 4.1.Tasa de crecimiento poblacional en Tijuana.	58
Gráfica 4.2.Cumplimiento de los objetivos ambientales del Procedimiento Administrativo de Inspección Ambiental (PAIA).	63
Gráfica 4.3. Cumplimiento del procedimiento administrativo de inspección ambiental municipal en Tijuana, B. C.	70
Gráfica 4.4.Recaudación del departamento de regulación ambiental de la DPA.....	71
Gráfica 4.5.Ejercicio fiscal de la SDUE 2010 – 2018.	72
Gráfica 4.6. Ejercicio fiscal 2010 - 2018 de la Dirección de Protección al Ambiente.....	73
Gráfica 4.7.Calificación del PAIA según funcionarios entrevistados..	78

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 4.1. Zona de estudio.....	57
Mapa 4.2. Distribución de población en Tijuana, B. C.	59
Mapa 4.3. Delegaciones de Tijuana, B. C.	60
Mapa 4.4.Grado de marginación urbana en Tijuana, B. C	61

INTRODUCCIÓN

El derecho ambiental en México y la gestión pública tienen un papel importante en nuestra sociedad, pues su función es regular la preservación del medio ambiente por medio de la interacción que existe entre el hombre con los recursos naturales y la forma en la que el gobierno se conduce para cumplir sus objetivos de preservación. México ha construido un marco jurídico para la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sustentable, mismo que se encuentra en constante cambio e innovación.

Los cambios surgen de la necesidad de ampliar y reforzar el conjunto de medidas y reglas jurídicas para favorecer la protección de los recursos naturales (SEMARNAT, 2006). Además de las normas ambientales, la gestión ambiental en México implica la aplicación de diversos procesos de gestión que se traducen en los medios o actividades que consisten en optimizar los recursos naturales, prevenir los impactos al ambiente y la ordenación del territorio (Ortega & Rodríguez, 1994:24). Que pueden ser efectuados de manera coordinada por los tres órdenes de gobierno.

Este proceso de gestión involucra la participación de otros actores gubernamentales tales como la sociedad y la iniciativa privada, que tienen como objetivo proteger el medio ambiente de las localidades y obtener un mejor manejo de los recursos naturales (SEMARNAT, 2006; citado por López, 2014, p.16).

La gestión ambiental es definida como: “El conjunto de las actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente” (Camacho, 2016) y de acuerdo a Bueros (1996) que complementa con el conjunto de instrumentos, normas, procesos, controles, etc., que procuran la conservación y mejoramiento de la calidad ambiental y el usufructo de los bienes y servicios ambientales, sin desmedro de su potencial como legado intergeneracional.

Actualmente, a través de la gestión ambiental se pretende desarrollar las capacidades de los gobiernos locales para conducir la política ambiental con intervención de la sociedad y la aplicación de la normatividad, los cuales funcionan legítimamente como base de acción para la gestión del gobierno.

La idea de evaluar el desempeño de un gobierno surge principalmente por exigencias sociales (Ramos, Nieblas & Reyes, 2016: 21). El hecho de no considerar a todos los actores involucrados

y la falta de capacidad profesional de los tomadores de decisiones impide el desarrollo práctico de los temas de políticas públicas ambientales adecuadas y apegadas a la legislación ambiental (Noteboom, 2007:661-662).

La inclusión de la temática ambiental a la gestión pública ha sido un desafío que hasta la fecha ningún país puede considerar totalmente satisfactorio, pues se requiere la participación de las instancias legítimamente interesadas en la promoción del desarrollo sustentable (SEMARNAT, 2006), además de tener una agenda ambiental como herramienta de planificación sostenible a nivel local.

Uno de los procedimientos de gestión que se implementan en la actualidad y que es clave para entender el proceso de gestión ambiental, así como del derecho ambiental por encargarse de la aplicación y el cumplimiento de la norma ambiental es el procedimiento relativo a la inspección ambiental, cuyo propósito es garantizar y evaluar los objetivos que determinan si un sistema es o no efectivo para proteger al medio ambiente, además se enfoca en si éste es apropiado y suficiente para obtener el cumplimiento de las condiciones necesarias para evitar o mitigar la contaminación. El propósito del procedimiento de inspección ambiental es apreciar el grado de acatamiento de la normatividad ambiental fiscalizando los procesos de cada giro comercial en funcionamiento respecto a la disposición y tratamiento de residuos, emisiones a la atmósfera, efluentes líquidos, entre otros (Amusquibar, 2011).

En este proceso intervienen los tres órdenes de gobierno, el federal, el estatal y el municipal; y de acuerdo a este orden se implementa por las siguientes instancias gubernamentales: a) Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), b) Secretaría de Protección al Ambiente (SPA) y; c) la Dirección de Protección al Ambiente (DPA) en sus distintas facultades y competencias para llevar a cabo dichos procedimientos de inspección y vigilancia que carecen de un modelo eficaz de gestión ambiental.

La competencia de estas dependencias depende del tipo de actividad de los establecimientos mercantiles que se van a inspeccionar, sean estas de índole comercial, industrial o de servicios que se encuentran establecidos en las leyes y reglamentos aplicables al municipio.

Para efectos del presente trabajo de investigación se analizan los procedimientos administrativos de inspección y verificación ambiental del orden federal, estatal y municipal. Los primeros dos,

con la finalidad de realizar una comparación en cuanto a la aplicación y los procedimientos normativos del municipio.

Las inspecciones ambientales realizadas por el municipio tienen como objetivo realizar inspecciones en materia de medio ambiente al sector privado y empresarial, realizar evaluaciones, monitoreo y seguimiento para llevar un control de los permisos ambientales que se otorgan y prevenir los impactos negativos que se ocasionan al medio ambiente.

En el ámbito municipal, las inspecciones ambientales se llevan a cabo por dos vías: Por medio del patrullaje ecológico y por medio de la denuncia ambiental. El patrullaje ecológico, se lleva a cabo por medio de un rol de vigilancia de los inspectores adscritos a la DPA, los cuales pueden presentarse en cualquier establecimiento para solicitar la documentación requerida que acredita una licencia de operación anual expedida por la Dirección de Administración Urbana (DAU), la cual incluye el documento que expide la DPA de cumplimiento de ausencia de impacto ambiental “licencia ambiental”. Además lleva a cabo una inspección para determinar si el lugar cumple con las medidas técnicas solicitadas por la institución y la documentación requerida para operar conforme a derecho. En el caso de la denuncia ambiental se procede cuando se tiene conocimiento de que existen acciones u omisiones que violentan las leyes y reglamentos ambientales vigentes en el estado, cualquier ciudadano tiene la facultad de presentarse ante estas dependencias gubernamentales e interponer su queja por medio de un formato digital existente en la página web de la dependencia. Las denuncias ambientales se canalizan a las autoridades competentes cuando el municipio no tiene facultades para intervenir. De lo contrario, los inspectores de la DPA proceden a la inspección ambiental (POE, 2001).

Los principales actores involucrados en el procedimiento administrativo de inspección y verificación ambiental son: i) El gobierno en sus tres órdenes, cuyo objetivo es hacer cumplir de manera coercitiva la legislación ambiental, ii) Los sujetos de derecho de los establecimientos comerciales, industriales y servicios para cumplir con la normatividad aplicable y; iii) La ciudadanía en general por medio de asociaciones civiles para proteger el medio ambiente por medio de la interposición de denuncias cuando se tiene conocimiento de que un establecimiento mercantil o un individuo incumplen con la norma. La relación entre estos sujetos se aborda desde el concepto de derecho ambiental, porque es este instrumento el que es aplicado a los individuos que incumplen o violentan la normatividad vigente.

Este trabajo se estructura en cinco partes, la primera aborda de forma breve los antecedentes del tema de investigación y los planteamientos que dirigen esta investigación. La segunda parte incluye el marco teórico con los principales conceptos que fundamentan el trabajo de investigación en relación a la implementación del Procedimiento Administrativo de Inspección Ambiental en el H. Ayuntamiento del municipio de Tijuana, B.C, que son política ambiental, descentralización, gestión ambiental, derecho ambiental, administración pública y Relaciones Intergubernamentales (RIG's). La tercera, contempla los instrumentos o métodos de recolección y organización de la información, así como las actividades de investigación que se implementan para comprobar la hipótesis. Incluye el diseño de instrumentos de recolección de información primaria y secundaria. La cuarta parte, contiene un análisis respecto a la estructura orgánica de las instituciones encargadas de la gestión como de las licencias o autorizaciones emitidas por la administración del H. Ayuntamiento. La relación que tiene el procedimiento administrativo de inspección ambiental con los tres órdenes de gobierno, su aplicabilidad y las capacidades institucionales a nivel municipal. Y finalmente, la quinta y última parte de este trabajo expone los resultados y las conclusiones a las que se llegó producto de esta investigación.

Planteamiento del problema, antecedentes y pregunta de investigación

El deterioro ambiental en ciudades medias como Tijuana es en gran medida provocado por: a) El crecimiento urbano desmedido, b) La inadecuada disposición de residuos sólidos urbanos y de residuos peligrosos (como las grasas y aceites), c) El desecho de residuos peligrosos biológico-infecciosos (RPBI) de los consultorios médicos o dentales y; d) Los problemas vinculados al mal uso de recursos como agua, energía, combustibles y así como emisiones por ruido. Estos problemas enlistados constituyen malos hábitos de consumo que afectan gradualmente al medio ambiente. Las iniciativas para hacer frente a este deterioro ambiental parten de la creación de normatividad e instituciones, primeramente por medio de la aplicación de reglamentos en la materia, que han sido previamente promulgados por la autoridad federal y adoptados por los estados y los municipios (Ashford, 2016).

La evidencia de este deterioro ambiental “ha conllevado” el desarrollo de gestión ambiental de tipo integral en los distintos proyectos propios de la DPA, por ejemplo el Plan de Acción Climática Municipal (PACMUN) donde es necesaria la participación de actores del

gobierno, empresarios, sociedad civil, habitantes y centros de investigación (Ramos & Nieblas, 2016) bajo un esquema de gobernanza horizontal de coordinación más que de control. Para obtener resultados en cuanto a la problemática actual de contaminación del municipio y aplicar las herramientas de gestión ambiental adecuadas para disminuir los impactos al medio ambiente.

Sin embargo, la presente investigación, busca analizar cuáles son las consecuencias del hecho de que los reglamentos en materia ambiental no se apliquen adecuadamente, ya sea por problemas de interpretación, por falta de capital humano (personal) o por deficiencias en la distribución de competencias de la intervención de diversos niveles de gobierno.

Por ello se plantea como pregunta de investigación. - ¿Qué impactos en la gestión confronta el gobierno municipal de Tijuana, B.C. derivados de las limitaciones normativas y de operatividad de las instituciones en los diversos órdenes gubernamentales por la distribución de competencias y descentralización del municipio en el procedimiento administrativo de inspección y verificación ambiental?

Para responder a esta interrogante se proponen los siguientes objetivos:

a) General: Analizar las inconsistencias del “ordenamiento de protección ambiental” en el ámbito local, identificando las limitaciones que resultan de la intervención en los tres órdenes de gobierno. Además propone identificar los problemas e impactos de la inspección que se presentan en el ámbito de la gestión ambiental, sus relaciones intergubernamentales en la aplicabilidad de los procedimientos de inspección a nivel local para el municipio de Tijuana.

b) Específicos:

- 1.- Reconocer y analizar las inconsistencias normativas que presenta el ordenamiento de protección ambiental en el ámbito local en relación con la normatividad estatal y federal.
- 2.- Determinar cuáles son los problemas que presenta en el ámbito operativo en la aplicación del procedimiento de inspección ambiental en el sector comercial. Además se propone integrar las limitaciones con los otros niveles de gobierno y su impacto en relaciones gubernamentales.

3.- Analizar los “impactos que en el medio ambiente local” de Tijuana tienen las inconsistencias de la norma así como las limitaciones que derivan de la intervención de los diferentes órdenes de gobierno.

Justificación

Los gobiernos locales empezaron a preocuparse en establecer sistemas de evaluación de su propio desempeño en la protección ambiental el cual fue realizado por las instituciones que regulan el tema del medio ambiente en el estado y de las necesidades que presentaba cada la localidad el cual les permitió utilizarlo como base para la elaboración de propuestas de normas en el ámbito del medio ambiente.

Sin embargo, como lo señala Liu (2016), es difícil conocer sobre la eficacia real del desempeño de gestión de los sistemas de evaluación, la formulación de políticas y las implicaciones práctico-normativa asemejándose a la situación del municipio de Tijuana por lo que se crea el Reglamento de Protección al Ambiente para el Municipio de Tijuana en el año 2001 (POE, 2001). El procedimiento administrativo de inspección ambiental tiene como finalidad verificar el cumplimiento de dicho reglamento en tiempo y forma.

La importancia del cumplimiento normativo nos lleva a la reflexión de que las normas ambientales no deben ser actos unilaterales de la autoridad respectiva, sino instrumentos de regulación diseñados con la participación de los agentes productivos y sociales a quien van dirigidas pero deben apegarse a un procedimiento riguroso de elaboración técnico-científico, tal como es el caso del procedimiento administrativo de inspección. Un procedimiento de este tipo requiere del conocimiento de la interacción que hay entre el hombre y el ambiente, ya que la falta de un análisis de cuestiones como la contaminación ocasiona daños a los recursos naturales, y es consecuencia de la dinámica de la población se enfrenta a una serie de problemas ambientales.

Hablando en materia de inspección el primer avance en el ámbito federal fue la creación de la PROFEPA institución encargada de controlar el deterioro ambiental en México. Conllevó un importante reforzamiento de las estructuras administrativas que se ocupan de la inspección y vigilancia en el campo ambiental.

La PROFEPA se caracteriza por ser una institución desconcentrada, es decir, que depende presupuestalmente de alguna entidad pública y es dependiente jerárquicamente de otro organismo, confiere su actuación a una autonomía técnica que se consideró necesaria para un mejor desempeño de sus funciones, en este caso la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (SEMARNAP, 2001).

En materia estatal, es la Secretaría de Protección al Ambiente (SPA) la institución encargada de llevar a cabo las inspecciones ambientales que le competen en el estado de Baja California a través de la Dirección de Auditoría Ambiental (DAA) la cual se faculta para recibir las denuncias ambientales que le incumben para llevar a cabo la inspección ambiental correspondiente.

A nivel municipal, subsiste este procedimiento de inspección y ésta se enfoca en gran medida a la necesidad verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) ¹que debe obtener cada establecimiento mercantil, es decir, es necesario un EIA para cada persona interesada en operar un negocio, el cual será analizado y autorizado por el departamento de Análisis Ambiental (AA) de la Dirección de Protección al Ambiente (DPA) municipal. Este trámite es solicitado por la Dirección de Administración Urbana (DAU) para otorgar una “licencia de operación anual”.

Con el dictamen de la evaluación del impacto ambiental se puede verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental en los establecimientos mercantiles de índole comercial y de servicios establecidos en la ciudad, previa a una solicitud de anuencia de impacto ambiental.

La anuencia de impacto ambiental cobra importancia para el procedimiento administrativo de inspección y verificación ambiental, debido a que es requisito indispensable presentar el cumplimiento de anuencia de impacto ambiental cuando un inspector ambiental hace una visita de inspección a un establecimiento. El hecho de contar con dicho documento avala que en algún momento se obtuvo una licencia ambiental y se hicieron las visitas correspondientes para otorgar dicho permiso.

¹ Este procedimiento forma parte de una estrategia para disminuir los efectos negativos en el ambiente y se propone como una alternativa a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en 1992. Al 2013 hay 191 países con este proceso en sus agendas políticas (Perevochtchikova, 2013).

En cuanto a la justificación y los objetivos planteados se propone la siguiente hipótesis:

El gobierno municipal de Tijuana enfrenta limitantes en la aplicación de la normatividad ambiental por la poca clara distribución de competencias entre los órdenes de gobierno derivadas de la descentralización de los municipios. Lo que conlleva a una deficiente relación interinstitucional que impacta de manera negativa al medio ambiente.

CAPÍTULO I

MARCO TEORICO-CONCEPTUAL

Para efectos de esta investigación, se presentan los conceptos útiles para verificar la eficiencia del procedimiento administrativo de inspección ambiental tales como la gestión ambiental, descentralización, relaciones intergubernamentales, derecho ambiental, la nueva gestión pública y política ambiental para comprender el proceso de gestión y las limitaciones a las que se enfrenta el municipio al realizar inspecciones.

“En campo de desarrollo urbano es común encontrar contradicciones legales en cuanto a las competencias entre los niveles e instancias. En el aspecto programático también existen problemas pues muchas dependencias conservan decisiones que claramente deberían descentralizarse [...]”. (Arcudia, 2012).

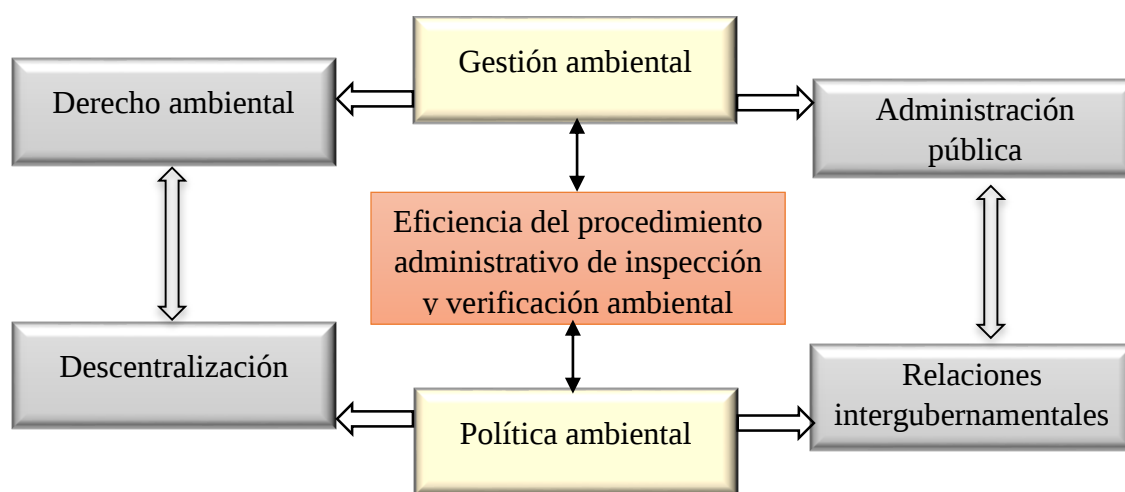


Figura 1.1. Conceptos teóricos primarios para el desarrollo de la investigación
Fuente: Elaboración propia.

La discusión de los temas ambientales es una política relativamente reciente, la cual surge en la década de los años sesenta con el reconocimiento de la crisis ambiental (Pierri, 2001); y se retoma la dicha temática en diversos foros internacionales.

En los años noventa se cristaliza el concepto de desarrollo sustentable y es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y del Desarrollo, en Río de Janeiro en 1992 donde se integra el concepto del medio ambiente en las agendas y movimientos ambientalistas

partidarios y sociales. Estos temas surgen debido al ritmo industrializado de la sociedad, que como menciona Vargas (2014) pone en entre dicho las generaciones futuras.

La aceptación de las políticas ambientales surge de las preocupaciones sociales de cambio climático, escasez de agua, etc. Es indudable que la participación de la ciudadanía es pilar fundamental para la creación de políticas porque la preocupación de los ciudadanos respecto al medio ambiente hace que las problemáticas locales se conviertan en problemáticas mundiales.

Autores como Beck (1994) trabajan conceptos reflexivos donde el ser humano descubre los riesgos de sus actitudes dejando inminente la posibilidad de acciones no previsibles a futuro.

En la regulación reflexiva se considera la responsabilidad del gobierno para transferirse a la comunidad. Los elementos para considerar viable una política ambiental, de acuerdo con Vargas (2014) son: i) La determinación, ii) Las formas de aplicación, iii) La realización y; iv) La supervisión de estrategias. Por lo cual define que “Las políticas verdes son un constructo transversal surgido a raíz de la necesidad de entender y explicar un problema que trastoca relaciones políticas, económicas y sociales a nivel global”.

Kempf y Rossignol (2006) explican que uno de los factores con mayor impacto en la calidad ambiental son las políticas en la materia, en las cuales la relevancia del funcionamiento de las políticas converge en las instituciones que gestionan y evalúan las políticas, de los incentivos, capital económico y del marco jurídico.

Las fuerzas políticas parecen jugar un papel importante en las relaciones intergubernamentales, en la gestión operativa de la administración pública, en el derecho y en el sector social, todo ello debido a la interacción de todos estos elementos estipulados como estrategias de los instrumentos de política ambiental según la FAO: 1) *Protección de áreas naturales*, 2) *regulación directa de la vida silvestre*, 3) *ordenamiento ecológico del territorio*, 4) *evaluación del impacto ambiental (EIA)*, 5) *estudios de riesgo*, 6) *normas oficiales mexicanas*, 7) *regulación directa de materiales y residuos peligrosos*, 8) *evaluación de riesgo*, 9) *regulación directa de actividades industriales*, 10) *autorregulación*, 11) *auditorías ambientales*, 12) *instrumentos económicos*, 13) *criterios ecológicos*, 14) *información ambiental, educación e investigación* y 15) *convenios, acuerdos y participación* que buscan proporcionar protección al ciudadano favoreciendo su participación e interacción discursiva con el medio ambiente para el desarrollo de políticas, reglamentos y relaciones que tengan resultados sostenibles por medio de

interacciones de los representantes de nuestro gobierno con los otros gobiernos (Aguilar, Font & Subirats, 1999).

En cuanto a la forma de aplicación de una política ambiental se señala la normatividad ambiental vigente en el estado que planea el monitoreo de sus acciones, las cuales se ven limitadas por la gestión inadecuada y del capital humano que labora en el gobierno por el número mínimo de personal a cargo y sin la preparación y conocimiento apropiado para desempeñar sus funciones, y también las relaciones intergubernamentales en donde participan los funcionarios entre los gobiernos y dependencias internas quienes poseen distintas capacidades para relacionarse, implementar políticas con responsabilidad, coordinar programas y tener un buen control de gastos (Webb y Wistow, 1980, citado por Agranoff, 1988).

Hay que considerar que la forma en que se aplican las reglas influye en el comportamiento de las personas (Páramo, 2016); porque hay un derecho a un medio ambiente adecuado es un derecho humano fundamental de los ciudadanos.

Por otra parte el derecho ambiental está relacionado con otras ramas del derecho que lo hace multidisciplinario (tabla 1). Se muestra la relación de la ciencia jurídica con el derecho ambiental y la convergencia de las diferentes ramas del derecho en su aplicación.

Relación del Derecho ambiental con otras ramas del Derecho		
Derecho ambiental	Derecho administrativo	- Gestión ambiental (SEMARNAT) - Presupuesto para la ejecución d programas (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Poder legislativo).
	Derecho económico	- Regulaciones de las actividades productivas y de desarrollo sustentable. - Restricciones al comercio de especies y residuos peligrosos. - Intervención en el crecimiento industrial
	Derecho fiscal	- Aplicación de instrumentos económicos, inventivos, estímulos fiscales y la provisión

	de partidas de gasto administrativo.
Derecho penal	- Delitos contra el ambiente. - Querellas de violaciones a la legislación ambiental - Consignaciones de los jueces penales - Coadyuvancia de la autoridad administrativa haciendo de conocimiento a las agencias del ministerio público la violación a la norma y haciéndola de su competencia.
Derecho civil	- Responsabilidad objetiva - Convenios en la materia - Reparación del daño
Derecho agrario	- Regulación de las tierras
Derecho constitucional	- Medio ambiente y salud establecidos en la CPEUM.

Tabla 1.1 Relación del derecho ambiental con otras ramas.
Fuente: Elaboración propia a partir de Déctor (2014)

La importancia del derecho ambiental surge principalmente de la necesidad que ésta tiene en cuanto a la regulación de la actividad humana que causan alguna afectación al medio ambiente, convirtiéndola en una rama interdisciplinaria, la cual es relevante por la convergencia que tiene con otras ramas del derecho. Por ejemplo, en el derecho constitucional se encuentra el fundamento jurídico de creación y de aplicación de la normatividad ambiental por considerarse un derecho humano. En la misma CPEUM se encuentran establecidas las competencias en cuanto a cada orden de gobierno (artículo 73, fracc. XXIX, inciso G). Posterior a esto, en el derecho administrativo se encuentra la capacidad de gestión ambiental de cada orden de gobierno y de la asignación del presupuesto para la ejecución de programas, como lo son las inspecciones ambientales. El derecho económico y el derecho fiscal se hacen notar por la aplicación de instrumentos económicos e incentivos, así como la provisión de partidas de gasto administrativo. La presencia del derecho penal en cuanto a delitos contra el ambiente conlleva a consignaciones por violaciones a la legislación ambiental, haciéndolo de competencia del ministerio público. El derecho civil interviene en cuanto al cumplimiento por reparación del

daño donde en algunas ocasiones el afectado es un particular, el gobierno o una empresa por daños ambientales. En este orden de ideas se puede citar a Camarena G. (2013), quien hace énfasis en la necesidad de que a nivel mundial exista una normatividad ambiental eficaz que permita evitar desastres ecológicos, mencionando el derecho ambiental mexicano, el derecho civil y derecho penal, que tienen estrecha relación.

Con referencia a lo anterior, el derecho ambiental es una rama del derecho que vincula a los actores gubernamentales, a la sociedad en general, a los actores de las asociaciones civiles y requiere de la opinión de técnicos certificados y científicos. Además lleva a cabo la implementación de sanciones o infracciones ambientales correspondientes, esto englobado como un derecho fundamental, de derechos humanos e incluye conjunto de normas jurídicas que tienen implicación con el medio ambiente (Prado, 2004:88).

Este tipo de derecho atiende el primer principio de la declaración de Estocolmo de 1972, “Proteger al medio ambiente es un deber del hombre quien debe asegurar no solo la protección del medio ambiente sino también de mejorarlo para las generaciones presentes y futuras”.

Brañes (2000:117) propone la siguiente clasificación para enumerar los elementos y objetos del derecho ambiental:

- Determinar el proceso para la formación de política ambiental
- Análisis de la estructura de la legislación para determinar si se está regulando adecuadamente derechos fundamentales que se derivan de la salud y el medio ambiente, así como de asentamientos humanos.
- Un análisis institucional que consiste en administrar los preceptos financieros y de derecho con el estudio de la organización administrativa del medio ambiente.

Habiendo definido el objetivo y las características del derecho ambiental y para efectos de la aplicabilidad de la norma, se propone la pirámide de Kelsen que permite categorizar un sistema jurídico escalonado que relaciona un conjunto de normas jurídicas para distinguir cual predomina sobre las demás, en dicha pirámide predomina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como ley suprema de toda la unión (art. 133) y los tratados internacionales.

En el orden federal se establecen las leyes formales como lo son las Constituciones de los Estados, códigos federales, leyes orgánicas y las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's), en relación al orden estatal se aplican las leyes ordinarias y decretos y en cuanto al nivel municipal los reglamentos y ordenanzas municipales, así como los acuerdos, jurisprudencias, principios generales del derecho, costumbre y doctrina.

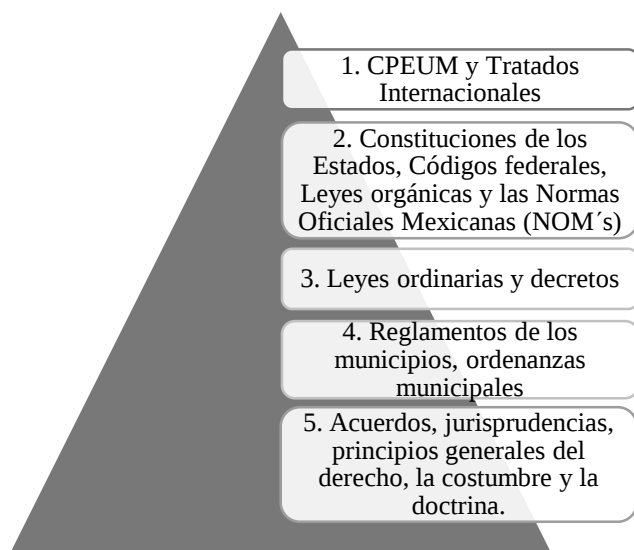


Figura 1.2 Pirámide kelsiana (pirámide de supremacía constitucional).
Fuente: Elaboración propia con base en bibliografía consultada.

Por ende, incumbe al hombre vigilar que las actividades que produzcan efectos negativos sobre el ambiente sean vigilados y cumplidos. Esta pirámide es útil para comprender la función de la descentralización de los municipios en cuanto a la distribución de competencias y las facultades que tienen. La descentralización se fundamenta en la reforma establecida en 1983 al artículo 115 Constitucional que a la letra dice: “Los municipios están investidos de personalidad jurídica, y manejarán su patrimonio conforme a la ley”. (DOF, 1917).

De acuerdo con Aguilar (1996) “Los municipios mexicanos se caracterizan por constituir organizaciones administrativas subordinadas de los otros órdenes de gobierno”, referente a la transferencia de competencias, decisiones, y recursos económicos en la estructura de un gobierno que considera aspectos políticos, administrativos, económicos y jurídicos (Arandia, 2002).

Cabe destacar que los gobiernos locales inician su preocupación por establecer sistemas de evaluación de protección ambiental a partir de desarrollar una visión propia sobre sus problemas ambientales y de identificar las necesidades que cada la localidad enfrenta como una alternativa para mejorar la eficacia, la eficiencia y la legitimidad en la administración pública (Arandia, 2002). Estos cambios en la CPEUM marcan un cambio trascendental en el funcionamiento de los gobiernos.

Un ejemplo en cuanto al tema de implementar un modelo de desarrollo sostenible en los municipios se encuentra la agenda 21, la cual fue suscrita por 172 países miembros de las Naciones Unidas celebrada en Río de Janeiro en 1992 con el objetivo de consensuar un programa de políticas sostenibles ambientales, económicas y sociales porque se consideraba necesario establecer una agenda propia de cada municipio para impulsar las capacidades individuales orientando a la sociedad a un fin común con una planeación con acciones a corto, mediano y largo plazo. En Tijuana, se adopta el programa de agenda 21 atendiendo los rubros de tratamiento de aguas residuales, campañas de forestación, certificación y control de emisiones contaminantes de vehículos automotores, infraestructura y equipamiento para el desarrollo de las zonas turísticas del municipio. Sus principales logros se dirigen a fortalecer el liderazgo local con una visión de largo plazo compartida. Sin embargo, sus deficiencias se desprenden de la falta de coordinación con el sector empresarial, con otros niveles de gobierno y con la participación de la comunidad para conseguir un flujo de información en cuanto a los problemas y necesidades de cada sector, además de la falta de monitoreo y evaluación de los planes de acción. (SEMARNAP, s/f).

Pero para poder avanzar en el funcionamiento de los gobiernos municipales es necesario señalar la importancia de la descentralización, la cual Boisier (1991:31) sostiene que consiste en reconocer determinadas competencias a los organismos que no dependen jurídicamente del Estado, quiere decir, que cuentan con su propio presupuesto y sus normas de funcionamiento que constituyen la oportunidad de que las administraciones locales diseñen las políticas públicas de acuerdo a sus necesidades pero que sin embargo requieren tomar decisiones conjuntas con el Estado para lograr las metas establecidas en las agendas políticas. Sin embargo, existe una polémica en la eficiencia de la descentralización pues algunos estudios han encontrado muchos vacíos en los campos legal, económico y social (Jaramillo, 2010).

Pero también se han encontrado limitantes respecto a la obligación que tienen los gobiernos locales de emprender alianzas entre los demás ámbitos gubernamentales.

Para efectos de esta investigación se considera la descentralización de acuerdo al concepto de Jaramillo (2010:181) *“La descentralización se orienta a mejorar la planeación local, para solucionar las necesidades reales de las poblaciones, buscando la corresponsabilidad de la sociedad civil con participación dirigida tanto a apoyar decisiones de los gobiernos en programas y proyectos para mejorar la calidad de vida”*. El cual para complementar se cita a Rondinelli, Nellis y Cheema (1984) que añaden a este concepto la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos del gobierno local.

Es necesario que los gobiernos estatales, municipales y centrales consideren su capacidad de gestión a partir de las competencias derivadas de la descentralización para lograr una mayor eficiencia en la gestión ambiental en cuanto a planeación y el diseño de las políticas públicas. De acuerdo con la SEMARNAP (2001) se requiere del fortalecimiento y descentralización de los procesos que no sólo se tratan de distribuir competencias entre los tres órdenes de gobierno, sino de construir una nueva relación Estado-Sociedad, que involucre a la academia y a los sectores sociales.

Esto quiere decir, que la descentralización de los municipios no es suficiente para obtener mejores resultados, si no se da una relación adecuada entre el estado y la sociedad para atacar los problemas ambientales. Por ejemplo, se han multiplicado los conflictos ambientales locales con derivaciones políticas y sociales que, magnificados por los medios, con frecuencia se convierten en "temas nacionales" pero a pesar de su visualización es difícil la cooperación de actores para su resolución (SEMARNAP, 2001). Son todavía insuficientes los mecanismos a disposición de la ciudadanía para informarse sobre medidas gubernamentales o para presentar sus demandas en materia ambiental”.

En síntesis, el proceso de descentralización exitoso que permite delegar competencias de forma adecuada con mejoras significativas es la capacidad de gestión pública de los municipios. La forma para descentralizar la administración pública de acuerdo con (Mena, 1998) es la redistribución del ingreso fiscal con participación de los estados y los municipios, creación de organismos desconcentrados, transferencia del ejercicio de facultades federales y de recursos federales a los estados a fin de que estos ejecuten obras, reformas descentralizadoras de la

constitución en cuanto a reparto de competencias, la participación de las entidades federativas y municipios en la toma de decisiones federales y la capacidad de gestión de los municipios. El concepto de descentralización se encuentra totalmente relacionado con la gestión ambiental, entendida como el conjunto de actividades que tienen como propósito asumir los asuntos conducentes a la preservación y conservación del medio ambiente, el cual incluye cuestiones de política y de derecho porque ambos son centrales para la presente investigación.

Desde la posición de Tamayo, Del Río y García, (2014) los elementos que conforman la gestión pública son: i) El desarrollo humano, ii) Las condiciones laborales, iii) El diseño organizacional de las dependencias, iv) Las formas organizativas, v) La tecnología que se utiliza para desempeñar sus funciones, y vi) El capital. Pero además de estos elementos añaden Ramos y Nieblas (2016) las siguientes dimensiones del ciclo de gestión pública: i) La planificación, ii) el financiamiento, iii) el diseño y ejecución de proyectos y iv) el monitoreo y evaluación.

Dicho ciclo requiere completarse para lograr mejores resultados de gestión y promover un medio ambiente de calidad en la ciudad. La gestión normativa se considera el trabajo en las unidades judiciales, organización, su distribución interna y su ejecución a través del desempeño de quienes en ellas laboran, esta gestión comprende las normas legales e internas de la organización y del funcionamiento del sistema (Palma, 2017). Lo cual se destaca en el procedimiento administrativo de inspección que es un instrumento estricto de gestión exclusivo de cumplimiento y vigilancia de la normatividad ambiental a comparación del procedimiento voluntario de cumplimiento de la norma de una auditoría ambiental.

Hechas las consideraciones anteriores la inspección y verificación ambiental, es entendida como un acto mediante el cual la autoridad procede a llevar a cabo un proceso de verificación en personas físicas o morales, públicas o privadas El cumplimiento de la normatividad ambiental en el ámbito de competencia (zona de jurisdicción), este instrumento plasma mediante el asentamiento en una acta de todos los hechos detectados durante una visita de inspección (Mayans, 2009).

Por lo anterior, se entiende que la visita de inspección es un procedimiento administrativo que debe apegarse a los reglamentos de la materia², que junto con algunos principios jurídicos resultan importantes para comprender el significado de las relaciones intergubernamentales

² Ver tablas 2.3, 2.4 y 2.5.

dentro del Estado- Nación en sus tres niveles. Pero además es necesario considerar *“el discurso tradicional sobre la jerarquía entre los niveles de gobierno constituye una simplificación abusiva de la realidad. El gobierno central fija a menudo las condiciones de prestación o establece los parámetros de los servicios, pero no los administra”* (Agranoff, 1993:87). Es aquí donde interviene la administración pública la cual juega un papel muy importante en un sistema de política pública ya que funge como mediadora entre el estado y la sociedad para garantizar derechos de salud, ambiente, sociales, de seguridad, económicos, etc. Y agrega Sánchez (2005) que además cumple *“con los márgenes de transparencia en la gestión de los recursos públicos y en la toma de decisiones”* [...].

Como lo señala Serra (1977: 77- 79) *“La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general que la constitución las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación”*.

La importancia que tiene la administración pública conlleva a las administraciones a incurrir en falacia de los datos manifestados durante la rendición de cuentas por cumplir con las metas establecidas en las aperturas programáticas. En el año 2016 en el ayuntamiento de Tijuana se implementó un programa denominado *“termómetro de eficiencia”*, la finalidad de este programa es evaluar el desempeño de las dependencias gubernamentales del municipio en cuanto a sus metas y objetivos de los Planes Municipales de Desarrollo (PMD), si se proporcionan números bajos en cuanto a lo establecido se desacredita a la dependencia con calificación baja y un termómetro en rojo, y a su vez, si se trabaja más de lo establecido en el programa también se califica mal. Esto es un problema muy recurrente, pues los datos no siempre son una fuente confiable, ya que estos pueden ser manipulados internamente para dar a conocer buenos resultados en cumplimiento con los objetivos y metas establecidos³.

Por tanto, el desempeño institucional se vuelve un medio de las administraciones para preservar el bien común (Uvalle, 2004). En este desempeño, las RIG's son fundamentales se inician a finales de los años setenta (Bañón, 1997: 125) en México se definen como *“Los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más*

³ *“El control y la evaluación son herramientas para ordenar y racionalizar la acción de las instituciones administrativas, y su eficacia se relaciona con los contextos de la institucionalidad que los definen y estructuran a partir de disposiciones, procesos y acciones concatenadas”* (Uvalle, 2004:44).

instancias de gobierno” (Díaz, 2006:38). Las RIG’s son concebidas por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que otorga a cada gobierno su propia autoridad para tener mecanismos legales de colaboración entre instituciones gubernamentales, estas relaciones son de suma importancia en el desempeño del sector de la administración pública para una mejor eficiencia de las instituciones y lograr los objetivos del sector público (Grimando y Rangel, 2003).

Sin embargo, y dicho con palabras de Agranoff (1997:127). Las interacciones entre los gobiernos son un importante contingente de actividades a nivel territorial de actuación y en la opinión de Grimando y Rangel (2003) estas interacciones deben entenderse como las vías de enlace entre todos los que participan en el sector público. Su funcionamiento es señalado por Oates (2002) al mencionar que un gobierno jurisdiccional es aquel cuyo sector público tiene niveles centralizados y descentralizados en los que cada nivel goza de cierta autonomía para la gestión de sus asuntos propios.

Estas relaciones además de complejas son diversas, Hernández (2006:39) señala que “las RIG’s propician una amplia variedad de relaciones, que incluso trascienden a las que se reconocen a nivel Constitucional, es decir, las que se dan entre federación-estado-municipio; municipio-estado-federación; estado-municipio-federación; federación-municipio-estado; federación-estado-estado; municipio-municipio-estado y municipio-municipio-federación”. Además se enfrentan a limitantes porque muchas veces no son posibles debido a cuestiones partidistas de los gobiernos y accesibilidad de los funcionarios.

En síntesis, Agranoff (1997) manifiesta que la necesidad de coordinar la participación de los actores implicados en la ejecución de programas hace de vital importancia la interacción de los gobiernos para atender los problemas que se le delegan, sobre todo en cuestiones de índole de seguridad pública, social y ambiental. Por lo que la transferencia de responsabilidades y atribuciones la establece la federación a los otros órdenes de gobierno mediante convenios para transferir responsabilidades y acatar el esquema de actividades prioritarias para las agendas públicas.

Para este trabajo las RIG’s son un concepto clave debido a que la Dirección de Protección al Ambiente (DPA) forma parte de un organigrama institucional que depende de la SDUE y

coadyuva con otras dependencias internas del Ayuntamiento y de los otros órdenes gubernamentales (estatal y federal). Sin embargo, es la capacidad de los gobiernos en el ejercicio de la administración pública lo que ha hecho más compleja esta relación debido a que no son considerados del todo como una herramienta para la solución de problemas (Hernández, 2006).

Es decir, las instituciones gubernamentales son importantes porque crean las pautas para la interacción social (Agranoff, 1988). Hanf (1979:2, citado por Agranoff, 1993, p.88) sostiene que: “Las decisiones adoptadas a cualquier nivel estarán influidas por las relaciones que existan tanto en los distintos niveles como entre las diferentes áreas funcionales de actuación”, pues constitucionalmente se tienen reconocidas las relaciones entre los tres niveles, y el orden federal debe ser congruente con la local.

A lo largo de los planteamientos hechos, es de importancia destacar que hacer un análisis centrado en la normatividad ambiental ayuda a fortalecer el procedimiento de inspección ambiental en los tres órdenes de gobierno, porque permite definir cuáles son los problemas que enfrenta el municipio, ya sean de aplicación de la norma o de gestión estratégica u operativa. Menciona Liu (2016), como se conoce muy poco sobre la eficacia en el desempeño de los sistemas de evaluación del gobierno, la formulación de políticas y las implicaciones prácticas de las diversas normas que se han creado a lo largo del tiempo que compiten en orden de prioridad para establecerse en las agendas institucionales y así obtener apoyos y recursos para atender a las denuncias de la sociedad.

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INSPECCIÓN AMBIENTAL, INSTITUCIONES E INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO EN SUS TRES ÓRDENES

En este capítulo se detalla el marco institucional y la estructura orgánica de las dependencias encargadas de llevar a cabo las diligencias de inspección y vigilancia en cumplimiento de la normatividad ambiental.

2.1 Antecedentes normativos e institucionales en materia ambiental

En el año de 1988 se logra integrar y consolidar la legislación ambiental al aprobarse y expedirse la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente (LGEEPA), cuyo objetivo es la regulación de los diversos componentes de la evaluación de impacto ambiental, entre los cuales destaca el tema del ordenamiento ecológico, que tiene como objetivo regular o inducir el uso de suelo y las actividades productivas, ello con el fin de lograr no solo la protección del medio ambiente y la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales (SEMARNAP, 2001) sino también influir sobre el ordenamiento y confinamiento de materiales y residuos peligrosos sólidos, así como de actividades de alto riesgo y de la protección atmosférica y de aguas.

En el ámbito administrativo, para mejorar la eficacia del derecho fundamental de vivir en un medio ambiente adecuado, la responsabilidad recae en órganos dependientes del Ejecutivo como son la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) [...] para hacer cumplir sus determinaciones en materia ambiental, estos organismos pueden recurrir a diversas sanciones administrativas que prevé la LGEEPA en su artículo 171, las cuales pueden consistir en multas, suspensión de actividades, autorizaciones, concesiones o permisos correspondientes. (Chávez, s/f: 10).

Para lograr los objetivos ya mencionados se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, creándose nuevas instancias de gobierno para la implementación y cumplimiento de dicha ley. También se expidieron derivados de esta ley, los reglamentos en materia de impacto ambiental y residuos.

En el ámbito federal, en 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LGEEPA y se promueven tres aspectos:

- a) Lograr a través de un proceso de descentralización que las autoridades locales o de gobiernos municipales tuvieran una mayor injerencia en las tareas de administración, ejecución y vigilancia ambiental;
- b) integrar a la ciudadanía en las labores de administración ambiental, a través de la denuncia popular y de la mejora de la información ambiental y;
- c) Se incorporaron instrumentos económicos de administración ambiental, al igual que figuras jurídicas de cumplimiento voluntario de la Ley, tales como las auditorías ambientales.

Sin embargo, es necesario señalar que no es sino hasta el año 2000 que se expiden los reglamentos de la LGEEPA con la finalidad de fortalecer la “aplicación” de las normas en materia ambiental (Cahuantzi, 2016).

En tanto la intervención de los gobiernos estatales se remite a los años noventa (29 de febrero de 1992) y gracias al esfuerzo del gobierno del estado de Baja California se da origen a la constitución de la Dirección General de Ecología (DGE), así como a la publicación de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al medio Ambiente del Estado (LEEPAE), con la finalidad de dar solución a los problemas ambientales de agua, suelo y atmósfera. En noviembre del 2001 dicha ley estatal es sustituida por la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California, la cual se publica en el Diario Oficial del Estado, que deroga a la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Baja California. Posteriormente, en octubre de 2005 se crea la Secretaría de Protección al Ambiente (SPA), la cual finiquitó a la entonces Dirección General de Ecología. Es en marzo de 2007 que se publica el Reglamento Interno con el objeto de normar el funcionamiento administrativo integral de la SPA, así como de cada una de las unidades administrativas que la constituyen (SPA, 2017).

Es importante señalar que en conjunto, estas leyes e instituciones han coadyuvado a mejorar el ambiente local, y de éstas surge la necesidad de crear un reglamento municipal para repartir competencias y llevar a cabo distintos programas y políticas e implementar la norma ambiental.

A nivel municipal como resultado de las reformas al artículo 115 Constitucional es que se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SDUE), así como la Dirección de Protección al Ambiente (DPA). Éstas desempeñan sus funciones con fundamento en el Reglamento de Protección al Ambiente para el municipio de Tijuana desde el 2001, que es aplicado por la DPA.

2.2 La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)

La política ambiental en México en el orden federal está a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) está dirigida por la PROFEPA que es la encargada de ejecutar el cumplimiento normativo y es también un órgano desconcentrado de dicha institución, la cual surge el 04 de junio de 1992, fecha en la que el Diario Oficial de la Federación publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social que la crea, y a su vez crea el programa de Inspección y Vigilancia (PIV) para prevenir y controlar contaminación provocada por establecimientos de competencia federal (Camacho, 2016).

La creación de la PROFEPA surge de la necesidad de atender el deterioro ambiental que se comenzaba a suscitar en el país durante esa época en relación con los giros industriales que comenzaban a establecerse.

Las inspecciones atendidas por la PROFEPA se centran en cuatro aspectos, en materia de emisiones contaminantes a la atmósfera, residuos peligros, sitios de suelo contaminado e impacto ambiental. Además se identifican las fuentes generadoras por cada aspecto que se dirige principalmente por contaminación causada por el sector industrial.

2.2.1. Campo de aplicación de la PROFEPA

Inspecciones atendidas por la PROFEPA:

Materia	Definición	Fuentes generadoras
Emisiones contaminantes a la atmósfera	Descarga directa o indirecta a la atmósfera de toda sustancia en cualquiera de sus estados físicos o de energía conforme a lo dispuesto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera	• Industria del petróleo y petroquímica • Industria química • Industria de pinturas y tintas • Industria metalúrgica • Generación de energía eléctrica • Industria de celulosa y papel • Industria calera y cementera • Industria automotriz • Industria del asbesto • Industria del vidrio • Tratamiento de residuos peligrosos
Residuos peligrosos	Según lo dispuesto en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, se consideran residuos peligrosos aquellos que poseen alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad o que contengan agentes infecciosos peligrosos, así como los envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando son transferidos a otro sitio.	Indebido transporte, acopio, almacenamiento, tratamiento, reuso, reciclaje y disposición final inadecuada en sitios o instalaciones no autorizadas por la SEMARNAT
Suelos (Sitios contaminados)	Conforme a lo dispuesto en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, un sitio contaminado se define como aquel espacio, suelo, cuerpo de agua, instalación o cualquier combinación de estos por materiales o residuos que por sus cantidades y características representen un riesgo para la salud humana, organismos vivos y	Contaminación causada por: • La disposición inadecuada de residuos peligrosos. • Derrames o fugas de residuos y materiales peligrosos y combustibles. • Sitios o instalaciones industriales abandonadas,

	aprovechamiento de los bienes o propiedades de las personas.	contaminadas por residuos o materiales peligrosos.
Impacto ambiental	En relación a lo establecido en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) se considera impacto ambiental a la modificación del ambiente ocasionado por la acción del hombre o la naturaleza	Obras o actividades que generen impactos negativos al ambiente: • Vías Generales de Comunicación. • Oleoductos, Gasoductos, Carbo ductos y Poliductos. • Industria (Petrolera, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, cemento, eléctrica). • Exploración, Explotación y Beneficio de Minerales y Sustancias Reservadas a la Federación. • Instalaciones de Tratamiento, Confinamiento o Eliminación de Residuos Peligrosos, así como Residuos Radioactivos

Tabla 2.1. Inspecciones atendidas por la PROFEPA.
Fuente: Elaboración propia con información obtenida de PROFEPA, (2017).

Esta institución como se ha mencionado tiene un procedimiento de inspección que se caracteriza por verificar y monitorear que se acate la normatividad en términos de sus competencias como se visualiza en la tabla 2.1. Llevándolo a cabo como se señala en el siguiente apartado.

2.2.2. El procedimiento de inspección ambiental del orden federal

La importancia de las inspecciones ambientales se basa en llevar a cabo controles de gestión interna, el objetivo de las inspecciones es verificar y controlar la implementación de medidas ambientales que entregan los inspectores ambientales asegurándose de que las actividades que

se realicen se apeguen a la legislación ambiental y mantener un registro de cumplimiento de quienes son sujetos de este procedimiento.

El propósito de explicar los procedimientos de los tres niveles tiene como objetivo detectar las similitudes y diferencias de los procedimientos de los tres ordenes de gobierno. El procedimiento federal se lleva a cabo de la siguiente manera:

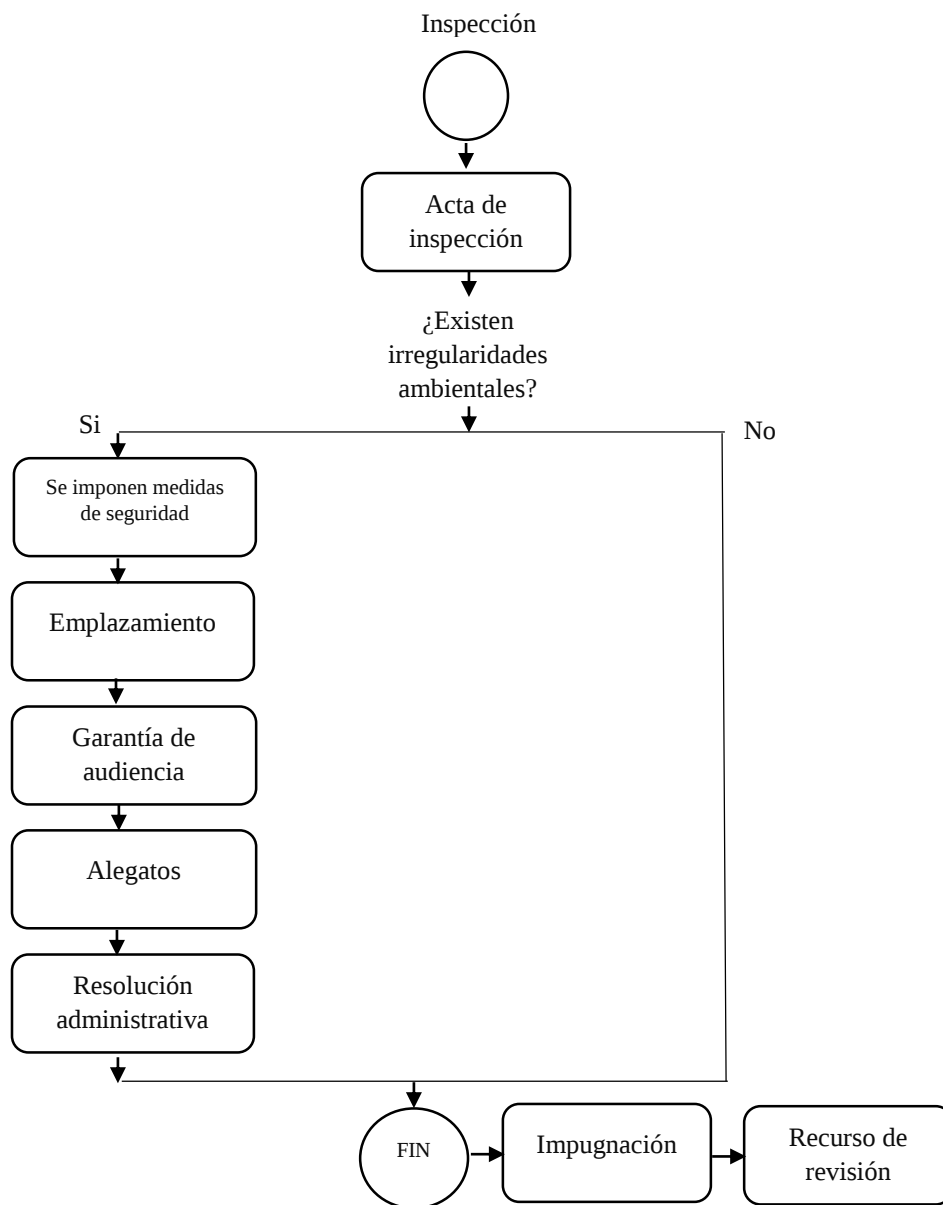


Figura 2.3. Procedimiento de inspección en el orden federal.
Fuente: Elaboración propia con información obtenida de PROFEPA, (2016).

La inspección se efectúa al presentarse el personal de inspección con un oficio de comisión fundado y motivado donde se autoriza llevar a cabo la diligencia, precisando el lugar que va a ser inspeccionado.

Posterior a eso, se levanta un acta de inspección donde se asientan todas las observaciones detectadas durante la visita y se otorga derecho para presentar pruebas y manifestar lo que conforme a derecho convenga de acuerdo a lo estipulado en el acta de inspección.

En caso de existir riesgo inminente de desequilibrio ecológico o daños al ambiente se interponen medidas de seguridad conforme a lo establecido en el artículo 170 de la LGEEPA, las cuales se clasifican:

- Clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes [...]
- El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos [...]
- La neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos [...], así mismo la Secretaría podrá promover ante la autoridad competente, la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad que establezcan en otros ordenamientos (DOF, 1996).

Si concluida la diligencia se detectan irregularidades mediante acuerdo de emplazamiento se notificará a la persona física o moral que fue inspeccionada para que en el plazo de 15 días hábiles se encargue de implementar o gestionar las medidas que le sean solicitadas.

En el resolutivo, se puede hacer una reconsideración de la multa siempre y cuando se cumpla con las medidas correctivas ordenadas por la PROFEPA dentro del plazo establecido y se subsanen las irregularidades detectadas durante la diligencia de inspección.

Las bases legales que tiene el procedimiento administrativo de inspección ambiental del orden federal principalmente, son: a) La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) artículo 169 cuarto párrafo, b) La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR) artículo 160 segundo párrafo y; c) La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental (LGEEPAIA) artículo 62.

Es importante destacar que la garantía de audiencia, es un derecho que otorga la CPEUM en el art. 14 que establece la figura del “debido proceso legal” necesaria para garantizar un medio de defensa adecuado.

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. *La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.*

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Diciembre de 1995, Tesis: P./J. 47/95, página 133.

La jurisprudencia señalada cobra importancia porque los procedimientos federales y estatales en materia de inspección ambiental sí se apegan a este debido proceso al que se refiere el artículo 14, pero a nivel municipal se carece de dicho procedimiento como se aprecia en la figura 2.4. relacionado con el periodo de alegatos en la etapa probatoria.

En el procedimiento del orden federal se interpone como medio de impugnación a la resolución definitiva un recurso administrativo denominado “recurso de revisión” como medio de defensa contra los actos que emanan de la administración pública que afecten la esfera jurídica de los gobernados con el objeto de que la autoridad emisora revise, revoque o modifique los actos de autoridad estipulados en la resolución emitida. (Neyra, s/f).

El sustento jurídico del recurso de revisión se encuentra en la LGEEPA en sus artículos 176 y 179 como medio de impugnación de las resoluciones administrativas dictadas por la ley de la materia. El cual puede desechar de improcedente o sobreseer⁴ el acto que aqueja al recurrente,

⁴ El sobreseimiento administrativo es un acto procesal que pone fin al juicio sin resolver una controversia de fondo el cual procede por desistimiento del demandante, cuando sobrevenga alguna causal de improcedencia y si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfagan las pretensiones del demandante. El sobreseimiento puede ser total o parcial. (Fernández, 2011)

confirmar el acto impugnado, señalar la nulidad o revocación del acto, modificarlo o expedir uno nuevo con fundamento en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo numerales 83 al 93 (Neyra, s/f:11-13).

2.3 De la SPA

La Secretaría de Protección al Ambiente (SPA), es una dependencia del orden estatal encargada de disminuir y prevenir la contaminación de los recursos naturales y proteger los ecosistemas de la entidad. (SPA, 2007). El campo de competencia de la SPA consiste en la inspección de las actividades que contravengan lo dispuesto en la LGEEPA y la Ley de Protección al Ambiente de Baja California y las NOM's aplicables en cada caso, por ejemplo:

i) Descarga de aguas residuales,

“i) Descarga de aguas residuales, para lo cual se requiere una licencia (autorización) emitida por la SPA para descarga de aguas residuales potencialmente contaminantes al suelo o alcantarillado o el establecimiento inspeccionado no acredita el cumplimiento de los límites máximos permisibles de aguas establecido en la NOM-002-SEMARNAT-1996 en sus puntos 4.3, 4.4 y 4.5, ii) Yonkes, iii) Industria textilera e; iv) Industrias pesqueras por mencionar los más comunes” (SPA, anónimo, 2018).

ii) Afectaciones derivadas de emisiones a la atmósfera,

iii) Contaminación luminosa y;

iv) Todo lo relacionado con residuos de manejo especial establecidos en la LGEEPA.

Dentro de la SPA, se cuenta con un área de atención de denuncias por acciones que causen desequilibrios ecológicos al medio ambiente o contravengan las leyes y disposiciones ambientales vigentes en el estado de Baja California, estas denuncias se pueden interponer vía telefónica, vía electrónica y de forma personal.

2.3.1. Procedimiento de inspección de la SPA

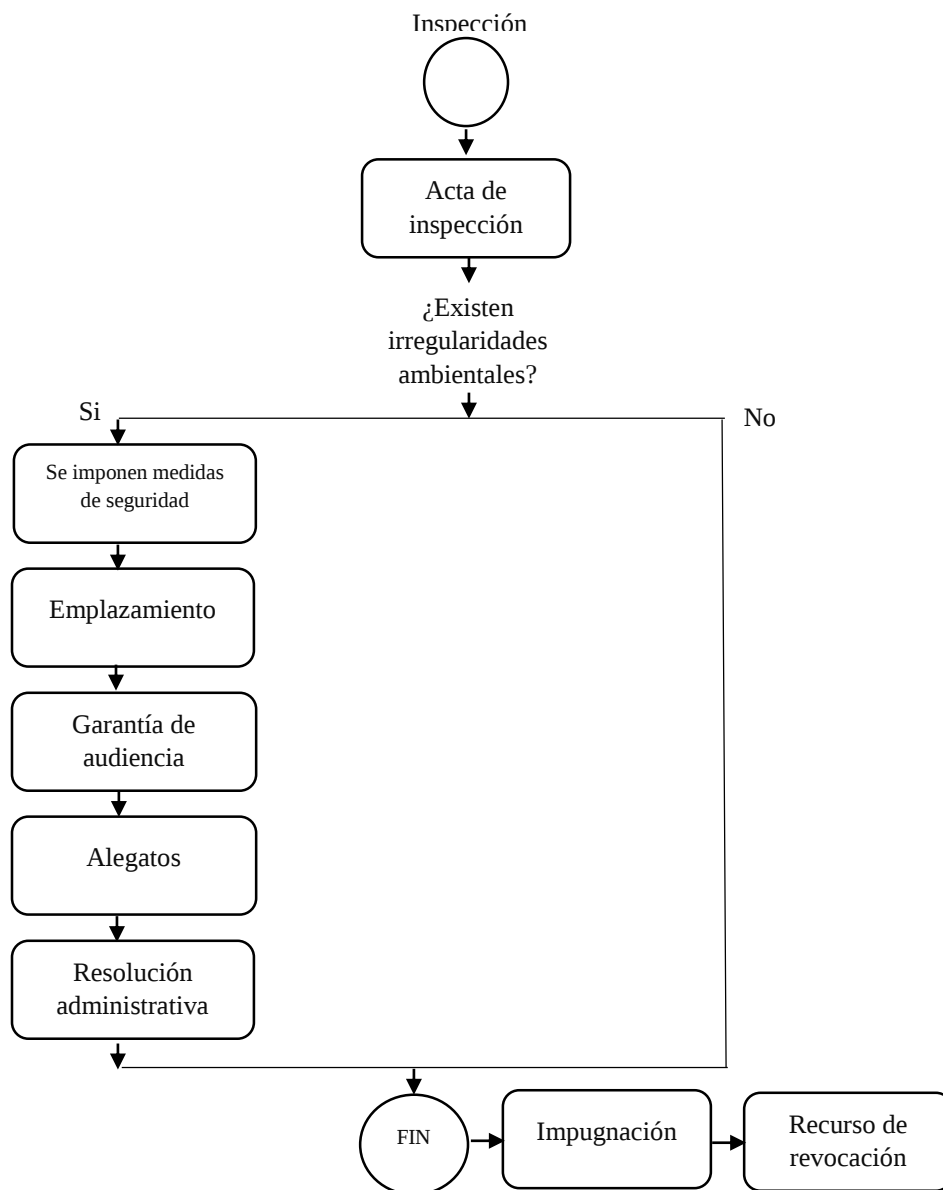


Figura 2.2. Procedimiento de inspección del orden estatal.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Protección al Ambiente para el estado de Baja California, (POE, 2001).

Para dar seguimiento a las denuncias y para realizar sus actividades de revisión, la SPA efectúa su procedimiento de inspección estatal en ocho fases (figura 2.2). Este procedimiento es muy similar al que efectúa la PROFEPA, solo se diferencia en la vía para que el usuario se

inconforme con la resolución emitida por la autoridad, es decir, el recurso aplicado como medio de impugnación.

Para llevar a cabo la inspección es necesario que el personal que lleva a cabo la diligencia se identifique ante la persona que atenderá la revisión con orden escrita fundada y motivada (acuerdo de inspección) llevándose a cabo un recorrido en el lugar que se va a inspeccionar.

Posterior al recorrido se levanta un acta circunstanciada de los hechos u omisiones encontradas durante la visita de inspección. Una vez concluida se da oportunidad al propietario o representante legal de manifestar sus observaciones y quedan asentadas en el acta y se solicita la firma de dos testigos.

Si no se detectan irregularidades se cierra el procedimiento, de lo contrario continúa y se otorga un plazo de 10 días hábiles para que el inspeccionado manifieste lo que a derecho le convenga y hacer uso de su garantía de audiencia.

Llevada a cabo la audiencia y el desahogo de pruebas y alegatos; en un periodo de 20 días hábiles se emite una resolución administrativa para subsanar y corregir las deficiencias encontradas durante la inspección así como establecer las sanciones correspondientes dependiendo del tipo de violación al ambiente.⁵

Las resoluciones dictadas por la autoridad estatal podrán ser impugnados por medio del recurso de revocación para solicitar la suspensión del acto recurrido siempre y cuando sea procedente el recurso (POE, 2001). Es decir, como establece el artículo 197 de la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California, deben afectar los intereses jurídicos del promovente, y debe ser contra actos consumados reparables.

Como se aprecia en la figura 2.2. En la SPA se interpone un recurso denominado “Recurso de revocación” este es un medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente a un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.” (IIJ, UNAM, 1989:2703) el cual, es resuelto por la autoridad que emitió la resolución que se quiere impugnar.

El objeto de este recurso será la reconsideración de la resolución, la cual puede desecharlo por improcedente o sobreseerlo, confirmar el acto impugnado, reponer el procedimiento

⁵ El inspeccionado debe entregar por escrito a la autoridad y en forma detallada como se subsanan las irregularidades encontradas durante la visita o cubrir la sanción a la que haya sido acreedor para concluir con el procedimiento.

administrativo, modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente. (SCJN, 1996).

2.4 De la DPA

Al igual que en el orden federal y estatal; la Dirección de Protección al Ambiente (DPA) se encarga de gestionar el ordenamiento relativo a la conservación, preservación y restauración del equilibrio ecológico mediante las atribuciones que se le concede a través de la CPEUM, Constitución local, Leyes federales y el Reglamento de Protección al Ambiente con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Esta dependencia surge posterior a la publicación del Reglamento antes mencionado el día 11 de mayo del 2001 y como parte de los objetivos de dicha dependencia en relación al cumplimiento de la norma, existe también el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia ambiental realizado a través del departamento de auditoría y gestión ambiental que tiene facultades de inspección, vigilancia, aplicación de las leyes en la materia y este departamento trabaja internamente con el departamento de regulación ambiental, que se encarga de elaborar las resoluciones jurídicas que en materia ambiental competen a la DPA donde se establecen medidas de seguridad para la preservación del ambiente y también las sanciones que corresponden en caso de contravenir lo dispuesto en las leyes o reglamentos.

2.4.1 La estructura orgánica de la Dirección de Protección al Ambiente se aprecia de la siguiente forma:

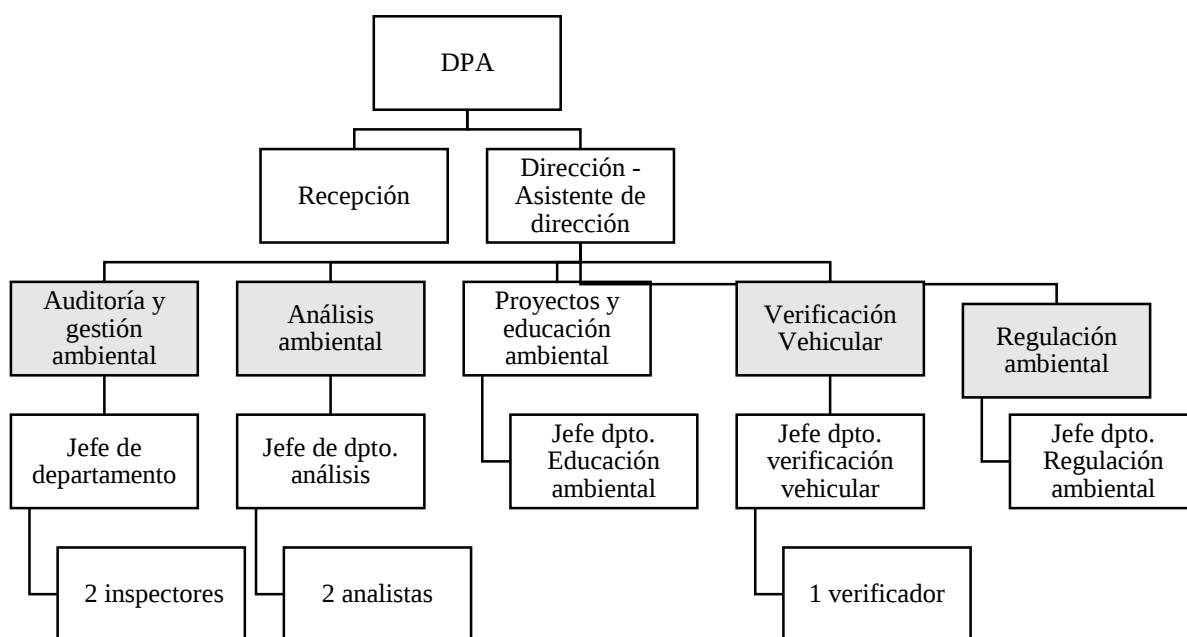


Figura 2.3. Estructura orgánica de la DPA.

Fuente: Elaboración propia a través de información recabada de la UMAI, (2018).

La estructura orgánica de la DPA se integra de cuatro departamentos internos para vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental; cuenta con un departamento de análisis que está vinculado con el procedimiento de inspección y con dos departamentos coercitivos que ejecutan medidas técnicas o sanciones administrativas, según sea el caso y un departamento de inscripción voluntaria “verificación vehicular”.

De acuerdo a la importancia de cada departamento, en Análisis Ambiental (AA) hay tres personas a su cargo, un jefe de departamento y dos analistas encargados de analizar si los establecimientos comerciales que requieren una licencia ambiental cuentan con los requisitos solicitados y las medidas necesarias para operar dentro de los Límites Máximos Permisibles (LMP) establecidos en la LGEEPA. El Departamento de Auditoría y Gestión Ambiental (DAGA), se encarga de llevar a cabo el procedimiento administrativo de inspección, elaboración

de expedientes y llevar a cabo las visitas de verificación para comprobar que los establecimientos inspeccionados cumplan con las medidas técnicas necesarias para operar sin contaminar. Es importante destacar que a pesar de que nombre lo indica, este departamento no lleva a cabo cuestiones o temas relacionados con la “Auditoría Ambiental” y no existe esta figura dentro de la DPA. También durante el periodo 2001 al 2016 sólo había un jefe de departamento encargado de elaborar las rutas para llevar a cabo los patrullajes ecológicos y dos inspectores para toda la ciudad, actualmente son cuatro inspectores habilitados. El DAGA se encuentra estrechamente relacionado con el departamento de Regulación Ambiental (RA) el cual tiene sólo a un jefe de departamento y éste se encarga de elaborar resoluciones administrativas para dar fin a las inspecciones realizadas por el DAGA que además puede disminuir las multas establecidas con autorización del titular de la DPA a discrecionalidad, esto quiere decir que la autoridad es libre para actuar de acuerdo a su propio juicio (Contreras, 1996). Este aspecto no se encuentra regulado en el Reglamento de Protección al Ambiente para el municipio de Tijuana, B. C. El departamento de “verificación vehicular” se encuentra establecido dentro de la estructura orgánica de la DPA. Este departamento no es competencia del municipio, los trámites de esta índole son meramente competencia estatal. Sin embargo, el departamento de verificación vehicular municipal, se encarga de ofrecer a los establecimientos la opción de ser comercios ecológicos confiables como un requisito voluntario extra para promocionarse como establecimientos verdes como un tipo de certificación ambiental considerado como una forma de implementar el programa de auditoría ambiental con un desfase interno a nivel dependencia. Es importante destacar que este departamento no tiene ninguna relación como su nombre lo indica con el tema de verificación vehicular, por lo tanto se debería considerar un cambio de nombre porque este se enfoca más en temas de certificación ambiental como simulador de auditorías ambientales.

El procedimiento administrativo de inspección ambiental municipal se efectúa llevándose a cabo una inspección mediante oficio de comisión que esté fundado, motivado y contenga los datos del lugar que se va a inspeccionar, el cual aplica para atención de denuncia o patrullaje ecológico.

Una vez que se apersonan los inspectores en el lugar que se va a llevar a cabo la inspección solicitan documentos para acreditar que el establecimiento se encuentra con todos sus permisos vigentes tales como factibilidad de uso de suelo emitido por la DAU, certificado de medidas de

seguridad emitido por la dirección de bomberos, certificados de fumigación mensual del establecimiento, documentación que acredite la correcta disposición de residuos ya sean sólidos urbanos o de manejo especial, licencia de operación anual emitida por la DAU y el cumplimiento de anuencia de impacto ambiental municipal emitido por la DPA, etc. Una vez entregada la documentación y realizado el recorrido de inspección se levanta un acta de inspección donde se mencionan todas las observaciones que se detectaron durante la diligencia.

Posterior a esto, el revisor elabora un expediente que identifica el número de caso, la dependencia que lo lleva a cabo y la forma en la que se llevó a cabo (patrullaje o denuncia), elaborando un dictamen técnico que se turna al departamento interno de la Dirección de Protección al ambiente denominado “Departamento de regulación ambiental”, el cual se encarga de elaborar la resolución administrativa. Después se notifica la resolución administrativa al usuario dentro de los 15 días hábiles siguientes a la inspección.

Vencidos los plazos para Resolución Administrativa para cumplir con las medidas dictadas se procede a realizar una o varias visitas de "verificación" para asegurar el cumplimiento de las medidas técnicas estipuladas durante la diligencia de inspección. Si se cumple con lo establecido en la resolución se procede a concluir el procedimiento administrativo. En caso de no cumplirse con lo establecido en la resolución administrativa se continúa el proceso de verificación.

2.4.2. Procedimiento administrativo de inspección en materia ambiental en el municipio de Tijuana.

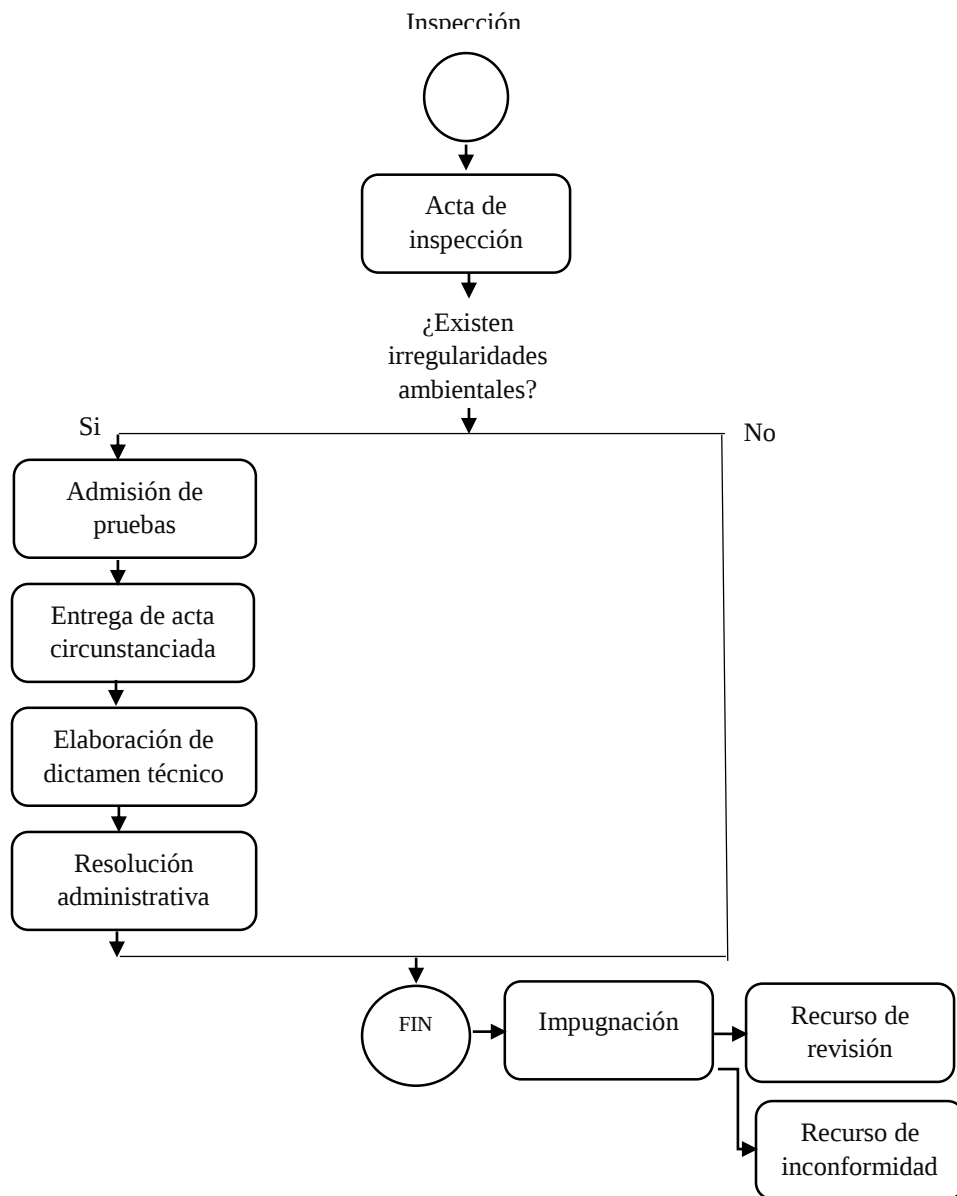


Figura 2.4. Procedimiento de inspección ambiental municipal

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento de Protección al Ambiente para el municipio de Tijuana, B. C. (POE, 2001).

En este procedimiento de inspección ambiental existen dos recursos administrativos para impugnar los actos de la resolución dictada, por medio del recurso de revisión y recurso de inconformidad. Estos se presentan ante la autoridad que emitió el acto para que como en el caso del procedimiento estatal y federal, se revoque o modifique el acto contenido.

La diferencia entre el recurso de revocación, de revisión y de inconformidad se define ante quien se presentan estos medios de impugnación.

- a) El recurso de inconformidad se interpone ante la autoridad que emitió la resolución.
- b) El recurso de revisión se interpone contra la resolución que recae al “recurso de revocación” cuando el afectado siente que siguen siendo violentados sus derechos.
- c) El recurso de revocación es resuelto por autoridad jerárquicamente mayor a la que emitió la resolución y también puede interponerse cuando las resoluciones afecten no sólo al quejoso sino al interés jurídico de terceros.

De la revisión de los procedimientos federal y estatal se argumenta que el procedimiento de inspección ambiental municipal no cuenta con los elementos de derecho suficientes para garantizar el derecho de audiencia que establece la CPEUM (SCJN, 1995) como un derecho fundamental. Debido a que cuenta con una etapa de desahogo de pruebas pero no con una etapa de alegatos estipulados directamente en el artículo 207 del Reglamento de Protección al Ambiente para el municipio de Tijuana, B. C. que a la letra dice:

“La persona con quien se entienda la diligencia, podrá manifestar lo que a su derecho convenga. Esta circunstancia se asentará de manera clara en el acta correspondiente. Asimismo, podrá ofrecer las pruebas que considere convenientes, las cuales podrán recibirse dentro de los tres días hábiles siguientes a la visita. Vencido el término, sin necesidad de declaración administrativa, preluirá su derecho”.

Por ende, en materia jurídica no cumple con los elementos básicos para garantizar dicho derecho durante el procedimiento de inspección ambiental.

2.5 Estructura organizacional de la PROFEPA, SPA y la DPA en relación al procedimiento administrativo de inspección ambiental.

La organización de las dependencias encargadas del cumplimiento de la legislación ambiental es de suma importancia para determinar si existe o no, relación intergubernamental entre las tres instituciones en sus órdenes para desempeñar sus funciones. Cabe destacar que cada uno de los departamentos internos de estas dependencias tienen estrecha relación para determinar el acatamiento de los usuarios en relación a las solicitudes de licencias ambientales o seguimiento de las denuncias interpuestas a estas, como son a nivel federal en la PROFEPA la subprocuraduría de auditoría ambiental, la subprocuraduría de inspección industrial y la subprocuraduría jurídica; a nivel estatal de la Secretaría de Protección al Ambiente (SPA) la dirección de auditoría ambiental, la dirección de gestión ambiental, la dirección de recursos naturales, la dirección de impacto ambiental y el departamento de planeación política; en el municipio la DPA en relación con los departamentos de auditoría y gestión ambiental, análisis ambiental, regulación ambiental y verificación vehicular en temas de certificación de Comercios Ecológicos Confiables (CEC).

Estructura de las dependencias que efectúan el procedimiento administrativo de inspección ambiental.		
Institución	Departamento	Actividades
PROFEPA	Subprocuraduría de auditoría ambiental	Este departamento se encarga de la planeación y promoción de las auditorías ambientales
	Subprocuraduría de inspección industrial	Encargado de inspeccionar industrias que son fuentes de contaminación
	Subprocuraduría de recursos naturales	Encargado del análisis de impacto ambiental
	Subprocuraduría jurídica	Encargado de seguimiento de denuncias y quejas ambientales, participación social y procedimiento administrativo.
SPA	Dirección de auditoría ambiental	Encargada de la planeación y promoción de las auditorías ambientales
	Dirección de gestión ambiental	Dirección encargada en temas de calidad del aire, prevención y contaminación, verificación vehicular.
	Dirección de recursos naturales	

	Dirección de impacto ambiental	Dirección encargada del análisis de impacto ambiental para emitir las licencias ambientales.
	Planeación política	Planeación territorial y ordenamiento ecológico del estado.
DPA	Departamento de auditoría y gestión ambiental	Encargada de llevar a cabo las inspecciones y seguimiento de denuncias en materia ambiental
	Departamento de análisis ambiental	Es el departamento encargado de hacer el análisis de evaluación de impacto ambiental y emitir licencias ambientales.
	Departamento de regulación ambiental	Es el departamento encargado de dar seguimiento jurídico a las inspecciones para aplicar las sanciones o medidas técnicas para reparar los daños ocasionados al ambiente.
	Departamento de verificación vehicular	Este departamento se encarga de implementar un programa voluntario para que los establecimientos comerciales se inscriban como comercios ecológicos confiables.

Tabla 2.2. Estructura de las dependencias que efectúan el procedimiento administrativo de inspección ambiental
Fuente: Elaboración propia con información de la PROFEPA (2017), SPA s/f y UMAI (2018).

Para llevar a cabo un procedimiento de inspección ambiental es necesario que las instituciones tengan como base fundamental un área encargada del análisis de las solicitudes de ingreso de los establecimientos comerciales para determinar si se apegan con lo establecido en la legislación ambiental para operar sin ningún inconveniente y regulados totalmente en cuestión de descarga de aguas, residuos peligrosos o de manejo especial, basura doméstica, uso de suelo, etc. Así como se muestra en la tabla 2.2 ya que de esto depende que exista un cumplimiento ambiental previo a la inspección.

2.6 De la evaluación de impacto ambiental municipal

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) surge a partir de la formulación de la LGEEPA en 1988 y es un estudio al que se recurre cuando se necesita saber el grado de impacto que tendrá la implementación de un proyecto o plan de manejo al medio ambiente para que sean

ecológicamente sustentables, este instrumento tiene su fundamento legal establecido en la LGEEPA desde el año 2002 donde se le hicieron algunas modificaciones a esta ley para poder emitir autorizaciones de impacto ambiental (Gil, 2000). Este estudio mide las repercusiones y consecuencias que las actividades de la industria tienen sobre el ambiente sin pretender ser una figura obstruccionista, sino un instrumento para impedir la explotación del medio natural, la cual debe ser minimizada con este tipo de instrumentos como lo es la EIA (Gallón, 2003). Este tipo de evaluaciones requieren mucha información primaria que se obtiene sobre redes de monitoreo ambiental (indicadores ambientales) ⁶de utilidad para la planeación territorial, urbana y ambiental (OCDE, 1993, 2001, 2004 citado por Perevochtchikova, (2013:285) y debe considerar en su proceso el análisis de distintos aspectos⁷. Es por esto que la EIA se convirtió en un instrumento importante para la toma de decisiones, sobre todo en la etapa de planeación como un apoyo para la selección de alternativas ecológicamente viables para los proyectos basado en el análisis de algunas obras (Weston, 2000).

De acuerdo con Noteboom (2007:661) “Dentro del proceso de la EIA se detectan diversas limitantes de carácter político y práctico que impiden su mejor desarrollo, como la influencia política en ciertas decisiones gubernamentales, la no consideración de intereses de todos los actores involucrados, el desinterés y la falta de capacidad profesional de los tomadores de decisiones, la ausencia de la participación activa de la sociedad, la falta de transparencia y decisiones sobre el tema”.

Los estudios sobre la EIA deben ser elaborados por personas especializadas en la materia en cuanto a la elaboración de los Informes Preventivos (IP) y las Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIA) es decir, de instituciones de investigación, colegios o asociaciones profesionales pues ellos incorporan técnicas para el cuidado y prevención de los impactos negativos al medio ambiente y si llegase a existir algún problema en cuanto a la evaluación que se realizó de un determinado proyecto, obra u operación de actividades la responsabilidad respecto del contenido del documento incurre a la persona que lo suscribe. Así lo establece el artículo 35 Bis 1 de la LGEEPA.

⁶ Los indicadores ambientales representan limitaciones institucionales y problemas técnicos de medición y representatividad (Shah, 2004).

⁷ Degradación de ecosistemas, pérdida de especies, vulnerabilidad social, reversibilidad de los impactos, consecuencias económicas, tiempo previsto para llevar a cabo la actividad, entre otros.

Derivado de lo anterior, a nivel municipal se desarrolla el procedimiento de solicitud de ingreso para obtener un “cumplimiento de anuencia de impacto ambiental” (licencia ambiental) a través del análisis del estudio de las EIA, la vinculación que tiene este instrumento con las inspecciones ambientales en el municipio es que en el dictamen de anuencia de impacto ambiental, se observa que se abordan las medidas para la mitigación o prevención de la contaminación del agua, aire, suelo, riesgos a la salud, apegándose a la Ley General de Equilibrio Ecológico de Protección al Ambiente, abordando los principales componentes de la EIA: a) Eco sistémico (atmósfera), b) Administrativo (políticas, de organización y sociales) y; c) Investigación (monitoreo y educación ambiental). De este instrumento de evaluación de impacto ambiental se obtiene una licencia ambiental denominada “Anuencia de Impacto Ambiental” y el procedimiento para obtenerla es el que se muestra en la figura 2.5. Es indispensable la participación del DAGA en cuestión a las visitas de inspección ambiental y la continuidad que se le dé en base a los dictámenes de anuencia ambiental, ya que, estos dictámenes derivados de las EIA sólo son emitidos una vez por AA, sin proceso de renovación por falta de capacidad de gestión en cuanto a la parte administrativa, política y financiera para realizar los seguimientos de monitoreo y vigilancia de las resoluciones emitidas.

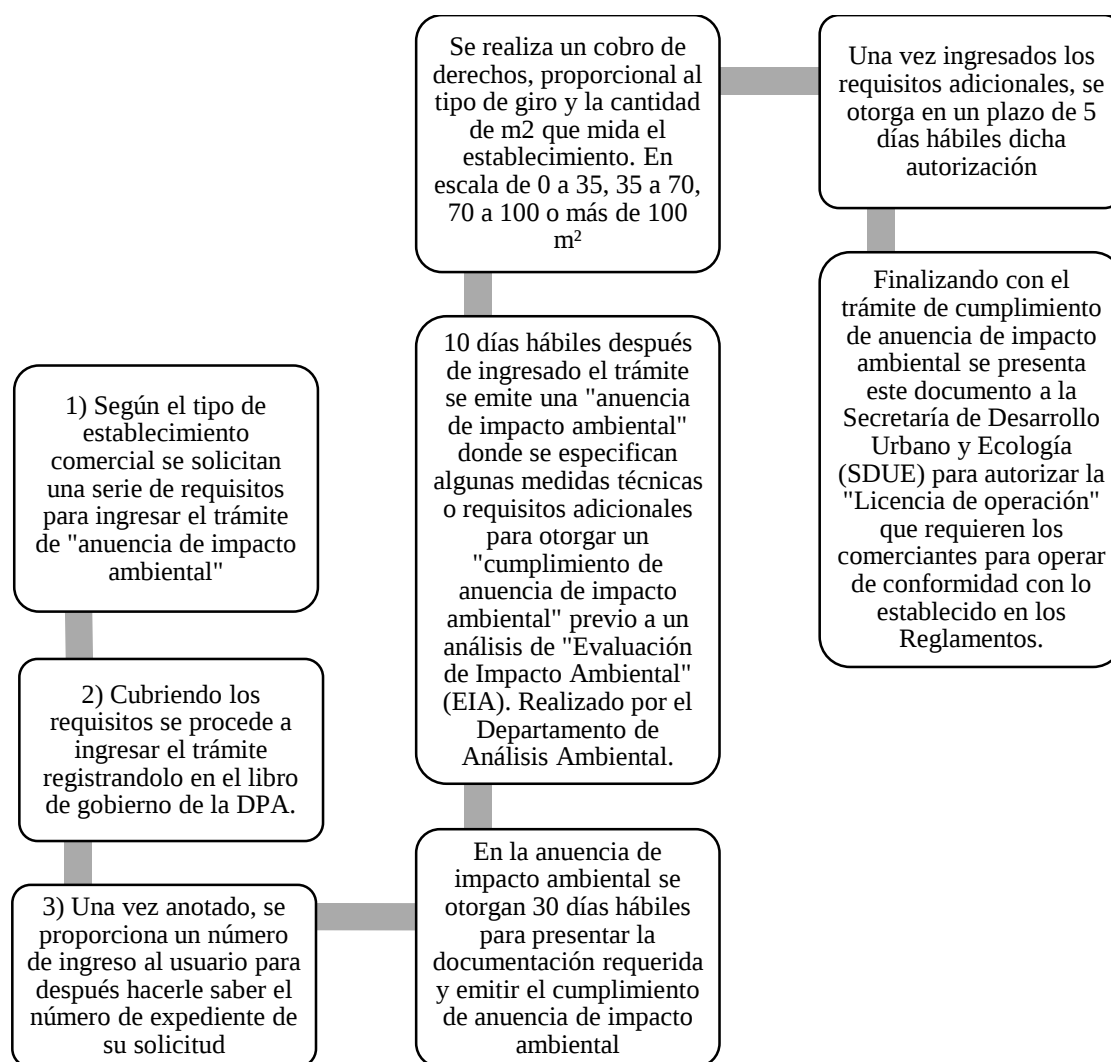


Figura 2.5. Procedimiento de solicitud de ingreso para obtener un "Cumplimiento de anuencia de impacto ambiental".

Fuente: Elaboración propia.

Como consecuencia de lo anterior, la finalidad de la EIA es la evaluación del impacto social y ambiental así como el evaluar los avances de la política pública ambiental, la efectividad de los programas que monitorean y evalúan los sistemas ambientales. Sin embargo, existe una discrepancia entre la legislación federal en materia de elaboración de los IP y los MIA debido a que a nivel federal se establece y se solicita que quien realice una EIA sea una persona capacitada para ello. Mientras en el municipio la legislación reglamentaria en materia ambiental no especifica quienes están facultados para llevar a cabo estos procedimientos y es una persona

como solicitante de las anuencias ambientales quien elabora estos documentos anexando los requisitos que a continuación se enlistan:

1. Formato de EIA debidamente contestado
2. Identificación oficial del interesado o poder simple (cuando aplique), si es persona moral acta constitutiva y poder notariado
3. Comprobante de domicilio del solicitante
4. Copia de la cedula profesional del responsable técnico del estudio (en caso de ser Manifiestos de Impacto Ambiental en su modalidad general o específico, MIAG/ MIAE).
5. Contrato de arrendamiento con actividad o escrituras debidamente inscritas en Registro Público de la Propiedad y de Comercio (RPPC) de donde se va a llevar a cabo la actividad.
6. Alta o cedula de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP), para la actividad que solicita el dictamen de anuencia de impacto ambiental.
7. Último recibo predial pagado (correspondiente al año en que se solicita el dictamen de anuencia)
8. Levantamiento topográfico del lugar donde se va a llevar a cabo la actividad autorizada por la Dirección de Administración Urbana (DAU).
9. Uso de suelo autorizado por la Dirección de Administración Urbana (DAU), para desarrollar la actividad que solicita
10. Copia factibilidades para el servicio de agua potable y alcantarillado expedida por la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana, (CESPT).
11. Copia factibilidades servicio de energía eléctrica, expedido por la Comisión Federal de Electricidad (CFE)
12. Copia simple certificado de medidas de seguridad emitido por la Dirección de Bomberos
13. Fotografías del establecimiento (interiores y exteriores)
14. Copia simple del contrato con empresa autorizada para la recolección de residuos sólidos y de residuos de manejo especial (en caso de que aplique). (Dunn, entrevista, 2018).

Si se concretara un programa para renovar de forma anual los cumplimientos de anuencia de impacto ambiental con un costo más bajo sería ideal para monitorear los establecimientos que

están apegados a la normatividad ambiental del municipio y que puedan ser sujetos también de empadronamiento para obtener mejores resultados en pro del medio ambiente.

Los fundamentos legales que rigen la EIA a nivel municipal en Tijuana según las anuencias de impacto ambiental emitidas por la DPA son los siguientes:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 4 párrafo cuarto, 16, 27 párrafo tercero, 73 fracción XXIX-G y 115
- b) Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, artículo 8.
- c) Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California 9, 43.
- d) Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Tijuana, artículo 51 fracción II inciso f, 71 fracción II, IV, 72 fracción VI, 82
- e) Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, artículo 9 fracción III, 40, 41, 42 y 47
- f) Reglamento de Protección al Ambiente para el Municipio de Tijuana y demás normatividad aplicable, para regular y emitir anuencias en materia de impacto ambiental, 1, 2, 4, 7, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 38, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 110, 119.

El propósito de identificar los fundamentos legales de una EIA es reconocer si dicho marco regulatorio favorece una gestión ambiental adecuada en cuanto al análisis y expedición de licencias ambientales en el municipio de Tijuana. Ya que no existe un registro actual de una anuencia de impacto ambiental (licencia ambiental) negada (Anónimo, 1).

En relación a los requisitos solicitados hay que observar que no son documentaciones fidedignas para determinar si el establecimiento se apega a la normatividad ambiental, si no que funcionan como requisitos técnicos únicamente de empadronamiento o de relación de los establecimientos existentes en la ciudad sin consideraciones ambientales.

Estos requisitos contrastan con la propuesta de la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura (FAO, siglas en inglés):

- *Resumen con las principales cuestiones abordadas, conclusiones y propuestas.*

- *Marco legal de la actividad así como su inclusión en los planos de ordenamiento territorial existente para el área de influencia directa de la actividad.*
- *Descripción de actividades y diferentes acciones previstas en las etapas de planificación, construcción, exploración y desactivación de ser el caso.*
- *Delimitación y representación geográfica, así como la situación ambiental de referencia del área de influencia de la actividad.*
- *Descripción y comparación detallada de las diferentes alternativas y medidas de previsión de la situación ambiental futura así como de las medidas de mitigación.*
- *Identificación y evaluación de los impactos y de las medidas de mitigación.*
- *Plano de gestión ambiental de la actividad.*

La emisión de dicho documento por parte de la autoridad supone el cumplimiento de la normatividad ambiental por parte los establecimientos mercantiles que comienzan a operar en la ciudad. Un ejemplo de limitación operativa y normativa a nivel municipal en Tijuana es que aún a principios del 2016, no se consideró necesario que dichos establecimientos renovaran el requisito de cumplimiento de anuencia de impacto ambiental en el municipio de Tijuana.

La falta de seguimiento a la norma ambiental, en el mediano plazo, genera un problema de degradación del medio ambiente. Esta forma de operar de los establecimientos sin renovar anuencias de impacto ambiental de forma anual data desde el 2001, aún con la existencia del Reglamento de Protección al Ambiente para el municipio de Tijuana, pues sólo se cumple de forma técnica, esto quiere decir que se reducen a cumplir sólo en forma inicial con procedimientos del trámite relativo a la evaluación del impacto ambiental en sus distintas modalidades. A nivel municipal existen 3 modalidades para solicitar una licencia ambiental que son: 1) Informe preventivo municipal (IPM), 2) Manifiesto de Impacto Ambiental General (MIAG) y; 3) Manifiesto de Impacto Ambiental Específico (MIAE). Hasta el 2015 existía otra modalidad denominada “BI” en la cual encuadraban establecimientos de “Bajo Impacto” ambiental como son oficinas, despachos y papelerías. Esta modalidad se eliminó durante la administración del XXI Ayuntamiento de Tijuana (2013 – 2016) para encuadrar a este tipo de giros comerciales en los Informes Preventivos Municipales considerados giros de mediano impacto al ambiente. Sin embargo, estas modalidades no responden a objetivos reales ambientales de una EIA como la propuesta de la FAO, sin que posteriormente se le da seguimiento a su comportamiento en el ámbito de respeto a la norma ambiental en sus distintas modalidades.

2.7 Comercio Ecológico Confiable (CEC)

Actualmente, el gobierno municipal de Tijuana implementa una herramienta de carácter voluntario que podría considerarse de mercado para hacer más atractivo el cumplimiento normativo de establecimientos sustentables, que se denomina Comercio Ecológico Confiable (CEC), ⁸ donde se les otorga un certificado engomado y una constancia de cumplimiento a los giros interesados (principalmente del medio restaurantero) para mostrar en el interior o exterior del establecimiento y venderse como comercios que preservan el cuidado ambiental, esto en coordinación con AA, bajo un enfoque de beneficio económico para las empresas y social por la imagen que adquieren ante la gente como empresa al cuidado del ambiente. Cuando el departamento de AA emite un cumplimiento de anuencia de impacto ambiental; personal de Verificación Vehicular (VV) se encarga de promocionar el programa de CEC. Este incentivo es de relevancia debido a que es un programa en el cual un establecimiento comercial se somete de forma voluntaria a cumplir con los lineamientos estipulados en la normatividad ambiental y sirve de refuerzo al inspeccionarse el comercio debido a que es más probable que cumpla con los requerimientos para operar con apego a la legislación ambiental. Para el desarrollo de este programa es importante la participación de las cámaras de comercio y servicio por lo que se busca y establece la formalización de convenios de colaboración con las mismas.

2.8 Licencias, permisos y autorizaciones emitidas por el gobierno municipal en materia de medio ambiente.

Después de hablar del procedimiento de inspección ambiental y de la emisión de la importancia de las EIA, es necesario referirnos a las licencias o autorizaciones en materia de medio ambiente que surgen de la obligación de evaluar los impactos ambientales que se suscitan de un proyecto, obra o actividad que se encuentra legislado en los tres órdenes de gobierno debido a la relación que existe entre el hombre y el ambiente para poder controlarlos, esto sin contar el creciente

⁸ Este instrumento de certificación municipal se dirige a los establecimientos comerciales y de servicios que cuentan con una licencia ambiental y que de forma voluntaria y sin costo deciden ser sujetos de una verificación de la Dirección de Protección al Ambiente, dándole certeza legítima a sus procesos de trabajo y disposición de residuos como coadyuvante del procedimiento de inspección haciéndolo en parte eficaz y eficiente.

desarrollo económico y las consecuencias que ha ocasionado el desarrollo de actividades comerciales y de servicios en el municipio de Tijuana.

Estas anuencias de impacto ambiental con cumplimiento o permisos concedidos por la autoridad municipal podrán ser revocados en los siguientes casos: i) Cuando se hubiese proporcionado información falsa para el otorgamiento de la licencia, ii) Cuando una vez autorizada la licencia surjan causas que modifiquen las condiciones ambientales bajo las cuales hayan sido otorgados los permisos y; iii) Cuando el usuario solicitante del permiso no haya iniciado sus actividades en el término de un año a partir del día en el que le fue notificada la licencia.

La naturaleza de las licencias ambientales es mejorar, preservar y proteger al ambiente (Garzón, 2006). Y de acuerdo con este mismo autor se destaca que la relación entre individuo, sociedad y naturaleza ha llevado a los gobiernos a normar los recursos naturales y el ambiente sin considerar que la triada salud-ambiente y desarrollo contribuye al crecimiento económico, político y cultural, lo que agrava el panorama día con día. Lo cual quiere decir que el desarrollo económico contribuye poco con la esencia de la regulación ambiental del hombre con la sociedad.

2.9 Marco jurídico federal, estatal y municipal del procedimiento administrativo de inspección ambiental

En este apartado se muestra el marco normativo federal, estatal y municipal que sustenta la forma en la que el personal del H. Ayuntamiento de Tijuana desempeña sus funciones en relación al cuidado y preservación del medio ambiente en la ciudad.

2.9.1. En el orden Federal

Con base en la CPEUM se establece en el artículo cuarto Constitucional párrafo cuarto lo siguiente: *“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.”*, a su vez se encuentra el artículo 27 párrafo tercero, que dice: *“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así*

como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”.

En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico”.

El artículo 73 habla sobre las facultades del Congreso y específicamente la fracción XXIX-G que expresa que: “Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.”. y el artículo 115 establece: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: [...]

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: [...]

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

Atendiendo esta fracción a la coordinación de los ayuntamientos para el mejor desempeño de sus funciones.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en su artículo 8° establece las facultades del municipio en relación a la prevención y control de la contaminación en las fracciones i a la xvii.

I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal; II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias

que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados; III. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado; IV. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley; V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local; VI. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal; VII. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los estados; VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 Bis 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas; IX. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los Estados en la presente Ley; X. La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial; XI. La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan; XII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII de este artículo; XIII. La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental; XIV. La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial; XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente; XVI. La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y XVII. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación

del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los Estados.

A continuación se presenta el marco normativo que sustenta el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia en el orden federal aplicado en el municipio de Tijuana, el cual es de importancia señalar debido a que si se contraviene alguna ley, reglamento, código o Norma Oficial Mexicana (NOM) se procede a realizar una visita para ponderar los daños ocasionados al medio ambiente y sancionar, multar o clausurar al infractor de forma temporal, total o parcial. En caso de reincidencia de tres veces o más se procede a realizar un arresto hasta por 36 horas o en su caso se suspende o revocan las concesiones, licencias o autorizaciones en la materia así como decomiso del material según lo establezca cada ley ilustrada en la tabla 2.3.

Marco normativo federal aplicable al procedimiento administrativo de inspección y vigilancia ambiental en el municipio de Tijuana, B. C.	
Tipo de Documento	Nombre del Documento
LEYES	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
	Ley General de Vida Silvestre
	Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
	Ley Orgánica para la Administración Pública Federal
	Ley de Aguas Nacionales
	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
	Ley General de Bienes Nacionales
	Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados
	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
	Ley Federal de Responsabilidad Animal

REGLAMENTOS	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental
	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera
	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes
	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas
	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales
	Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
	Reglamento de la Ley General de Vida Silvestre
	Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
	Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar
	Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
	Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
	Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales
	Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados
	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico
CÓDIGOS	Código Federal de Procedimientos Civiles
	Código Penal Federal
NOM's	NMX-AA-162-SCFI-2012
	NMX-AA-163-SCFI-2012

	NMX-AA-162-SCFI-2012
	NMX-AA-163-SCFI-2012
	NOM-059-SEMARNAT-2010, Protección ambiental- Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-categoría de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-lista de especies en riesgo
	NOM-135-SEMARNAT-2004, Para la regulación de la captura para investigación, transporte, manejo y manutención de mamíferos marinos en cautiverio
	NOM-81-ECOL-SSA1-2002, Protección ambiental-Salud ambiental- Residuos peligrosos biológico-infecciosos-Clasificación y especificaciones de manejo
	NOM-052-SEMARNAT-2005, Que establece las características el procedimiento de identificación, clasificación y los listados de los residuos peligrosos

Tabla 2.3. Marco normativo federal aplicable al procedimiento administrativo de inspección y vigilancia ambiental en el municipio de Tijuana, B. C.
Fuente: Elaboración propia (PROFEPA, 2017).

2.9.2. En el orden Estatal

Artículo 7° de la LGEEPA que establece las facultades de los estados en xxii fracciones sobre prevención, control y vigilancia del cumplimiento de lo establecido en la ley. Además de otras atribuciones que le competen a la Secretaría de Protección al Ambiente (SPA).⁹

La Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California artículos 9 y 43 que establecen las atribuciones de los municipios¹⁰ y el otorgamiento de licencias ambientales por autoridad municipal en los siguientes casos: fracción i) Obras o actividades comerciales y de servicios que pretenden ubicarse dentro del centro de población. [...] (DOF, 2001).

⁹ Asuntos correspondientes a la SPA según el portal oficial del Gobierno del Estado de Baja California: <http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/dependencias/spa.jsp>

¹⁰ Atribuciones de los municipios según la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California: http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_VII/Leyproambiente_05ENE2010.pdf

Aplicación Estatal	Normatividad aplicable
LEYES	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, artículo 7. Ley de Responsabilidad Ambiental. Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California 9, 43, 187-191 BIS. Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos. Ley General de Vida Silvestre
REGLAMENTOS	Reglamento de la LGEEPA.
CÓDIGOS	Código Penal del estado de Baja California

Tabla 2.4.Marco normativo estatal aplicable al procedimiento administrativo de inspección y vigilancia ambiental en el municipio de Tijuana, B. C.
Fuente: Elaboración propia (POE, 2001).

2.9.3 En el orden municipal

En este orden se puede encontrar que se aplican además de las leyes del orden federal y estatal cuatro Reglamentos relativos al procedimiento administrativo de inspección y vigilancia ambiental para regular las sanciones administrativas, cuestiones del procedimiento y la interposición de recursos. Específicamente, el Reglamento para el funcionamiento de giros comerciales, industriales y de prestación de servicios para el municipio de Tijuana, Baja California explica en qué casos y como deben proceder los inspectores del municipio en cualquier materia, estipulando derechos y obligaciones del gobierno y de los usuarios para el cumplimiento de la norma (Tabla 2.5).

Aplicación municipal	Normatividad aplicable
REGLAMENTOS	• Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Tijuana, artículo 51 fracción II inciso f, 71 fracción II, IV, 72 fracción VI, 82 • Reglamento Interno de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, artículo 9 fracción III, 40, 41, 42 y 47 • Reglamento de Protección al Ambiente para el Municipio de Tijuana y demás normatividad aplicable, para regular y

	emitir anuencias en materia de impacto ambiental, artículos: 1, 2, 4, 7, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 38, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 110, 119. • Reglamento para el funcionamiento de giros comerciales, industriales y de prestación de servicios para el municipio de Tijuana, Baja California. Artículos: 1°, 3, 37, 108, 109, 110 al 138.
--	--

Tabla 2.5. Marco normativo municipal aplicable al procedimiento administrativo de inspección y vigilancia ambiental en el municipio de Tijuana, B. C.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del análisis de resoluciones, acuerdos y anuencias municipales.

La descripción del marco jurídico en los tres órdenes de gobierno tiene como propósito el analizar el contexto legislativo ambiental para determinar qué sectores son los más importantes y cuales son las competencias de todas las instituciones en los diferentes niveles. Por ejemplo, la PROFEPA, la SPA y la DPA tienen el objetivo común de vigilar las actividades de funcionamiento de giros comerciales y la disposición de residuos con fundamento en la LGEEPA.

CAPÍTULO III

DISEÑO METODOLÓGICO

3.1 Información

El enfoque de esta investigación fue predominantemente cualitativo. Se obtuvo información primaria y secundaria. La información primaria fue recabada a través de entrevistas semi-estructuradas aplicadas al sector gubernamental con el objetivo de comprobar si estos actores visualizan las ineficiencias jurídicas o de gestión para el desempeño de las funciones administrativas que se relacionan con el Ayuntamiento de Tijuana en relación al medio ambiente.

La participación de los actores fue diversa, fueron cinco funcionarios entrevistados, algunos de forma electrónica, otros no permitieron que fueran grabados durante la entrevista y hubo quienes prefirieron mantenerse en el anonimato. Antes de iniciar y al momento de su aplicación se dio a conocer el motivo de la entrevista y se procedió al desarrollo de la misma.

La entrevista se dividió en tres grandes temas: i) gestión ambiental, ii) conocimiento de los funcionarios en temas jurídicos y de aplicación del marco normativo, iii) del procedimiento administrativo de inspección ambiental.

Con estos ejes se propone determinar cuan eficiente es el reglamento vigente, si se cumple con el objetivo de mejorar, prevenir y mitigar los impactos al medio ambiente, determinar qué tan frecuentes son este tipo de diligencias y que áreas o colonias son las que tienen más problemas ambientales y determinar cuáles son las capacidades institucionales para llevar a cabo el procedimiento de inspección.

Mientras que en la revisión secundaria se llevó a cabo una revisión documental exhaustiva de distintas leyes y reglamentos vigentes de aplicabilidad en el estado de Baja California referentes al procedimiento administrativo de inspección y verificación ambiental en especial del municipio de Tijuana, de documentos y artículos académicos, así como periodísticos y gubernamentales, y de material estadístico de las dependencias como son:

- a) Programa Operativo Anual (POA) de los años 2001-2006, 2008, 2010 – 2012, 2014 y 2015 proporcionadas por la dirección administrativa de la SDUE con número de oficio PP/147/2018 la cual comenta que “de las aperturas y cierres programáticos de los proyectos adscritos a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013 la Dirección no encuentra la información solicitada”.
- b) Reportes trimestrales y avances programáticos de la DPA, periodo 2007 – 2010
- c) Reportes anuales periodo 2010-2016, debido a que mediante oficio número SP-DC-XXI-0167-2016 de fecha cinco de febrero de 2016 emitido por la Sindicatura Procuradora se hizo de conocimiento que la información comprendida durante el periodo 2001-2009 fue destruida por considerarse “caduca”.
- d) Informes de gobierno y solicitud de información al portal de transparencia municipal. Unidad Municipal de Acceso a la Información (UMAI) con número de folio 3978 SESIP 165818 PNT y 4190.

Con base en esta información se busca definir si la gestión institucional actual del gobierno se apega a lo establecido en la normatividad vigente del estado de Baja California y determinar las limitaciones que enfrenta en cuanto a la gestión y aplicación de la ley.

3.2 Delimitación

- Delimitación espacial. - Municipio de Tijuana en Baja California, apoyado por el conocimiento previo de los procedimientos efectuados en el municipio de Tijuana y con comparación con los procedimientos de inspección de los tres órdenes de gobierno.
- Delimitación temporal. - Desde la publicación del Reglamento de Protección al Ambiente para el municipio de Tijuana, Baja California el 11 de mayo del 2001 hasta la administración del XXI Ayuntamiento de Tijuana (2013- 2016).

3.3 Contexto del objeto de estudio

El trabajo de esta investigación se centra en el gobierno local de Tijuana, B. C. En este caso se plantea la problemática que enfrenta la dependencia encargada de aplicar los sistemas de gestión

ambiental del municipio; la Dirección de Protección al Ambiente (DPA). Su análisis parte de cuatro categorías: i) La gestión estratégica del municipio, 2) La capacidad institucional, 3) El marco jurídico mediante el cual se implementa el procedimiento administrativo de inspección y verificación ambiental, y; 4) La hermenéutica de las instituciones gubernamentales operadoras del ambiente.

En la tabla 3.1 se muestran las variables y la sistematización a utilizada para guiar las entrevistas a los actores entrevistados con apego a la hipótesis se sugieren las variables dependiente e independiente, la primera como limitaciones de gestión que enfrenta el ayuntamiento de Tijuana en cuanto a la aplicación de la normatividad ambiental y como independientes la poca clara distribución de competencias de los tres órdenes de gobierno, la deficiente relación interinstitucional con el mismo ayuntamiento o con otros niveles de gobierno y la descentralización municipal como parte del problema. También se aprecian los elementos para operacionalizar el trabajo considerando las categorías en cuanto a gestión, capacidad institucional y marco jurídico aplicable a los procedimientos de la inspección ambiental.

Derivado de esa información, se desglosan los indicadores que se utilizaron con apego a los conceptos teóricos clave utilizados en este trabajo.

Variables	<i>Dependiente:</i> - Limitaciones de gestión que enfrenta el Ayuntamiento de Tijuana en cuanto a la aplicación de la normatividad ambiental. <i>Independientes:</i> - La poca clara distribución de competencias de los tres órdenes de gobierno. - La deficiente relación interinstitucional. - La descentralización municipal.
Sistematización	- Elaboración de tipología de solicitud de documentos al realizar una inspección ambiental (Adjunto como “Anexo ii”) - Análisis de dictámenes realizados durante la administración del XXI Ayuntamiento de Tijuana. - Análisis de dictámenes técnicos de las irregularidades ecológicas, periodo (2001-2016). - Análisis de resoluciones emitidas durante el periodo (2001-2016). - Análisis de resoluciones sin continuación

	- Resoluciones cumplidas - Identificación de capacitación del personal a cargo de la inspección ambiental del municipio de Tijuana.
Categorías	1. Gestión estratégica del municipio 2. Capacidad institucional 3. Marco jurídico mediante el cual se implementa el Procedimiento Administrativo de Inspección y Verificación Ambiental. 4. Hermenéutica de las instituciones gubernamentales operadoras del ambiente.
Indicadores	1. Proporción de inspecciones realizadas vs metas de inspecciones. 2. Número de establecimientos comerciales contaminantes del municipio. 3. Relaciones entre instituciones para resolver-atender las inspecciones ambientales.

Tabla 3.1. Variables, sistematización, conceptos teóricos clave e indicadores de la presente investigación
Fuente: Elaboración propia.

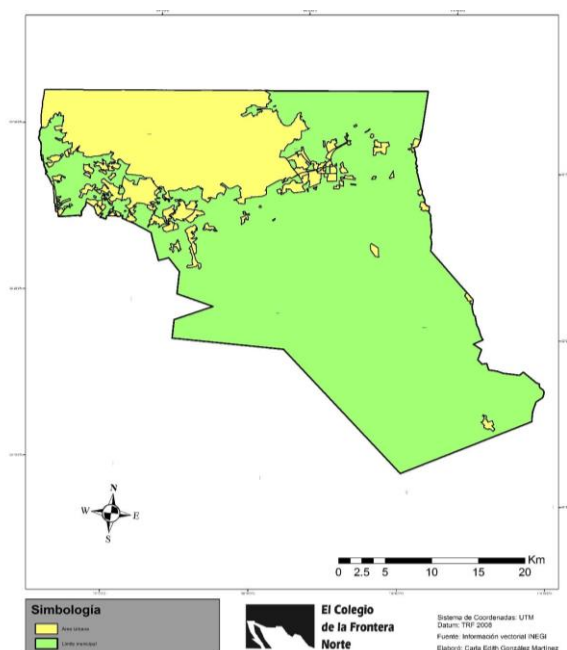
CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE GESTIÓN, APLICABILIDAD DE LA NORMA Y LA DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE COMO INSTITUCIÓN.

4.1 Área de estudio

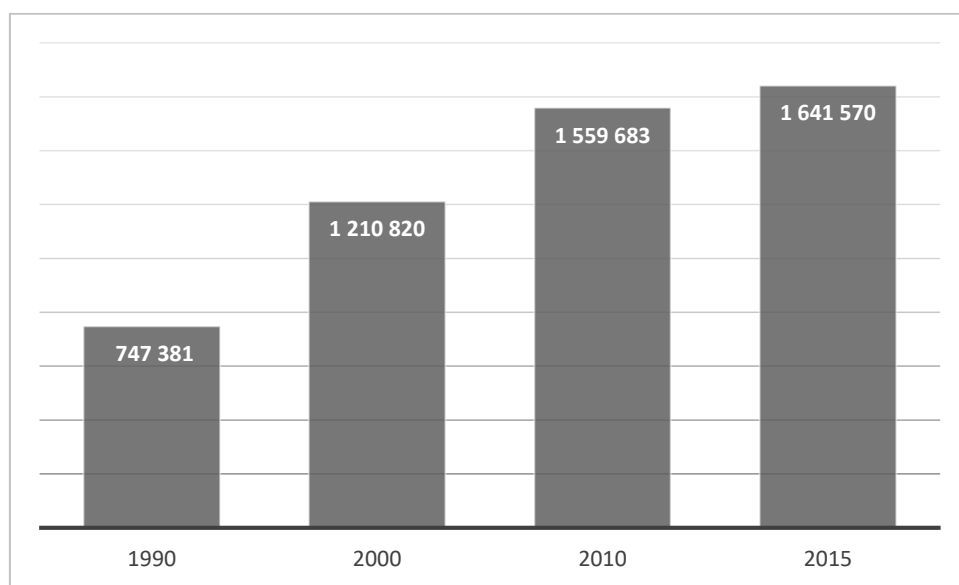
El municipio de Tijuana se localiza al noroeste del estado, su cabecera municipal se ubica en las coordenadas 32°32' de latitud norte y 117°03' de longitud oeste. La Ciudad de Tijuana se encuentra a una altura de 20 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con el Estado de California de los Estados Unidos de América; al sur con el municipio de Ensenada; al este con el municipio de Tecate y al oeste el océano Pacífico.

Su extensión territorial es de 879.2 kilómetros cuadrados, que representan el 2.25% por ciento del estado. Su división política comprende nueve delegaciones municipales (GOB, BC, 2015), (Ver mapa 4.3).

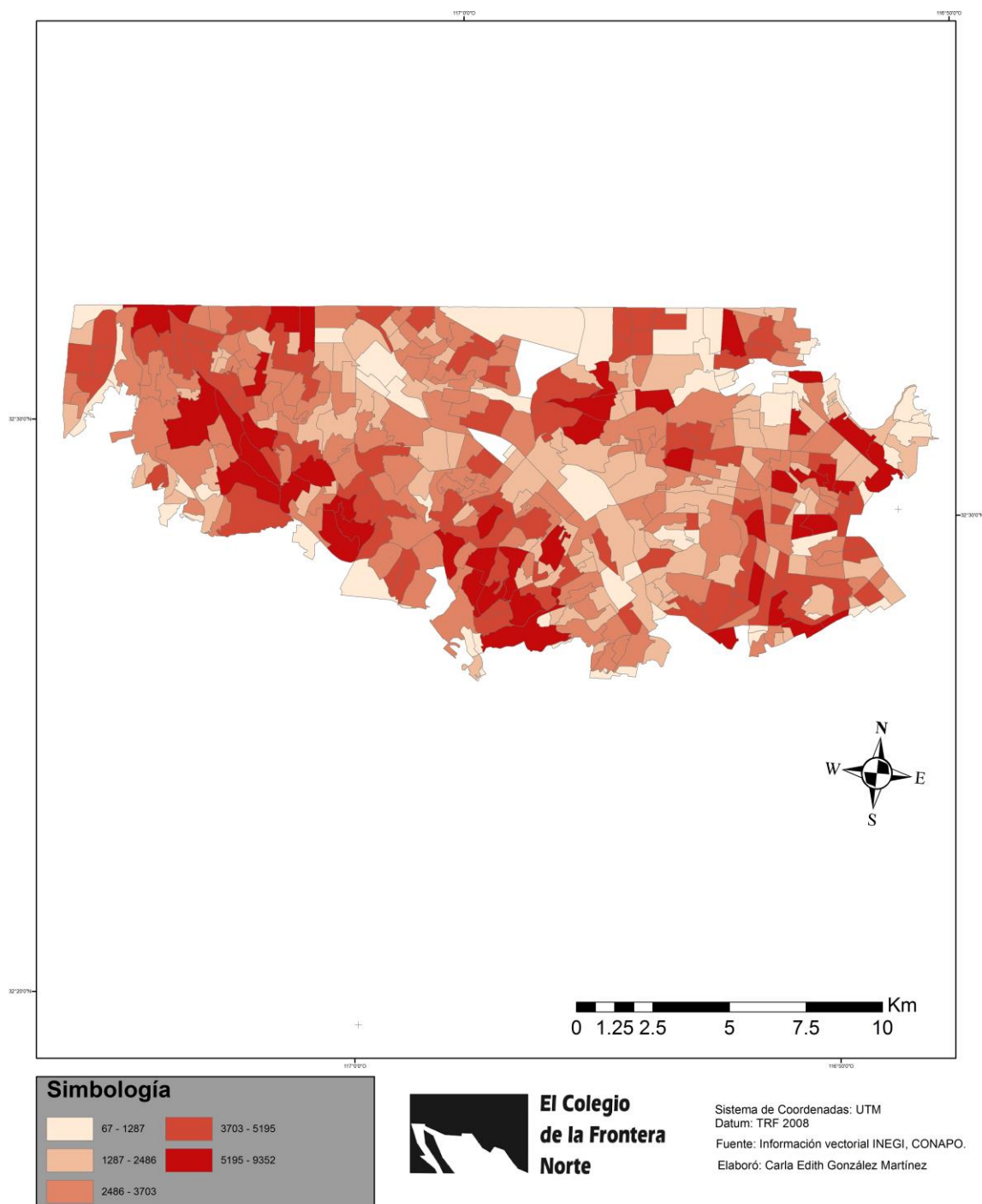


Mapa 4.1. Zona de estudio.
Fuente: Elaboración propia.

Para entender la problemática que aqueja a la gestión ambiental en Tijuana, es importante saber que esta zona se caracteriza por el aumento acelerado de su población, (Gráfica 4.1). Para el 2015 asciende a 1,641,570 habitantes registrado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016); Tijuana es una de las ciudades del estado de Baja California con mayor dinamismo en el crecimiento poblacional y su dinámica económica, por ende la operación de establecimientos comerciales con diferentes actividades se vuelve una necesidad para la población.

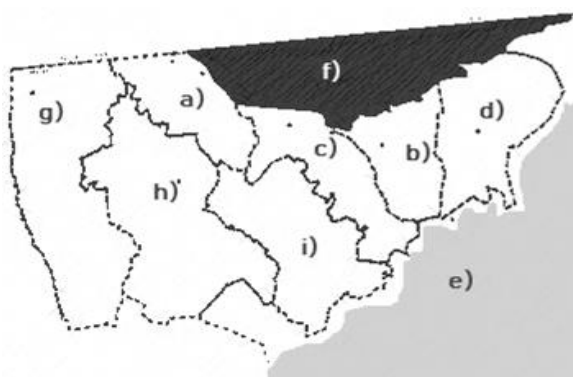


Gráfica 4.1 Crecimiento poblacional en Tijuana.
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2015)



Mapa 4.2. Distribución de población en Tijuana, B. C.
Fuente: Elaboración propia con información vectorial INEGI, CONAPO.

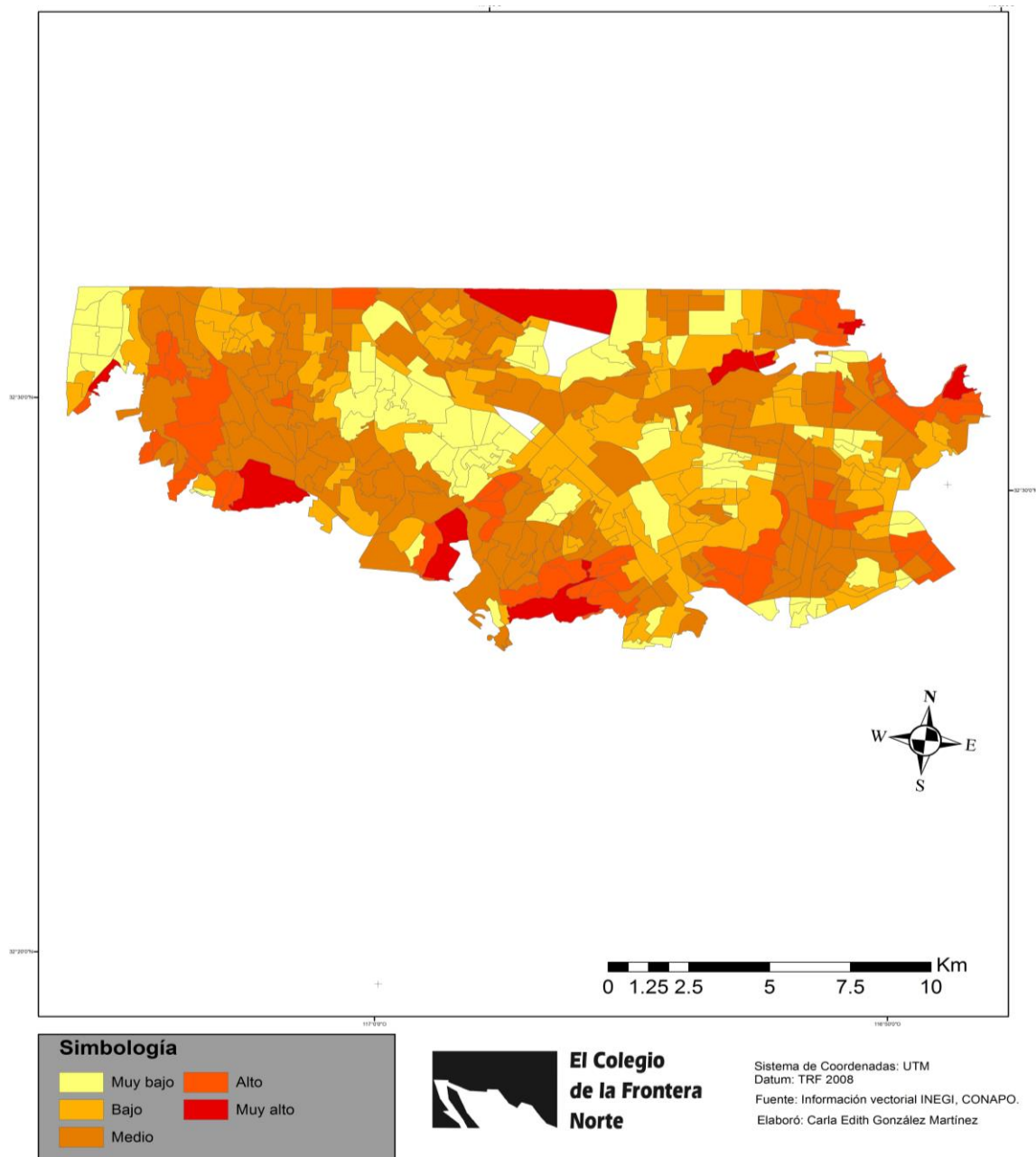
En el mapa 4.2, se aprecia la distribución de la población en Tijuana, con color rojo se aprecia que ésta se concentra en la parte sur y oeste de la mancha urbana y en menor medida la parte sureste. Las áreas más pobladas¹¹ del municipio son las más abandonadas en cuestión de patrullaje ecológico o atención de denuncias ambientales¹², las menos visitadas son las marcadas con la letra e), i), f) y la parte sur de h) (Ver mapa 4.3) y coinciden con la marginación urbana ilustrada en el mapa 4.4, esto debido a la falta de capital humano, de recursos financieros y materiales (automóviles) para desempeñar las diligencias de inspección ambiental municipal. (Liévano, entrevista, 2018). Hasta el 2017 sólo había dos inspectores con el nombramiento correspondiente para llevar a cabo estas inspecciones, afortunadamente al 2018, se gestionó el nombramiento para dos inspectores más para cubrir el trabajo que concierne a las inspecciones ambientales del municipio y que la forma de elaborar las rutas para inspeccionar los comercios es por delegaciones, las cuales son: a) La delegación centro, b) La delegación cerro colorado, c) Delegación la mesa, d) Delegación la presa A.L.R., e) Delegación la presa este, f) La delegación otay centenario, g) La delegación playas, h) La delegación San Antonio de los Buenos, i) La delegación Sánchez Taboada.



Mapa 4.3. Delegaciones de Tijuana, B. C.
Fuente: Ayuntamiento de Tijuana

¹¹ “Si bien, la población es un tema fundamental en el análisis ambiental, ésta no puede ser vista como una simple variable cuantitativa, puesto que las comunidades, las poblaciones humanas, son productoras de cultura y de vida, se apropian de los medios que los rodean de acuerdo a una conciencia que han elaborado del mundo a través del conocimiento (ciencia en su forma más elaborada) y la técnica, siendo esa apropiación que realizan del mundo la que determina los modos de producción, permitiendo a su vez la reproducción material como especie y define el relacionamiento con la vida y la naturaleza” (Huerta, 2008:106). Sin embargo, este trabajo se concentra en el impacto ambiental de zonas con mayor número de población.

¹² Ver mapa “Grado de marginación urbana” (mapa 4.4) en la siguiente página.



Mapa 4.4. Grado de marginación urbana en Tijuana, B. C
Fuente: Elaboración propia con información vectorial INEGI, CONAPO.

4.2 Estado de derecho y capacidades institucionales.

A pesar de que existan leyes de los tres órdenes gubernamentales para regular temas que conciernen al medio ambiente es común encontrar que los reglamentos suelen ser ambiguos, poco articulados, y sin métodos o referentes científicos vinculados. Es decir, que los

ordenamientos en la materia son meramente discursivos pero carecen de bases científicas del ambiente para mitigar y prevenir la contaminación específicamente de cada localidad.

A escala local hay algunas iniciativas legislación ambiental. Con información de entrevistas se manifestó que en el 2013 durante la administración del XXI Ayuntamiento de Tijuana se elaboró una propuesta de nuevo reglamento municipal, el cual no fue aprobado por cabildo por carecer de un abogado ambientalista que analizara las ventajas y desventajas de su implementación y fue rechazada. “Este reglamento proponía un procedimiento actual de acuerdo a todas las leyes vigentes [...] ya que el reglamento vigente es imposible actualizarlo, ya que se formuló en el 2001 con base a leyes ya derogadas” (Veytia, entrevista, 2018). Sin embargo, los problemas tienden a ser los mismos, además de contar con un sesgo en la parte operativa (Perevochtchikova, 2013).

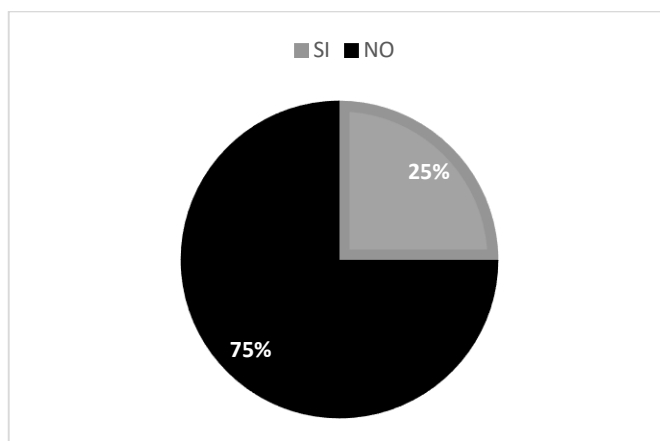
El costo de este reglamento superó los \$ 500,000.00 pesos que fueron pagados con recursos de la SDUE y la DPA, sin embargo, este no fue implementado por comisión de gobernación y legislación de cabildo.

La distribución de competencias entre los gobiernos y el marco jurídico ambiental no es el apropiado para atacar la problemática ambiental debido a las omisiones y rezagos en la estructura procedimental¹³, los objetivos de fondo de estos procedimientos y el cómo se llevan a cabo las inspecciones ambientales, lo cual hace difícil el cumplimiento y aplicación de los reglamentos por la propia autoridad y los gobernados. En experiencia de un inspector de la DPA menciona que una de las problemáticas que se suscitaban al llevar a cabo una inspección fue el apersonarse a un establecimiento con un oficio de comisión que no tuviese los datos del lugar donde se practicaba la diligencia, por lo cual el ciudadano intenta negar el acceso para llevar a cabo la inspección (Anónimo 1, entrevista, 2018).

Los reglamentos en materia ambiental se implementan a través de procedimientos, los cuales deben tener una delimitación y objetivos precisos. Para el caso de Tijuana, esta necesidad de delimitar se plantea desde un nivel de competencia gubernamental. Durante la administración del XX Ayuntamiento de Tijuana (2010-2013), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

¹³ El problema radica en que no está el procedimiento adecuado a derecho, es decir apegado al conjunto de tratados, leyes, convenios, estatutos y reglamentos que regulan la función del hombre con el medio ambiente con la finalidad de reducir los impactos que causa el ser humano al medio ambiente (Quintero, 2016).

(SDUE) [sic] dependencia a nivel municipal que en el año 2012 promueve la necesidad de diseñar e implementar un procedimiento mucho más claro para todas sus direcciones. Por tanto, la Dirección de Protección al Ambiente propone el proporcionar calidad y eficacia en el servicio administrativo y de inspección a la población con un documento nombrado “manual de procedimientos” para ser aplicado por el Departamento de Auditoría y Gestión Ambiental del municipio de Tijuana, en el que se le atribuye a esta última las funciones de establecer programas de inspección a establecimientos mercantiles y de servicio para verificar y monitorear el cumplimiento de la normatividad ambiental municipal, así como para contar con un registro de actividades mercantiles por modalidad, que permitiera revisar, analizar, regular y controlar el seguimiento de anuencias ambientales condicionadas (Manual de Procedimientos SDUE, 2012). Sin embargo, el 75% de los entrevistados manifiesta que el actual procedimiento administrativo de inspección ambiental no es el indicado en cuando a disminución, prevención y mitigación de la contaminación ambiental local, debido a la tardanza de los procesos, la falta de fortaleza normativa y su obsolescencia, la carencia de facultades a los inspectores ambientales que no se encuentran establecidas en el reglamento actual y el poco personal con nombramiento para desempeñar dicho cargo (Gráfica 4.1).



Gráfica 4.1. Cumplimiento de los objetivos ambientales del Procedimiento Administrativo de Inspección Ambiental (PAIA).

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de entrevistas.

La redefinición de funciones y responsabilidades expresadas del manual de procedimientos de la SDUE han tenido un impacto socio-ambiental importante, toda vez que se define con mayor claridad la relación existente entre los actores principales a la vez que se cuenta con una visión más integrada sobre la protección ambiental. Un ejemplo de la relación que existe entre estos actores es el conocimiento del ciudadano que presenta sus denuncias cuando se tiene conocimiento de que una persona o un establecimiento comercial infringen la legislación ambiental.

Y es ahí donde es importante resaltar que el alcance del derecho a un medio ambiente adecuado, su efectividad o incluso su propio contenido, varían en función de las condiciones humanas, sociales y de la realidad de la aplicación del derecho (Herrera, Moreno y Escobedo, 2013).

Un factor relevante a destacar es que los cambios y la evolución que ha presentado la legislación y sus reglamentos para el ámbito local muestran “deficiencias normativas” y “limitaciones en la gestión pública actual”, en específico el procedimiento administrativo de inspección ambiental dificulta su implementación y es afectado por el escaso número de personal asignado para llevar a cabo su procedimiento.

Autores como Moore (1998) y Rainey (2009) señalan que el capital humano y su nivel de capacitación o conocimiento del área es fundamental para el desempeño de las dependencias de gobierno en el logro de los objetivos que en materia ambiental se proponen. López (2014) ejemplifica con la relación que establece el directivo de la dependencia respectiva con su equipo de trabajo, así como el conocimiento que debe tener el personal sobre las diversas funciones y tareas que realizan cada una de las áreas dentro de su organización. Si no se cuenta con capital humano informado y capacitado la fragmentación de los distintos actores involucrados en las instituciones gubernamentales produce escenarios confusos de distribución de competencias. Lo que conlleva a que la autoridad no tenga una base idónea para la toma de decisiones con respecto al medio ambiente.

De esta forma, podemos observar que el gobierno municipal en la medida de sus posibilidades administrativas, financieras y de personal ha intentado realizar cambios en su gestión operativa para mitigar y prevenir la contaminación. No obstante, no han sido exitosas. Por ejemplo, Veytia (entrevista, 2018) con información de entrevista menciona como propuestas de cambio lo siguiente:

“Dejamos un trabajo de 14 meses para formular un nuevo reglamento, mismo que quedó listo en Comisión de Gobernación y Legislación de Cabildo, quedó asentado en carpetas de entrega – recepción para el XXII Ayuntamiento. Ese nuevo reglamento es un trabajo interdisciplinario de expertos en materia de legislación ambiental armonizado con otros entes de gobierno municipal, estatal y federal. Son vastos los puntos que se modifican, ya que en el caso de la DPA en 2016 quedó establecido en la Ley de Ingresos municipal la obligación de empadronarse en el Padrón de Pequeños y Grandes Generadores de Residuos a los Comercios y Servicios, lo mismo que un padrón de prestadores del servicio. De tal modo que quien genera nos dice dónde está ubicado, que residuos genera, a quién lo recolectan y como lo disponen [...]

Lo anterior, para ir eliminando los basureros clandestinos de la mano con una serie de modificaciones de acuerdo al nuevo reglamento. Sin embargo no se cuenta con un procedimiento de monitoreo y evaluación que constate que las condiciones de los establecimientos son las mismas de cuando se solicitó una anuencia de impacto ambiental o se otorgaron los engomados de CEC. Por tanto que no atacan el problema, simplemente lo postergan debido a que estas medidas implementadas actualmente son técnicas y de cumplimiento a corto plazo sin trasfondos ambientales. Lo que no es lógico es que este programa por cuestiones organizacionales lo implemente el departamento de “verificación vehicular” del Ayuntamiento de Tijuana, habría que reestructurar el organigrama o hacer un cambio de nombre (Veytia, entrevista, 2018).

4.3 Plan Municipal de Desarrollo (PMD) y Programa Operativo Anual (POA) aplicable en la Dirección de Protección al Ambiente.

Los PMD son una estrategia que desempeñan los municipios y se componen por objetivos, estrategias y líneas de acción con las prioridades vigentes al 2016 del Ayuntamiento de Tijuana que dirige el trabajo de gubernamental para abordar las problemáticas que se suscitan sus medidas para evaluarlo. En la tabla 4.1 se observa el Programa Operativo Anual (POA)¹⁴aplicable a la DPA durante el ejercicio fiscal 2017 con base en la línea de acción 3.2.3.1 del PMD para resolver las necesidades presentes en cuanto a la materia ambiental.

¹⁴ Los POA son instrumentos de planeación de vigencia a corto plazo porque se someten a un presupuesto anual.

El marco legal por el cual se elaboran los PMD son la CPEUM, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (CPELSBD), la Ley de Planeación para el Estado de Baja California (LPEBC), la Ley del Régimen Municipal de Baja California (LRMBC), el Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Tijuana (RAPMT), el Acuerdo de creación y reglamento del Instituto Metropolitano de Planeación (AIMP), el Acuerdo de creación del Instituto Municipal de Participación Ciudadana (AIMPC) y los reglamentos de la administración pública municipal (PMD, 2014-2016).

La tabla 4.1 muestra que existe un problema visible en relación a la unidad de medida que establece el municipio como meta de sus objetivos. Por ejemplo, en relación al punto de “Inspecciones ambientales derivadas de denuncias ciudadanas y/o patrullaje ecológico” lo importante es mencionar cuántos establecimientos comerciales cumplieron o evadieron la normatividad ambiental y no cuántos establecimientos fueron inspeccionados.

Durante la realización de trabajo de campo, se proporcionó a esta investigación un listado de estrategias y autoevaluación de la DPA que data de junio del año 2015, donde se expresan las debilidades priorizadas de cada línea de acción del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) en materia de medio ambiente, y se manifiestan aspectos como: *“La Dirección de Protección al ambiente cuenta con dos inspectores, los cuales no son suficientes para satisfacer las necesidades que genera esta ciudad, así como la falta de espacio (oficinas, vehículos y capital humano) para poder monitorear la ciudad” [sic].*

Línea de Acción del PMD	Nombre Línea de Acción PMD	Resumen narrativo POA	Unidad de medida – indicador
3.2.3.1	Promover el respeto al entorno ecológico a través del fortalecimiento a la cultura de cuidado y beneficio del medio ambiente.	Visitas de seguimiento y verificación por programa de rehabilitación de parques	Porcentaje de visitas empresas establecidas Ciudad
		Mesas de trabajo para la planeación y análisis para proyectos de Tijuana verde	Porcentaje de Reuniones Efectuadas
		Fomentar mediante acuerdos la aperturas de centros de acopio	Porcentaje de logro

		Inspecciones ambientales derivadas de denuncias ciudadanas y/ó patrullaje ecológico.	Porcentaje de logro
		Comercios certificados mediante el programa de "comercio ecológico confiable".	Porcentaje de certificaciones
		Talleres de educación ambiental a nivel básico, medio superior y a las comunidades de la ciudad, encaminados concientizar sobre el cuidado del medio ambiente	Porcentaje de talleres impartidos
		Otorgamiento de anuencias cumplidas, emitidas por el departamento de análisis ambiental.	Porcentaje de logro

Tabla 4.1. PMD municipal 2016.

Fuente: Elaboración propia en base a la información proporcionada por la UMAI, municipal (2018).

La tabla 4.2 muestra una manipulación donde las metas establecidas por el POA no tienen un fin de mejora ambiental, y cómo es que en el año 2015 se presentaban los avances a la dependencia de “coordinación de gabinete” encargada de documentar los informes de gobierno para discurso y presentación de avances del presidente municipal. No se aprecia cuánto ha disminuido la contaminación o de qué forma se procede contra los infractores de estas normatividades, es más ni siquiera las estrategias u objetivos establecidos a la DPA son de su competencia. Evidentemente, existen problemas en cómo abordar los problemas y si no son claros, el resolverlos es inviable.

Proyecto	Tijuana Verde [285]	Programa ecológico sustentable [286]	Proyecto Plan de Acción Climática Municipal (PACMUN) [289]	Programa ecológico sustentable [43]
Estrategia	Ampliar y modernizar el servicio de transporte público para mejorar la conectividad y	Impulsar una política municipal para el cuidado al medio ambiente que mejore el equilibrio ecológico, la	Aplicar el acceso al arte y la cultura, y promoverla como un servicio básico que fomenta el desarrollo	Impulsar una política municipal para el cuidado al medio ambiente que mejore el equilibrio ecológico, la

	productividad del municipio	preservación de los ecosistemas naturales y la salud de la ciudadanía	personal y la cohesión social	preservación de los ecosistemas naturales y la salud de la ciudadanía.
Objetivo	Impulsar una ciudad transitable y ambientalmente responsable que mejore la vida diaria de la ciudadanía	Impulsar la funcionalidad y modernización urbana a través de esquemas participativos incluyentes y eficientes	Fortalecer la infraestructura social para promover y apoyar el desarrollo individual y la convivencia ciudadana a través de educación, cultura y deporte	Impulsar la funcionalidad y modernización urbana a través de esquemas participativos y administrativos incluyentes y eficientes
Competencia	DSPM	DSPM y DAU	DESOM	DAU
Compromiso de campaña del XXI Ayuntamiento de Tijuana para la DPA: “Forestar Tijuana como nunca antes” [sic].				

Tabla 4.2. Informe de gobierno periodo julio – septiembre del 2015. Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la coordinación de gabinete del ayuntamiento de Tijuana.

Otro problema visible dentro de la administración pública es contabilizar las licencias ambientales que se otorgan por medio del departamento de análisis ambiental únicamente por “cumplimiento” es de suma preocupación por que cien de cada cien establecimientos que solicitan el permiso ambiental son autorizados.

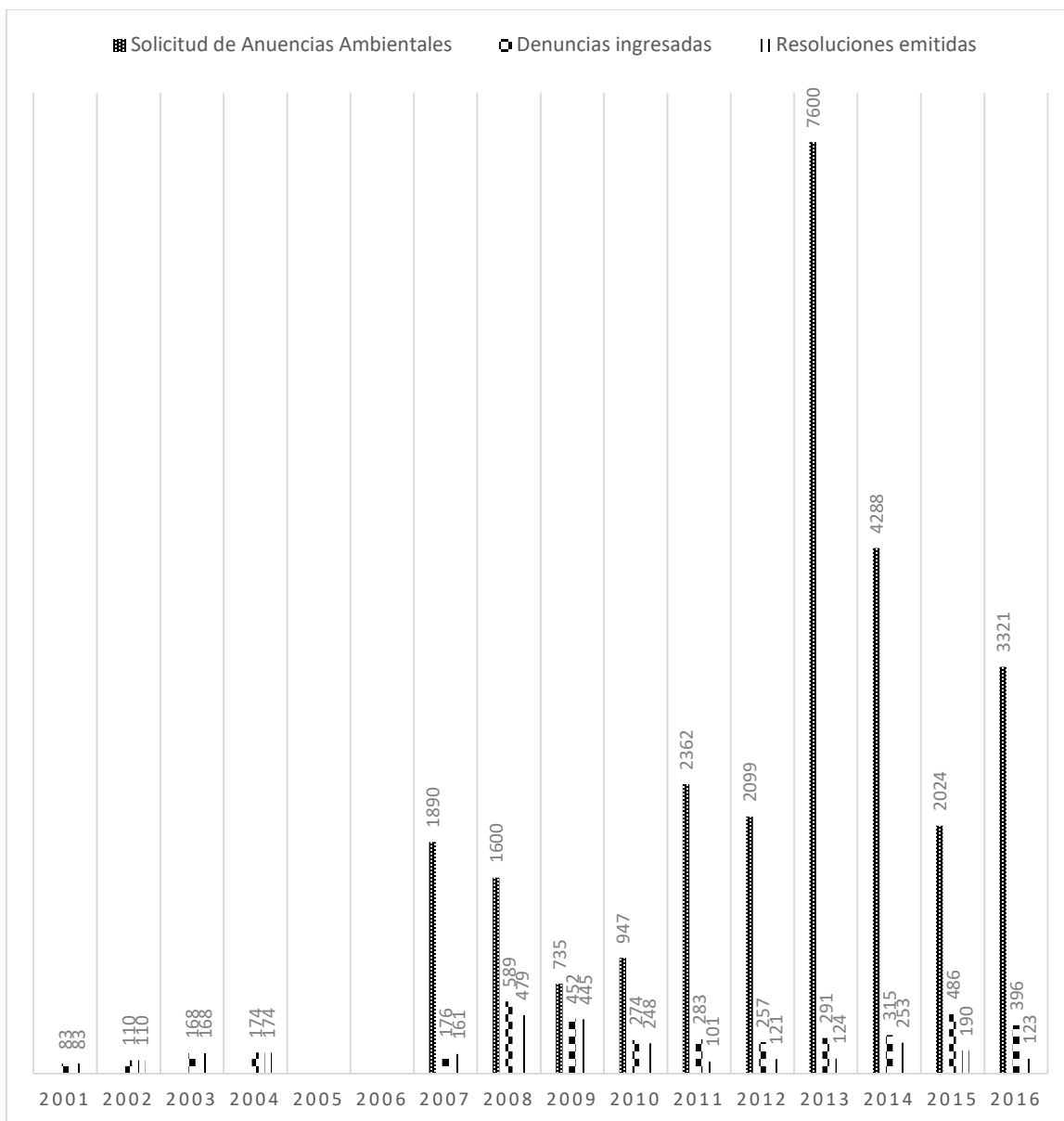
No existe evidencia física de solicitudes de permisos negados por no contar con todas las especificaciones ambientales para operar. Lo cual, quiere decir que todos los establecimientos cumplen por ser este un procedimiento administrativo y recaudatorio más que de inspección. Es decir, su finalidad no está relacionada con el cumplimiento normativo en materia ambiental.

4.3.1 Seguimiento de Denuncias ambientales del Ayuntamiento de Tijuana, periodo (2001-2013).

Durante los años 2001 a 2006 se puede apreciar que no hay información relacionada con el número de solicitudes de anuencias (licencias) ambientales. A partir de los años 2007 – 2016 se encuentra el ingreso de miles de solicitudes para obtener un permiso “anuencia” de impacto

ambiental que como ya se explicó en la parte de procedimientos, esta herramienta es meramente un trámite administrativo sin objetivos ambientales.

Las denuncias ingresadas a lado de estas cifras son pocas (ver gráfica 4.2), lo que indica que la práctica de la denuncia no es un hecho adoptado por la comunidad. Además son aún menos el número de denuncias ambientales que terminan en un resolutivo para reparar o pagar un daño al ambiente, lo cual indica los pocos avances en la materia.



Gráfica 4.2. Cumplimiento del procedimiento administrativo de inspección ambiental municipal en Tijuana, B. C.
Fuente: Elaboración propia con información emitida por oficio de la Dirección de Protección al Ambiente número DPA/DIR/XXII/0188/2018 de fecha 12 de febrero de 2018¹⁵.

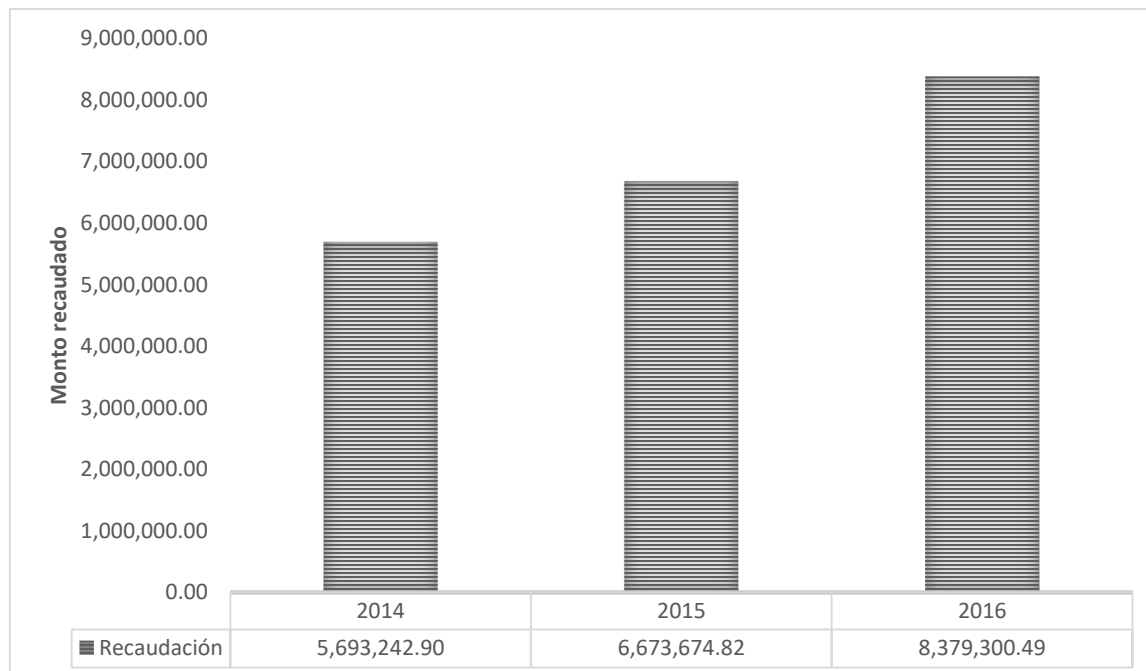
Si se considera el alto número de solicitudes de anuencia ambientales se podría pensar que en materia ambiental no hay de qué preocuparse, sin embargo el problema aquí es la forma

¹⁵ Nota: Los espacios en blanco (años 2005 y 2006) no fueron encontrados en la base de datos física y digital del Ayuntamiento de Tijuana.

de evaluar el logro establecido en el PMD de la DPA por porcentaje de denuncias atendidas, licencias autorizadas o comercios certificados ecológicamente.

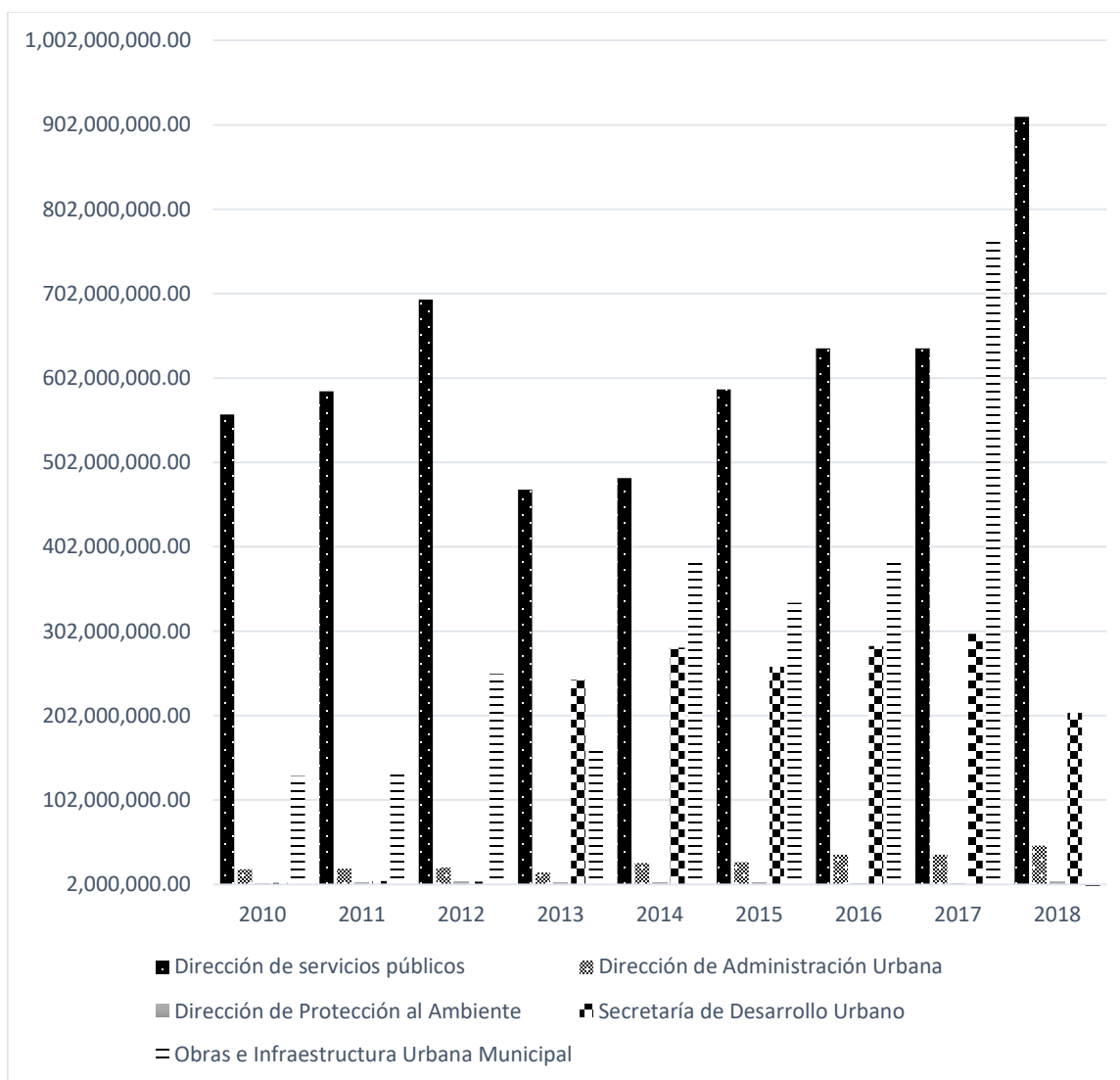
Se hace caso omiso en cuestiones de monitoreo, evaluación y seguimiento de estos establecimientos, simplemente se considera el porcentaje de resoluciones cumplidas y sin cumplir, profundizar y especificar cada cifra para obtener resultados reales y considerar el medio ambiente como prioridad en las agendas gubernamentales.

En este mismo orden de ideas, en el siguiente cuadro se puede ver la cantidad recaudada por aplicación de multas en materia ambiental durante el periodo (2014-2016) del departamento de Regulación Ambiental del municipio de Tijuana (gráfica 4.2). Como se observa, la recaudación de sus ingresos va en aumento, lo cual podría traducirse en una dependencia con autonomía financiera y técnica para una evaluación real en materia ambiental. Sin embargo, contrasta que siendo una dependencia recaudatoria con capacidad financiera suficiente tenga tan pocas herramientas y se le siga asignando el presupuesto más bajo de la SDUE. Además que estos recursos recaudados por la DPA no son utilizados para mejoras institucionales, capacitaciones, mayor número de personal o más herramientas de trabajo (Liévano, entrevista, 2018).



Gráfica 4.3.Recaudación del departamento de regulación ambiental de la DPA.

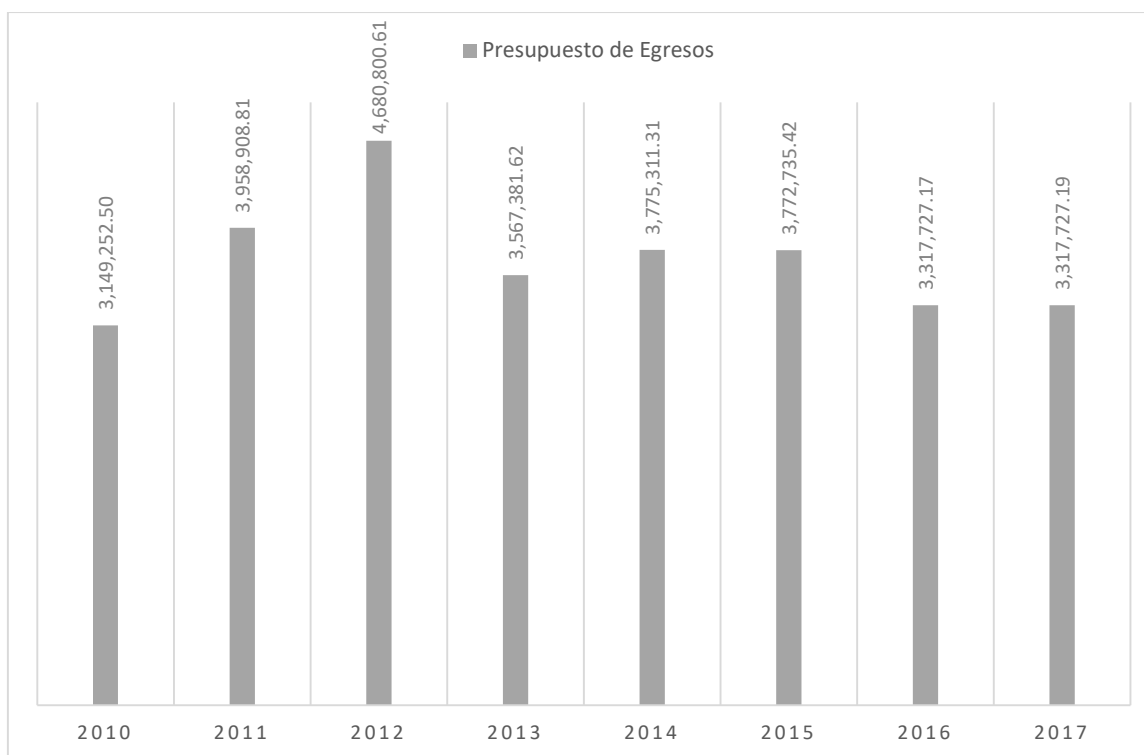
Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la UMAI municipal mediante número de oficio UT-524/2018 de fecha 06 de marzo del 2018.



Gráfica 4.4. Ejercicio fiscal de la SDUE 2010 – 2018. Fuente: Elaboración propia a partir del Ejercicio fiscal 2010-2018 establecido en el Periódico Oficial así como de la Dependencia de Tesorería Municipal del XXII Ayuntamiento de Tijuana con respuesta mediante número de oficio T-087-2018 de fecha 20 de marzo de 2018.

En lo que se refiere al presupuesto asignado a las dependencias, el Ayuntamiento destina la mayor parte del gasto primero a Públicos Municipales (DSPM) y a la Dirección de Obras e Infraestructura Urbana Municipal (DOIUM) de la SDUE.

Sin embargo, es notorio que la Dirección de Protección al Ambiente (DPA) no se acerca a los montos asignados a las otras dependencias adscritas a la SDUE a pesar de ser una dirección recaudatoria con montos de hasta cinco millones de pesos anuales el presupuesto asignado es en promedio de \$3, 000,000 de pesos como se muestra en la gráfica (4.4).



Gráfica 4.5. Ejercicio fiscal 2010 - 2018 de la Dirección de Protección al Ambiente.

Fuente: Elaboración propia a partir del Ejercicio fiscal 2010-2018 establecido en el Periódico Oficial así como de la Dependencia de Tesorería Municipal del XXII Ayuntamiento de Tijuana mediante número de oficio T-087-2018 de fecha 20 de marzo de 2018.

El presupuesto asignado a la DPA es utilizado para viáticos y gastos de viaje, combustibles y lubricantes, papelería y útiles de oficina, materiales y suministros, así como para sueldos de los funcionarios adscritos a la misma dirección, para lo cual se puede apreciar que el monto asignado a la DPA no es suficiente para llevar a cabo una gestión operativa apropiada, esto, comparado con el monto recaudado por el departamento de regulación ambiental de la DPA que desde el 2014 supera los \$5,693,242.90, presupuesto que no se utiliza con fines de gestión ambiental estratégica y de desarrollo sustentable; por lo que el medio ambiente no es prioridad en las agendas gubernamentales debido a los intereses de la población en general, que van más encaminados a exigencias de seguridad pública y servicios públicos municipales. Por lo que, a medida de que los intereses ambientales sean prioridad y apropiados por la ciudadanía serán prioridad para las agendas públicas y el gobierno seguirá manejándolo con bajo perfil y poco presupuesto (Nieblas, 2018). Se requiere una reingeniería en el sector público, donde los directivos sean responsables del uso de la autoridad y del dinero con intervención parcial del

gobierno. “La esencia de la gestión reside en la implementación de lo que se quiere conseguir”. (Moore, 1998:6).

No se pudo obtener información del departamento de tesorería respecto al presupuesto de egresos del 2001 al 2009 respecto a presupuesto de egresos. El Ayuntamiento manifiesta que: “no fue posible encontrar información por lo que respecta a los ejercicios fiscales 2001 al 2009, cabe señalar que se encontraron oficios emitidos por la Sindicatura Procuradora que dan fe de la destrucción de información caducada”.

En síntesis, la cantidad recaudada por la DPA es para beneficio de distintas áreas del Ayuntamiento, pero, principalmente para la Secretaría de Administración y Finanzas (Anónimo 1, entrevista, 2018). En el modelo burocrático el gobierno funge como administrador del ciudadano; las capacidades de gestión administrativa, financiera política siguen una racionalidad instrumental ajustada a los objetivos que se desean concretar, es decir, el municipio tiene capacidad financiera autónoma con libre destinación en las áreas que lo requiera (Herrera y Colín, 2014). Sin embargo, no se está considerando un beneficio a la población implementando políticas, programas o recursos a las áreas encargadas del medio ambiente.

4.3 Problemática ambiental a causa de una gestión ambiental inadecuada, aplicación de la norma y sus limitaciones.

La tabla 4.2 contiene una síntesis derivada del análisis de esta investigación en la cual se especifican las principales problemáticas de gestión y de administración del ayuntamiento de Tijuana en relación con la aplicabilidad de la norma en el procedimiento de inspección considerando los conceptos teóricos principales encargados de dirigir el procedimiento en cuanto a la aplicación, legislación y que se puede hacer para mejorar en cuanto a relaciones intergubernamentales, descentralización, derecho y política ambiental.

	Problemas de aplicabilidad	Propuestas de mejora
RIG's	Requiere fortalecer las capacidades de gestión a nivel intergubernamental	Definición de objetivos, estrategias y metas encaminadas a la protección del ambiente
Descentralización	Coordinación y equilibrada distribución de competencias en los tres órdenes de gobierno	Definición de acciones y coordinaciones gubernamentales.
Derecho ambiental	Aplicación correcta de la ley sin discrecionalidades	Evaluación y rediseño de la normatividad ambiental aplicada en el municipio
Política ambiental	Diseño y elaboración de políticas con apego a las necesidades del municipio	Realizar políticas ambientales con apego al derecho para una mejor implementación de política pública y resultados.

Tabla 4.2. Principales problemas de gestión y administración ambiental del Ayuntamiento de Tijuana
Fuente: Elaboración propia a partir de los conceptos teóricos conceptuales de esta tesis.

Dentro de los problemas de aplicabilidad de las RIG's se requiere fortalecer las capacidades de gestión entre las dependencias encargadas directa o indirectamente de proteger el medio ambiente que se vinculan con la SDUE a nivel municipio que son la Dirección de Protección al Ambiente (DPA), la Dirección de Obras e Infraestructura Urbana Municipal (DOIUM), la Dirección de Servicios Públicos Municipales (DSPM) y la Dirección Municipal de Catastro (DMC) para determinar correctamente las competencias de cada dirección, evitar un entrecruce de facultades y brindarle naturaleza propia a la DPA.

En cuanto a la descentralización se destaca la coordinación y distribución de competencia clara entre los tres órdenes de gobierno, ya que en el ayuntamiento de Tijuana “se llevan a cabo funciones de inspección, vigilancia y la constante supervisión a comercios y servicios por facultad municipal, sin desatender otras áreas de competencia estatal o federal donde se trabaja en coordinación, para en coadyuvancia cumplir y hacer cumplir la ley y los reglamentos en la materia.” [Sic] (Veytia, entrevista, 2018).

Evidentemente existe un problema de coordinación en cuanto a qué institución le corresponde llevar a cabo la inspección ambiental sin sobreponerse una a otra en cuanto a sus atribuciones. Por ende, se propone definir acciones en cuanto a la distribución de competencias y coordinaciones gubernamentales con los otros órdenes.

El concepto de derecho ambiental es parte esencial en este análisis, debido a que la aplicación de la ley debe ser rígida sin discrecionalidades, esto sucede en relación a la disminución de multas o sanciones por incumplimiento de la ley por lo que se sugiere una evaluación y rediseño de la normatividad ambiental que se aplica en el ayuntamiento.

4.5 De los delitos ambientales.

Los delitos ambientales se definen como toda acción humana que atenta contra el ambiente imputable a un sujeto a quien se sanciona con una pena legal (Martínez y Schlupmann, 1993). Por consiguiente, el hecho de una acción u omisión como delito ambiental es del tipo penal y su incumplimiento tiene como consecuencia la privación de la libertad o sanciones pecuniarias, según sea el caso (Walss, 2001).

En el estado de Baja California se consideran delitos ambientales todos aquellos actos u omisiones en los que la autoridad tenga conocimiento que contravengan lo establecido en el Código Penal vigente en el estado de Baja California interponiéndose ante el Ministerio Público (MP) las denuncias correspondientes.

Cabe destacar que de la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de B. C. se mencionan únicamente dos artículos en relación al tema de delitos ambientales, ya que, en la realidad y derivado de trabajo de campo, se confirmó mediante entrevista a uno de los coordinadores de una agencia del ministerio público en Tijuana (Anónimo 2, 2018), que no existe un área especializada para llevar a cabo o dar seguimiento a este tipo de querellas, debido a que no existe una agencia especializada para atender estos asuntos, y la realidad de esto es que el sistema de justicia penal no considera prioritario la atención a las denuncias ambientales y en el municipio de Tijuana no hay una unidad investigadora especializada en la materia, por lo que se remite a cualquiera.

El Código Penal vigente en el estado de Baja California contempla en su Título Quinto los delitos contra el ambiente y los animales que comprende los artículos 339, 339 BIS, 340 fracciones i,ii,ii, 340 BIS y 341 fracciones i,ii,iii,iv,v, y vi, los cuales contemplan lo siguiente:

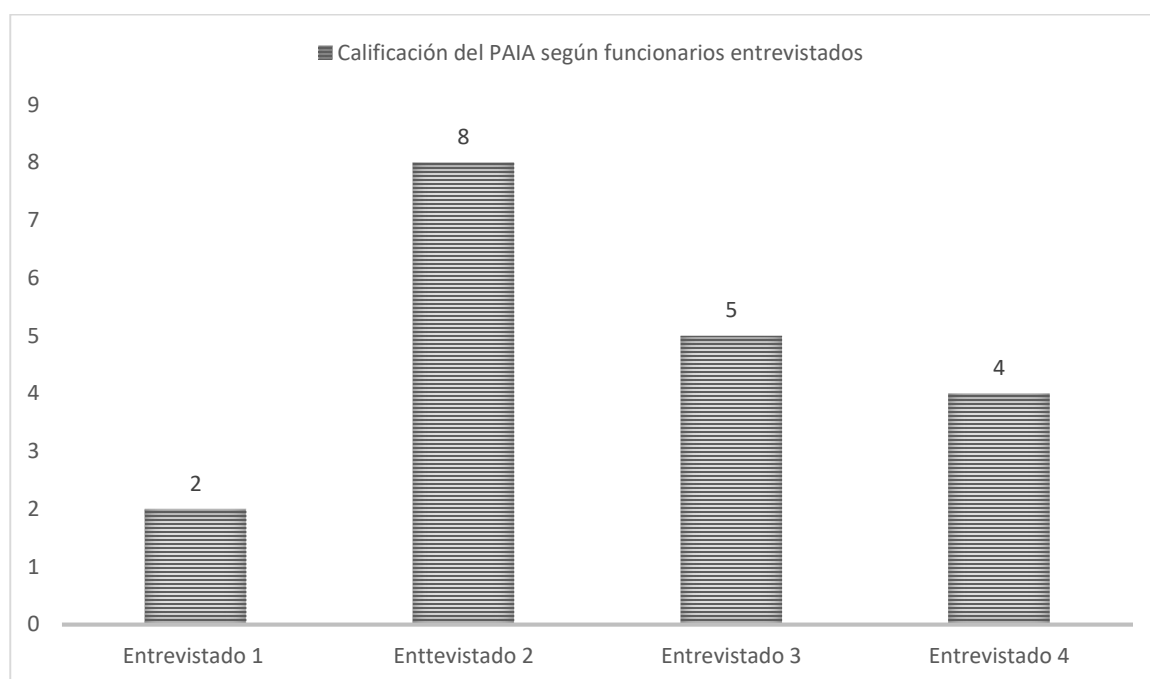
Art. 339	Interposición de la denuncia por medio de cualquier persona que tenga conocimiento de un acto que contravenga lo dispuesto en la legislación ambiental y también por medio de autoridad municipal o estatal como el resultado del ejercicio de sus funciones.
Art. 339 BIS	Imposición de multa o prisión de tres meses a un año a quien descargue o deposite un metro cúbico más de residuos sólidos de la industria o construcción en algún lugar no autorizado por las autoridades competentes, así como a la o las personas que cooperen o consientan este tipo de acciones, incluso la pena podrá ser mayor si este mismo acto se realiza dentro de un área natural protegida.
Art. 340	Fracción I. Imposición de multa o prisión a quien emita o descargue partículas contaminantes provenientes de fuentes fijas estatales o municipales. Fracción II. A quien realice u ordene descargas de aguas residuales o sustancias contaminantes en el territorio y rebase el doble de los parámetros establecidos como máximos permisibles dentro de las NOM's o las normas técnicas estatales vigentes Fracción III. Quien realice o coopere con la realización de actividades riesgosas establecidas en la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California que se encuentran en la Sección V, artículos 153 al 157 en virtud de las características de peligrosidad y riesgo para el equilibrio ecológico y el ambiente. Se elevará la multa si la actividad se lleva a cabo en un centro con población o en un área natural protegida.
Art. 340 BIS	Tala o corte de árboles sin autorización de la autoridad competente.
Art. 341	Al que asiente datos falsos en los registros que se tengan en virtud de dar cumplimiento a la legislación ambiental, a quien vulnere una medida de seguridad impuesta por la autoridad ambiental que ponga en riesgo la salud pública, flora, fauna y ecosistemas; a quien no implemente las medidas necesarias para evitar un daño al medio ambiente
Agravante	Cuando estas conductas las realicen los auditores ambientales, presentadores de servicio, peritos en monitoreo, propietarios o técnicos encargados de los centros de verificación señalados en la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California, la pena aumentará de tres a siete años de prisión y multas elevadas.

Tabla 4.3. Delitos contra el ambiente

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Código Penal para el Estado de Baja California (vigente al 03 de abril de 2018).

Con base en la tabla (4.3) se puede percatar que en el discurso en la ley sí aparecen los aspectos ambientales pero en la práctica es muy poca la importancia que se le da a este rubro en el estado de Baja California y lograr que se legislen en estos temas.

A decir de los actores entrevistados, durante el proceso de investigación se percató que el personal operativo y administrativo de las administraciones previas al año 2016, no tienen conocimiento de haber realizado un procedimiento penal para el cumplimiento de la normatividad ambiental. El papel del municipio en relación al medio ambiente es ineficiente, obsoleto e inadecuado, con calificaciones promedio de 4.75. El diagnóstico de capacidades profesionales en temas ambientales no es el suficiente debido a que existen temas de contaminación y salud que por la formación de los funcionarios de gobierno no se tiene el conocimiento adecuado para desempeñar sus funciones y como agravante a dicha situación no se capacita constantemente a los empleados.



Gráfica 4.6. Calificación del PAIA según funcionarios entrevistados.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de entrevistas a funcionarios del gobierno municipal de Tijuana, B. C.

Para interponer una denuncia en materia ambiental en Tijuana, Baja California, es necesario considerar la siguiente legislación: i) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, ii) Reglamento Interior de la Secretaría de Protección al Ambiente para el

estado de Baja California, iii) El Código Penal para el estado de Baja California, iv) Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA) y; v) Ley de Protección al Ambiente para el estado de Baja California. Estas herramientas legales contrastan con que únicamente se han resuelto dos denuncias de 57 interpuestas en un periodo de un año y medio en el 2016 (Anónimo 2, 2018) interpuestas por la SPA ante la PGJE. El procedimiento jurídico ambiental en materia penal se utiliza como último recurso cuando no se resuelve la infracción ambiental por medio del procedimiento administrativo, ya que este contempla cuestiones de sanción como multas y clausuras.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo a la hipótesis planteada de que el gobierno municipal de Tijuana enfrenta limitantes en la aplicación de la normatividad ambiental por la poca clara distribución de competencias entre los órdenes de gobierno derivadas de la descentralización que conllevan a una deficiente relación interinstitucional impactando de manera negativa al medio ambiente, se puede argumentar que se cumple. Para dar respuesta a la pregunta de investigación se consideraron como conceptos primarios la gestión y política ambiental siendo ejes rectores en cuanto a la verificación de la eficiencia del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia ambiental en Tijuana contemplando los conceptos de administración pública, derecho ambiental, RIG's y descentralización que se comprueba mediante el concepto de política ambiental, la cual su funcionamiento converge en las instituciones que gestionan y evalúan las políticas así como en el marco jurídico que se aplica al procedimiento ya que el comportamiento de las personas influye en la forma en que se aplican las reglas y la inspección ambiental es un procedimiento legal con fundamento en la legislación federal, estatal, municipal, NOM's, tratados y políticas que tienen su fundamento de aplicación originado principalmente por la descentralización y si no se aplican adecuadamente conllevan a un desfase político, ambiental e interinstitucional.

El derecho ambiental es de suma importancia en cuanto a la aplicación de los procedimientos y creación de programas y políticas, pues es la norma la que planea el monitoreo de las acciones gubernamentales y la forma en la que se aplican las reglas, que influyen en el comportamiento de las personas (gobernantes y gobernados).

En términos de la administración pública se rige por la aplicabilidad de la norma por la expedición de licencias ambientales, procedimientos de inspección, regulación ambiental e implementación de programas para comercios ecológicamente confiables. Sin embargo, el desarrollo del procedimiento normativo está totalmente desvinculado con el cumplimiento ambiental, por lo que la crítica al incumplimiento del procedimiento en cuanto a derecho va más allá de la aplicabilidad de las inspecciones ambientales.

La descentralización de los municipios influyó en la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno como un proceso orientado a la toma de decisiones públicas. En materia de medio ambiente en el estado de Baja California hay un desfase en cuanto a que le corresponde inspeccionar a cada orden gubernamental y en ocasiones, el municipio trabaja en coadyuvancia con la SPA realizando operativos ambientales para inspeccionar lo que le compete a cada uno lo que limita la aplicación del procedimiento en cuanto a derecho, lo que hace necesario implementar un modelo de gestión estratégica que presente acciones para atender la problemática de la implementación del procedimiento administrativo de inspección ambiental en cuanto a la legislación y su aplicación, los modelo de gestión y la capacidad institucional del municipio. Si bien es cierto, en contexto nacional, estatal y municipal, la protección ambiental es un tema reciente, que a partir del reconocimiento de las limitaciones presupuestales, de infraestructura y de personal, se han dado esfuerzos por descentralizar facultades para ampliar la ecología a otras materias. (Mena, 1998).

En cuanto a las relaciones intergubernamentales debe existir una relación estrecha entre los departamentos internos de la DPA de Análisis Ambiental (AA), Regulación Ambiental (RA), Auditoría y Gestión Ambiental (AGA) y Verificación Vehicular (VV). Debido a que todas las solicitudes para obtención de cumplimiento de anuencia de impacto ambiental son evaluadas por el departamento de AA. La existencia de los departamentos de RA y AGA se deriva de AA puesto que AGA lleva a cabo una revisión de que el establecimiento cumpla con las condiciones específicas de cuando un negocio tramitó el cumplimiento de anuencia de impacto ambiental (licencia o autorización ambiental), es por este motivo que sería bueno considerar una revalidación de los permisos para tener un mayor control sobre las condiciones ambientales de los establecimientos comerciales. Es importante resaltar la deficiente relación interinstitucional entre estos departamentos internos de la DPA e incluso con los departamentos externos. En relación a los departamentos externos, principalmente con la Dirección de Servicios Públicos Municipales (DSPM) y el departamento de forestación y panteones del municipio.

En la tabla 4.2 del presente trabajo se señalan las estrategias, los objetivos y los proyectos establecidos para la DPA, los cuales, son parte de las líneas de acción del PMD de los departamentos externos tales como la DSPM en cuanto a que se pretende una Tijuana limpia en el tema de recolección de basura y de forestación por compromiso de campaña de plantar muchos árboles, y de la DAU en cuestiones de ordenamiento territorial sin brindarle un objetivo

y estrategia que faculte únicamente a la dirección de protección al ambiente de acuerdo a sus atribuciones, restándole importancia sobre las otras dependencias que conforman la SDUE.

En el 2016, el total de anuencias solicitadas fue de 3321, de las cuales sólo 307 se inscribieron voluntariamente al programa de CEC, lo que representa que solo un 9.24% de la población mercantil muestra interés en los aspectos ambientales. Quiere decir que el cumplimiento de la legislación ambiental es meramente técnico administrativo sin objetivos de cuidado del medio ambiente. Es importante considerar una reestructuración de las facultades que tienen los departamentos internos de la DPA y crear conciencia a través de los programas de educación ambiental para capacitar a los dueños y a los trabajadores de los establecimientos comerciales, podría ser requisito de la anuencia de impacto ambiental tomar una plática que concierne al cuidado del ambiente antes de entregarles el cumplimiento de anuencia, también reforzar la parte de auditorías ambientales que es un programa voluntario de regulación ambiental para así enfocar el procedimiento de inspección ambiental al cumplimiento coercitivo de la norma, por no cumplir con las condicionantes impuestas en las anuencias o por no tener permiso ambiental.

Es evidente que existe un problema de educación ambiental que para los habitantes de la ciudad no es un tema importante y por ende, no creen necesaria la implementación de un trámite que pretende disminuir o evitar la contaminación que se suscita actualmente por el crecimiento comercial que se ha dado en los últimos años. Como parte del análisis de esta investigación se determina que todos los comercios necesitan una inspección, aunque como señala uno de los entrevistados “para la sociedad es molesto que se requieran licencias o cumplimientos de anuencia de impacto ambiental [sic] porque generalmente no contaminan” (Anónimo 1, entrevista, 2018).

Como parte del análisis de este trabajo se considera que uno de los principales actores involucrados en la creciente contaminación ambiental es el gobierno municipal como autoridad que permite el establecimiento y operación de ciertos giros comerciales en desapego a lo establecido en los planes de ordenamiento territorial enfocándose principalmente en los beneficios socio-económicos recaudatorios para el municipio sin considerar los conflictos socio-ambientales y sin tener capacidad para prevenir el deterioro del medio ambiente.

Al analizar la distribución de competencias desde la perspectiva de la gestión ambiental, las normas, los procesos y los controles se consuma que la SDUE [sic] a nivel municipal no tiene debidamente distribuidas sus competencias, estrategias, objetivos y líneas de acción en el Programa Operativo Anual (POA) derivados de las líneas de acción de los Planes Municipales de Desarrollo (PMD), donde se establecen unidades de medida en porcentajes en cuanto a número de licencias otorgadas, inspecciones realizadas sin un trasfondo ambiental de evaluación y monitoreo de establecimientos comerciales, apego de la norma en cuanto a la expedición de cumplimientos de anuencia ambiental por parte de la DPA. Por ejemplo, el hecho de considerar como meta el emitir “x” número de anuencias ambientales por trimestre provoca que para cumplimiento interno de los cierres programáticos de la dirección se resuelvan favorablemente los trámites, además el departamento de análisis ambiental hace muy pocas verificaciones para determinar si un establecimiento comercial puede obtener el cumplimiento de anuencia de impacto ambiental, este departamento emite anuencias por revisión documental de fotografías, mapas de localización y dictamen de uso de suelo favorable sin asistir a los comercios a verificar que la información sea real. Hasta el 2016 no se tienen registros de licencias ambientales negadas en el periodo 2009 al 2016.

La unidad ejecutora de la SDUE es la DPA la cual cuenta con recursos monetarios limitados que reducen su capacidad de acción en cuanto a la implementación de programas, políticas y dar seguimiento a temas de interés público. Es decir, no hay prioridad ambiental por lo que se tiene un modelo limitado de gestión y no existen políticas integrales locales.

El cuanto a los trámites de solicitud de anuencia de impacto ambiental es por única ocasión y no existe un programa para implementar un monitoreo y evaluación de los establecimientos en cuanto a la contaminación que emiten con el paso de los años. No existe una continuidad en los trámites para vigilar las cuestiones de disposición de residuos y emisiones a la atmósfera, por lo que hay que fortalecer la DPA con sentido jurídico ambiental. Es decir, cumplir con la normatividad y alcanzar los objetivos ambientales adecuados para mitigar los impactos al medio ambiente. Para esto, hay que reestructurar los lineamientos de los PMD y su evaluación mediante los POA.

Dentro de esta capacidad municipal, uno de los problemas más comunes para el desempeño y la gestión ambiental en los gobiernos estatales y municipales es el rol de cambio de personal, ya

que por lo general se ocupan los cargos desde 6 a 12 meses aproximadamente, lo cual quiere decir que no ejercen su cargo durante un tiempo idóneo para conocer, proponer y aplicar adecuadamente la normatividad municipal aplicable en el municipio. La propia duración de las administraciones municipales de tres años es muy corto para cumplir con las propuestas y las metas establecidas a los programas de implementación municipal. Por consiguiente, en relación a los procedimientos de regulación y coerción de la norma es necesario capacitar a los funcionarios, en este caso, inspectores cada determinado tiempo y no sólo cuando se inician las administraciones, pues la rotación del personal es muy variada y hay que actualizar siempre al capital humano que gestiona estas medidas ambientales.

En la fase de solicitud de ingreso existen muchas inconsistencias administrativas para emitir los cumplimientos intervienen privilegios, preferencias en cuanto a la agilidad de los trámites a ciertas cadenas comerciales y el no realizar un análisis profundo de cada solicitud en cuanto al impacto ambiental violenta lo estipulado en los reglamentos aplicables a la obtención de anuencias. Por lo que cuando no hay compatibilidad en lo legal y lo reglamentario para dar cumplimiento a los fines colectivos se provoca que el desempeño de la administración pública sea errática en cuanto a que no se cumplen los objetivos ambientales para la cual fue creada la SDUE. Es imprecisa en cuanto a la aplicación de la norma y está desarticulada debido a las facultades y distribución de competencias, lo cual se traduce en costos negativos que dañan a la sociedad (Uvalle, 2004:50).

En cuanto al origen de las limitaciones de aplicación normativa y de gestión se encuentra el organigrama de la DPA que data del 2001 con la creación del Reglamento de Protección al Ambiente para el municipio de Tijuana, B. C., por lo que el reglamento al igual que la mayoría de los ordenamientos son obsoletos, los reglamentos deben ser reformados conforme van cambiando la sociedad y sus necesidades y adecuar los departamentos internos.

Con información del año 2016 se encuentra que el número de inspectores autorizados para llevar a cabo las diligencias de cumplimiento de la normatividad ambiental no es número suficiente para cubrir las necesidades que enfrenta actualmente el municipio, debido al crecimiento poblacional y empresarial que va de una población de 747, 381 personas en 1990 a 1, 641, 570 en el 2015, haciendo evidente un problema de capacidades de gestión del municipio.

Siguiendo el mismo orden de ideas, no existe una continuidad en las inspecciones ambientales, lo que conlleva un riesgo medio ambiental en la ciudad, pues el hecho de no promover iniciativas para realizar los trámites medio ambientales de forma anual o por cierto periodo de tiempo hace que quienes tienen comercios en operación dispongan de los residuos que generan de forma inadecuada y por ende, se acude a inspeccionar un establecimiento comercial cuando este ya está infringiendo la ley ambiental y no se hacen patrullajes de forma preventiva por la poca capacidad institucional y financiera del municipio.

Por otra parte y abordando la cuestión de los delitos ambientales habría que dar continuidad a las falsas declaraciones o desacatos de la normatividad ambiental, generando un departamento interno encargado de dar seguimiento a las denuncias ambientales ante el poder judicial, pues en el ayuntamiento no existe quien se encargue de dicho proceso aunque en el reglamento de protección al ambiente para el municipio de Tijuana se establezcan dichas facultades para interponer las denuncias que correspondan ante el Ministerio Público (MP). Hay que considerar una nueva estructura orgánica en la DPA u otorgarle estas diligencias al departamento de regulación ambiental. No obstante, la SPA a nivel estatal sí se encarga de remitir estos asuntos a la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE). Uno de los problemas de aplicabilidad de la norma en cuanto a los delitos ambientales en Tijuana, es que la PGJE no cuenta con un área especializada en resolver asuntos de esta índole y las denuncias son remitidas a áreas como “delitos patrimoniales” o áreas de “delitos sexuales”, entre otros con jueces de control sin especialidades ambientales, que fundamentan sus resoluciones en cuanto a cumplimiento técnico normativo sin considerar pruebas con trasfondo ambiental, por lo que se han dado casos en los que los giros o empresas contaminantes o que provocan daños a la salud no son vinculadas a un proceso legal por falta de pruebas.

Aunado a todo lo anterior, las estrategias de mejora para implementar en la DPA es que se apoye en los distintos departamentos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SDUE) municipal, para lograr cumplir con la demanda ciudadana de inspecciones ambientales, otorgando nombramiento y facultades de inspector a otros funcionarios que cuenten con conocimiento en el área o desempeñen sus funciones en la Dirección de Ecología para cumplir con el objetivo de dicha institución de gestionar lo relativo a la preservación, conservación y la protección al ambiente.

Otra recomendación es no sólo empadronar las empresas que generan residuos, sino, motivarlas a hacer buen uso de sus desechos e incentivarlos con descuentos en los trámites de operación o exentarlos de algún impuesto, pues el beneficio debe ser económico para que sea más fácil de adoptarse y aplicarse. Además se pueden considerar otro tipo de tecnologías en cuanto a sistemas de computación para ubicar los establecimientos contaminantes con cumplimiento de anuencia de impacto ambiental y utilizar este sistema como un programa preventivo de renovación de trámites para identificar si se encuentran en regla con el ambiente o no.

En relación al personal, hay que considerar los perfiles profesionales para cada uno de los puestos, para que quienes inspeccionan, elaboran resoluciones o emiten licencias ambientales sea personal capacitado para comprender la complejidad de autorizar una actividad comercial.

Además, considerar la opción de renovar las licencias ambientales de forma anual o cada tres años para que el trabajo de la AGA sea más factible y se visiten los establecimientos que incurran en incumplimiento de la renovación, para obligar a los comerciantes a disponer de sus residuos con empresas autorizadas para la recolección, transporte y disposición de residuos. También para efectos del ejercicio fiscal, repartir un porcentaje de la recaudación anual de la DPA para mejorar la capacidad institucional, económica y de personal para un mejor desempeño de sus funciones.

Parte del proceso de trabajo de campo abre el siguiente cuestionamiento para investigaciones futuras: ¿Es acaso que la contaminación ambiental ha aumentado durante los últimos años? O simplemente la ciudadanía tiene mayor información acerca de este tipo de acciones y conoce la existencia de las instituciones gubernamentales encargadas de preservar el medio ambiente.

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, R., (1988). Directions in Intergovernmental Management, *International Journal of Public Administration*: 357-91.
- Agranoff, R., (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. La nueva administración pública p. 141
- Agranoff, R., (1993). Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías. Política y sociedad. pp.87 – 105
- Aguilar, L., (1996). “*Federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*”. Revista Mexicana de sociología, vol. 58, No. 3, p.8.
- Aguilar S., Font N & Subirats, J. (1999). Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible. Pp. 146-286.
- Amusquibar G., (2011). Inspección ambiental. Editorial académica Española, pp. 06-76
- Arandia Ledezma, I. (2002). Descentralización y Relaciones Intergubernamentales en Bolivia. *Reflexión Política*, Vol. 4, núm. 8.
- Arcudia, C., (2012). La descentralización municipal en México: Nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art. 115 de la Constitución. Universidad Autónoma de San Luis Potosí – Campus Huasteca, México, doi: http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2012.41776
- Ashford, N., Caldart, C., (2016). Environmental Protection Laws. *International Encyclopedia of Public Health* (second edition), pp. 507-517.
- Bañon, R., y Carrillo E., (1997). La nueva administración pública. Alianza Universidad Textos. Alianza Editorial S.A, Madrid, pp. 17- 333.
- Beck, U., (1994). Reinventing of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization. En Beck, U., Giddens A., y Lash S., (eds.). *Reflexive Modernization: Politics, Traditions And Aesthetics in the Modern Social Order*. pp. 1 -55

- Boisier, S., (1991), La descentralización: un tema difuso y confuso. En Descentralización Política y consolidación democrática. Editorial Nueva Sociedad, pp. 31
- Brañes, R., (2000). Manual de derecho ambiental mexicano, México D. F., Fundación Mexicana para la Educación Ambiental – Fondo de Cultura Económica, pp. 32-117.
- Buros, C, (1996). Gestión ambiental. _____
- Cahuantzi, J.M, (2016). “Programa Nacional de Auditoría Ambiental: Análisis a la certificación de industria limpia como instrumento de política ambiental en México”, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte.
- Camacho García, M., (2016). La capacidad potencial de influencia del sector industrial manufacturero. Un análisis del Programa de Inspección y Vigilancia Industrial en México. *Gestión y Política Pública*, XXV (1), pp. 33-79.
- Camarena González, R., (2013). “Punitive damages and their alternatives in Mexican environmental law”, Universidad Autónoma de México, pp. 45 – 73.
- Chávez B., (s/f). Derecho al medio ambiente. Un derecho convergente. Instituto de investigaciones jurídicas la Universidad Juárez del Estado de Durango, p.10.
- Contreras S., H., (1996). Reglas versus discrecionalidad en las políticas públicas. Un enfoque macroeconómico. *Política y Cultura*, (7), pp.175-180.
- Déctor., R., (2004). *Derecho ambiental e instrumentos económicos para la gestión ambiental en México.*, México D. F., Tesis de maestría UNAM – Facultad de derecho.
- Déctor., R., (2014). Elementos de estudio del derecho ambiental, vol. 2, núm. 1, pp. 1-28.
- Díaz, A. y Hernández, M. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*. Vol. 9, núm. 18, pp. 36-53.
- DOF, (5 de febrero de 1917), “Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos”. [En línea]. México: Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. Última Reforma 15 de septiembre de 2017. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

- DOF, (30 de mayo de 1988), “Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente” [en línea]. México: Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. Disponible en: <http://www.conacyt.mx/cibiogem/images/cibiogem/protocolo/LGEEPA.pdf> [2017, 22 de marzo].
- DOF, (30 de mayo de 2000), “Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental”, en Diario Oficial de la Federación. México.
- FAO, (s/f), Food and Agriculture Organization of the United Nations. Legislación ambiental. Capítulo 8. [En línea] <http://www.fao.org/wairdocs/LEAD/X6372S/x6372s09.htm>
- Fernández, A., (2011). El derecho procesal administrativo. Editorial UNAM, pp. 35-52.
- Gallón Martínez, J., (2003). Modelo Gallón para la evaluación de impactos ambientales. *Ciencia e Ingeniería Neogranadina*, vol. 13, pp. 103-108.
- Garzón D., M., (2006). Las licencias ambientales y sus efectos en el ambiente, Medellín, 2004-2005. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, Vol. 24, núm. 1, 98-107.
- Gil, M.A, (2000). Política Ambiental en México, *Revista Mexicana de Legislación Ambiental*, vol.3 p. 15
- Gobierno del Estado de Baja California (2015), Medio físico. Recuperado de: http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/nuestro_estado/municipios/tijuana/medio_tij.jsp [Consultado en línea 16 de abril del 2017].
- Grimando Lorente, J., & Rangel Guerrero, C., (2003). Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de Gobierno Federal. *Provincia*, (10), 38-52.
- H. Ayuntamiento de Tijuana, (2012) “Manual de Procedimientos del Departamento de Auditoría y Gestión Ambiental”, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Hernández Díaz, A., (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*, Vol. 9, núm. 18, pp. 36-53.

Herrera, A., Moreno, P., Escobedo, R., (2013). El acceso a la información ambiental. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Num.29, p. 221.

Herrera, H., & Colín R., (2014). *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, vol.3, núm. 1, pp. 121-146.

Huertas, M., & Vásquez Cardona, D., (2008). Aporte crítico al análisis de la normatividad ambiental. *Revista Luna Azul*, (27), pp.104-112.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), (2016), Número de habitantes. Recuperado de:
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/bc/poblacion/>:
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/bc/poblacion/>, [Consulta en línea: 20 de diciembre de 2016].

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), (2015). México en cifras. Tijuana, Baja California. Recuperado de:
<http://www.beta.inegi.org.mx/ap,p/areasgeograficas/?ag=02#>

Jaramillo Cardona, M. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y Sociedad*, XXII núm. 49, pp.177-200.

Kempf, H., y Rossignol S., (2006), Is Inequality Harmful for the Environment in a Growing Economy?, *Centre National de la Recherche Scientifique*, p. 45

Liu L., De Jong M., Huang Y., (2016). “Assessing the administrative practice of environmental protection performance evaluation in China: the case of Shenzhen”, Vol. 134, part A. pp. 51-60 doi: 10.1016/j.jclepro.2015.09.125

López, D., (2014), “Gobernanza estratégica para la gestión de la calidad del aire en el Estado de Baja California”, Tesis de maestría, El Colegio de la Frontera Norte, A.C., México, pp.144.

Manual general de procedimientos del Departamento de Verificación y Autorregulación Ambiental del ayuntamiento de Tijuana, Baja California. (2012). Primera edición en la

ciudad de Tijuana, periodo gubernamental 2010-2013. H. Alcalde Carlos Walterio Bustamante Anchondo.

Martínez, J., y Schulpmann, K., (1993). *La ecología y la economía*. México: Fondo de cultura económica.

Mayans, M., Perfecto, A., (2009). Procedimiento Administrativo ante PROFEPA (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente), Recuperado de <https://mayansyperfectoabogados.wordpress.com/2009/08/07/procedimiento-administrativo-ante-profepa-procuraduria-federal-de-proteccion-al-ambiente/>

Mena A., (1998). El Proceso de Descentralización en México. Aproximaciones teóricas y experiencias en el Estado de México. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, pp. 45-63.

Moore, Mark H., (1998), *Gestión estratégica y creación de valor público en el sector público*, Paidós, Barcelona.

Neyra A., (s/f) Recurso administrativo ante PROFEPA. *Derecho Administrativo*, pp. 10-13.

Nieblas E., (abril, 2018), *Retos en la política de cambio climático y sus impactos en Baja California*. Retos de la gestión ambiental y cambio climático en la frontera. Trabajo presentado en Colegio de la frontera Norte, A. C, Tijuana, Baja California.

Noteboom, S., (2007), "Impact Assessment Procedures for Sustainable Development: A Complexity Theory Perspective", *Environmental Impact Assessment Review*, 27, pp. 645-655.

Oates W., (2002), Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism. Federalism and Public Sector Performance: An Economist's. Forum of Federations. [En línea] Disponible en: <http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed02/StG-Oates.pdf>

Ortega R., & Rodríguez I., (1994). *Manual de gestión del ambiente*. Madrid: Fundación MAPFRE p. 24.

Palma L., (2017). Judicial modernization, management and administration in Latin America, vol. 72, pp. 149-203, doi: <https://doi.org/10.1016/j.acso.2017.06.007>

Páramo, P., (2016). Reglas proambientales: una alternativa para disminuir la brecha entre el decir-hacer en la educación ambiental. *Suma psicológica*, pp. 42-58

Perevochtchikova, M., (2013). La evaluación del impacto ambiental y la importancia de los indicadores ambientales. Volumen 22, pp. 283-312.

Pierri (2001). Historia del concepto de desarrollo sustentable. ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable, Uruguay, trabajo y capital. Vol. II, pp. 81-287.

PMD, (2017-2019). *Medio ambiente: aprovechamiento de recursos y disposición final de los mismos*. Plan Municipal de Desarrollo, Tijuana, B.C.

POE, (6 de diciembre de 2013), “Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología municipal de Tijuana, Baja California”, en Periódico Oficial del Estado, Sección III, Tomo CXX.

POE, (30 de noviembre de 2001), “Ley de Protección al Ambiente para el estado de Baja California”, en Periódico Oficial del Estado, Sección I, Tomo CVIII.

POE, (11 de mayo de 2001), “Reglamento de Protección al Ambiente para el municipio de Tijuana, B. C.”, en Periódico Oficial del Estado.

Prado, G., (2004). La protección jurídica del medio ambiente. *Universitas*, núm. 107, pp. 85-100.

PROFEPA (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente), (2017), Inspección Industrial - denuncias disponible en: <https://www.gob.mx/profepa/acciones-y-programas/inspeccion-industrial-denuncias>, [Fecha de consulta 01 de marzo de 2018].

PROFEPA (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente), (2016), Procedimiento Administrativo de Inspección en Materia Ambiental, disponible en: http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/546/1/mx/procedimiento_administrativo_de_inspeccion_en_materia_ambiental.html, [Fecha de consulta 26 de febrero de 2018].

PROFEPA (22 de marzo de 2016). [en línea] “Procedimiento Administrativo de Inspección en Materia Ambiental”, recuperado de

http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/546/1/mx/procedimiento_administrativo_de_inspeccion_en_materia_ambiental.html [fecha de consulta: 25 de abril de 2017].

PROFEPA (16 de agosto de 2016). [en línea] “¿Qué es la Auditoría Ambiental?”, recuperado de http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/542/1/mx/que_es_la_auditoria_ambiental.html [fecha de consulta: 05 de abril de 2017].

Quintero, R., (2016) Derecho ambiental, cuadro comparativo. Universidad Fermín Toro, pp. 1-13, [en línea] <https://es.slideshare.net/yennymarg1/derecho-ambiental-cuadro-comparativo-rafael-quintero-10261224>, [fecha de consulta: 17 de abril de 2018].

Rainey, Hal G., (2009), *Understanding and managing public organizations*, 4ta ed., Estados Unidos, John Wiley & Sons.

Ramos J.M., Nieblas E., Reyes M., (2016). Gobierno por resultados en la política ambiental en Baja California: Agendas y contexto internacional y regional. Universidad Autónoma de Baja California. Pp. 21- 30.

Rondinelli, D., John R., Nellis y Shabbir G., Chema (1984). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experiences*. Washington: World Bank, Working papers, p. 581.

Sánchez N., (2000), *Primer concurso de derecho administrativo*. Ed. Porrúa, México, p. 74.

Shah, R., (2004) CSD Indicators of Sustainable Development: Recent Developments and Activities, en Assessment of Sustainability Indicators (ASI) A SCOPE/UNEP/IHDP/EEA Project, disponible en: http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/scopepaper_2004.pdf [fecha de consulta: 07 de marzo de 2018].

SCJN (1995), Suprema Corte de Justicia de la Nación, novena época, instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Diciembre de 1995, Tesis: P./J. 47/95, p.133

SCJN (1996), Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Febrero de 1996, p. 368

SCJN, (2001), Suprema Corte de Justicia de la Nación, novena época, instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, marzo de 2001, tesis I.3o.A.45, p. 1811

SEMARNAP, (2001). *La gestión ambiental en México*. Elementos determinantes de la gestión ambiental. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.

SEMARNAP, s/f. Agenda 21 Local. Criterios para su construcción en México. Disponible en: http://www.unida.org.ar/Bibliografia/documentos/Desarrollo_Sustentable/GST/docs%20modulo%207/Agenda%2021%20Local%20Criterios%20para%20su%20Construcci%F3n%20en%20M%E9xico.htm

SEMARNAT, (2006). *La gestión ambiental en México*. Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT). México p. 472

Serra A., (1977), Derecho administrativo, tomo primero, ed. Porrúa, México. Pp-77-79.

SPA (Secretaría de Protección al Ambiente), (2007). Manual de Trámites y Servicios al Público. Dirección administrativa. P.3

Tamayo, Y., Del Río, A., & García, D., (2014). “Modelo de gestión organizacional basado en el logro de objetivos”, Suma de negocios, Vol. 5, [pp. 70-77].

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo 4, tercera edición, Porrúa, México, 1989. p. 2703

Uvalle Berrones, R., (2004). El control y la evaluación en la administración pública. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVII (192), pp. 43-70.

Vargas-Alzate, L., y Velázquez Gutiérrez, J., (2014). El surgimiento de la política global ambiental. *Revista Opera*, [en línea] (15), pp.107-125. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67540025006> [fecha de consulta: 13 de marzo de 2018].

Walss, R., (2001). Guía práctica para la gestión ambiental. México: Mc-Graw Hill.

Weston, J., (2000), “EIA, Decision-making Theory and Screening and Scoping in UK Practice”, *Journal of Environmental Planning and Management*, 43 (2), pp. 185-203.

Entrevistas

- Anónimo 1, (2018), por Carla González [trabajo de campo] “*Limitaciones en la normatividad y gestión del procedimiento administrativo de inspección ambiental: Ayuntamiento municipal de Tijuana, B. C.*”. Ex inspector de la Dirección de Protección al Ambiente. 08 de marzo de 2018.
- Anónimo 2, (2018), por Carla González [trabajo de campo] “*Limitaciones en la normatividad y gestión del procedimiento administrativo de inspección ambiental: Ayuntamiento municipal de Tijuana, B. C.*”. Secretaría de Protección al Ambiente. 16 de marzo de 2018.
- Dunn Rivera, Isaac (2018) [trabajo de campo], por Carla González [trabajo de campo] “*Limitaciones en la normatividad y gestión del procedimiento administrativo de inspección ambiental: Ayuntamiento municipal de Tijuana, B. C.*”. Tijuana, B. C., ex inspector de la Dirección de Protección al Ambiente (DPA). 09 de marzo de 2018.
- Liévano Hernández, Tirso [trabajo de campo], (2018), por Carla González [trabajo de campo] “*Limitaciones en la normatividad y gestión del procedimiento administrativo de inspección ambiental: Ayuntamiento municipal de Tijuana, B. C.*”. Tijuana, B. C. Ex director de Protección al Ambiente. 06 de marzo de 2018.
- Veytia Burgueño, Gabriel A. [trabajo de campo] “*Limitaciones en la normatividad y gestión del procedimiento administrativo de inspección ambiental: Ayuntamiento municipal de Tijuana, B. C.*”. Tijuana, B. C., ex director de Protección al Ambiente. 13 de marzo de 2

ANEXOS

Anexo i

Entrevista guiada a funcionarios de gobierno del orden municipal encargados directa o indirectamente del procedimiento administrativo de inspección ambiental.

Generales del entrevistado:

Correo electrónico:

Puesto que desempeña:

Grado de estudios - profesión:

Gestión del municipio

1. ¿Cuánto tiempo ha sido/fue usted responsable de esta área?

☐

0-6 meses

☐

6-12 meses

☐

12-24 meses

☐

Otro

2. ¿Cuántas áreas dentro de la dependencia tienen relación o dan seguimiento al Procedimiento Administrativo de Inspección Ambiental?

1-2

☐

2-3

☐

Más de 3

☐

¿Cuáles son? _____

3. Para usted, ¿Qué se entiende por Gestión ambiental?

Marco jurídico

4. ¿Conoce el marco normativo que rige al Procedimiento Administrativo de Inspección Ambiental?

☐

Si

☐

No

Del procedimiento

5. ¿Cree que el procedimiento cumple con el objetivo de mejorar, prevenir y mitigar los impactos al ambiente?

☐ Si

☐ No

¿Por qué? _____

6. ¿En qué casos se procede a realizar una inspección ambiental y con qué frecuencia se realizan?

7. ¿Cuántas veces se acude a inspeccionar un mismo establecimiento?

1 ☐

2 ☐

3 ☐

Otro ☐

8. De acuerdo a las inspecciones realizadas en esta Dependencia, ¿Cuál es la zona (colonia) con mayor problema de contaminación en el municipio de Tijuana?

9. ¿Cuántas denuncias ambientales ingresan por día y cuáles son las más comunes?

☐ 5

☐ 10

☐ 15

☐ 20

☐ Otro

10. ¿Existieron casos en los que el denunciante declare en falso?

☐ Si

☐ No

¿Se procede penalmente? , si su respuesta es “SI”, ¿Cuál es el procedimiento que realiza el municipio para interponer las denuncias ante la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE)?

11. Del 1 al 10, ¿Cómo calificaría la eficiencia del Procedimiento Administrativo de Inspección Ambiental y por qué?

1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10 ☐

¿Por qué? (seguimiento a pregunta anterior)

12. ¿Han realizado inspecciones en conjunto con la Secretaría de Protección al Ambiente o la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente?

☐ Si

☐ No

¿En qué casos?

13. ¿Usted ha realizado propuestas para mejorar el procedimiento de inspección ambiental?

☐ Si

☐ No

¿Cuáles han sido/fueron dichas propuestas?

14. ¿Cuál es el procedimiento que realiza el Departamento de Auditoría y Gestión Ambiental al hacer una inspección ambiental?

Capacidad institucional

15. ¿Usted como responsable de área, ha enfrentado algún tipo de limitación para desempeñar sus funciones?

☐ Si

☐ No

¿Qué tipo de limitaciones?

16. ¿Cuánto personal con nombramiento de “Inspector Ambiental” tiene para realizar inspecciones?

Menos de 3

☐

3 – 6

☐

Otro

☐

17. ¿Es suficiente el número de personal que se tiene para llevar a cabo el Procedimiento Administrativo de Inspección Ambiental?

☐ Si

☐ No

¿Por qué? _____

18. ¿Cuál es la principal problemática que enfrenta un inspector al acudir a un establecimiento comercial y de servicios a realizar una inspección? , ¿Hay cooperación de los usuarios para que los inspectores lleven a cabo su trabajo?

19. ¿Específicamente a qué tipo de establecimiento (actividad comercial) se realizan principalmente las inspecciones?

20. ¿Cuántas denuncias ambientales atiende el Departamento de Auditoría y Gestión Ambiental (DAGA) por trimestre?

☐ 60

☐ 80

☐ 100

☐ Más de 100

21. ¿Aumentaron en comparación con otras administraciones?

☐ Si

☐ No

22. ¿El personal de esta dependencia recibe algún tipo de capacitación para desempeñar sus funciones administrativas?

☐ Si

☐ No

- Si su respuesta es “Si” ¿Con qué frecuencia se capacitan? _____

Anexo ii

Indicador	Principales establecimientos comerciales y de servicios que requieren anuencia de impacto ambiental municipal						
	Llanteras	Restaurantes	Peluquerías y salas de belleza	Talleres de reparación de	Construcciones	Imprentas y serigrafía	Tintorerías y limpiadurías.
Copia simple del Contrato con una empresa autorizada para el manejo, transporte y disposición de residuos sólidos urbanos.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Certificado de medidas de seguridad emitido por la Dirección de Bomberos.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Copia simple del certificado de fumigación.	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Aviso de funcionamiento emitido por ISESALUD.		✓	✓				
Certificado de Unidad verificadora de Gas, L.P.		✓					✓
Últimos dos manifiestos de recolección de residuos sólidos urbanos por empresa autorizada para su recolección	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Contar con paredes y pisos de fácil aseo	✓	✓					
Copia de simple del aviso de inscripción con la empresa generadora de residuos peligrosos (Alta en SEMARNAT).	✓			✓			
Copia simple del contrato con empresa autorizada para el manejo de baterías usadas o refacciones de desecho.				✓			
Copia simple del contrato con empresa autorizada para la recolección de residuos peligrosos y los últimos tres manifiestos de entrega y recepción	✓			✓			
Copia simple del contrato y/o comprobantes del reciclaje de la chatarra, metales.				✓			
Techar el área donde se desmontaran los motores				✓			
Incrementar el área donde se hará la mecánica de los vehículos	✓			✓			
Copia simple del contrato con una empresa autorizada para la recolección de residuos (grasa y aceite, lubricantes, Anti-congelante)	✓			✓			
Destinar un área rotulada donde se pongan los residuos peligros, Aceite, Trapos, pilas con una barda perimetral para evitar derrames	✓			✓			

Los compresores deben contar con una cubierta para evitar la emanaciones de ruido				✓			
Comprobante de la disposición de llantas usadas	✓			✓			
Contar con bitácora de manifiesto de la disposición de Residuos peligros y chatarras metales	✓			✓			
Estudio de Integración Vial (reglamento de zonificación y uso de suelo art 94)					✓		
Copia simple del Programa de Contingencias ambientales elaborado para su establecimiento, avalado por la Dirección de Protección Civil del Estado de Baja California.					✓		
Copia de los últimos dos manifiestos de recolección de llantas.	✓						
Contrato y/o manifiesto de la disposición de los sólidos impregnados con tinta y pintura (trapos, latas vacías, papel, lona, filtros, estopas, cartón, agua con tinta etc.)						✓	
Comprobantes con empresa autorizada de la disposición final de los residuos de manejo especial (pedacero de metales, madera, plásticos, cartón,) generados en la etapa de preparación de proyecto. Copia simple de empresa autorizada para la recolección, transporte y manipulación de residuos sólidos urbanos durante operación y construcción.					✓		
Copia del contrato con la empresa autorizada para la recolección, transporte, reciclaje y destino final de aceites producto generado en la etapa de construcción (maquinaria).						✓	
Copia simple del contrato con una empresa autorizada para el manejo, transporte y disposición de residuos generados en los sanitarios móviles.						✓	
Copia de licencia de movimientos de tierra.						✓	
Presentar ubicación de banco de tiro, entregar una carta de autorización por el dueño del predio y predial para confirmar ubicación.						✓	
Aprobación de proyecto de infraestructura pluvial emitido por la dirección de obras e infraestructura urbana municipal.						✓	

Factibilidad emitida por CESPT del Proyecto de descargas de drenaje sanitario.						✓	
Estudio de Impacto Urbano emitido por IMPLAN.						✓	

La autora es Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California. Egresada de la Maestría en Administración Integral del Ambiente de El Colegio de la Frontera Norte.

Correo electrónico:

lic.gonzalez.mtz@gmail.com

© Todos los derechos reservados. Se autorizan la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.

Forma de citar:

González Martínez, C. Edith (2018). “Limitaciones en la normatividad y gestión del procedimiento de inspección ambiental aplicado en el municipio de Tijuana, B. C.” Tesis de Maestría en Administración Integral del Ambiente. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México, pp. 112.