

1. La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.¹

La dinámica de desarrollo de la Ciudad de México y su impacto en el ambiente y la calidad de vida de su población ha influido de manera decisiva, en la integración de la agenda del Gobierno del Distrito Federal.

El diseño de la política del gobierno local y su soporte jurídico e institucional busca generar mejores condiciones para garantizar la sustentabilidad del desarrollo de la metrópoli. De esta forma, la construcción de un proyecto de desarrollo con calidad de vida se ha traducido en una de las prioridades de política, propósito que cuenta con un alto reconocimiento y compromiso social.

Para lograr los objetivos de la política pública en materia ambiental y urbana se requiere de la elaboración de un marco jurídico que garantice una visión integral de los aspectos ambientales del desarrollo y del diseño de la ciudad.

A la fecha, las disposiciones vigentes son producto de una combinación de ordenamientos emanados de los Poderes Federales de la Unión y de nuevas disposiciones normativas locales, que en muchas ocasiones enfrentan serios problemas para su instrumentación. De hecho, la legislación ambiental del Distrito Federal tiene como antecedente la reforma del año 1987 a los artículos 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a la entrada en vigor en 1988, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); en este contexto, las atribuciones en materia ambiental que ejerce el Gobierno del Distrito Federal corresponden a la suma de facultades propias de los Estados y los Municipios, mismas que aparecen reguladas en los artículos 7º y 8º de la LGEEPA.

A partir de ese momento, se desarrolló una legislación ambiental propia para ejercer las facultades que el sistema de concurrencia le otorgaba al Distrito Federal. En el año 1996 se concretó la Ley Ambiental local, aprobada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, instrumento que fue actualizado en 1999, para armonizarla con las modificaciones realizadas a la LGEEPA.

De forma paralela y teniendo en cuenta las reformas a la Carta Magna del año 1976 y a la Ley General de Asentamientos Humanos del mismo año, se elaboró la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996 que presenta profundas implicaciones ambientales.

¹ En el Anexo del Capítulo 1 a este informe se incorpora el marco jurídico de observancia para la PAOT, así como las disposiciones jurídicas básicas de la entidad.

El desarrollo de una legislación específicamente ambiental para la Ciudad de México ha ido acompañando al diseño de instituciones para su aplicación administrativa. A lo largo de la última década se crearon y perfeccionaron distintos organismos, entre los que se encuentran las Secretarías del Medio Ambiente; de Desarrollo Urbano y Vivienda, y de Cultura; los Juzgados Cívicos; la Procuraduría Social; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y las Defensorías de Oficio; entre otras.

A este esquema se incorpora la recientemente creada Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, en su carácter de organismo enfocado a la protección y defensa del derecho de la población a un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

1.1. Las razones de su creación

En el artículo 11 de la [Ley Ambiental del Distrito Federal](#) se anuncia la creación de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, como organismo enfocado a la protección, defensa y restauración del medio ambiente y del desarrollo urbano, así como para la instauración de mecanismos e instancias que procuren el cumplimiento de tales fines.

El proceso de creación de la PAOT se inició con la discusión de la [iniciativa de Ley Orgánica de la institución](#), elaborada por el Gobierno del Distrito Federal y enviada a la Asamblea Legislativa, el 20 de mayo del año 2000. El proyecto gubernamental se integró de dos capítulos que contenían las disposiciones generales y facultades de la entidad.

La iniciativa proponía la creación de un organismo desconcentrado de la Administración Pública subordinado a la unidad administrativa que definiera el titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. De entre las atribuciones de la Procuraduría destacaba la de *"vigilar el cumplimiento de disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal en materia ambiental y de desarrollo urbano"*, además de que, *"previa substanciación de los procedimientos correspondientes, (podía) aplicar sanciones administrativas por violaciones a las disposiciones en materia ambiental y urbana."*

De esta forma, la iniciativa gubernamental proponía reproducir en el ámbito local el esquema de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, asignando las facultades disciplinarias a la nueva institución, sustituyendo las que ejercían la Secretaría del Medio Ambiente y las Delegaciones del Distrito Federal.

Como resultado del proceso de consulta y discusión de la iniciativa, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través de su Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica, emitió [el dictamen de la iniciativa de la Ley Orgánica de la PAOT](#), definiendo que la entidad se constituyera como un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En cuanto a las atribuciones del nuevo organismo, se eliminó la relativa a la aplicación de sanciones administrativas, sustituyéndola por la emisión de Recomendaciones y Sugerencias; por la vía de los hechos, esta modificación implicó que la Procuraduría asumiera funciones similares a las de un *ombudsman*.

El principal argumento esgrimido por la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica para los cambios dictaminados a la iniciativa gubernamental, fue el de crear una instancia independiente del Gobierno del Distrito Federal, evitando que la autoridad se convirtiera en "*juez y parte*" en la gestión ambiental; de esa manera se transitó de un órgano desconcentrado a un descentralizado.

Finalmente, la [Ley Orgánica de la PAOT](#), fue aprobada en el día 22 de marzo de 2001 y publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de abril del mismo año.

A continuación se identifican algunas de las razones que justificaron la creación de la Procuraduría.

✓ **Aplicación efectiva de la legislación ambiental, incluida la del ordenamiento territorial**

La PAOT surge ante la necesidad de hacer efectiva la aplicación administrativa de la ley. Uno de los aspectos más relevantes en la creación de la PAOT fue el de garantizar el ejercicio pleno de la justicia ambiental a los habitantes de la Ciudad de México como resultado de una adecuada aplicación de las disposiciones en las materias ambiental y del ordenamiento territorial.

La idea de la PAOT como órgano abocado a apoyar las funciones de vigilancia de la legislación ambiental, data de la iniciativa de reformas y adiciones de la Ley Ambiental de 1996. Sin embargo, es hasta el año 2000 cuando la Asamblea Legislativa del Distrito Federal retoma la idea y la incorpora a la nueva [Ley Ambiental del Distrito Federal](#).

✓ **Atención especializada de la denuncia ciudadana**

La [Ley Ambiental del Distrito Federal](#) del 2000 reconoce, de manera explícita, a la PAOT como autoridad ambiental responsable de la atención de la *denuncia ciudadana*, a diferencia de la legislación anterior que otorgaba esa función a la Secretaría del Medio Ambiente.

Con la PAOT la atención de la *denuncia ciudadana* se realiza mediante un procedimiento específico de actuación, en el que se señalan los aspectos formales de la presentación y recepción de la denuncia, así como su tratamiento y conclusión. Este diseño se distingue de los procedimientos administrativos que, en general, rigen en la Administración Pública del Distrito Federal.

De esta forma, la creación de la PAOT permitió fortalecer la capacidad institucional para la atención de las *denuncias ciudadanas*, sin que eso implicara afectar las atribuciones de las instituciones ya existentes, salvo en lo relativo a la atención de las mismas.

En tanto se daba la constitución de la PAOT y con el fin de dar continuidad al proceso de atención de la denuncia, la [Ley Ambiental](#) del 2000 estableció en un artículo transitorio que: “(...) *las funciones que en la presente Ley se le atribuyen (a la PAOT), serán ejercidas por las áreas competentes de la Secretaría del Medio Ambiente*”; por lo que se presume que al momento de creación de la Procuraduría, la Secretaría dejó de tener esa facultad.

✓ **Mejorar la integración institucional**

La PAOT se integraría a los organismos de la Administración Pública del Distrito Federal en su calidad de autoridad ambiental, con atribuciones para atender de manera oportuna y adecuada las demandas ciudadanas en materia ambiental y del ordenamiento territorial.

A diferencia de los órganos administrativos facultados para la aplicación de sanciones, como es el caso de la Secretaría del Medio Ambiente, las Delegaciones y los Juzgados Cívicos, la PAOT se incorporó a las instituciones que fungen como representantes de la sociedad en los procesos de aplicación administrativa de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial, cuya función básica consiste en instar la aplicación de medidas disciplinarias por parte de las autoridades con atribuciones para ello.

1.2. Atribuciones de la PAOT

La [Ley Orgánica de la PAOT](#) en su artículo 5º dispone las atribuciones de la entidad, que en términos genéricos se agrupan de la siguiente forma:

- a) Recibir e investigar denuncias sobre violaciones o incumplimientos de las disposiciones jurídicas vigentes en materia ambiental y del ordenamiento territorial emitiendo, en su caso, Recomendaciones ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, con el propósito de promover el cumplimiento de esa legislación.
- b) Emitir Sugerencias a la Asamblea Legislativa y a las autoridades judiciales para su consideración en los procedimientos, recursos, iniciativas de ley, propuestas legislativas o de cualquier otro asunto de su competencia relacionados con la protección del ambiente y el ordenamiento territorial.
- c) Promover y procurar la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades.
- d) Denunciar ante las autoridades competentes cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones o incumplimientos a la legislación administrativa y penal, en materia ambiental y del ordenamiento territorial.
- e) Formular y validar dictámenes técnicos y periciales respecto de daños y, en su caso, de la reparación de los mismos, así como de perjuicios en temas de su competencia.
- f) Informar, orientar y asesorar a la población respecto del cumplimiento y aplicación de las disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial.

A continuación se presenta un cuadro resumen que incorpora las principales tareas para la aplicación administrativa de la legislación ambiental y urbana del Distrito Federal. Como puede observarse, la PAOT abarca un espacio amplio de acción, salvo las tareas específicas de vigilancia, que complementa la gestión institucional del resto del aparato administrativo local.

CUADRO 1.1
Comparativo de funciones para la aplicación administrativa de la legislación ambiental
y de ordenamiento territorial en la Administración Pública del Distrito Federal

	Atender Denuncias	Realizar Investigaciones	Emitir Recomendaciones	Emitir Sugerencias	Emitir Dictámenes	Brindar Orientación	Realizar Conciliaciones	Realizar Visitas de Verificación	Realizar Acciones de Vigilancia	Aplicar Sanciones	Presentar Denuncias Administrativas y penales
SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE											
SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA											
DELEGACIONES D. F.								*			
JUZGADOS CÍVICOS											
SECRETARÍA DE CULTURA											
DEFENSORÍA DE OFICIO											
PROCURADURÍA SOCIAL											
COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS											
PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL D. F.					**			***		***	
FISCALÍA ESPECIAL PGJDF											

* En materia de Ordenamiento Territorial

** Elaboración de Dictámenes Técnicos y periciales sólo para daños y perjuicios

*** Sólo en caso de emergencia

FUENTE: PAOT-D. F.

1.3. Integración del Consejo de Gobierno y nombramiento del Procurador

La integración del Consejo de Gobierno, en términos de lo que establece el artículo 12 de la Ley Orgánica de la PAOT, se realizó tomando en cuenta criterios de pluralidad y un enfoque multidisciplinario. Sus miembros son:

- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal o la persona que designe, quien presidirá el Consejo.

- b) Una o un representante de los titulares de las Secretarías del Medio Ambiente; Desarrollo Urbano y Vivienda; Obras y Servicios; y Transporte y Vialidad, y
- c) Cuatro ciudadanos mexicanos que gocen de buena reputación y que cuenten con conocimientos y experiencia comprobada en las materias relacionadas con las funciones de la Procuraduría.

Cabe señalar que, según lo establece la [Ley Orgánica](#) de la entidad, los consejeros ciudadanos podrán ser compensados económicamente con cargo al presupuesto de la PAOT. Esta compensación económica, según el [Reglamento de la institución](#), no constituye salario, sueldo, ni comisión. El artículo Tercero Transitorio del mismo instrumento, dispone que la participación de los consejeros ciudadanos no implica relación laboral alguna con el Gobierno del Distrito Federal y la PAOT.

CUADRO 1.2 **Principales atribuciones del Consejo de Gobierno**

<p>En el plano reglamentario, organizativo y procedimental:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Aprobar el proyecto de Reglamento Interno de la Procuraduría; b) Aprobar los manuales de organización y de procedimientos de la entidad y comunicarlos a la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal.
<p>En el aspecto programático-presupuestal:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Aprobar el proyecto de Presupuesto Anual de Egresos y los programas correspondientes; b) Aprobar los programas y planes de trabajo presentados por el Procurador, y c) Opinar sobre el Informe Anual de la Procuraduría, sobre los informes trimestrales que sobre el cumplimiento de las atribuciones de la PAOT rinda el Procurador.
<p>Para su operación interna:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Designar al Secretario Técnico del Consejo, y b) Aprobar, o en su caso, modificar el orden del día de las sesiones del Consejo.

FUENTE: Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D. F.

La [Ley Orgánica de la PAOT](#) establece que el Consejo de Gobierno, en tanto órgano rector de la gestión de la entidad, debe reunirse, de manera ordinaria, al menos cuatro veces al año, y en caso de sesiones extraordinarias debe ser convocado por el Presidente del Consejo, a raíz de una solicitud expresa del Procurador o cuando se

haga una declaración de emergencia ambiental en los términos de la [Ley Ambiental del Distrito Federal](#).

El artículo 12 de la [Ley Ambiental del Distrito Federal](#) dispone que la PAOT estará a cargo de un Procurador, nombrado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y ratificado por la Asamblea Legislativa por mayoría calificada de votos, durando en su encargo tres años, y pudiendo ser ratificado por un periodo adicional.

La [Ley Orgánica](#) de la entidad establece que para ser Procurador se debe:

- a. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos;
- b. Tener cuando menos treinta años de edad, el día de su nombramiento;
- c. Tener conocimientos y experiencia acreditable en materia ambiental y de ordenamiento territorial, así como del marco normativo vigente, en el Distrito Federal; y
- d. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad y no encontrarse inhabilitado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Las funciones del Procurador, según lo dispuesto por el artículo 10 de la misma Ley Orgánica, son:

- a. Representar a la Procuraduría legalmente y ejercer las funciones que a ésta le correspondan;
- b. Elaborar y proponer al Consejo los programas y planes de trabajo; el proyecto de presupuesto de la Procuraduría; los manuales de organización y de procedimientos de la entidad;
- c. Emitir las recomendaciones y resoluciones de índole administrativa y de interés social, como resultado de la atención de denuncias e investigaciones de oficio;
- d. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de ilícitos o delitos ambientales;
- e. Presentar el proyecto de Reglamento Interior al Consejo para su aprobación; y
- f. Presentar al Consejo el informe anual de sus actividades y del ejercicio de su presupuesto.

1.4 El proceso de reglamentación

La elaboración del Proyecto de [Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal](#) inició el 18 de octubre de 2001², por acuerdo del Consejo de Gobierno durante su Primera Sesión Ordinaria, cumpliendo con lo establecido en el artículo Tercero Transitorio de la Ley Orgánica de la entidad.

Para la elaboración de este documento se realizó un trabajo de consulta permanente con los integrantes del Órgano Rector, así como con la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal.

Desde la primera sesión ordinaria del Consejo de Gobierno se establecieron acciones encaminadas a la elaboración del anteproyecto de dicho documento, y en el mes de diciembre de 2001 se contó con una versión preliminar del Reglamento Interior, mismo que fue sometido a análisis y adecuación ante las instancias señaladas anteriormente. La versión final fue aprobada por el Consejo en su Segunda Sesión Ordinaria del 17 de enero de 2002.

Con la elaboración del Reglamento se ordenaron las atribuciones que la Ley Orgánica de la PAOT refiere a ese instrumento. Para ello se definieron los siguientes temas:

1. Reglamentación y desarrollo de las distintas facultades otorgadas al Consejo de Gobierno, al Procurador y a las Subprocuradurías;
2. Número y funciones de las unidades administrativas de la PAOT, y
3. Funciones del Secretariado Técnico del Consejo de Gobierno.

La otra variante metodológica que se siguió, de forma simultánea a la anterior, precisó los parámetros normativos necesarios para la aplicación de la Ley a partir de dos vertientes:

- a) La de la parte orgánica, por la que se crearon las siguientes unidades administrativas:

Coordinación de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias;

Coordinación Administrativa;

Coordinación de Participación Ciudadana y Difusión;

² En el Anexo de este Capítulo se puede encontrar la versión completa de la Ley Orgánica de la PAOT y su Reglamento.

Coordinación Técnica y de Sistemas; y

Contraloría Interna.

b) En el aspecto procedimental se desarrollaron los siguientes puntos:

Presentación de la denuncia;

Conciliación entre las partes; y

Presentación de las pruebas.

A pesar de que la elaboración del Reglamento Interior de la PAOT se realizó en los tiempos legales definidos en el artículo Tercero Transitorio de la Ley Orgánica, su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal fue hasta el 14 de mayo de 2002.

Es importante destacar que la versión publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, denominada *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal*, presentó cambios sustantivos con relación al documento reglamentario aprobado por el Consejo de Gobierno en su Tercera Sesión Ordinaria.

Los principales cambios entre la versión aprobada por el Consejo de Gobierno y la versión publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 14 de mayo de 2002, fueron los siguientes:

- a) **Denominación del Reglamento:** La *Ley Orgánica de la PAOT* indica la elaboración del Reglamento Interior de la entidad y el documento publicado se denominó Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.
- b) **Criterios para la determinación de validez de las sesiones del Consejo de Gobierno:** El *Reglamento de la Ley Orgánica de la PAOT* establece que para que las sesiones sean válidas se deberá contar con un *quórum* de las dos terceras partes de sus miembros, debiendo de ser mayoría aquellos que integran la Administración Pública.
- c) **Mecanismos de modificación del Reglamento:** La versión final del *Reglamento*, en su artículo 37, establece que los cambios que sufra el Reglamento deben ser aprobadas en sesión de Consejo y presentadas al Jefe de Gobierno para los efectos a que haya lugar.

Esta disposición cambia sustancialmente el procedimiento para reformar el Reglamento de la entidad definido en su *Ley Orgánica*; que dispone que,

corresponde al Consejo de Gobierno su aprobación y su envío al Jefe de Gobierno para su publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

- d) **Carácter de los consejeros ciudadanos:** Se incorporaron en los artículos Segundo y Tercero Transitorios las definiciones sobre la relación de los consejeros ciudadanos con el Gobierno del Distrito Federal, así como el carácter de la compensación económica a que hace referencia el artículo 12 de la Ley Orgánica de la PAOT.

Las modificaciones que se presentaron en la versión final correspondieron a adecuaciones realizadas por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal. Estos cambios generaron fuertes discusiones al interior del Consejo de Gobierno y, a partir de esa fecha, el Consejo inició las tareas de análisis del documento reglamentario, a fin de reformularlo con base en los acuerdos que el mismo Consejo determine.

Algunas conclusiones preliminares del análisis desarrollado son:

- a) El Reglamento Interior a que se refiere la [Ley Orgánica de la PAOT](#) implica disposiciones orgánicas y procedimentales, como sucede con diversos reglamentos internos o interiores de otras entidades de la Administración Pública del Distrito Federal. Esta posición difiere del punto de vista de la Consejería Jurídica, que asume que existen dos instrumentos diferenciados, uno llamado Reglamento Interior y otro simplemente Reglamento.
- b) La aprobación de este instrumento reglamentario debe hacerse por parte del Consejo de Gobierno como lo prevé el artículo 14, fracción I de la [Ley Orgánica de la PAOT](#) y debe expedirse conforme al artículo 67 fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por el Jefe de Gobierno.

Estas consideraciones del Consejo de Gobierno fueron aprobadas en su Quinta Sesión Ordinaria, el día 4 de noviembre de 2002.

1.5. Estructura orgánica y administrativa

La Ley Orgánica de la PAOT establece que debe contar con un Órgano Rector o Consejo de Gobierno; un Procurador; dos Subprocuradurías, una abocada a la Protección Ambiental y otra al Ordenamiento Territorial; así como las unidades administrativas necesarias para su operación.

Una de las primeras tareas de la PAOT fue el diseño e integración de su estructura orgánica básica. A partir del 4 de diciembre de 2001, la entidad tuvo una [Estructura Orgánica](#)³ inicial dictaminada mediante [oficio OM/2107/2001](#) de la Oficialía Mayor; esta Estructura Orgánica comprendía las plazas del Procurador, los Subprocuradores y el personal administrativo básico para el inicio de actividades (un total de diez personas). En el anexo 1 del informe se presenta la Estructura Orgánica dictaminada.

FIGURA 1.1
PAOT. Estructura Orgánica
(Dictamen No. OM/2107/2001)



Durante sus primeros seis meses de gestión, la PAOT contó, tan sólo, con diez funcionarios, a pesar de que el Consejo de Gobierno aprobó en su Segunda Sesión Ordinaria, en el mes de enero de 2002, el proyecto de *Estructura Orgánica, Creación de Nuevas Plazas y Tabuladores* de la Procuraduría, para su discusión y acuerdo con la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal.

Para la elaboración de la propuesta de modificación de la Estructura Orgánica, se realizaron reuniones de trabajo con la Coordinación General de Modernización Administrativa (dependiente de la Oficialía Mayor), se solicitó la opinión de la Dirección General de Comisarios de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y se consultó con los integrantes del Consejo de Gobierno.

³ En el anexo al Capítulo 1 de este informe, se incluyen los dictámenes de estructura de la PAOT a que hace referencia esta sección.

Esta propuesta se desarrolló con base en las disposiciones vigentes en la Administración Pública del Distrito Federal y a lo dispuesto en el artículo 45 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2002.

Los criterios seguidos para la integración de la Propuesta de Estructura Orgánica fueron:

En términos financieros.

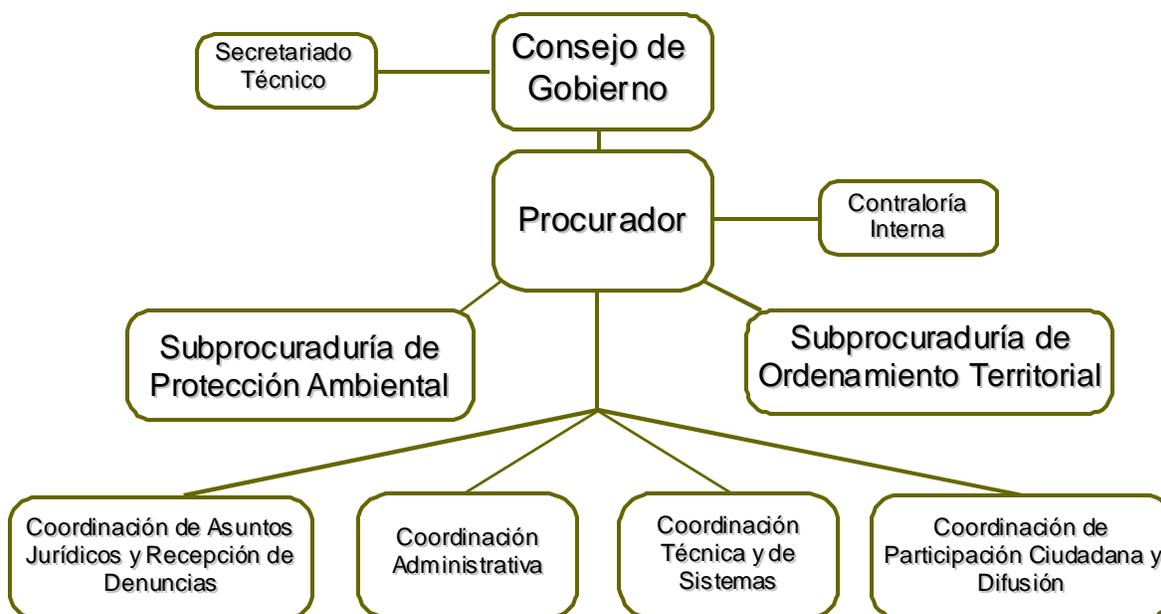
- Contar con suficiencia presupuestal para su instrumentación.
- Ajustar la propuesta óptima de la Procuraduría, en términos presupuestales y de estructura, para corresponder a las disposiciones de austeridad del Gobierno del Distrito Federal.

En términos operativos.

- La propuesta garantizaba los mínimos de operación eficiente, buscando cumplir con las expectativas que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tuvo para la creación de la PAOT.
- Por el nivel de especialización de la entidad se consideró la contratación de personal calificado que, a diferencia de cumplir una función estrictamente administrativa, se orientara a realizar tareas de carácter técnico-jurídico, para contar con una estructura profesionalizada y fomentar un Servicio Civil de Carrera para la entidad.

La estructura organizativa de la Procuraduría fue predictaminada por la Oficialía Mayor, con base a lo dispuesto en el artículo 33, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y sometida nuevamente, a la aprobación del Consejo de Gobierno durante su Tercera Sesión Ordinaria de fecha 11 de abril de 2002.

FIGURA 1.2
PAOT. Estructura Orgánica Vigente
 (Dictamen No. 17/2002)



La aprobación de la Estructura modificada se realizó con el [dictamen de la Oficialía Mayor No. 17/2002](#) de fecha 30 de mayo del 2002, mediante el cual se autorizaron 71 plazas para atender las funciones de la entidad. La distribución de plazas se hizo en el siguiente orden: un Procurador, dos Subprocuradores, cuatro Coordinadores, cinco Directores, dieciséis Subdirectores, cuatro Jefes de Departamento, diecinueve Líderes de Proyecto y diecinueve Enlaces. La estructura se complementaría con la contratación de personal técnico-operativo para realizar las gestiones administrativas básicas; sin embargo, al mes de diciembre de 2002 no se contó con la autorización de la Oficialía Mayor para la contratación de este personal.

En cumplimiento a lo dispuesto en la [Ley Orgánica](#) y [Reglamento de la entidad](#), la elaboración de los manuales de organización y procedimientos se realizó en un plazo no mayor a 120 días, contados a partir de la fecha de publicación del Reglamento.

En los términos del artículo 14 fracción V de la Ley Orgánica de la Procuraduría, el Consejo de Gobierno aprobó los manuales elaborados con base a la normatividad aplicable en la Administración Pública del Distrito Federal. Durante el mes de agosto se concluyó la elaboración del [Manual Administrativo de la PAOT](#)⁴ y se procedió a su registro ante la Dirección General de Modernización Administrativa de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, bajo el número MA-06DPA-17/02.

⁴ El Manual Administrativo de la PAOT se incorpora como Anexo a este Capítulo.

Este documento consigna que la PAOT cuenta con tres procedimientos sustantivos:

1. Atención de Denuncias en materia Ambiental en el Distrito Federal;
2. Atención de Denuncias en materia de Ordenamiento Territorial en el Distrito Federal; e
3. Investigación de Oficio en las materias Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

Con el Manual Administrativo se delimitó la organización, funciones y procedimientos de la entidad, a fin de ofrecer certeza jurídica a los particulares que requieren los servicios de la entidad.

1.6. Los procedimientos

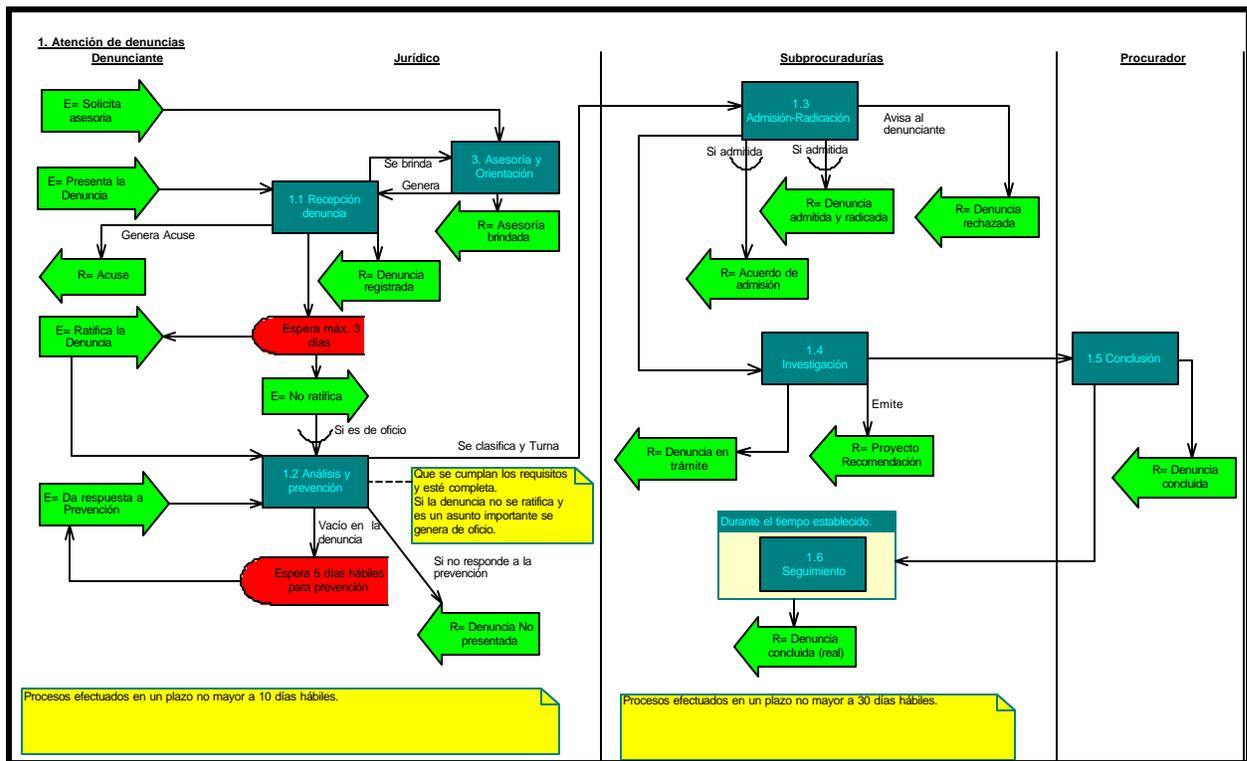
Las disposiciones aplicables a los procedimientos de la Procuraduría están contenidas en el Capítulo III, "De los Procedimientos" de la [Ley Orgánica de la PAOT](#). Estas disposiciones legales se complementan con los capítulos III y IV del [Reglamento de la Ley](#).

Los procedimientos de la PAOT se rigen, según lo dispuesto en el artículo 19 de su Ley Orgánica, por los principios de simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad, a fin de salvaguardar el interés de las personas por defender y proteger su derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

Según lo dispuesto por su [Ley Orgánica](#), la actuación de la PAOT puede iniciarse por: a) la presentación de una denuncia por la parte interesada, y b) de oficio, cuando el Procurador así lo determine; lo que permite suplir la falta de interés jurídico del denunciante.

Cabe hacer mención que la PAOT también puede actuar con base a denuncias consignadas en los medios de comunicación, en casos de especial relevancia ambiental y del ordenamiento territorial.

GRÁFICO 1.1
PAOT. Flujo de atención de la Denuncia



FUENTE: PAOT-D. F.

Las etapas en el proceso de atención de las denuncias son:

Presentación y recepción de las denuncias:

Se rige por lo dispuesto en los artículos 21 a 24 de la [Ley Orgánica de la PAOT](#), y los artículos 20 a 23 del [Reglamento de su Ley](#); aplicándose de manera supletoria lo establecido en la [Ley Ambiental del Distrito Federal](#) y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Según lo dispuesto por la legislación, toda persona puede denunciar ante la PAOT hechos, actos u omisiones que impliquen o puedan implicar violaciones o incumplimiento o falta de aplicación de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial del Distrito Federal.

CUADRO 1.3

Criterios para la presentación de denuncias ambientales y del ordenamiento territorial ante la PAOT

Las denuncias deben presentarse en forma escrita con firma o huella digital y datos de identificación oficial; en casos urgentes o cuando el denunciante no pueda escribir o sea menor de edad, podrán presentarse denuncias de manera oral o por cualquier medio de comunicación electrónica.

Las denuncias deben ratificarse por escrito dentro de los tres días hábiles siguientes a su presentación. La denuncia deberá cumplir con los siguientes requisitos:

1. Dirigida a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal;
2. Nombre o razón social, domicilio y teléfono, en su caso, del denunciante;
3. Descripción clara y sucinta de los actos, hechos, omisiones y razones en los que se apoye la petición que se formule;
4. Datos que permitan identificar a la persona o autoridad causante de la irregularidad;
5. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante;
6. El lugar, la fecha y la firma del interesado o, en su caso, la de su representante legal.

FUENTE: Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D. F.

Una vez recibida la denuncia, se evalúa que el contenido de la misma sea claro, y si cumple con los requisitos para su presentación; en caso contrario se realizará una prevención.

La Coordinación de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias de la PAOT cuenta con las atribuciones para realizar la recepción, registro y turno de las denuncias hacia una de las dos Subprocuradurías de la entidad.

La admisión de la denuncia:

Si la denuncia se considera presentada, la PAOT acordará sobre su admisión en un término no mayor a diez días a partir de la ratificación de la misma, sin contar el período de la prevención, en caso de que éste se haya dado.

La evaluación de admisión de una denuncia tiene por objeto determinar si los hechos denunciados son de competencia de la PAOT; en caso contrario se notificarán las razones del rechazo al denunciante, según lo dispuesto en el artículo 24 de la [Ley Orgánica de la PAOT](#).

Cabe señalar que para el ejercicio de las funciones de la entidad, se ha asumido que la admisión de la denuncia supone su radicación en alguna de las Subprocuradurías de la PAOT.

Según lo dispuesto por la [Ley Orgánica de la PAOT](#) y su [Reglamento](#), para la investigación de la denuncia se contará con un plazo de 30 días hábiles a partir de su admisión, en los casos en que no esté contenida a otras autoridades la(s) visita(s) de verificación.

La investigación de la denuncia:

Una vez admitida la denuncia, la PAOT debe ponerla en conocimiento de la autoridad señalada como presunta responsable, solicitando los informes escritos necesarios sobre los actos u omisiones que se les atribuyan en la denuncia. La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoya, así como el retraso injustificado en su presentación, hará presumir como ciertos los hechos materia de la denuncia, salvo prueba en contrario.

La autoridad requerida cuenta con un plazo de seis días hábiles, contados a partir de que la autoridad reciba el requerimiento por escrito. Si a juicio de la Procuraduría la situación es urgente, dicho plazo podrá reducirse.

La PAOT podrá realizar visitas de verificación en situaciones de emergencia, o cuando exista denuncia presentada y ratificada ante la Procuraduría, a efecto de determinar la existencia o no de la infracción; y dictar las resoluciones correspondientes. Si de los hechos señalados en la denuncia se desprende que corresponde a otra autoridad llevar a cabo los actos de verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental, la PAOT le solicitará que efectúe las diligencias necesarias.

El desahogo de pruebas:

La Procuraduría podrá allegarse y desahogar todo tipo de pruebas que resulten indispensables para el mejor conocimiento de los hechos, acción que puede realizarse a lo largo de todo el proceso de investigación de la denuncia.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la PAOT establece reglas para la valoración de las pruebas generadas durante la investigación, sea por iniciativa de las partes o por iniciativa de la Procuraduría. El artículo 35 del [Reglamento](#), dispone que la PAOT deberá valorar las pruebas *"en su conjunto de acuerdo con los principios de la lógica, la experiencia y de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos denunciados o reclamados"*.

Este criterio de valoración trata de eliminar la posibilidad de arbitrariedad en la apreciación de las pruebas, en la medida de que ellas no pueden ser evaluadas de manera aislada o con exclusión de algunas, atendiendo las reglas que provienen de la lógica y de la experiencia.

La conciliación:

El procedimiento de la PAOT incorpora un elemento adicional a la atención de la denuncia ciudadana: *el acuerdo de conciliación*. Esta opción se genera con base al cumplimiento de su atribución de *"promover y procurar la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados de la aplicación de las leyes, reglamentos, normatividad, programas y otros ordenamientos aplicables en materia ambiental y del ordenamiento territorial"*, dispuesto en el artículo 5° de su Ley Orgánica.

En función de las características específicas de la denuncia, la PAOT puede proponer una audiencia de conciliación⁵. Si esto ocurriera, la conciliación puede concluir el trámite de la denuncia, en caso contrario se continuará con la investigación y trámite de la misma.

La emisión de Resoluciones, Recomendaciones y Sugerencias:

Al finalizar la investigación, la Procuraduría debe emitir una resolución. Esta resolución puede concluir que no hubo violación o incumplimiento de las disposiciones ambientales o del ordenamiento territorial del Distrito Federal o, en caso contrario, emitir una Recomendación y/o una Sugerencia.

El artículo 31 de la [Ley Orgánica de la PAOT](#) establece la procedencia de emitir una Recomendación o Sugerencia, cuando de los hechos investigados resulte que actos u omisiones de alguna autoridad han puesto en peligro *"la salvaguarda del legítimo interés del derecho a gozar de un ambiente adecuado para el desarrollo, salud y bienestar de toda persona"* y, asimismo, *"cuando se contravengan disposiciones legales del ordenamiento territorial"*.

Las Recomendaciones tienen el propósito de promover el cumplimiento de la legislación, así como la ejecución de las acciones procedentes derivadas de la falta de aplicación o incumplimiento de la [Ley Ambiental del Distrito Federal](#) y del Título Cuarto de la [Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal](#).

⁵ La conciliación procede de la legislación ambiental, y reconoce que cuando una denuncia no implica violaciones a la normatividad, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, se puede atender un procedimiento de conciliación.

Las Sugerencias tienen la finalidad de perfeccionar procedimientos, recursos, iniciativas de ley, propuestas legislativas relacionadas con la protección del ambiente y el ordenamiento territorial.

El artículo 33 de la [Ley Orgánica](#) señala que la Recomendación o Sugerencia debe contener: a) la narración sucinta de los hechos origen de la denuncia; b) la descripción de la situación jurídica general en la que encuadre la conducta de la autoridad responsable; c) las observaciones, pruebas y razonamientos jurídicos en que se soporte la violación; y d) el señalamiento de las acciones concretas que se solicita a la autoridad llevar a cabo para observar la aplicación correcta de la legislación vigente en materia ambiental y del ordenamiento territorial, respecto del caso en cuestión.

En consecuencia, la emisión de Recomendaciones por parte de la PAOT se fundamenta, exclusivamente, en la documentación y pruebas que obran en el expediente de la denuncia en cuestión, o de la actuación de oficio.

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

Es necesario destacar que las Recomendaciones que emita la Procuraduría no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder conforme a los ordenamientos aplicables, ni suspenden o interrumpen sus plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad.

La conclusión del trámite de la denuncia:

La [Ley Orgánica de la PAOT](#), en su artículo 27, dispone las causas que concluyen un trámite de denuncia:

- a) Conciliación de intereses entre las partes.
- b) Respuesta al denunciante por parte de la dependencia, entidad, autoridad judicial, o en su caso el Poder Legislativo. Este supuesto se aplica cuando la denuncia es motivada por el retardo en la respuesta al denunciante, cualquiera que sea esta.
- c) Emisión de resolución e informe al denunciante.

- d) Desistimiento del denunciante.
- e) La emisión, y en su caso, la publicación de la Recomendación respectiva.

Adicionalmente, la PAOT podrá optar por la presentación de denuncias penales o administrativas en los casos que se compruebe el incumplimiento de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial.

El seguimiento de las Recomendaciones y Sugerencias:

Una vez aceptada la Recomendación por parte de la autoridad observada, la PAOT debe dar seguimiento a las medidas recomendadas, pudiendo hacerlas públicas, mediante su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Si del seguimiento que se haga resulta que las Recomendaciones o Sugerencias no han sido cumplidas, total o parcialmente, la PAOT puede señalar dicho incumplimiento y, en su caso, hacer públicas las omisiones que se hubieran presentado.

En caso de que se reiteraran las violaciones o incumplimientos sobre los cuales han versado las Recomendaciones o Sugerencias, la PAOT podría iniciar, incluso de oficio, nuevos procedimientos de atención.