

## 6. Valoración de conjunto

Durante su primer año de actividades la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal alcanzó la implantación institucional y la dotación de los medios de operación, e inició las actividades sustantivas de atención a las denuncias sobre incumplimientos de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial.

En cuanto a la **implantación institucional**, en este primer año la PAOT completó su reglamentación y regulación, normalizó el funcionamiento de sus instancias de gobierno, diseñó y puso en marcha los procesos y los procedimientos de trabajo, formuló y aprobó la estructura orgánica y estableció los vínculos requeridos con otras instituciones y con la sociedad.

Por lo que se refiere a los **medios de operación**, la PAOT completó la primera etapa del reclutamiento de personal, realizó la dotación del inmueble y de mobiliario, adquirió el equipamiento para el procesamiento de información y comunicaciones y en general se allegó la infraestructura básica para iniciar funciones.

Y en lo que atañe al **inicio de actividades**, la PAOT atendió y resolvió las denuncias que le fueron presentadas, generando las primeras recomendaciones públicas y otras resoluciones, y llevó a cabo las actividades de asesoría, difusión y orientación que resultaron posibles, además de otras tareas de apoyo al mejoramiento de la legislación, la reglamentación y la normatividad ambiental y territorial del Distrito Federal.

A pesar de que fue un proceso accidentado en la gestión ante las autoridades centrales y con considerables retrasos, la PAOT logró durante 2002 implantarse exitosamente como una institución bien diseñada, dotada de los medios básicos para su funcionamiento inicial y operada por un equipo de servidores públicos capacitados para atender denuncias ciudadanas y actuaciones de oficio. Este resultado fue posible en buena medida gracias al apoyo y orientación de su Consejo de Gobierno.

Se trata apenas, sin embargo, de la primera etapa de un desarrollo institucional que deberá mantenerse como un proceso continuo, pues la magnitud de sus responsabilidades obliga a la PAOT a desarrollar permanentemente las capacidades de atención a la ciudadanía. En esta primera etapa, las dificultades más notorias tuvieron relación con la baja capacidad de difusión y comunicación social, así como de asesoría y orientación a la población, lo cual repercutió directamente en el número de denuncias presentadas. Es de esperarse que en la medida que los servicios de la PAOT sean más conocidos, el flujo de denuncias ambientales tome un ritmo consistente con la gravedad de los problemas ambientales y territoriales que padece el Distrito Federal.

---

Ya en este primer año de actividades se pusieron a prueba las bondades y limitaciones del marco que regula directamente a la PAOT, es decir, su Ley Orgánica. La creación de esta institución fue el resultado de una evolución ambiental y urbana que ha dotado a la sociedad de una instancia específica para vigilar el cumplimiento de la legislación en esos campos, defendiendo de ese modo el derecho a una ciudad más sana y ordenada. Por ello la creación de la PAOT debe ser ubicada dentro del proceso de fortalecimiento de la gestión ambiental que se ha presentado en México en los últimos años, tanto en el nivel federal como en diversas entidades federativas, incluyendo, por supuesto al Distrito Federal, lo cual incluye actos no sólo de las autoridades, sino también de la sociedad.

Los cambios en la manera de asumir la gestión ambiental tienen su manifestación en el sistema jurídico. Las sociedades modernas se construyen a partir de lo que se denomina un Estado de Derecho, cuyos rasgos medulares son: el imperio de la ley, la división de poderes, la legalidad de los actos de la administración y la garantía de los derechos y libertades fundamentales de los hombres.

En este sentido, resulta fundamental para cualquier orden de gobierno contar con un marco jurídico sólido, completo y actualizado para cumplir de manera eficaz y eficiente con las responsabilidades y funciones que de acuerdo con la ley le corresponden y que propicie que los individuos que integran la sociedad realicen sus actos en congruencia con ese marco.

Incorporar en los ordenamientos jurídicos instituciones, categorías, consideraciones técnicas, principios, herramientas y mecanismos para prevenir o corregir los efectos adversos al medio ambiente y a los recursos naturales generados en procesos productivos y de consumo, permite fortalecer la gestión ambiental y por supuesto el Estado de Derecho.

Derivado de la preocupación de la sociedad por detener y revertir procesos que deterioran el medio ambiente, el agotamiento de los recursos naturales y afectaciones a las personas y sus bienes, en las últimas tres décadas, tanto en México como en otros países y regiones del mundo, se han presentado cambios en las instituciones y en los marcos jurídicos, dirigidos a reforzar las herramientas y mecanismos para enfrentar la problemática ambiental.

En particular, el proceso para actualizar nuestra legislación ambiental y las instancias y organismos encargados de su aplicación, (incluida la creación de la PAOT) ha estado orientado por la incorporación del principio del desarrollo sustentable, por el esfuerzo de formalizar o juridificar los aspectos fundamentales de la gestión ambiental, por descentralizar funciones a favor de los gobiernos locales, por fortalecer los instrumentos de política, y por la ampliación de los espacios de intervención ciudadana.

México y el Distrito Federal han experimentado innovaciones y reformas orientadas a responder a las demandas ambientales y urbanas de la ciudadanía, mediante la actualización de instituciones y categorías jurídicas y la creación o transformación de órganos encargados de la formulación y aplicación de la política ambiental, así como de la administración y procuración de justicia.

En relación con la atención de las demandas relativas al acceso a la justicia, destaca la creación y modernización en el país, de las instituciones dedicadas a la protección de los derechos humanos, como organismos públicos autónomos. En el caso de la administración y procuración de justicia, se han instaurado procesos de modernización del funcionamiento del poder judicial, tanto en el nivel federal como local, orientados a responder a la preocupación de la sociedad por contar con mejores herramientas para que las conductas que contravienen el orden jurídico, no queden impunes.

En el ámbito administrativo, se han creado órganos encargados de vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental; en las procuradurías de justicia encargadas de ejercer la función del ministerio público, se han establecido fiscalías especializadas en la atención de delitos ambientales.

En el campo de la protección de los derechos difusos, las comisiones de derechos humanos tienen atribuciones relacionadas con la investigación de hechos, actos u omisiones de servidores públicos que puedan ser consideradas como violatorias de derechos humanos, incluyendo la protección del medio ambiente.

En el caso del Distrito Federal, la creación de la Secretaría del Medio Ambiente, la expedición de la Ley Ambiental respectiva, la emisión del Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, la creación de la Unidad de Bosques Urbanos y Educación Ambiental, del Sistema de Aguas del Distrito Federal, la reestructuración de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural y, por supuesto, la creación de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, dan cuenta del proceso de cambio institucional que brevemente se ha reseñado.

La creación de la PAOT se relaciona, por una parte, con el fortalecimiento del Estado de Derecho, en virtud de que sus funciones están encaminadas a promover y vigilar el cumplimiento de disposiciones jurídicas específicas, y por otra parte, con el fortalecimiento de la gestión ambiental orientada hacia el desarrollo sustentable de la Ciudad de México. El reto de la PAOT es muy grande y por ello requiere contar con mejores condiciones para su funcionamiento.

Es por supuesto muy importante considerar que la creación de la PAOT se da, también, dentro de un proceso de apertura democrática en el Distrito Federal, iniciado en años anteriores y que ha llevado a que los habitantes de la Ciudad de México elijan

a los Diputados a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno y a los Jefes Delegacionales, entre otros aspectos. En este caso la reforma política ha implicado iniciar el rediseño del sistema jurídico y de las instituciones del Distrito Federal. Evidentemente este proceso aún continúa.

En virtud de que las acciones de la PAOT se orientan fundamentalmente a lograr la aplicación efectiva de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial, su creación viene a reforzar en el Distrito Federal los mecanismos de acceso a la justicia, en los ámbitos de actuación que le corresponden.

En efecto, la idea de la aplicación de la legislación se encuentra estrechamente vinculada al concepto de acceso a la justicia, en el sentido de que la gente pueda hacer efectivos sus derechos y/o resolver sus disputas, teniendo todos un acceso igual al sistema de justicia, y dando éste un resultado justo individual y socialmente. Y esto vale, por supuesto, para la justicia ambiental.

Aunque el concepto se utiliza, por lo general, en los casos de conflictos jurídicos entre partes que hacen necesaria la intervención de los tribunales de justicia, también se puede utilizar en los casos de conflictos jurídicos que suponen la aplicación de la legislación por las autoridades administrativas y que no implican, necesariamente, una contienda entre partes, esto es, en los casos de aplicación administrativa de la legislación.

Asimismo, cabe señalar que las acciones de aplicación de la ley que desarrolla la PAOT, están orientadas a tres objetivos fundamentales: propiciar el desarrollo sustentable de la ciudad, que se cumpla con el principio de legalidad y lograr la legitimidad social de sus acciones.

En el primero de los objetivos, la intención es hacer valer el principio precautorio en la gestión ambiental, lo que implica que se eviten, mitiguen, minimicen o compensen de manera directa e inmediata los efectos adversos que se generen o se pudieran generar sobre los ecosistemas y sus elementos, así como sobre el ambiente por la realización de determinadas obras o actividades. Además, en el caso de daños la estrategia es repararlos mediante el restablecimiento de las condiciones existentes antes de producirse el daño. En este caso se pretende, por ejemplo, que a través de las acciones de la PAOT se evite la ocupación ilícita de áreas de riesgo o de suelo de conservación, la emisión de ruido, contaminantes atmosféricos, la generación de residuos o la descarga de aguas residuales cuando afecten aire, agua, suelo, recursos naturales o la salud de la población o sus bienes, entre otros.

En el caso del cumplimiento del principio de legalidad, la actividad de la PAOT debe derivar del conjunto de disposiciones jurídicas que regulan su operación y

funcionamiento, la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente y la planeación y ordenación del territorio en el Distrito Federal.

Como se ha señalado anteriormente, el fortalecimiento del Estado de Derecho es una premisa fundamental en la creación de la PAOT y, por tanto, en su funcionamiento. Desafortunadamente la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial del Distrito Federal adolece de diversas insuficiencias, vacíos y contradicciones que paulatinamente deberán ser superados y que deben analizarse con el propósito de que la sociedad en su conjunto reconozca los límites de los alcances en la aplicación de la normatividad. De lo contrario, la cultura de la impunidad seguirá ganando terreno.

El tercer propósito fundamental que orienta las acciones de la PAOT, consiste en lograr el respaldo y aceptación de la sociedad en sus resultados, independientemente del sentido que éstos tengan. La Procuraduría debe ser capaz de transmitir a sus interlocutores los alcances de sus acciones; ya que en muchas ocasiones, las insuficiencias o vacíos del marco jurídico no permiten proteger de una manera adecuada determinados bienes o recursos que la sociedad espera que así sea y puede esperar de la PAOT, más de lo que puede hacer desde las reglas que regulan su operación y funcionamiento. Evidentemente, la PAOT deberá buscar por todos los medios que se cuente con un marco jurídico ambiental y territorial adecuado y que éste sea efectivamente aplicado.

A partir de las atribuciones y características que le corresponden a la PAOT, se puede afirmar que una de las principales ventajas, que a la vez es un reto para la institución, consiste en el apoyo de la sociedad en el ejercicio de sus funciones. En efecto, la creación de la PAOT es bien recibida y apoyada por los habitantes del Distrito Federal y por las propias autoridades involucradas en la gestión ambiental y urbana, en virtud de que constituye una respuesta a las demandas sociales para fortalecer el estado de derecho y para contar con herramientas que permitan a las personas proteger su derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, con todo lo que ello implica. Por ello, se debe tener claro el alcance de las atribuciones de la PAOT, a fin de que no se generen expectativas que no correspondan con la realidad y que pudieran generar frustración o desaliento en la sociedad y en los integrantes de la propia institución.

Las acciones de promoción y cumplimiento de la normatividad ambiental y territorial por parte de la PAOT, tendrán sentido, en tanto se actualicen al mismo tiempo los tres propósitos antes señalados, es decir, cuando en la atención de uno o más asuntos en particular, se propicie la sustentabilidad de la ciudad, se cumpla el principio de legalidad y se logre la legitimación de los sectores sociales involucrados.

Otra de las ventajas con que cuenta la PAOT para cumplir con su función, consiste en la necesaria vinculación que en el ejercicio de sus atribuciones debe realizar entre las acciones encaminadas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y las relativas a la planeación de los asentamientos humanos y a la regulación del ordenamiento territorial. Es indudable que uno de los aspectos más importantes que se generan con la creación de la PAOT, es la atención de problemáticas específicas de la ciudad, a partir de dos perspectivas: la ambiental y la territorial, que implica la aplicación conjunta de disposiciones jurídicas en ambas materias.

Desafortunadamente existe una desvinculación entre la gestión ambiental y la urbana o territorial, de algunas de sus regulaciones, instrumentos y mecanismos de control. Lo anterior se puede ejemplificar con el ordenamiento ecológico del territorio frente a los instrumentos de planeación de los asentamientos humanos, ya que por una parte, el primero privilegia la preservación de los ecosistemas y sus elementos y tiene una visión negativa de los procesos de urbanización, y los segundos no reconocen plenamente el valor que para la ciudad representa el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que sobre ella inciden.

Lo mismo puede decirse de las reivindicaciones sociales, ya que en muchas ocasiones la demanda por un ambiente sano no se le relaciona con la calidad de vida en la ciudad, o en el caso del derecho a la vivienda, como el derecho a vivir en un lugar seguro, pocas veces se le relaciona con el derecho al medio ambiente adecuado o como un derecho humano. En consecuencia no es difícil observar cómo las demandas de la sociedad en estos campos, muchas veces se presentan por separado, e incluso pueden aparecer como opuestas entre sí.

Es para la PAOT una ventaja y un reto que en el ejercicio de sus atribuciones debe tomar en cuenta tanto consideraciones ambientales como del ordenamiento territorial, con lo que al mismo tiempo que podrá dar una respuesta más integral a las peticiones y requerimientos que se le formulen, propiciará el acercamiento de las gestiones ambiental y urbana. Es decir, la PAOT podrá incidir en que en el marco del desarrollo sustentable de la Ciudad se acerquen ambas gestiones.

Como se podrá observar de lo hasta aquí señalado, el desafío de la PAOT es muy grande, ya que su operación y funcionamiento están estrechamente vinculados con el fortalecimiento del estado de derecho, lograr la sustentabilidad de la ciudad, hacer valer la participación social en la gestión ambiental y en el ordenamiento territorial, y, en suma, garantizar la protección del derecho de los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un medio ambiente y un desarrollo urbano adecuados para su desarrollo, salud y bienestar, lo que al mismo tiempo significa gozar del derecho a una ciudad sustentable.

---

En esta dirección, la PAOT ha pasado apenas por su primera etapa, en la que se ha implantado institucionalmente, se ha dotado de los elementos operativos y ha iniciado el cumplimiento de sus funciones sustantivas. A partir de 2003 la Procuraduría tendrá la oportunidad de fortalecerse y consolidarse, en una dirección que le permita proteger con efectividad los derechos ambientales y territoriales de los habitantes del Distrito Federal. La experiencia de esta nueva etapa pondrá a prueba su naturaleza jurídica, en particular en lo que se refiere a la autonomía, sus atribuciones y su estructura orgánica, y a partir de ello podrán revisarse las alternativas de reforma institucional.