



DOCUMENTO DE TRABAJO.

REVISIÓN DE LA PROBLEMÁTICA QUE ENFRENTA LA PAOT COMO AUTORIDAD AMBIENTAL



DOCUMENTO DE TRABAJO.

REVISIÓN DE LA PROBLEMÁTICA QUE ENFRENTA LA PAOT COMO AUTORIDAD AMBIENTAL

Introducción:

Este documento corresponde a una versión ampliada de los materiales de trabajo generados de la reunión de trabajo para el análisis de los principales problemas detectados en la atención de denuncias por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, realizada el pasado 25 de abril del presente año en las instalaciones de este organismo.

En esta versión se incorporan ideas que aun deben ser discutidas y consensadas entre los integrantes de la PAOT, y su presentación es de carácter preliminar. Sin embargo, por la importancia de las aportaciones, se incorporan para su lectura y análisis, dando paso a reuniones de trabajo subsecuentes.

Esta versión se integra bajo la siguiente estructura.

- I. Consideraciones Básicas
- II. Los principales problemas en la atención de denuncias
- III. Elementos a considerar para el rediseño institucional de la Procuraduría.
- IV. Perspectivas de la PAOT
- V. Escenarios para el fortalecimiento de la PAOT.

I. Consideraciones básicas.

A partir de las experiencias que se han generado con el funcionamiento de la PAOT y de acuerdo al estado que guarda la normatividad que establece su marco de operación, y con el propósito de fortalecer en el Distrito Federal los mecanismos de acceso a la justicia en materias ambiental y urbana, al corto plazo se deberían realizar ajustes tanto a las reglas de operación y funcionamiento de la PAOT, como al marco jurídico e institucional que regula las gestiones ambiental y urbana. Para ello, es fundamental que sean tomadas en cuenta y analizadas a detalle, por lo menos, las siguientes consideraciones fundamentales:

Naturaleza jurídica de la PAOT.- La Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, le asigna a ésta el carácter de organismo descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con autonomía operativa y financiera para el ejercicio de sus funciones. La iniciativa que sobre el particular envió a la Asamblea Legislativa la entonces Titular del Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal, proponía a la PAOT como un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Medio Ambiente.

Seguramente la decisión de otorgarle a la PAOT el carácter de organismo descentralizado, y no el de órgano desconcentrado, se debió a la intención de otorgarle el mayor grado de *autonomía* en el ejercicio de sus funciones.

En los últimos años se ha suscitado un debate en relación con la “autonomía” de los organismos encargados de vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental. A nivel federal, por lo menos desde 1995 se han presentado discusiones en torno a la necesidad de convertir a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) en una instancia “autónoma” de las Dependencias del Poder Ejecutivo, bajo el argumento de que no puede actuar como juez y parte, en los casos en donde el propio gobierno es responsable del cumplimiento de la normatividad ambiental y en donde podría llegar a convertirse en infractor él mismo, o de que la unida administrativa encargada de emitir los permisos o autorizaciones no debe tener al mismo tiempo la vigilancia de su cumplimiento.

En el caso de la PAOT, tanto la iniciativa enviada al órgano legislativo del Distrito Federal, como en el dictamen en el que se fundamenta la expedición su Ley Orgánica, se plantean argumentos similares. En ambos casos se señala que “con la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial se pretende un mejor equilibrio

entre las autoridades encargadas de emitir normas y las encargadas de vigilar el cumplimiento de las leyes, evitando con ello que una sola autoridad se convierta en juez y parte.”

En relación con la necesidad de otorgar “*autonomía*” a los organismos administrativos encargados de vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial, el aspecto más importante a considerar se refiere al alcance de sus atribuciones. En efecto, si se trata de órganos cuyas funciones están relacionadas con el ejercicio de actos de autoridad, con la instauración de procedimientos de verificación a través de los cuales se pueden determinar infracciones a normatividad específica e imponer las sanciones administrativas, el grado de autonomía debe ser tal que permita distinguir entre las unidades administrativas encargadas de emitir normas y otorgar permisos, licencias o autorizaciones, de aquéllas que vigilen su cumplimiento, pero siempre dentro de la estructura de la administración pública.

En estos casos, la promoción y vigilancia del cumplimiento de la normatividad forma parte de las políticas públicas del nivel de gobierno de que se trate, el cual es responsable de los alcances de esas acciones. En el caso que nos ocupa es el Gobierno del Distrito Federal, a través de las unidades administrativas que integran la correspondiente administración pública, el responsable de formular, ejecutar y evaluar la política dirigida a la aplicación de la ley; en caso de que ello no suceda así o cuando dicha función se ejerce de manera deficiente, el responsable ante la sociedad es él.

Por ello, es conveniente que los organismos encargados de sancionar administrativamente el incumplimiento de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial se ubiquen dentro de la administración pública de que se trate, y sean diferentes de aquéllos encargados de formular normas o expedir algún tipo de autorización, justamente con el propósito de evitar conflictos en el ejercicio de funciones. Bajo este supuesto se pueden crear organismos desconcentrados o descentralizados.

De acuerdo con lo anterior, si la PAOT tuviera como función principal la verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial, mediante la instauración y desahogo de procedimientos administrativos y la imposición de las medidas de seguridad y sanciones respectivas, es claro que lo conveniente es que se le debería ubicar como una unidad administrativa de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, de acuerdo con su Ley Orgánica, la PAOT sólo puede ejercer esas atribuciones en dos supuestos: en casos de emergencia y

cuando esas funciones no estén asignadas a otra dependencia, lo que hace en los hechos muy poco probable que se puedan llevar a cabo ese tipo de acciones.

Por otro lado, si las funciones para promover y vigilar en cumplimiento de la normatividad ambiental se realizan desde la perspectiva de un *ombudsman*, el grado de autonomía del organismo debe ser mayor, en virtud de que sus actos están dirigidos fundamentalmente a propiciar que las autoridades competentes apliquen efectivamente la ley, para evitar violaciones o incumplimiento de determinadas disposiciones jurídicas o para que se impongan las medidas y sanciones que correspondan en el caso de que se actualicen dichas violaciones o incumplimientos. Tal es el caso de las comisiones de derechos humanos a las cuales en los últimos años se les ha asignado el carácter de organismos públicos autónomos, ubicándolos fuera de la administración pública.

En el caso de la PAOT, las atribuciones que se le otorgan se encuentran orientadas fundamentalmente a atender las denuncias que le presenten los habitantes del Distrito Federal por actos, hechos u omisiones que constituyan o puedan constituir violaciones, incumplimientos o falta de aplicación de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial vigente en la Entidad; iniciar investigaciones de oficio en esos mismos supuestos; conciliar intereses entre particulares y entre estos y autoridades; emitir recomendaciones y sugerencias.

Es decir, la organización y el funcionamiento de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, tal y como está diseñada desde su Ley Orgánica, se orienta fundamentalmente a la promoción y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial desde la perspectiva de un *ombudsman*, de un organismo cuyas resoluciones dan cuenta del cumplimiento o no de esa normatividad o de su falta de aplicación, tanto por parte de autoridades como de particulares, sin que las partes involucradas estén obligadas a cumplir con las determinaciones que al respecto emita. Sin embargo, a pesar de que su Ley Orgánica le asigna “autonomía operativa y financiera para el ejercicio de sus funciones”, la PAOT se estructura como los demás organismos descentralizados de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, por lo que esa *autonomía* se debe ubicar en relación con los órganos centralizados de la propia administración pública, quienes carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios.

En la lógica de la organización de la administración pública, en el caso de los organismos descentralizados lo que se busca es que cuenten con una estructura y reglas de operación que les permitan cumplir adecuadamente con sus funciones, regularmente operativas, pero sin dejar de estar sujetos a los mecanismos de

planeación, control y evaluación propias de la administración pública, como pudiera ser el caso del Sistema de Transporte Colectivo o el Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

De acuerdo con lo previsto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los organismos descentralizados, como parte de la administración pública paraestatal, tienen por objeto la realización de actividades prioritarias (consideradas como tales por leyes específicas), la generación de bienes y la prestación de servicios públicos o sociales prioritarios para el funcionamiento de la ciudad y la satisfacción de necesidades colectivas, así como el auxilio operativo en el ejercicio de funciones técnicas o tecnológicas del Jefe de Gobierno.

Asignar a la PAOT *autonomía* en tanto organismo descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, no implica dotarla de condiciones propicias para que a través de su funcionamiento pueda promover ante las autoridades competentes la aplicación efectiva de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial.

Lo anterior se observa claramente en la integración de su Consejo de Gobierno, el cual está formado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los representantes de cuatro Dependencias de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal (Secretarías de Medio Ambiente, Obras y Servicios, Desarrollo Urbano y Vivienda y Transporte y Vialidad) y cuatro consejeros ciudadanos. Ese Consejo, como órgano rector de la PAOT, tiene entre sus facultades las de aprobar el proyecto de presupuesto de egresos y los programas correspondientes, los manuales de organización y de procedimientos, su reglamento interno y en general todas aquellas cuestiones que se relacionen con su organización operación.

De acuerdo con ello, resulta que al asignarle a la PAOT *autonomía* como organismo descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, las dependencias que pudieran ser potencialmente infractoras de la normatividad competencia de la PAOT y que están encargadas de aplicar esa normatividad, son quienes tienen la facultad de aprobar las reglas para su funcionamiento. Hasta el momento afortunadamente no se ha presentado ninguna circunstancia que pudiera afectar las actividades de la PAOT; sin embargo, el diseño institucional no garantiza que en un futuro pudiera presentarse una situación parecida.

De acuerdo con lo anterior, resulta claro que es necesario revisar si a partir de la naturaleza jurídica que su Ley Orgánica le asigna a la PAOT, es posible que ésta cumpla adecuadamente con la función que le corresponde.

Atribuciones de la PAOT. Dentro de las atribuciones que se le otorgan a la Procuraduría, se encuentran las relativas a la atención de las denuncias que le presenten los habitantes del Distrito Federal por actos, hechos u omisiones que constituyan o puedan constituir violaciones, incumplimientos o falta de aplicación de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial vigente en la Entidad; iniciar investigaciones de oficio en esos mismos supuestos; conciliar intereses entre particulares y entre estos y autoridades; emitir recomendaciones y sugerencias; así como llevar a cabo actos de inspección en situaciones de emergencias o cuando esa atribución no esté asignada a otra autoridad. Asimismo, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, tiene la posibilidad de coadyuvar con otras dependencias y entidades, a promover y vigilar el cumplimiento de la legislación de su competencia, mediante la realización de dictámenes y peritajes o la presentación de denuncias ante otras autoridades.

Del conjunto de atribuciones que le corresponden a la PAOT, parecería que al mismo tiempo le corresponden el carácter de un *ombudsman*, autoridad sancionadora y defensor público de los derechos ambientales. Sin embargo, como se ha podido observar con anterioridad, la principal función de la institución consiste en atender las denuncias que le presenten los habitantes del Distrito Federal, con el propósito de que las autoridades competentes apliquen la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial que corresponda.

Es decir, la PAOT actúa principalmente a partir de su carácter de *ombudsman*, ya que, por un lado, los supuestos para que pueda ejercer actos de autoridad (en casos de emergencia y cuando la facultad no esté asignada a otra autoridad) es muy difícil que en los hechos se puedan actualizar, y por otro lado, su carácter de defensor público ante instancias jurisdiccionales no está previsto.

De ahí la necesidad de establecer con toda claridad los alcances de las acciones de la PAOT, con el propósito de dejar perfectamente establecido su ámbito de actuación y evitar en otras autoridades o en los habitantes del Distrito Federal expectativas que no correspondan con las atribuciones que efectivamente puede ejercer la institución.

Además, aún en el caso de la atención de denuncias ciudadanas en las materias que le corresponden, la legislación del Distrito Federal confiere a otras autoridades y órganos funciones similares o equivalente, como es el caso de la Procuraduría Social del Distrito Federal, las Secretarías de Medio Ambiente y de Desarrollo Urbano y Vivienda, las Delegaciones Políticas y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal e incluso el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Si bien

es cierto que en algunos casos el problema se resuelve con la debida coordinación, en otros, la normatividad es tan inconsistente que no permite establecer con toda claridad los ámbitos de competencia de las distintas unidades administrativas involucradas.

Estructura orgánica de la PAOT. Según su Ley Orgánica, la PAOT se integra por: el Consejo de Gobierno, el Procurador, las Subprocuradurías de Protección Ambiental y de Ordenamiento Territorial y las unidades administrativas que se establezcan en el Reglamento Interno. Las facultades que corresponden a esos órganos y unidades administrativas, son las que “tradicionalmente” corresponden a las entidades de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal, considerando unas cuantas especificidades y por supuesto las materias que corresponden a la propia Procuraduría.

En relación con la estructura de la PAOT, además de lo ya señalado con anterioridad respecto de la participación de diversas dependencias del Gobierno del Distrito Federal en su Consejo de Gobierno, es importante destacar la participación en el órgano rector de la Procuraduría de cuatro consejeros ciudadanos. La Ley Orgánica de la PAOT prevé que en el Consejo de Gobierno, además del Jefe de Gobierno o la persona que él designe y los representantes de las Secretarías de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras y Servicios y Transporte y Vialidad, participarán cuatro ciudadanos mexicanos que gocen de buena reputación y que cuenten con conocimientos y experiencia comprobadas en las funciones de la Procuraduría.

Es indudable que la participación de representantes de la sociedad civil en los órganos de gobierno de una instancia como la PAOT es muy importante, en virtud de que sus acciones se relacionan fundamentalmente con la protección de derechos reconocidos en disposiciones jurídicas de orden público e interés social. Por ello la intervención de representantes sociales en la formulación, desarrollo y evaluación de los programas y actividades de la PAOT, permite fortalecer el cumplimiento de los propósitos considerados en la creación de la institución.

Desafortunadamente, en el caso de la PAOT, la participación de los consejeros ciudadanos se lleva a cabo en un Consejo de Gobierno cuyas actividades se dirigen fundamentalmente a la toma de decisiones sobre la organización y funcionamiento de la PAOT desde la perspectiva de la administración pública paraestatal. Como se recordará las principales atribuciones de ese órgano consisten en aprobar el proyecto de presupuesto de egresos y los programas correspondientes, los manuales de organización y de procedimientos, su reglamento interno y en general todas aquellas cuestiones que se relacionen con su organización y operación.

En ese sentido, es muy importante que la estructura orgánica de la Procuraduría considere espacios en donde la participación ciudadana tenga una mayor incidencia en las actividades sustantivas que desarrolla para promover y verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial vigente en el Distrito Federal. En este caso los órganos dentro de los que se da la participación de representantes de la sociedad deberían contar con funciones consultivas, propositivas, de difusión y evaluación, entre otras.

Alcance de las acciones de la PAOT. Es indudable que uno de los aspectos fundamentales a considerar en la revisión de las reglas de operación y funcionamiento de la PAOT es el que se refiere a la orientación de sus acciones. Cualquiera que sea el objetivo y su naturaleza jurídica, la Procuraduría deberá llevar a cabo sus tareas buscando promover y propiciar la atención de los problemas estructurales de la Ciudad, desde la perspectiva ambiental y territorial.

En efecto, la actuación de la PAOT se deberá sumar a la de otras autoridades federales y locales que busquen detener y revertir los procesos de deterioro ambiental en el Distrito Federal y propiciar la sustentabilidad del Distrito Federal. Así, aspectos como la disposición, utilización y contaminación del agua; la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo conservación, barrancas y áreas naturales y de valor ambiental; la generación y manejo de residuos; la contaminación del agua, suelo y aire; el control del proceso de urbanización, entre otros aspectos, deberán constituir un referente permanente de trabajo en la institución.

Además, las acciones de la PAOT deberán atender la problemática que los habitantes de la entidad federativa perciben y en muchos casos sufren en relación con el incumplimiento de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial vigente en el Distrito Federal. Problemáticas asociadas a la emisión de ruido y otros contaminantes, la afectación de áreas verdes, el derribo, corte o tala de árboles, la violación a los usos del suelo establecidos en los programas de desarrollo urbano, también deberán formar parte de los asuntos que cotidianamente conozca la PAOT.

Es decir, a partir de su operación y funcionamiento, la PAOT podría incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, desde dos perspectivas: una integral relativa al estado general en materia ambiental y territorial y otra específica, relativa a los espacios en donde las personas desarrollan cotidianamente sus actividades.

Aplicación efectiva de la ley. El rediseño de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, acompañado de modificaciones a la normatividad de su

competencia, debe buscar reforzar los mecanismos necesarios para lograr una aplicación efectiva de la legislación ambiental y territorial en nuestra entidad federativa. En este caso se aprovecharía la oportunidad de revisar los esquemas mediante los cuales se realiza la formulación, instrumentación y ejecución de la política ambiental y urbana; se expiden normas ambientales y otras disposiciones jurídicas reglamentarias; se otorgan permisos, licencias, autorizaciones y concesiones; en fin se revisarían de manera integral los aspectos de la gestión pública que inciden en una efectiva aplicación de la ley.

La revisión y ajuste del marco jurídico e institucional para la gestión ambiental y urbana, dentro de la que se inscribiría la redefinición de las funciones de la PAOT, deberá considerar, por lo menos, los siguientes aspectos:

- La distinción entre las autoridades ambientales que emiten normas y otorgan concesiones, autorizaciones y permisos, de aquéllas que llevan a cabo actos de verificación del cumplimiento de la normatividad respectiva.
- Incorporación de los principios precautorio, preventivo y quien contamina paga en los mecanismos de aplicación de la ley. En especial se pretendería prevenir, evitar, mitigar y compensar efectos adversos al ambiente y los recursos naturales, inhibir conductas que atenten contra el medio ambiente en su conjunto, imponer sanciones y llevar a cabo la restauración de los recursos que hubieran sido afectados por actividades ilícitas.

Puede afirmarse que uno de los propósitos de la revisión y adecuación del marco jurídico e institucional relativo a la gestión ambiental y urbana del Distrito Federal es abatir y acabar con la impunidad que se presenta en muchas conductas que implican o bien violaciones a la normatividad ambiental y urbana, o bien que afectan os recursos naturales y el medio ambiente en la propia entidad federativa.

Descentralización y coordinación. Evidentemente en la redefinición de los ámbitos de actuación de la PAOT, deberá buscarse un balance adecuado entre las diferentes autoridades que participan en la gestión ambiental, fundamentalmente de aquéllas que tendrían bajo su responsabilidad la realización de actos para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana.

Es muy importante que se determine con la mayor claridad posible, los ámbitos de actuación de cada una de las autoridades ambientales del Gobierno del Distrito Federal, a fin de que no se generen situaciones que obstaculicen una adecuada promoción y cumplimiento de la normatividad señalada. En este caso, resulta

importante considerar, además, la necesidad o no de que las autoridades que otorgan permisos, licencias y autorizaciones, sean las mismas que llevan a cabo los actos de verificación.

Además deberán preverse mecanismos de coordinación entre esas mismas autoridades, con el propósito de hacer más eficiente los esquemas de aplicación de la legislación ambiental y urbana.

Resultados de la Gestión de la PAOT. Con la información disponible al mes de junio de 2003, la PAOT identifica que la principal problemática detectada por la población corresponde a fenómenos de contaminación, principalmente por ruido, vibraciones y olores; así como la poda y derribo de árboles.

En menor medida la población es sensible a los problemas de invasión de áreas verdes o de valor ambiental y en el extremo de zonas de conservación. De igual forma la problemática asociada a la violación del uso de suelo, construcciones e impacto urbano no se hace presente de manera significativa en la opinión pública.

Sin embargo, con la publicación de la Ley de Aguas del Distrito Federal y la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal se prevé que la PAOT cuente con un mayor número de solicitudes asociado a estos rubros.

El número de denuncias presentadas a la PAOT aun no es significativo, debido -al menos-, a dos razones básicas: a) la reciente inserción de la Procuraduría (una actuación continua a partir del mes de julio-septiembre de 2002), b) el alto grado de dispersión de la denuncia entre diferentes ventanillas públicas, asociado a la informalidad en la presentación de las denuncias y a la falta de conocimiento de la población respecto al procedimiento de la Procuraduría para su atención.

Ante tal situación la PAOT ha reforzado su actuación en los campos de Actuaciones de Oficio (siete al corte del primer semestre de 2003) y el ofrecimiento de asesorías, y acciones de orientación y promoción ante otras instancias locales.

Respecto a la procedencia territorial de las denuncias presentadas a la PAOT durante su gestión (2002- primer semestre de 2003) se identifica que las delegaciones del centro de la Ciudad concentran el mayor número de denuncias.

De las ocho recomendaciones que hasta la fecha ha emitido la PAOT, siete de ellas han sido aceptadas por las autoridades a las que fueron dirigidas.

En términos generales, las autoridades requeridas atendieron las solicitudes de la PAOT en, al menos, el 70% de los casos a pesar de la brevedad del tiempo de respuesta requerido (seis días a partir de la recepción de la solicitud, con fundamento en las disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la PAOT).

Se destaca la buena aceptación por parte de las instituciones vinculadas con el ejercicio de la PAOT, y en términos generales la disponibilidad para brindar la información solicitada. La mayoría de las solicitudes se han dirigido a las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías del Medio Ambiente y de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal.

Por otro lado, al analizar los procedimientos que rigen las actividades de la Procuraduría, se destaca la existencia de disposiciones aparentemente contradictorias y confusas, así como lagunas y cuestiones de supletoriedad.

Lo deseable y lo posible. Sin lugar a dudas, un aspecto fundamental en el rediseño del esquema de fortalecimiento de la aplicación de la normatividad ambiental y urbana del Distrito Federal, es la determinación de lo que se puede hacer en este momento, tomando en cuenta los contextos político, económico, social, jurídico, en función de lo que necesita la gestión ambiental del Distrito Federal.

Si no se considera los recursos humanos, materiales y financieros suficientes para que la PAOT y otras autoridades estén en posibilidad de ejercer adecuadamente sus funciones, los resultados que podrían generarse, más que fortalecer los mecanismos de acceso a la justicia ambiental, pudiera significar un desaliento.

II. Los principales problemas en la atención de denuncias

- **Visitas de verificación en caso de emergencia**

No resulta totalmente claro a qué se refiere la Ley Orgánica de la PAOT con emergencia, toda vez que a pesar de que en materia ambiental se identifica emergencia con contingencia ambiental, en materia de ordenamiento territorial no existe ningún parámetro objetivo que nos indique a qué se refiere.

En este sentido, y debido a que no existe una definición de emergencia en la legislación en materia de ordenamiento territorial, esta facultad podría quedar acotada a la actuación de la PAOT en contingencias ambientales,

independientemente de que como organismo descentralizado, la PAOT se coordine con el resto de la administración pública para atender situaciones de emergencia civil, según lo dispuesto en la Ley de Protección Civil.

- **Imposición de sanciones como resultado de una visita de verificación:**

La imposición de sanciones tiene su origen en la iniciativa de LOPAOT original, toda vez que la Procuraduría no se concebía como un *ombudsman* ambiental, organismo descentralizado que emitiera recomendaciones libremente aceptadas por la autoridad; sino como un órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente con facultades de sanción y vigilancia.

- **Emisión de recomendaciones en materia territorial.**

Se ha llegado a cuestionar si la Procuraduría sólo puede emitir recomendaciones en materia de ordenamiento territorial respecto a la falta de aplicación o incumplimiento del Título Cuarto de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; o bien por el incumplimiento a toda la Ley, incluyendo las demás leyes y reglamentos que abarca la definición de legislación en materia ambiental y del ordenamiento territorial y la definición de ordenamiento territorial, contenidas en los artículos 2º fracción IV y V.

Se considera que la interpretación que debe darse a esa atribución es amplia, en el sentido de que la PAOT puede recomendar respecto de toda la legislación vigente en el Distrito Federal en materia ambiental y del ordenamiento territorial.

- **Emisión de recomendaciones ante las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y del Distrito Federal.**

Otro elemento a discusión corresponde a la emisión de recomendaciones por parte de la PAOT a autoridades federales, de otras entidades federativas o municipales, sin vulnerar su competencia

Según la interpretación de la PAOT podría realizarse esa función con base en lo dispuesto en su propia Ley Orgánica.

- **Formulación y validación de dictámenes técnicos y periciales.**

No está regulada la forma, ni los supuestos en los que la Procuraduría puede hacer uso de esta facultad, sin embargo de la interpretación del precepto, se infiere que la misma puede darse en el contexto de un juicio ya sea por una acción de reparación del daño o penal en el mismo sentido, pues tanto la Ley Ambiental como el Código Penal establecen la obligación de las autoridades ambientales de coadyuvar, formulando y validando estos dictámenes técnicos y periciales

Asimismo, estas tareas podrían darse en una investigación de oficio o con motivo de una denuncia, con fundamento en el artículo que faculta a la PAOT para allegarse de pruebas.

- **Promoción y procuración de la conciliación de intereses.**

Una de las discusiones internas en la PAOT se asocia a los casos, en que por su naturaleza, puede buscarse la conciliación. Se considera que ésta es viable cuando corresponde a un bien jurídico del que pueda disponer el particular.

Por otra parte debe analizarse si el ejercicio de la conciliación es un derecho de los particulares, o una facultad u obligación para la PAOT, en tanto que no existe consecuencia alguna si el particular no acude a la convocatoria de la PAOT para realizar la audiencia de conciliación.

Respecto a los plazos para realizar la conciliación, se destaca que el término para promover la audiencia de conciliación es muy breve, 8 días contados a partir de la radicación de la denuncia, por lo que en la práctica se ha hecho nugatoria la posibilidad de conciliar.

- **Marco de actuación para la investigaciones de oficio.**

Esta figura se encuentra insuficientemente regulada, pues gran parte de las disposiciones en que podrían fundarse las actuaciones de una investigación de oficio, hacen referencia al trámite de la denuncia.

- **Obligación de los funcionarios públicos de auxiliar a la PAOT en el desempeño de sus funciones.**

En este aspecto se presentan dos problemas: a) Se excluye a los órganos desconcentrados y a las entidades paraestatales (descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos), pues sólo habla de

dependencias, y b) No se distingue entre Administración Pública del Distrito Federal o Federal.

Suponiendo que se trata de toda la Administración Pública, se enfrenta la inconsistencia de que el legislador local no podría imponer obligaciones a servidores públicos federales.

- **Supletoriedad de la Ley de Procedimiento Administrativo**

Se considera que la LPADF sólo es supletoria en la presentación de la denuncia y en su caso para la realización de visitas de verificación.

- **Ratificación de la denuncia en un plazo de tres días.**

Algunos denunciantes han realizado la ratificación de sus denuncias al tiempo de presentarlas, para evitar estar regresando constantemente a la Procuraduría. Sin embargo, con esto se desvirtúa el propósito de la ratificación asociado a que la persona reflexione sobre lo que está denunciando y confirme la manifestación de voluntad emitida con anterioridad.

Se debe analizar cuál es la ratio legis de la ratificación y si realmente debe darse en todos los casos o sólo en casos excepcionales (cuando se haya presentado la denuncia de manera oral, en casos urgentes o por medios electrónicos).

- **Presentación de denuncias mediante un representante.**

SE considera que formas en que se acredita la representación no es del todo clara, sobre todo en tratándose de las personas físicas, pues se prevé la representación en comparecencia ante la autoridad competente, lo cual es ambiguo y puede llegar a pensarse que, incluso, la autoridad competente podría ser la Procuraduría, como sucede con otras autoridades como los jueces, secretarios de acuerdos, notificadores o actuarios, los registradores, etc., que tienen la misma facultad; sin embargo, la diferencia es que todas estas personas, conforme a las leyes que rigen esas materias, tienen fe pública, similar a los notarios y corredores y no así la Procuraduría.

- **Plazo para la atención de la denuncia.**

Es necesario definir si los 30 días que establece la ley sólo son para concluir la investigación, o bien, para resolver, toda vez que el artículo 83 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, establece que la Procuraduría dará contestación debidamente fundada y motivada a la denuncia en un plazo de 30 días hábiles.

- **Improcedencia de denuncias relativas a recomendaciones que emita la propia PAOT.**

Al respecto, es de destacarse que esta es la única causal de improcedencia de la PAOT y sólo es en el caso de que se hubiese concluido la investigación con una recomendación, toda vez que no incluye todas las demás formas de concluir el procedimiento previstas en el artículo 27 de la Ley

- **Conciliación**

En lo que se refiere a la conciliación, es necesario aclarar si ésta corresponde a un derecho de los particulares o una obligación de la PAOT para promoverla según la naturaleza de los casos.

Otro aspecto que no se encuentra regulado es el relativo al desistimiento, pues nuevamente se trataría de aquellos casos en los que se puede disponer del bien jurídicamente protegido. También es de explorarse la posibilidad abierta de que la Procuraduría continúe la investigación de manera.

III.- Elementos a considerar para el rediseño institucional de la Procuraduría.

En este apartado se retoman las consideraciones del estudio elaborado por el Dr. Raúl Brañes, denominado "Acceso a la Justicia Ambiental en el Distrito Federal y Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial" del cual se incluyen las ideas más importantes:

- 1) **La Ciudad de México requiere de un Ombudsman ambiental que colabore en la aplicación de la legislación ambiental y en la solución de conflictos que de ella se derivan.**

Actualmente, el ciudadano del Distrito Federal que pretende que sus derechos ambientales sean efectivos, debe apoyarse en una legislación compleja y muchas

veces inconsistente, para hacer una serie de trámites administrativos y judiciales, que implican, primero, promover los procedimientos de los organismos administrativos existentes, presentar denuncias y aportar pruebas ante ellos, así como recurrir sus decisiones en el mismo ámbito administrativo o, en su defecto, solicitar la nulidad de las mismas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo cual, lo puede llevar a solicitar la protección de la justicia federal ante los Juzgados de Distrito y los Tribunales de Circuito, sin que deba descartarse la intervención final de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Si el ciudadano pretende, además, que le sea reparado el daño ambiental causado, tendrá que acudir a los Juzgados de Paz o a los Juzgados Civiles, de acuerdo con la cuantía del mismo; pero tampoco podrá descartar la necesidad de hacer valer sus pretensiones antes los Juzgados Penales si la conducta que generó el daño está tipificada como delito. A ello podrá seguir la intervención del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y, posiblemente, de la justicia federal.

En este sentido, debe mantenerse a la Procuraduría como Ombudsman ambiental, aunque con una colaboración más activa tanto en el campo de la adaptación de la legislación ambiental a las necesidades imperantes vía la emisión de sugerencias, como en el campo de la aplicación con la denuncia ambiental emitiendo recomendaciones.

2) La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal debe mantener su perfil como Ombudsman ambiental para la Ciudad de México, con ciertas modificaciones que reforzarían ese perfil y extenderían su intervención a otras materias.

En opinión del Dr. Raúl Brañes, el Ombudsman de la Ciudad de México debe reforzar su acción en la aplicación administrativa de la legislación ambiental y extenderla hacia la aplicación judicial de la legislación ambiental, así como emplear métodos alternativos para la solución de conflictos.

Para ese efecto, la estructura de la Procuraduría debe ser modificada de manera profunda, en términos de que se garantice su independencia y la posibilidad de cumplir con las funciones que se le encomienden, incluidas las sugerencias que pueda hacer a las autoridades competentes para perfeccionar la legislación ambiental y su aplicación, lo que le dará la credibilidad que es el fundamento último de la existencia de la institución del Ombudsman.

3) La Procuraduría debe consolidarse como una instancia importante y eficiente en la aplicación de la Legislación Ambiental, y no ser un mecanismo complementario de la aplicación administrativa de la legislación ambiental.

El Dr. Brañes señala que, “no tiene mucho sentido crear otros mecanismos para la aplicación administrativa de la legislación ambiental, en especial si corre el riesgo de una sobrefiscalización de la legalidad de los actos de los encargados de dicha aplicación, salvo en casos calificados. Lo que cabe, más bien, es reforzar los organismos preexistentes, que han acumulado una cierta experiencia nada despreciable en un tema complejo, pero que siguen sufriendo las carencias que son características, seguramente en todas partes del mundo, de una administración ambiental en formación”.

Sin embargo, el Dr. Brañes considera que “deben conferirse mayores poderes a la Procuraduría para impulsar y dirigir el procedimiento, incorporando el principio inquisitivo a las reglas que lo gobiernan y desarrollando dicho principio en sus diversas etapas” (...)“es recomendable que el principio inquisitivo se incorpore al artículo 19 de esa Ley y que la aplicación de este principio no se limite a disposiciones tales como el artículo 18 de la Ley – que le permite “iniciar de oficio sus actuaciones” -, sino que se exprese en todas las etapas del procedimiento. Así, por ejemplo, es recomendable que la facultad de la Procuraduría para producir todo tipo de pruebas no tenga como única fuente una disposición reglamentaria, como ocurre en la actualidad. Lo mismo cabe decir de las disposiciones sobre valoración de la prueba por la Procuraduría. También es recomendable dejar en claro en la Ley que, si hay mérito para ello, la Procuraduría puede continuar de oficio la tramitación de la denuncia, aun cuando haya desistimiento por parte del denunciante”.

Una mención especial debe hacerse a la facultad que debe reconocérsele de manera expresa a la Procuraduría, para extender sus recomendaciones a puntos que no forman parte de las denuncias que pudiera haber dado origen a dichas recomendaciones, así como a la relativa libertad que también debe reconocérsele en materia de interpretación y aplicación de la legislación ambiental.

4) La intervención de la Procuraduría en la aplicación judicial de la legislación ambiental. El ombudsman debe extender su acción a la aplicación de la Legislación ambiental, como representante de los afectados .

Cabe aclarar que esta intervención no consistiría en una indebida intrusión en las funciones que son propias de los jueces, sino a lo que en el derecho comparado se va perfilando como una función básica de los Ombudsmen.

El Dr. Brañes señala que la Procuraduría debería asumir, en los casos que establezca la Ley, la defensa judicial de los intereses ambientales de los habitantes del Distrito Federal y del patrimonio ambiental de la propia Ciudad de México, en los casos que establezca la Ley, a la manera de un Defensor del Pueblo, pero ante las instancias judiciales que correspondan, en el interés de la estricta aplicación de la legislación ambiental.

Asimismo el Dr. Brañes sugiere que esté legitimada procesalmente para intervenir en los litigios ambientales ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dado que la actividad de aplicación administrativa de la legislación ambiental está entregada, en definitiva, a las decisiones de ese Tribunal, sin perjuicio de los recursos que puedan promoverse en su contra.

Asimismo la Procuraduría debería estar facultada para promover el amparo de la justicia federal en los casos en que se viole el derecho a un medio ambiente adecuado de los habitantes del Distrito Federal.

Por otra parte, el Ombudsman ambiental de la Ciudad de México debe reforzar su facultad para intervenir como coadyuvante del Ministerio Público en los procesos penales que versen sobre delitos ambientales y, en su caso, para sostener la acción civil de reparación del daño ambiental causado.

5. Sobre el uso de los métodos alternativos para la solución de conflictos.

Las facultades de conciliación de la Procuraduría deben reforzarse y extenderse hacia otros métodos alternativos para la solución de conflictos. Como se ha dicho, una de las novedades de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal consistió en incorporar la figura de la conciliación, mediante tres preceptos que parecen insuficientes y que, en todo caso, generan algunos problemas de interpretación. Esta novedad tiene su origen en las modificaciones de 1996 a la LGEEPA, mismas que sin embargo no fueron recogidas por la Ley Ambiental del Distrito Federal. Se trata de un mecanismo importante que, como otros, es un camino indirecto para superar los inconvenientes que presenta la legislación civil en materia de reparación del daño ambiental.

Es recomendable que quede claramente asentado que la conciliación sólo puede versar sobre los derechos disponibles de las partes; pero, cuando ella implica un restablecimiento de las cosas al estado a que se encontraban antes de esas violaciones, debe ser considerada como una importante atenuante de dicha

responsabilidad. Por tanto, la conciliación no puede seguir siendo considerada, como lo hace la LOPAOT, como una causal que pone necesariamente término a un procedimiento vinculado a cuestiones disciplinarias.

Además, el Dr. Brañes señala que es recomendable que la ley le otorgue mérito ejecutivo y, por tanto, le confiera a ese instrumento público el carácter de título que lleva aparejada ejecución, lo que implica que podrá utilizarse la vía ejecutiva para exigir el cumplimiento de las obligaciones que figuren en el acta de conciliación. Junto con ello, es recomendable que se faculte a la Procuraduría para participar en el procedimiento ejecutivo mediante el cual se procure el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los acuerdos a que lleguen las partes interesadas en la conciliación que se lleven a cabo ante ella, en especial cuando ellas impliquen obligaciones de hacer o de no hacer vinculadas al restablecimiento del medio ambiente dañado.

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

La recomendación sería que la ley le entregara a la Procuraduría las facultades necesarias para desempeñarse como árbitro, si las partes en conflicto así lo acuerdan; pero, además, para promover el arbitraje ante terceros independientes de la propia Procuraduría.

Asimismo, la Procuraduría debe estar facultada para emitir opiniones consultivas sobre puntos de derecho, a solicitud de los interesados. En la actualidad, la Procuraduría está facultada, para “formular y validar dictámenes técnicos y periciales respecto de daños y, en su caso de la reparación de los mismos, perjuicios ocasionados por violaciones o incumplimiento a las disposiciones jurídicas en materia ambiental y de ordenamiento territorial” (artículo 5°, fracción VIII, de la LOPAOT).

Es recomendable que la Procuraduría quede facultada, de manera expresa, para emitir opiniones consultivas sobre puntos de derecho, a solicitud de los interesados. Esta recomendación se fundamenta en que no es infrecuente que procedimientos disciplinarios se inicien por un justificado desconocimiento de la complicada legislación ambiental vigente, siendo de suponerse que otros no se inician por la misma razón. La idea es que, bajo ciertas condiciones que deben ser materia de reglamentación, la Procuraduría pueda contribuir a proporcionar la certeza jurídica requerida para evitar conflictos innecesarios o para promover otros que son necesarios.

IV. Perspectivas de la PAOT

En virtud de que las acciones de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal se orientan, fundamentalmente, a lograr la aplicación efectiva de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial, su actuación debe reforzar los mecanismos de acceso a la justicia, en los ámbitos de actuación que le corresponden a nivel local.

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

Por acceso a la justicia ambiental puede entenderse la posibilidad de obtener “la solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental, lo que supone que todas las personas están en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y para obtener resultados individual o socialmente justos.”²

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 la sustentabilidad de la ciudad, que se cumpla con el principio de legalidad y lograr la legitimidad social de sus acciones.

¹ Cappelletti, Mauro y Garth Bryant. *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. Fondo de Cultura Económica, México, pp. 9 y 10.

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

En el primero de los objetivos, la intención es que 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, barrancas o suelo de conservación, la emisión de ruido y contaminantes, 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 reiterado a lo largo de este documento, 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 vigente en el Distrito Federal adolece de diversas insuficiencias, vacíos y contradicciones que paulatinamente deberán ser superados y que deber ser puestos sobre la mesa con el propósito de que la sociedad en su conjunto reconozca los límites y 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 tanto, se debe tener perfectamente 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 grupos o 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 gestión 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 las ciudades, 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 como 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 completa 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 reto 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 suma, garantizar la protección del derecho de los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, lo que al mismo tiempo significa gozar del derecho a una ciudad sustentable. Por ello, es fundamental que la PAOT cuente con la estructura, atribuciones y reglas de operación y funcionamiento adecuadas.

V. Escenarios para el fortalecimiento de la PAOT.

De acuerdo con lo anteriormente señalado, se considera que en el corto y mediano plazo deberá llevarse a cabo una revisión del marco jurídico que regula la organización y funcionamiento de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, con el propósito de dejar perfectamente establecida su participación en la gestión ambiental que se desarrolla en el Distrito Federal. Evidentemente, en paralelo tendrán que revisarse y adecuarse otros aspectos jurídicos e institucionales relacionados con la protección del derecho de los habitantes de la Entidad a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

Los escenarios que pueden ser considerados para el fortalecimiento de la operación de la PAOT, son los siguientes:

- **Otorgar a la Procuraduría el carácter de ombudsman en materia ambiental y del ordenamiento territorial.** Esta alternativa implica fortalecer el carácter con el que la PAOT viene desempeñando sus actividades actualmente. En este

caso es necesario llevar a cabo adecuaciones fundamentales en la regulación de su organización, operación y funcionamiento.

Esas adecuaciones estarían dirigidas fundamentalmente a la determinación de los supuestos en los que actuaría la PAOT (por ejemplo, no sólo conocería de actos de autoridades que violan normas jurídicas como tradicionalmente sucede en nuestro país con los organismos protectores de derechos humanos, sino también de particulares); el alcance de sus determinaciones plasmadas en acuerdos, resoluciones, recomendaciones y sugerencias (principalmente en relación con la aplicación efectiva de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial y con la restauración de daños); las reglas específicas para el desahogo de sus procedimientos; su vinculación y necesaria coordinación con otros organismos protectores de derechos humanos, de atención de denuncias ciudadanas o que cuenten con facultades para ejercer actos de autoridad, entre otros.

Además, en este supuesto se podría otorgar a la PAOT facultades para aplicar métodos alternativos de solución de conflictos que pudieran servir para complementar los aspectos antes anotados (conciliación, arbitraje, mediación).

Asimismo, en esta alternativa se deberá dotar a la PAOT de un carácter tal que le de la autonomía necesaria para que pueda desarrollar adecuadamente sus funciones. En particular puede pensarse en el establecimiento de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial como un organismo público autónomo, de manera similar a las comisiones de derechos humanos.

- **Otorgar a la PAOT participación en la aplicación judicial de la ley.** Uno de los nuevos escenarios en donde la PAOT pudiera participar, es en el ámbito judicial de la aplicación de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial. Uno de los campos abandonados por la gestión ambiental en nuestro país, es el relativo a los mecanismos judiciales, a través de los cuales se pueda proteger el derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

En este caso, las adecuaciones al marco jurídico e institucional implicarían entre otras cosas, otorgar a la PAOT atribuciones para ejercer acciones ante órganos jurisdiccionales en el caso en que se produzcan o puedan producirse daños al medio ambiente y a los recursos naturales tanto por parte de particulares como derivadas de decisiones de autoridades; ajustar la acción de responsabilidad por daño ambiental prevista en la Ley Ambiental del Distrito

Federal y modificar la legislación procesal correspondiente; permitir a la PAOT impugnar actos de autoridad ante el Tribunal Contencioso Administrativo y participar como coadyuvante de autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia.

La naturaleza jurídica que correspondería a la Procuraduría en esta alternativa, pudiera consistir tanto en un organismo descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, como un órgano público autónomo. En este caso no existe ningún problema para que desde cualquier ámbito se ejerzan las funciones antes descritas. Para tomar una decisión al respecto, deberá considerarse si se le asignan al mismo tiempo otro tipo de actividades, ya sea como autoridad sancionadora o como *ombudsman*, en cuyo caso se deberán tomar en cuenta las apreciaciones anteriormente planteadas.

- **Otorgar a la PAOT facultades sancionadoras desde la perspectiva administrativa.** Una de las posibilidades que deberán explorarse es la relacionada con el otorgamiento de facultades para llevar a cabo actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial, con el propósito de imponer medidas cautelares y sanciones administrativas en los casos de violación a esa normatividad.

Lo anterior supone llevar a cabo una revisión del esquema de aplicación de los marcos jurídicos respectivos y de las unidades administrativas que en ello intervienen, con el propósito de hacer valer el principio de que la autoridad verificadora debe ser diferente de aquella que emite permisos, licencias y autorizaciones.

De acuerdo con las apreciaciones señaladas anteriormente, en este caso indudablemente a la Procuraduría se le debería asignar el carácter de un órgano desconcentrado o descentralizado de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal.

Es importante considerar que la PAOT pudiera asumir, al mismo tiempo funciones que corresponden a las tres alternativas antes señaladas, en cuyo caso habría que prever la armonización de las reglas de operación y funcionamiento correspondientes.

Asimismo, debe señalarse que en todos los casos, las adecuaciones planteadas buscan que la PAOT participe de la manera más eficiente posible en la aplicación de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial, así como en la solución de los conflictos que de ello se derivan, como un mecanismo complementario a otros



existentes o que en el futuro se generen y bajo las premisas de sustentabilidad, legalidad y legitimidad a que se hace referencia anteriormente.

Finalmente, la decisión que sobre la función que debe jugar la PAOT dentro de la gestión ambiental, debe considerar que sus acciones repercutan de manera directa sobre la reparación de los daños ocasionados por la violación, incumplimiento y falta de aplicación de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial. Uno de los aspectos más importantes de la aplicación de la legislación ambiental, es justamente que los elementos naturales que hubieran sido dañados sean restablecidos a sus condiciones naturales o bien que se tomen medidas para compensarlos directamente en el ambiente y los recursos naturales.

ANEXO I

Reforzamiento de la entidad en su estructura actual, promoviendo algunas reformas en la legislación ambiental y del ordenamiento territorial para cubrir las lagunas que actualmente existen.

PLANTEAMIENTO	IMPLICACIONES	REFORMAS
<p>Este escenario básicamente consiste en mantener a la PAOT como ha venido operando hasta la actualidad, es decir, realizando investigaciones derivadas de la presentación de la denuncia o de oficio, solicitando informes a las autoridades, con facultades de verificación muy acotadas sólo a casos de emergencia y cuando no esté conferida a otras autoridades, emitiendo recomendaciones, resoluciones y sugerencias.</p>	<p>Este escenario es el más sencillo de implementar en la realidad, pues básicamente sólo implicaría reformas al Manual Administrativo de la PAOT, para definir adecuadamente las áreas encargadas de realizar los peritajes y la forma en que deben llevarse a cabo éstos, en el mismo manual se debería de fijar el procedimiento a seguir en las investigaciones de oficio, para reducir el ámbito de discrecionalidad que podría existir en las mismas.</p> <p>Para eficientar estas atribuciones se tendrían que colmar, vía reformas a la LOPAOT, RLOPAOT y Manual Administrativo de la PAOT, las lagunas que existen en el procedimiento de atención de denuncias, acumulación, conciliación, comparecencia de particulares, acreditamiento de la personalidad, formas de conclusión del procedimiento, pruebas, etc.</p> <p>También habría que reforzar la facultad de conciliar, la de emitir sugerencias a la ALDF y órganos jurisdiccionales para mejorar la regulación y aplicación de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial en el Distrito Federal, buscando que las disposiciones en estas materias sean claras y asequibles tanto a la población del D.F. como a las autoridades encargadas de su aplicación, ya que actualmente la distribución de competencias es compleja.</p> <p>Asimismo, la facultad de realizar investigaciones de oficio, debería</p>	<p>Reformas al RLOPAOT:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facultades de verificación en casos de emergencia . • Establecer un Sistema de Servicio Público de Carrera, dado que el establecido en la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal no nos es aplicable. • Reformar los artículos que sean necesarios para integrar las facultades en materia de la Ley de Transparencia, y el área facultada ante la cual se podrá solicitar la información. • Incorporar las facultades que ya le otorgan otras leyes a la PAOT, por ejemplo las de la Ley de Aguas, Residuos Sólidos, Protección a Animales. • Replantear la figura de la ratificación, pues en los términos en la que viene redactada en el Reglamento es confusa. • Ser más precisos en la manera de acreditar la representación por comparecencia ante la autoridad correspondiente. • Definir si los 30 días a los que se refiere la Ley sólo son para culminar la

PLANTEAMIENTO	IMPLICACIONES	REFORMAS
	<p>reforzarse, dotándola de una mayor regulación y sustento jurídico.</p> <p>Por último, es necesario que la PAOT haga uso de sus atribuciones en materia de formulación y validación de dictámenes técnicos y periciales en acciones de reparación de daños, coadyuvando con autoridades penales y contenciosas administrativas.</p> <p>A pesar de que lo óptimo sería que se reformaran en su conjunto la Ley Reglamento y Manual de la PAOT, es difícil que suceda, al menos de manera ágil, ya que implica que en el primer caso se presente una iniciativa de reformas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para llegar a su aprobación, promulgación y publicación después de un largo proceso legislativo, por lo que es recomendable que se detalle la LOPAOT vía reglamento, y con esto suplir las deficiencias o lagunas de las que adolece, evidentemente sin ir más allá de la misma, sino sólo detallar su contenido para su mejor aplicación, pues de lo contrario el Ejecutivo se estaría arrogando facultades legislativas que no le corresponden. Incurriendo en vicios de Constitucionalidad.</p>	<p>investigación o también para resolver y en su caso, fijar el término que tiene la PAOT para resolver.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Detallar las formas de concluir el procedimiento (vg. las autoridades den respuesta, emisión de la sugerencia, etc). • Detallar la figura de la conciliación, cómo y cuándo opera. • Detallar la formulación y validación de los dictámenes técnicos y periciales (hipótesis en las que opera y coadyuvancia con otras autoridades penales, civiles y contenciosas). <p>Reformas al Manual Administrativo:</p> <p>* Definir, conforme a lo previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la unidad que se encargará de recibir las solicitudes de acceso a la información y servir de intermediario entre el particular y el área que tiene la información que éste solicita.</p> <p>* Establecer el Sistema que se implementará para cumplir con lo previsto en el artículo 4º respecto al Servicio Público de Carrera.</p>

Ombudsman muy fortalecido, con facultades arbitrales, de mediación y de conciliación, realizando funciones de defensor del pueblo, legitimado para actuar en nombre de los particulares ante las autoridades jurisdiccionales.

PLANTEAMIENTO	IMPLICACIONES	REFORMAS
---------------	---------------	----------

<p>La PAOT se consolida como un ombudsman ambiental, legitimado socialmente tanto por su independencia al emitir sus resoluciones, como por el sólido sustento jurídico de las mismas, lo cual se logrará con la actuación apegada a la legalidad, traduciéndose en la resolución de los problemas ambientales y de ordenamiento territorial que enfrenta la ciudad y que inciden directamente en la salud y calidad de vida de la gente.</p> <p>Se fortalecen los métodos alternos de solución de controversias, como lo son la conciliación, la mediación y el arbitraje, pues en ocasiones es más efectivo para solucionar un problema en concreto y reparar el daño causado.</p> <p>Por otro lado la LGEEPA y la Ley Ambiental del Distrito Federal, abren la posibilidad de la protección de los intereses difusos, entre los que se encuentra el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado, sin embargo la garantía de los mismos no se ha hecho del todo efectiva, dado que aún existe resistencia por parte de las autoridades legislativas y judiciales para considerarlos, pues se siguen rigiendo por la protección del interés jurídico tradicional.</p>	<p>Este esquema también es relativamente sencillo de implementar pues consiste, básicamente en conciliar la autoridad moral y jurídica de la PAOT a través del sustento jurídico sólido de sus resoluciones y de su independencia de las mismas, sin atender intereses políticos ni personales como autoridad objetiva e imparcial.</p> <p>Para completar la figura de ombudsman sería conveniente dotarla de facultades de arbitraje y mediación, la cuales podrían incorporarse con motivo de la facultad de conciliar que ya tiene este organismo.</p>	<p>Implicaría reformas tanto en la LOPAOT, como en su reglamento, siendo tal vez necesaria una reforma a Código Financiero para dotar a la entidad de autonomía.</p>
--	---	--

Reforzamiento de la entidad como autoridad ambiental con facultad de realizar visitas de verificación e imponer sanciones, actuando, por otro lado, como ombudsman ambiental.

PLANTEAMIENTO	IMPLICACIONES	REFORMAS
<p>Esta propuesta se ha discutido frecuentemente, pues algunas autoridades y particulares consideran que la PAOT tiene, en todos los casos, la facultad de realizar visitas de verificación, imponiendo las sanciones correspondientes, y a la vez emitir</p>	<p>Este escenario incidiría en dos ámbitos, tanto el presupuestario como el de infraestructura, pues se necesitaría acreditar verificadores y entrar a un sistema ya establecido por la</p>	<p>Se necesitaría una reforma en la LOPAOT y RLOPAOT para que ésta ya no acote en sus artículos 5º y 25 la facultad de realizar visitas de verificación, sino que la PAOT pueda intervenir</p>

<p>recomendaciones y sugerencias que en principio no tienen fuerza vinculatoria, formándose una dualidad en la que por un lado se tiene toda la facultad coactiva de la autoridad, verificando, sancionando y afectando con su actuación la esfera jurídica de los particulares, con todo lo que esto implica, y por el otro, un ombudsman cuya única fortaleza radicará en la legitimación de sus resoluciones, las cuales podrán o no ser aceptadas.</p> <p>Este escenario, como vemos, en el trasfondo conlleva un problema de legitimación, el cual se presenta muy débil, ya que al asumir la facultad verificadora y sancionadora, la PAOT constantemente se verá cuestionada tanto administrativa como judicialmente, ya sea vía juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o bien, vía amparo, pues automáticamente nos convertiríamos en autoridad para efectos del mismo, al afectar de manera unilateral y obligatoria la esfera jurídica de los particulares.</p>	<p>administración pública centralizada de los mismos, incluso contratando más personal, pues con la estructura actual autorizada al aumentar las funciones es probable que se perdiera la calidad en las resoluciones por falta de tiempo para la realización de la investigación.</p> <p>Por otro lado, el constante cuestionamiento de los actos de la PAOT ventilándose en tribunales, los cuales, según las estadísticas, en gran porcentaje de sus resoluciones favorecen al particular, al menos en la vía contenciosa administrativa, lo cual pudiera llegar a afectar la autoridad moral que sustenta la otra faceta de la PAOT, es decir como ombudsman ambiental de la Ciudad de México.</p>	<p>realizando las vistas de verificación directamente en todos los casos, para lo cual se necesitaría una mayor infraestructura y capacitación al personal para efectuar las mediciones de ruido, vibraciones, olores, emisión de contaminantes a la atmósfera, etc. Imponiendo las sanciones respectivas. Es probable que tendría que asignarse un presupuesto mayor para cumplir con esta atribución y estaría en riesgo la autoridad moral de las recomendaciones y resoluciones de la PAOT al verse constantemente cuestionadas</p>
--	--	---



PROCURADURÍA AMBIENTAL
Y DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DEL D.F.

Versión 2
29 de agosto de 2003