

**Reunión de Planeación  
(18 a 21 de enero de 2002)**

**TEMAS Y PREGUNTAS**

**1.- Los temas críticos a los que se enfrenta la PAOTDF.  
Problemática actual y posibles tendencias 2002-2004.**

- 1.1. ¿Cuáles son los principales problemas ambientales y territoriales en el DF que motivan (situación actual) o podrían motivar (tendencias) denuncias, investigaciones, actuaciones de oficio y, en general, la intervención de la PAOTDF?

**Relatoría:**

- Con la finalidad de que la PAOT tenga una visión de conjunto (ambiental-territorial) y que pueda reconocer las tendencias de la Ciudad, se destacó la importancia de hacer un diagnóstico detallado de la problemática ambiental del Distrito Federal, que puede traducirse en denuncias que se presenten a la PAOT.

Para realizar esa caracterización, deberían identificarse los ejes temáticos y regionales, así como a la tipología de los denunciantes, entre otros aspectos. A fin de fortalecer esa tarea, una de las actividades a realizar, en el corto plazo, fue la de identificar a instituciones o especialistas para el análisis y formulación de estudios relativos a los temas de la PAOT.

- Se estimó la urgencia de ubicar las principales “ventanillas” que reciben denuncias ambientales y territoriales en el Distrito Federal. De manera general se reconocen, en un primer momento, a: la Asamblea Legislativa, la Secretaría del Medio Ambiente, la Contraloría, las Delegaciones, las comisiones de Derechos Humanos, la Profepa, entre otras dependencias del Gobierno local y federal.
- Con la finalidad de disponer de información relativa al tipo de denuncias, deberían identificarse las bases de datos o sistemas de información existentes en el Distrito Federal y, en su caso, evaluar los costos que tendría que cubrir la PAOT para poder disponer de ellas. Esta información debería estar disponible tanto para el uso interno de la Procuraduría como para el uso general del público, mediante la aplicación de herramientas de información como la página web de la institución.
- A fin de sistematizar las denuncias de competencia de la PAOT, se propuso realizar una codificación de las mismas. Como resultado de este ejercicio, la PAOT contaría con mayores elementos para definir el tipo de expertos y el perfil del personal de la institución.

- Teniendo en cuenta que la PAOT deberá convertirse en una instancia especializada en el conocimiento de los derechos ambientales de los habitantes del Distrito Federal, la institución debería contar con un conocimiento jurídico sólido y suficiente, que permita, por una parte, reconocer los aspectos básicos o generales del marco normativo local y, por otra, facilitar la inmersión en temas puntuales o especializados
- En el aspecto de gestión, se destacó la necesidad de conocer el sistema de distribución de competencias entre las autoridades involucradas en la atención de las denuncias ambientales, identificando sus procedimientos de atención, los criterios de coordinación interinstitucional, y los distintos niveles de responsabilidad, ante los denunciantes, en esa gestión.
- Para ubicar el espacio específico de actuación de la Procuraduría y sus antecedentes, se debería documentar la gestación legislativa de la entidad, recuperando la información existente en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Para su operación normal, la PAOT debería definir la distribución temática entre subprocuradurías, avanzando en la identificación del perfil profesional de los técnicos de la PAOT.
- De igual forma, y con la finalidad de realizar una gestión adecuada, la PAOT debería impulsar las acciones de formación y capacitación como tareas urgentes de la entidad.

**Subproductos:**

Principales problemas ambientales y del ordenamiento territorial en el Distrito Federal que motivan o podrían motivar denuncias, investigaciones o actuaciones de oficio y en general la intervención de la PAOT.

| <b>Principales problemas detectados en ene 2002</b> | <b>Tema</b>                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                                                   | Asentamientos irregulares en el suelo de conservación.                                                                                                                              |
| 2                                                   | Contradicciones en el uso de suelo urbano y oposición de residentes al desarrollo de nuevos proyectos, incluyendo los de infraestructura, con o sin autorizaciones de uso de suelo. |
| 3                                                   | Daños a la salud por efectos de la contaminación.                                                                                                                                   |
| 3                                                   | Problemática generada por el manejo de desechos industriales y domésticos.                                                                                                          |
| 3                                                   | Conflicto de competencias jurídicas entre la autoridad central y las delegaciones.                                                                                                  |
| 3                                                   | Contradicciones en los ordenamientos legales, vacíos legales y desinformación.                                                                                                      |

| Principales problemas detectados en ene 2002 | Tema                                                                                                                  |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4                                            | Manejo de fauna y trato a los animales.                                                                               |
| 5                                            | Ocupación y contaminación de barrancas y bosques urbanos.                                                             |
| 6                                            | Control de emisiones atmosféricas por fuentes móviles y verificentros.                                                |
| 7                                            | Aumento en la densidad de población y aplicación de bandos.                                                           |
| 8                                            | Contaminación industrial (fuentes fijas).                                                                             |
| 9                                            | Sobre explotación y contaminación de mantos acuíferos.                                                                |
| 10                                           | Información insuficiente sobre daños ambientales (en salud y en ecosistemas).                                         |
| 11                                           | Riesgos urbanos por asentamientos humanos y riesgo urbano (vinculado a la prestación de servicios e infraestructura). |
| 12                                           | Inconformidad ante contaminación por olores (falta de normatividad).                                                  |
| 13                                           | Inconformidad ante contaminación por ruido.                                                                           |
| 14                                           | Deterioro de la imagen urbana (contaminación visual).                                                                 |
| 15                                           | Conservación del patrimonio histórico-artístico de la Ciudad.                                                         |
| 16                                           | Construcción de infraestructura urbana (vivienda, drenaje, transporte y otros).                                       |
| 17                                           | Tala urbana y deforestación.                                                                                          |

Subproductos:

| Subproductos                         | Responsable | Valoración * |   |   | Actividad a fortalecer |
|--------------------------------------|-------------|--------------|---|---|------------------------|
|                                      |             | 😊            | 😐 | 😞 |                        |
| Sistema de información y cartografía |             |              | X |   |                        |
| Bases de datos                       |             |              |   | X |                        |
| Bases documentales                   |             |              | X |   |                        |
| Bases de expertos                    |             |              |   | X |                        |
| Especialistas propios                |             |              | X |   |                        |
| Contactos específicos en             |             | X            |   |   |                        |

| Subproductos                                          | Responsable | Valoración * |   |   | Actividad a fortalecer |
|-------------------------------------------------------|-------------|--------------|---|---|------------------------|
|                                                       |             | 😊            | 😐 | 😞 |                        |
| las instituciones                                     |             |              |   |   |                        |
| Centros de investigación y convenios                  |             |              | X |   |                        |
| Proyectos de formación, capacitación y adiestramiento |             | X            |   |   |                        |

## 2. Entorno: Política, sociedad, instituciones y gobierno

- 2.1. ¿Cómo podrían incidir entre el 2002 y el 2004 sobre la PAOT?
- a) la Asamblea Legislativa, los partidos, las organizaciones ciudadanas y empresariales, la Comisión de D.F. de la Cámara de Diputados, y los medios;
  - b) el Poder Ejecutivo del DF, las delegaciones, el Poder Judicial del DF, algunas instituciones federales y,
  - c) el Consejo de Gobierno.
- 2.2. Específicamente, ¿en que aspectos de la gestión de la PAOTDF incidirían los agentes mencionados en la pregunta 2.1?

### Relatoría:

- En términos generales se destacó que para la Asamblea Legislativa del DF las expectativas sobre la PAOTDF eran altas y se traducirían en medidas de apoyo en el corto plazo; sin embargo, en el mediano y largo plazo podrían presentarse reclamos potenciales, asociados con el ciclo político, particularmente en el 2003 como resultado de las elecciones y los reacomodos institucionales.
- Se percibió, por parte de los partidos políticos, un gran desinterés respecto de la gestión de la PAOT, lo que podría variar a nivel delegacional según la mayor o menor influencia de los partidos. En ese marco la Procuraduría debería cuidar y fortalecer su perfil no partidista y de atención equilibrada, evitando sesgar la atención de denuncias.
- Respecto al Poder Judicial se vislumbró, que podrían presentarse posibles conflictos por la emisión de sugerencias, según lo dispuesto en la Ley Orgánica de la PAOT, aunque una veta positiva de coordinación es la elaboración de dictámenes y peritajes que sean solicitados por el Poder Judicial a la PAOT.
- En lo que corresponde a las delegaciones políticas del DF, la gestión de la entidad, podría resentirse por la percepción de los funcionarios delegacionales de que la PAOT invade algunas de sus facultades y atribuciones. Para evitar esas reacciones, la PAOT debería impulsar las tareas de acercamiento e identificación de mecanismos de coordinación, fortaleciendo los canales de comunicación directos.

- En cuanto a las ONG's se reconoció un marcado desinterés hacia la PAOT, por lo que se consideró necesario fortalecer la imagen de la Procuraduría ante dichas instancias, buscando involucrar a las ONG's en actividades de la PAOT, e instrumentar un mecanismo de difusión dirigido a ellas.
- Con relación al Gobierno local el ambiente que se percibió fue de gran desinterés hacia la Procuraduría, lo que podría reflejarse en acciones limitantes para la gestión institucional, particularmente en el ejercicio presupuestal.
- El Consejo de Gobierno de la Procuraduría podría presentar resistencias a la emisión de recomendaciones a las autoridades que participan en la integración del órgano rector de la Procuraduría. A fin de facilitar la gestión con el órgano de gobierno y contener esas posibles limitaciones, se procuraría la atención neutral y especializada de cada una de las investigaciones, manteniendo al Consejo informado de las acciones institucionales y sus criterios de actuación, brindando apoyo permanente a la Secretaría Técnica del Consejo
- Con respecto a los medios de comunicación, podrían incidir favorablemente en la gestión de la Procuraduría al generar un voto de confianza hacia la nueva entidad; sin embargo esa valoración podría ser de muy corta duración. En la medida que la relación con los medios se consideró fundamental para la difusión de las acciones de la entidad, se estimó necesario contar con un programa específico para medios, generando información bien dirigida a los distintos comunicadores y en particular a los principales grupos de interés de la PAOT.
- Respecto a las instancias federales, la PAOT podría enfrentar actitudes de desinterés y desconocimiento, identificando a la entidad como un receptáculo de todo tipo de denuncias.

En términos generales, se reconoció:

- a) La necesidad de construir y proyectar una imagen adecuada de los objetivos de la institución; de igual forma sería necesario trabajar en la construcción de un "mapa político", que ofrezca claridad respecto a las fuerzas y presiones reales que enfrentará la Procuraduría, sin pretender politizar su actuación. El mapa político del DF debería incluir también aquellas organizaciones ciudadanas mediante las que operan los programas delegacionales, además de buscar una interlocución interna con las mismas.
- b) A su vez, pareció necesario construir un "mapa de interlocución", a partir de las prioridades de atención y evitando la adjetivación de los interlocutores (buenos o malos). Se consideró necesario analizar detenidamente los tiempos de renovación de las autoridades delegacionales, el congreso local y federal, así como la formación de las comisiones legislativas.
- c) De igual forma, se reconoció que la cercanía con la población podrá "otorgarle" a la PAOT un carácter de neutralidad en la gestión.

Subproductos:

| Subproductos                                                           | Responsable | Valoración * |   |   | Actividad a fortalecer |
|------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------|---|---|------------------------|
|                                                                        |             | ☹            | 😊 | 😊 |                        |
| Identificación, clasificación y seguimiento de interlocutores críticos |             |              | X |   |                        |
| Identificación de prioridades de atención                              |             | X            |   |   |                        |
| Listas de correo de principales interlocutores                         |             |              | X |   |                        |
| Sistemas de control y evaluación de acciones para atender prioridades  |             |              | X |   |                        |

### 3. La visión y la encomienda de la PAOT (2002) frente a la Problemática y el Entorno

3.1. Tanto por lo previsto en la Ley Ambiental del DF, la Ley Orgánica de la PAOTDF, las expectativas ya generadas, la experiencia en derechos humanos, entre otros factores:

¿Cuáles deben ser los principales aportes e innovaciones (valor agregado) de política de la PAOTDF como autoridad ambiental?

Relatoría:

- Se reconoció que una de los principales aportes o innovaciones de la gestión de la PAOT deberían ser:
  - a) Lograr el cumplimiento del derecho ambiental y urbano, impulsando acciones de prevención y una cultura del cumplimiento de los derechos.
  - b) Realizar la defensoría ciudadana, a pesar de las limitantes jurídicas que enfrenta la Procuraduría.
  - c) Ordenar la atención y gestión de las denuncias, procurando su sistematización, los beneficios para la gestión pública local se traducirían en una reducción de ventanillas de atención, y para la población una menor dispersión en la atención.
  - d) Impulsar a la conciliación como una tarea explícita de la Procuraduría
  - e) Integrar a la institución a especialistas para la formulación de dictámenes y peritajes.

- Se estimó que la actuación de la PAOT generaría una interfase de la gestión urbano-ambiental; procurando la atención de temas descubiertos y fortaleciendo los mecanismos de participación social.

En este sentido se considera que:

- La Misión de la PAOT en términos generales es la procuración de los derechos ambientales mediante la atención de la denuncia ambiental y urbana, mediante la promoción de una cultura de prevención.
- Las capacidades técnicas y los servicios de la entidad se caracterizan por su especialización, por la promoción de acciones de conciliación, por la óptima elaboración de peritajes y dictámenes y por la atención sistemática de las denuncias.
- En los aspectos procedimentales, se debe reconocer a la entidad como un nuevo actor institucional con orientación especializada, con un gran potencial de vinculación interinstitucional para la atención de "*temas descubiertos*".

Para lograr la Misión de la PAOT se necesitaría formular los objetivos generales y estratégicos de la gestión de la Procuraduría, identificando las líneas estratégicas, las acciones asociadas y los indicadores de evaluación y control.

Subproductos:

| Subproductos                                                                          | Responsable | Valoración * |   |   | Actividad a fortalecer |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------|---|---|------------------------|
|                                                                                       |             | 😊            | 😐 | 😞 |                        |
| Precisión en las definiciones de misión, objetivos, actividades, acciones y proyectos |             | X            |   |   |                        |
| Mapeo de procesos                                                                     |             | X            |   |   |                        |

3.2. En función de la pregunta 3.1. ¿Cómo deben orientarse el estilo y las formas de gestión de la PAOTDF?

- Se estimó que la Procuraduría debería caracterizarse como una institución orientada a resultados en contraposición a una instancia burocrática e incapaz de obtener resultados positivos, y eficientemente administrada.
- Los criterios de eficiencia de la PAOT deberían evaluarse a partir de la atención del interés de los ciudadanos.
- Respecto a su capacidad debería reconocérsele como una institución solvente moral y técnicamente apta).
- Un estilo particular de la PAOT debería referirse a su capacidad de convocatoria y acceso abierto a expertos y técnicos especializados; así como una amplia participación pública.
- De igual forma, la institución podría verse como una instancia de apoyo a otras áreas de la administración pública, sin que por ello pierda su cercanía con la población.
- El estilo de la Procuraduría debería estar asociado a un código ético de la conducta institucional, que procure una cultura de compromiso con el cumplimiento de los derechos en un marco de transparencia y de servicio.
- La Procuraduría podría constituirse en un organismo formador de opinión, que pueda ser identificado por su actitud independiente.

Subproductos:

| Subproductos                                                                                                                                                         | Responsable | Valoración * |   |   | Actividad a fortalecer |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------|---|---|------------------------|
|                                                                                                                                                                      |             | ☹            | 😊 | 😐 |                        |
| Definición del perfil y la imagen institucional (filosofía-código institucional), y reconocimiento explícito por los integrantes de la institución y los ciudadanos. |             | X            |   |   |                        |
| Diseño de la identidad imagen institucional (expresión gráfica)                                                                                                      |             | X            |   |   |                        |
| Diseño de los sistemas de                                                                                                                                            |             |              | X |   |                        |

| Subproductos                                                                                             | Responsable | Valoración * |   |   | Actividad a fortalecer |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------|---|---|------------------------|
|                                                                                                          |             | 😊            | 😊 | 😊 |                        |
| evaluación y control de la gestión; asociado a los indicadores de gestión                                |             |              |   |   |                        |
| Diseño de los informes anuales y trimestrales (orientado a resultados)                                   |             | X            |   |   |                        |
| Programa de publicaciones                                                                                |             |              |   | X |                        |
| Campaña intensa de capacitación orientada hacia el servicio                                              |             |              | X |   |                        |
| Reclutamiento, selección y evaluación del personal en función de los perfiles de puesto.                 |             |              | X |   |                        |
| Fortalecer la presencia de la Procuraduría a nivel regional, instalando ventanillas en las delegaciones. |             |              |   | X |                        |

3.3. ¿Cómo deberá perfilarse la acción frente a la normatividad, la regulación y la vigilancia ambiental; ante la persecución de los delitos ambientales; la protección de los derechos humanos y ante la posible Comisión de Derechos Ambientales?

Relatoría:

- En primera instancia se reconoció que no existía exclusividad en las tareas de la PAOT y que su trabajo dependía, en gran parte, de la respuesta de otras instituciones.

Frente a la normatividad, la regulación, las tareas de vigilancia y de persecución del delito, así como en la protección de los derechos humanos, la PAOT podría enfrentarse situaciones que impliquen:

En lo positivo:

- Legitimar la atención de las denuncias a través de las Procuraduría.
- Desarrollar el perfil de coordinación explícito, que no implique la evaluación de la gestión de otras instancias de gobierno.
- Reconocimiento de la PAOT como una instancia facilitadora de proyectos con alianzas clara con la población.
- Posicionarse como un órgano especializado en materia ambiental, y como primera instancia para el conocimiento de hechos u omisiones que impliquen violaciones a la ley.
- Perfilarse como una instancia facilitadora y mediadora de conflictos.

En lo negativo:

- Riesgo de invasión o elusión de atribuciones.
- Escasa diferenciación entre la función de ombudsman y el ejercicio de actos de autoridad o defensoría
- Posible duplicidad institucional para la atención de: derechos humanos, denuncias, inspección y vigilancia –en casos de emergencia-, que pudiera implicar ilegitimidad en la gestión.
- Mayor ineficiencia, por problemas de coordinación, con riesgos de “banalidad”.
- Posible subordinación y falta de autonomía.
- En el corto plazo, la Procuraduría podría enfrentar riesgos asociados a la reciente creación de la entidad, a la insuficiencia de recursos para su operación.

Ante este escenario, en el mediano y largo plazo, la Procuraduría podría optar por convertirse una institución con autonomía plena, que contara con una estructura que le permitiera capacidades suficiente para aplicar acciones de inspección, vigilancia e incluso aplicación de sanciones.

### 3.4. ¿Cómo se deben balancear las áreas sustantivas de acción de la PAOT?

Relatoría:

- Se destacó la necesidad de propiciar la especialización en la atención de las denuncias.
- Promover el papel de defensoría de la PAOT.
- Impulsar una presencia pro-activa de la entidad.
- Fortalecer el desarrollo de las actuaciones de oficio.

4. El interno (y externo) de la PAOT

- 4.1. Ante los temas críticos, el entorno y la visión discutidos:  
¿Cuáles son las ventajas o aspectos fuertes que se deben aprovechar y desarrollar?

**Fortalezas y debilidades de la PAOT**

| <b>Prioridad</b> | <b>Fortalezas<br/>(más que ventajas<br/>reales son potenciales)</b>                                                        | <b>Debilidades</b>                                       | <b>Actuación<br/>requerida</b>                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                | Institución con legitimidad, producto del desarrollo institucional, y del pleno cumplimiento de lo establecido en la Ley.  | Vulnerabilidad por su reciente creación.                 | Usar atribuciones y orientar la actuación institucional al logro de resultados.<br>Identificar con claridad las materias de trabajo y problemática.<br>Definir prioridades de manera clara.<br>Diseño de estructuras y procesos.<br>Sistematizar la temática de la denuncia. |
| 2                | Las expectativas generadas permiten impulsar atribuciones esbozadas en la ley, como es el caso de la defensoría ambiental. | Falta de claridad en la definición de funciones          | Impulsar difusión realista y explícita de los alcances y limitaciones de la entidad.<br>Generar sinergias con instituciones que ya existen y fortalecer un diagnóstico de la problemática de la ciudad para afinar una visión de conjunto.                                   |
| 3                | Institución nueva con visión de servicio, soporte jurídico-técnico, pequeña, adaptable, flexible y con visión integradora. | Estructura organizativa y administrativa poco funcional. | Afinar la gestión administrativa, orientando los sistemas internos a la lógica de servicio.<br>Integrar sistemas de manejo integral de la información para garantizar el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.                                                     |
| 4                | Oportunidad de influir en la política ambiental con una visión integradora, ciudadana y de largo plazo.                    | Posibles expectativas sociales y políticas rebasadas.    | Identificar interlocutores e impulsar su participación activa.                                                                                                                                                                                                               |

| <b>Prioridad</b> | <b>Fortalezas<br/>(más que ventajas<br/>reales son potenciales)</b> | <b>Debilidades</b>                                  | <b>Actuación<br/>requerida</b>                                                                                                                                                                  |
|------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5.               | Imagen de imparcialidad y conocimiento del tema.                    | Falta de difusión de las tareas de la Procuraduría. | Fortalecer el perfil institucional y del personal de la PAOT. Impulsar la formación técnico-jurídica, la capacitación y el posicionamiento de la PAOT frente al Gobierno local y la ciudadanía. |

4.2. ¿Cuáles son las principales dificultades actuales (principios del 2002) y potenciales (restos del 2002-2004)?

Las dificultades identificadas en ese momento fueron:

- Restricción presupuestal, e insuficiencia de recursos humanos, materiales para la atención de denuncias.
- Carácter ambiguo de la institución: "*impersonalidad institucional*".
- Conflictos competenciales con autoridades por la emisión de recomendaciones.
- Percepción externa de dispersión y duplicidad de instituciones para le mismo fin sin diferenciación de facultades.
- Insuficientes instrumentos para el cumplimiento de las atribuciones de la PAOT
- Indiferencia de otros actores ante la actuación de la PAOT y falta de demanda social.
- Riesgo de ser asociado con un grupo político, lo que implicaría poner en riesgo la neutralidad de la institución.
- Expectativas sobredimensionadas
- Manejo no integrado de la problemática ambiental y territorial.
- Presiones adicionales por emergencias o riesgos urbanos.

Las dificultades potenciales fueron:

- Presiones a la PAOT por cuestiones de carácter político-electoral
- Falta de resultados, que implicaría pérdida de legitimidad y consenso
- Agudización de la crisis económica
- Virajes bruscos en las decisiones del gobierno local. Surgimiento de nuevos temas o cambios de prioridades por parte del gobierno.
- Cambios de interlocutores por cambios electorales en las delegaciones
- Posibles conflictos con grupos de interés.
- Sobrepolitización ambiental y monopolización por parte de algunas organizaciones.
- Indefiniciones de la Política Ambiental.
- Posible marginación ante cambios o nacimiento de otras instituciones.

Ante esta situación se destacó la necesidad de impulsar algunas acciones como:

- Evitar la asociación a un grupo o partido; incorporando a jóvenes a la estructura de la PAOT, y convertir a la entidad en una instancia formadora de recursos humanos.
- Compensar el desinterés mediante una amplia difusión de las actividades y resultados de gestión de la PAOT.
- Evitar los sesgos políticos, realizando un adecuado "mapeo" de actores e interlocutores.
- Profesionalización del servicio que garantice la calidad jurídico-técnica de la gestión.
- Proponer reformas a la Ley Orgánica de la PAOT, para generar instrumentos de actuación en función de las atribuciones que se definen en el marco legal.
- Institucionalizar la actuación de la Procuraduría con otras instancias de Gobierno, local o federal.
- Realizar un monitoreo permanente y sistemático de las opiniones o temas de Política Ambiental en el D.F.
- Promoción de actuaciones de oficio

**\* Valoración a enero de 2005**