



FORTALECIMIENTO DE LA PAOT, EN EL CONTEXTO DE LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL Y URBANA EN EL DF

1. Objetivos generales.

A partir de la operación y funcionamiento de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT), se han identificado aspectos del marco normativo e institucional del Distrito Federal, que requieren ser ajustados con el propósito de mejorar la gestión ambiental y urbana en la propia entidad federativa.

En particular, en el caso de la aplicación de la normatividad ambiental y urbana, se considera necesario llevar a cabo modificaciones al marco normativo e institucional señalado, con el propósito general de:

- Fortalecer los esquemas del acceso a la justicia ambiental y la participación social en la gestión ambiental del DF.
- Fortalecer el estado de derecho en el Distrito Federal, mediante el combate a la impunidad en el caso de ilícitos en materia ambiental y urbana que afectan la calidad de vida en la Ciudad.
- Propiciar la participación del poder judicial y de órganos jurisdiccionales en la defensa del derecho de los habitantes del DF a disfrutar de un medio ambiente adecuado.
- Reforzar la atención de la problemática ambiental y urbana del DF.
- Profesionalizar el servicio de inspección ambiental y urbana.
- Distinguir las actividades normativas, técnicas y de gestión (otorgamiento de permisos, licencias y autorizaciones), con las de verificación del cumplimiento de la normatividad.

La revisión del diseño institucional de la PAOT y las propuestas para su fortalecimiento como autoridad ambiental, deben ubicarse en un contexto amplio de refuerzo a la gestión ambiental y urbana del DF.

A continuación se presentan planteamientos para mejorar la participación de la PAOT y, con ello, la aplicación de la normatividad ambiental y urbana del DF.



Es pertinente señalar que esas propuestas deben ser vistas como complementarias entre sí, salvo que así se indique en los propios planteamientos. Anexo a este documento se incorporan los esquemas básicos de las siguientes opciones.

Las propuestas que a continuación se formularán corresponden a alguna de las siguientes vertientes:

- a) Otorgar a la PAOT autonomía operativa dentro del poder ejecutivo local, otorgándole facultades para:
- Imponer sanciones y medidas de seguridad en aspectos relevantes de la gestión ambiental y urbana (manteniendo la participación de otras dependencias del GDF en el ejercicio de atribuciones similares);
 - Ejercer acciones ante órganos jurisdiccionales para defender el derecho de los habitantes del DF a disfrutar de un medio ambiente adecuado;
 - Atender denuncias ciudadanas en materia ambiental y urbana, y
 - Mantener el carácter de organismo especializado en la atención de denuncias ciudadanas en las materias ambiental y del ordenamiento territorial.
- b) Otorgar a la PAOT el carácter de un *ombudsman* ambiental, como un organismo público autónomo, a la manera de las comisiones de derechos humanos. En este caso no habría ninguna vinculación operativa con las dependencias y entidades de la administración pública del GDF que tienen atribuciones para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana.



Propuesta 1:

Propósitos:

- a) Otorgar a la PAOT facultades para verificar el cumplimiento de algunos de los aspectos contenidos en la normatividad ambiental y urbana del DF y, por lo tanto, para imponer medidas cautelares y sanciones administrativas.
- b) Convertir a la PAOT en un organismo especializado en la realización de acciones de inspección, que cuente con la suficiente autonomía operativa, y que realice sus actividades en los aspectos relevantes de la gestión ambiental y urbana del DF que inciden sobre la calidad de vida de sus habitantes. Entre dichos aspectos se encuentran los siguientes:
 - Obras y actividades que requieren de autorización en materia de evaluación del impacto ambiental y de impacto urbano.
 - Ordenamiento ecológico del territorio en el DF.
 - Afectación de Barrancas por disposición indebida de residuos.
 - Emisiones de contaminantes al aire proveniente de establecimientos industriales.
 - Descargas de aguas residuales industriales.
 - Emisión de ruido proveniente de establecimientos industriales.
 - Generación, manejo y disposición de residuos industriales, así como el manejo y disposición final adecuado, por parte de las autoridades del GDF y de las Delegaciones.
 - Actividades consideradas como riesgosas.
 - Usos del suelo, en suelo de conservación y barrancas.
 - Áreas Naturales Protegidas y Áreas de valor ambiental de competencia del DF.
 - Árboles en Áreas Naturales Protegidas, Áreas de Valor Ambiental, barrancas, suelo de conservación, parques urbanos y jardines considerados espacios abiertos monumentales, así como los árboles considerados monumentos urbanísticos.

De acuerdo con lo anterior, otras autoridades del Gobierno del Distrito Federal realizarían, también, actividades de verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana.

Debe considerarse que lo anterior permitiría a las instancias que actualmente tienen la función de inspección, fortalecer sus acciones para la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente y por otro lado, especializarse en las materias en donde conservarían facultades de inspección.



Una de las variantes que puede asumir esta propuesta, consiste en que la PAOT ejerza sus acciones de inspección del cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana, sólo cuando dicha atribución le sea transferida por la autoridad competente, mediante la suscripción del convenio respectivo.

Es importante destacar que en esta propuesta, podría reforzarse la restauración de daños ambientales derivados de violaciones a la legislación en la materia que nos ocupa, mediante el desarrollo de mecanismos alternativos de solución de conflictos vinculados a procedimientos administrativos de inspección.

Implicaciones.

Abatir la impunidad en la aplicación de la legislación ambiental y urbana.

Fortalecer la aplicación efectiva de la legislación ambiental y urbana.

Mejorar esquemas de coordinación entre autoridades locales y federales involucradas.

Ajustar equilibrios entre dependencias y entidades encargadas de aplicar la ley en el DF.

Especializar y profesionalizar los organismos encargados de aplicar la ley.

Hacer más eficiente el uso de los recursos destinados a la inspección ambiental y urbana.

Establecimiento de mecanismos alternativos para la solución de conflictos ambientales y urbanos, vinculados a acciones de inspección

Transferir un porcentaje de los recursos materiales y humanos que hoy se destinan a las acciones que asumiría la PAOT.

Considerar la asignación de recursos económicos que le permitan a la PAOT llevar a cabo el ejercicio de las nuevas atribuciones que asumiría.

Establecer un nuevo esquema de distribución de competencias entre dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal, en materia de verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana.

Determinar los alcances de los convenios mediante los cuales la PAOT asumiría atribuciones de verificación de la normatividad respectiva.

Reformas legales requeridas.



Los ordenamientos que deberán ser revisados y modificados son, por lo menos, los siguientes:

Del texto vigente de la Ley Orgánica de la PAOT, se deberán modificar las disposiciones relacionadas con sus atribuciones (artículo 5º), e incluir previsiones para regular su operación y funcionamiento orientado al ejercicio de actos de autoridad (imposición de medidas cautelares y sanciones administrativas). Asimismo, se deberán incluir reglas para el establecimiento del servicio de inspección ambiental y urbana del DF, y aquellas que permitan a la PAOT una adecuada vinculación con otras autoridades y con representantes del sector social y privado para el ejercicio de sus atribuciones.

De la Ley Ambiental del DF, se deberá ajustar los artículos relativos a las atribuciones de las distintas autoridades ambientales (principalmente artículos 9, 10 y 11), el capítulo de la denuncia ciudadana para vincular las nuevas atribuciones de la PAOT con la atención de aquellas (artículos 80 al 84) y, por supuesto, en el Título Séptimo deberá señalarse la participación de la PAOT en procedimientos para la imposición de medidas cautelares y sanciones administrativas y se podrán desarrollar los mecanismos alternativos a que se refieren las recientes reformas a la Ley Ambiental del DF.

De la Ley de Desarrollo Urbano del DF, se deberán ajustar también los preceptos relativos al ejercicio de atribuciones y desahogo de procedimientos administrativos (artículos 11, 12, 93, 94 al 96 y 100, entre otros)

De la Ley Orgánica de la Administración Pública de Distrito Federal, en los preceptos relacionados con las atribuciones de las distintas unidades administrativas involucradas (artículos 24, 26 y 39)

Además, deberán modificarse los ordenamientos jurídicos señalados, con el propósito de permitir la transferencia de funciones vía la suscripción de convenios, en caso de que resulte conveniente utilizar éste como mecanismo para que la PAOT ejerza actos de verificación.

Adicionalmente, deberán modificarse las disposiciones reglamentarias que correspondan.



Propuesta 2:

Propósito: Otorgar a la PAOT facultades para actuar ante órganos jurisdiccionales.

En este caso, la propuesta tendría el propósito de facultar a la PAOT para la defensa del derecho de los habitantes del DF a disfrutar de un medio ambiente adecuado, mediante:

- El ejercicio ante el poder judicial del DF, de acciones de responsabilidad ambiental, derivadas de daños ambientales; y
- La impugnación de actos que pueden ser dirimidos ante el Tribunal Contencioso Administrativo del DF, en representación de personas y grupos.

Lo anterior permitirá que en el Distrito Federal se propicie la intervención del poder judicial en la aplicación de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial y se amplíen los mecanismos para que los habitantes de la propia entidad federativa accedan a la justicia ambiental.

Implicaciones.

Fortalecer el acceso de los habitantes del DF a la justicia ambiental.

Refuerzo a mecanismos para restaurar los recursos naturales afectados, en caso de daños ambientales relevantes.

Permitir la participación del poder judicial en la atención de conflictos ambientales y urbanos.

Crear en el DF un organismo especializado en la representación judicial de intereses colectivos o difusos.

Reformas legales requeridas.

Los ordenamientos que deberán ser revisados y modificados son, por lo menos, los siguientes:

Del texto vigente de la Ley Orgánica de la PAOT, se deberán modificar las disposiciones relacionadas con sus atribuciones (artículo 5º), e incluir previsiones para regular su operación y funcionamiento orientado al ejercicio de acciones ante órganos jurisdiccionales.



En el caso de la Ley Ambiental del DF, además de ajustar las atribuciones de la PAOT (artículo 11), se deberá modificar el Capítulo VI del Título Séptimo, relativo a la responsabilidad por el daño ambiental, con el propósito fundamentalmente de regular los siguientes aspectos:

Alcance de la acción respectiva (acción de protección ambiental) para definir el tipo de obras o actividades que pueden implicar la responsabilidad ambiental correspondiente.

Legitimación activa amplia (para la PAOT y otras personas y grupos).
Medidas cautelares que pueden adoptar los jueces.

Reglas procesales mínimas para el desahogo de la acción (costas, valoración del daño, etc.).

Presentación, admisión y desahogo de pruebas (estableciendo la carga de la prueba al presunto responsable).

Reglas mínimas para resarcimiento de daños (restauración-compensación-indemnización económica)

Adicionalmente, deberán modificarse las disposiciones reglamentarias que correspondan.

Propuesta 3.

Propósito: Fortalecer las reglas de operación y funcionamiento de la PAOT para la atención de denuncias ciudadanas, incluyendo la aplicación de mecanismos alternativos para la solución de conflictos.

Esta propuesta tiene dos vertientes:

- a) Realizar la atención de las denuncias ciudadanas en materia ambiental y urbana de manera conjunta con las atribuciones de la PAOT para llevar a cabo actos de autoridad (verificar e imponer medidas cautelares y sanciones), y/o para actuar ante órganos jurisdiccionales.

En este caso, sólo en aquéllos supuestos en donde no pueda lograr por sí misma la resolución de los asuntos que se le presenten, actuaría a manera de un "ombudsman", emitiendo recomendaciones y sugerencias.



- b) Convertir a la PAOT en un verdadero "ombudsman" en materia ambiental, asumiendo el carácter de un organismo público autónomo, similar a las comisiones de derechos humanos.

En cualquier caso, esta propuesta implica llevar a cabo los ajustes necesarios para que la PAOT pueda desahogar sus funciones adecuadamente, ya que derivado de su operación en el último año y medio, se han podido detectar diversas insuficiencias en su marco legal y reglamentario.

Implicaciones.

Fortalecer a la PAOT como un órgano especializado en la atención de denuncias ciudadanas en materia ambiental y urbana.

Reforzar el acceso a la justicia ambiental, si se logra vincular la gestión de las denuncias con la aplicación de la legislación ambiental por parte de la PAOT.

Establecer mecanismos alternativos para la solución de conflictos planteados en denuncias ciudadanas en las materias de referencia (conciliación, mediación, arbitraje, etc.)

Crear un ombudsman ambiental, especializado en la defensa del derecho a un medio ambiente adecuado, en el caso de que se otorgue a la PAOT el carácter de un organismo público autónomo.

Reformas legales requeridas.

Los ordenamientos que deberán ser revisados y modificados son, por lo menos, los siguientes:

Del texto vigente de la Ley Orgánica de la PAOT, se deberán modificar las disposiciones relacionadas con sus atribuciones (artículo 5º), incluir previsiones para regular su operación y funcionamiento orientado a la atención de denuncias ciudadanas y ajustar el Capítulo Tercero "De los Procedimientos" (artículos 18 al 35) para subsanar las insuficiencias que se han detectado en el desahogo de los procedimientos respectivos; establecer mecanismos alternativos para la solución de los asuntos que se le planteen en las denuncias ciudadanas; vincular, en su caso, los procedimientos para la atención de denuncias con los de inspección, entre otros.



En el caso de la Ley Ambiental del DF, además de ajustar las atribuciones de la PAOT (artículo 11), se deberá modificar el Capítulo XII del Título Tercero, relativo a la denuncia ciudadana (artículos 80 al 84) con el propósito de hacerlo compatible con las reformas a la Ley Orgánica de la PAOT y evitar interpretaciones erróneas.

En la Ley de Desarrollo Urbano del DF, se propone ajustar el artículo 100 para dejar claro que la denominada "acción pública" en él prevista, debe ser desahogada por la PAOT, a través de los procedimientos que establece su Ley Orgánica.

En el caso de que se asigne a la PAOT únicamente el carácter de "ombudsman ambiental", se deberá promover la modificación respectiva en el Estatuto de Gobierno del DF para otorgarle el carácter de un organismo público autónomo. En este supuesto, las modificaciones a la Ley Orgánica de la PAOT se orientarán a fortalecer.

Consideraciones finales.

Es conveniente señalar que en cualquiera de las propuestas antes citadas, caben variaciones específicas que, por las características de este documento, no han quedado descritas. Sin embargo, entre estas opciones se destacan:

- Crear un Consejo Consultivo de la PAOT, en donde participen especialistas, expertos y representantes de grupos y organizaciones sociales y privadas interesados en la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. Por esta vía se lograría una mayor participación ciudadana en la planeación, ejecución y evaluación del trabajo de la PAOT.
- Facultar a la PAOT para actuar como coadyuvante del ministerio público, en caso de conductas que constituyan o puedan constituir delitos ambientales.