

## **PROPUESTA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL**

### ***Introducción.***

El presente documento tiene por objeto describir una propuesta para fortalecer a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT), como organismo con atribuciones para promover y vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana aplicable en la propia Entidad Federativa.

Es pertinente señalar que esta propuesta, que implica la redefinición de las reglas de operación de la PAOT, de su estructura y del alcance de sus acciones, entre otros aspectos, debe ubicarse en un contexto más amplio: el del fortalecimiento de la gestión ambiental y urbana del Distrito Federal. En efecto, el establecimiento de nuevas reglas para el funcionamiento de la PAOT, debe implicar también un refuerzo a los esquemas y mecanismos de aplicación de la normatividad, como parte de la política gubernamental en las materias anotadas.

La propuesta que aquí se plantea, deriva de los diversos aspectos del marco normativo e institucional que la PAOT, a partir de sus actividades, ha logrado identificar como susceptibles de ser ajustados con el propósito de mejorar los esquemas de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental y urbana. Además, en esta propuesta se consideran planteamientos que han formulado otras autoridades, organizaciones sociales, especialistas y legisladores, entre otros interesados en el tema.

El fortalecimiento de la PAOT, en el contexto de la aplicación de la legislación, está orientado al cumplimiento, entre otros, de los siguientes propósitos:

- Fortalecer el *acceso a la justicia ambiental y la participación social* en la gestión ambiental y urbana del Distrito Federal.
- Fortalecer el Estado de Derecho, en el caso de ilícitos en materia ambiental y urbana que afectan la calidad de vida en la Ciudad, mediante la *aplicación efectiva* de la legislación aplicable.
- Propiciar la *participación del poder judicial y de órganos jurisdiccionales* en la defensa del derecho de los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un medio ambiente adecuado.
- Reforzar la *atención de la problemática* ambiental y urbana del Distrito Federal, a través de la participación conjunta y coordinada de las distintas autoridades locales y federales involucradas en la aplicación y cumplimiento de la normatividad.

Es pertinente señalar que en la formulación de esta propuesta se tomaron en cuenta, las consideraciones y argumentaciones planteadas por la PAOT en diversos documentos, así como en el estudio formulado por el Doctor Raúl Brañes, a petición de la propia institución; documentos que pueden ser consultados en la página electrónica de la PAOT.

### ***Descripción de la Propuesta.***

La propuesta para reforzar la participación de la PAOT consiste en:

1. Modificar sus reglas de operación y funcionamiento como organismo descentralizado, para cumplir de manera más eficiente con el ejercicio de sus atribuciones, en particular para atender denuncias ciudadanas en las materias de su competencia, así como para ajustar su estructura;
2. Otorgarle facultades para llevar a cabo acciones de inspección e imponer medidas cautelares y sanciones administrativas; y
3. Otorgarle facultades para ejercer acciones ante órganos jurisdiccionales, con el propósito de defender el derecho de los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

A continuación se detallan cada uno de los aspectos antes señalados.

#### ***1. Modificaciones operativas y de organización de la PAOT.***

El primer aspecto comprendido en la propuesta que aquí se describe, tiene por objeto subsanar las deficiencias, vacíos e inconsistencias de la normatividad que ha sustentado la operación y funcionamiento de la PAOT hasta este momento, así como realizar modificaciones a su estructura para propiciar mejores resultados en su actuación y una mayor participación de representantes de organizaciones privadas y sociales.

El propósito es que la PAOT cuente con el marco jurídico adecuado para el desempeño de sus responsabilidades, sobre todo cuando se trata de la atención de denuncias que recibe por la presunta violación, incumplimiento o falta de aplicación de la normatividad ambiental y urbana; se pretende que las denuncias ciudadanas tengan una respuesta más eficiente y oportuna.

La atención de las denuncias ciudadanas en materia ambiental y urbana, se realizaría conjuntamente 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.

Este aspecto de la 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. Esos ajustes se refieren, principalmente a las siguientes cuestiones:

- **Alcance de sus atribuciones.**

Se deben definir con toda claridad las materias respecto de las cuales la PAOT va a ejercer sus atribuciones. Para ello se deberán incluir los siguientes ordenamientos jurídicos y sus disposiciones reglamentarias, por ejemplo: Ley de Residuos Sólidos; Ley de Aguas; Ley de Protección a los Animales.

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

Otorgar facultad a la PAOT para formular dictámenes técnicos y periciales ante el Ministerio Público y demás autoridades administrativas, así como ante instancias jurisdiccionales; así como expedirlos a cualesquier otra persona física o moral que se los solicite, conforme a las disposiciones aplicables.

Establecer, además, los aspectos en los que pueden expedirse los referidos dictámenes: los relativos a daños o afectaciones a los recursos naturales y el medio ambiente, así como a la infraestructura y equipamiento urbano y patrimonio urbanístico arquitectónico de la Ciudad de México; y a las medidas o acciones que tengan por objeto evitar, corregir o compensar tales daños.

- **Aplicación de la conciliación y otros mecanismos alternativos para la solución de conflictos.**

Es importante ampliar los plazos y los supuestos de procedencia de la conciliación en los procedimientos que se tramiten en la PAOT.

Establecer que la conciliación puede ser procedente en cualquier momento de la tramitación de una denuncia ciudadana.

Incluir disposiciones que regulen el arbitraje y la mediación, como mecanismos alternativos de solución de controversias.

- **Investigaciones y actuaciones de oficio.**

Ampliar los supuesto de procedencia de las actuaciones de oficio, para establecer que procede cuando la PAOT detecte por cualquier medio actos, hechos u omisiones que puedan constituir violaciones o incumplimientos a la normatividad de su competencia; así como diferenciarlas de las investigaciones, que serán procedentes respecto de cuestiones generales o problemas ambientales y territoriales que se susciten en la Ciudad de México y que repercutan negativamente en la calidad de vida de la población de dicha entidad;

Asimismo, establecer las reglas para la tramitación, conclusión y seguimiento de tales figuras jurídicas.

- **Obligaciones y responsabilidades de servidores públicos auxiliares de la PAOT.**

Reforzar la obligación de los servidores públicos de apoyar las actividades de la PAOT y de remitirle la información y documentación requerida; y establecer las sanciones procedentes para los servidores públicos que de manera injustificada se nieguen a proporcionar dicho apoyo, información o documentación.

- **Procedimiento de atención a la denuncia ciudadana.**

Regular la atención y seguimiento de las denuncias ciudadanas, considerando los siguientes aspectos: supuestos de improcedencia, diligencias de notificación; valor probatorio de las actuaciones del personal de la PAOT, causales de conclusión del procedimiento y seguimiento a las determinaciones de la PAOT.

- **Presentación y ratificación de la denuncia ciudadana.**

Se considera conveniente otorgar, desde la legislación, mecanismos más flexibles para que los habitantes del Distrito Federal presenten denuncias ante la PAOT, aprovechando los distintos medios de que disponen, tales como la telefonía o el internet. Además, podrían señalarse los supuestos en los que procedería la ratificación de las denuncias, ya que no en todos los casos se requiere cumplir con dicha formalidad.

Asimismo, se considera que es necesario establecer con mayor claridad las formas para acreditar la personalidad de los denunciantes, sobre todo cuando se trata de personas morales o representantes de personas físicas.

- **Plazos para la atención de denuncias ciudadanas.**

En este rubro, establecer plazos específicos para la emisión del acuerdo inicial que debe recaer a una denuncia ciudadana, así como para dar una respuesta parcial o provisional al denunciante; además de establecer los plazos para el seguimiento a las determinaciones de la PAOT.

- **Improcedencia de denuncias.**

Incluir como supuestos de improcedencia de las denuncias ciudadanas ante la PAOT: hechos que no estén regulados en los ordenamientos jurídicos de su competencia; cuando se trate de hechos consumados respecto de los cuales se hubiera pronunciado la PAOT; asuntos que se encuentren pendientes de resolución judicial; o cuando el asunto ya tiene el carácter de definitivo.

- **Emisión de recomendaciones.**

En el caso de las Recomendaciones a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, sería importante ampliar los supuestos de procedencia de la misma, considerando, la siguiente hipótesis: cuando las

acciones u omisiones de la administración pública federal, estatal o municipal generen o puedan generar impactos ambientales negativos en el territorio del Distrito Federal, con repercusiones significativas en sus ecosistemas y sus elementos o en la salud de sus habitantes.

Asimismo, es conveniente establecer la posibilidad de que la PAOT emita recomendaciones generales, en virtud de hechos que detecte en forma reiterada en la atención y seguimiento de denuncias o actuaciones de oficio, o en su caso a través de una investigación de oficio.

Además deberán establecerse las reglas aplicables a la aceptación o no por parte de las autoridades a quienes se dirigen las recomendaciones.

- **Emisión de sugerencias.**

Ampliar los supuestos de procedencia de las sugerencias al Poder Legislativo, por ejemplo casos en donde la PAOT detecte la necesidad de regular o mejorar la regulación de hechos que inciden negativamente en el ambiente o en el ordenamiento territorial del Distrito Federal.

Asimismo, se propone incluir la procedencia de sugerencias al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

- **Conclusión del procedimiento.**

Las causales que actualmente contempla la Ley Orgánica de la PAOT, son insuficientes y no abarcan todas las posibilidades por las cuales se considera se podría concluir un procedimiento de denuncia o de actuación de oficio; razón por la cual, podían incorporarse como tales: la inexistencia o desvanecimiento de los hechos denunciados; la prescripción de las acciones legales; la imposibilidad material para continuar con el procedimiento.

- **Medios de impugnación.**

Es conveniente que en la legislación se regulen en forma precisa los medios con los que van a contar los gobernados para impugnar las actuaciones de la PAOT, en su carácter de *ombudsman*, con motivo de la omisión o inactividad en la tramitación de denuncias, así como por las resoluciones, recomendaciones o sugerencias que dicte.

Al respecto y considerando la naturaleza de sus funciones, es factible considerar la procedencia de un recurso administrativo interno de reconsideración ante la propia autoridad emisora del acto o de la queja ante su superior jerárquico.

- **Estructura y organización de la PAOT.**

Además del refuerzo a la PAOT en la redefinición de los alcances de sus atribuciones y de sus reglas de operación y funcionamiento, esta propuesta incluye algunos ajustes tanto en su estructura actual como en la organización interna.

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.

**Creación de un consejo ciudadano, técnico o consultivo de la PAOT.-** En relación con la estructura de la PAOT, además de lo ya señalado, 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 encomendadas a la 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.

Por ello, se ha propuesto la creación de un *consejo ciudadano, técnico o 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, el ordenamiento territorial y la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal.

Este consejo **se integraría con los cuatro consejeros ciudadanos que ya forman parte del Consejo de Gobierno** de la PAOT, más otras personas que sean designadas para tales efectos, de conformidad con las reglas que se establezcan en la propia Ley Orgánica de la Entidad. El propio Consejo de Gobierno podría realizar dicha designación.

Por supuesto, las funciones del Consejo Ciudadano que se propone, como instancia de participación de representantes de la sociedad, deberán consistir en tareas consultivas, propositivas, de difusión y evaluación, entre otras.

Finalmente, es conveniente precisar que la creación de este consejo, no implica la desaparición o sustitución del actual Consejo de Gobierno de la PAOT, el cual seguiría operando conforme a la reglamentación aplicable.

***Modificación de la denominación de las Subprocuradurías de la PAOT.*** El segundo aspecto que deberá ser ajustado de la estructura de la PAOT, consiste en eliminar la diferenciación que actualmente realiza su Ley Orgánica entre sus Subprocuradurías: de protección ambiental y de ordenamiento territorial.

Una de 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.

El propósito es justamente que ambas Subprocuradurías consideren las dos dimensiones de la problemática que se les presenten, la ambiental y la urbana o territorial. Por ello, se propone sustituir la denominación que actualmente tienen las Subprocuradurías de la PAOT, para convertirlas simplemente en Subprocuraduría A y Subprocuraduría B.

### ***1.1. Implicaciones.***

- Fortalecimiento de 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, en particular con el ejercicio de actos de autoridad y de acciones ante órganos jurisdiccionales.

- Establecimiento de mecanismos alternativos para la solución de conflictos planteados en denuncias ciudadanas en las materias de referencia, tales como la mediación y el arbitraje.

### **1.2 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), para incluir previsiones orientadas a regular su operación y funcionamiento orientado a la atención de denuncias ciudadanas; ajustar su estructura (artículo 6º.) para modificar la denominación de las Subprocuradurías y para establecer el consejo consultivo, ciudadano o técnico; 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.

## **2. La PAOT como organismo verificador y sancionador.**

El segundo aspecto que comprende esta propuesta, consiste en **otorgar a la PAOT facultades para verificar** el cumplimiento de algunos de los aspectos contenidos en la normatividad ambiental y urbana del Distrito Federal y, por lo tanto, para **imponer medidas cautelares y sanciones** administrativas.

El propósito es que la PAOT cuente con la suficiente **autonomía operativa**, y que realice sus actividades en los **aspectos relevantes** de la gestión ambiental y urbana del Distrito Federal, que inciden sobre la calidad de vida de sus habitantes.

En las distintas ocasiones en que se ha revisado el fortalecimiento de PAOT, como organismo que participa en la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental y urbana, los representantes de dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal y del Gobierno Federal, así como de organizaciones sociales y privadas, especialistas e interesados en el tema, han coincidido en la necesidad de otorgar a la

PAOT atribuciones para llevar a cabo acciones de inspección y para imponer medidas cautelares y sanciones.

Sin embargo, lo que no ha sido posible concretar, ha sido la manera en la que se debe instrumentar dicha propuesta. Para ello, es necesario tener presente, por lo menos, las siguientes consideraciones:

- La participación de la PAOT en la aplicación de la legislación ambiental y urbana, debe sumarse a los esfuerzos que en la materia realizan otras dependencias. Es decir, se trata de conjuntar recursos y acciones para prevenir y combatir los ilícitos ambientales y urbanos o del ordenamiento territorial en nuestra Ciudad, para que con ello, se fortalezca la gestión pública en ambas materias, evitando duplicidades y sobreposiciones en la realización de acciones.

De acuerdo con lo anterior, la asunción por parte de la PAOT de atribuciones para imponer medidas cautelares y sanciones administrativas, debe implicar en primer lugar, la consolidación de un sistema de inspección ambiental y urbano del Distrito Federal, en donde participen de manera conjunta y coordinada, las distintas dependencias y entidades del Gobierno que cuenten con atribuciones en la materia (incluyendo por supuesto a la PAOT), bajo criterios, lineamientos y orientaciones homogéneos. Es decir, no se trata de sustituir a unos organismos por otros, en el ejercicio de facultades de inspección; sino que por el contrario, se busca crear un sistema en donde se puedan conjuntar esfuerzos y recursos para tales fines.

En segundo lugar, se debe reforzar la descentralización de acciones dentro del Distrito Federal, considerando el conjunto de materias que están implicadas en la aplicación de la legislación ambiental y urbana en la propia Entidad Federativa. En este caso, deben mantenerse las facultades de las Delegaciones para la atención de problemas urbano-ambientales, en aquéllos ámbitos en donde su gestión ha sido positiva; en algunos casos, adicionando la participación de otras dependencias y entidades.

- No debe separarse la inspección de aspectos relativos a la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y del suelo de conservación (áreas verdes, animales, árboles, áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas, etc.), de aquéllos que corresponden a la prevención y control de la contaminación ambiental (emisiones de contaminantes al aire, agua y suelo, ruido, vibraciones, actividades riesgosas, descargas de aguas residuales, etc.), ya que se incurriría en divisiones artificiales en la atención de asuntos y problemáticas que se inciden recíprocamente.
- Es necesario generar certeza jurídica a particulares y autoridades, respecto del ejercicio de actos de autoridad, derivados de acciones de inspección del cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana.

- Adicionalmente, se considera que la participación de la PAOT en el ejercicio de actos de inspección, imposición de medidas cautelares y sanciones, debe darse en los aspectos ambientales y urbanos más importantes, por su repercusión para la calidad de vida de los habitantes de Distrito Federal.

Un aspecto fundamental a considerar en esta propuesta, es la implicación que se genera al otorgar a un mismo organismo, en este caso la PAOT, atribuciones tanto para verificar y sancionar, como para actuar a manera de *ombudsman*, en virtud de que los efectos de sus actuaciones tienen orientaciones distintas, dependiendo si se actúa de una u otra manera.

Como se sabe, como resultado de las acciones de verificación pueden derivarse actos mediante los cuales se imponen sanciones o medidas que afectan directamente la esfera jurídica de las personas y que pueden ser ejecutados mediante acciones coactivas de la autoridad. En este caso, los organismos deben formar parte de los poderes ejecutivos, en cualquiera de las modalidades permitidas por la ley para ello.

En cambio, la actuación de los organismo protectores de derechos humanos, a manera de los *ombudsman*, realizan actuaciones y emiten actos que no son vinculatorios, que no son obligatorios para quienes van dirigidos y su fuerza radica en el reconocimiento social a partir de la autonomía de los propios organismos, respecto de las autoridades a quienes vigilan.

Por ello, lo recomendable es mantener separadas ambas funciones, es decir, que bajo algunos supuestos la PAOT emita recomendaciones o resoluciones como las actuales, y que en otros sus resoluciones tengan el carácter derivado del ejercicio de los actos de autoridad derivados de la inspección y verificación.

Cuando se propone otorgar a la PAOT atribuciones para verificar y sancionar conjuntamente con las de atender denuncias ciudadanas a manera de un *ombudsman*, es claro que se atenúa el efecto de la emisión de recomendaciones y sugerencias, como actos no obligatorios, frente a los actos que implican la imposición de sanciones. Además, las recomendaciones y sugerencias que emitiría la PAOT, serían distintas a las que tradicionalmente emite un organismo autónomo que no cuenta con facultades para sancionar.

Los resultados que se tendrían de un organismo que combina ambas funciones (verificación-sanción y emisión de recomendaciones), serían similares a las acciones que realiza en el ámbito federal la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

De entre las materias cuya verificación se ha discutido asignar a la PAOT bajo alguna de las posibles modalidades descritas más adelante, las más relevantes de acuerdo a los asuntos atendidos, serían las siguientes:

- Obras y actividades que requieren de autorización en materia de evaluación del impacto ambiental y de impacto urbano, como seguimiento de condicionantes.

- 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 adecuados, 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 y áreas de valor ambiental, barrancas, suelo de conservación, parques urbanos y jardines considerados espacios abiertos monumentales, así como los árboles considerados monumentos urbanísticos.

Sería necesario precisar los mecanismos específicos de coordinación que requeriría el ejercicio de la verificación por parte de la PAOT en relación a otras autoridades.

### **2.1. Instrumentación.**

Para otorgar a la PAOT facultades de inspección e imposición de medidas cautelares y sanciones administrativas, existen, por lo menos las siguientes alternativas:

- Establecer ámbitos exclusivos de actuación a la PAOT. En este caso, del catálogo de asuntos referidos anteriormente u otros que se consideren importantes, se señalarían las materias en donde en forma exclusiva la PAOT llevaría a cabo los actos de autoridad respectivos.
- Establecer un catálogo de materias o asuntos ambientales y urbanos en donde la PAOT realizaría los actos de inspección y el desahogo de los procedimientos respectivos, bajo los criterios y lineamientos establecidos conjuntamente con las Secretarías de Medio Ambiente y de Desarrollo Urbano y Vivienda. En este caso, las atribuciones estarían previstas en la Ley Orgánica de la PAOT y se ejercerían en el

momento en el que las dependencias citadas y la PAOT, definieran los criterios y lineamientos de actuación respectivos (el mecanismo es el que se estableció en las recientes reformas a la Ley Ambiental del DF, para propiciar la participación de las Delegaciones Políticas en acciones de inspección del cumplimiento de dicho ordenamiento jurídico).

- Establecer que la PAOT asume las facultades de inspección, mediante la suscripción de convenios con las autoridades ambientales, que cuenten con la atribución original. En este caso se pueden dar dos supuestos, especificar las materias que pueden ser objeto de transferencia a favor de la PAOT, o señalar una fórmula general para la suscripción de convenios con este propósito que podría referirse a cualquier materia regulada en la legislación urbana y ambiental.
- Establecer como atribución de la PAOT llevar a cabo las verificaciones que se requieran, para la atención de las denuncias ciudadanas que le presenten en materia ambiental y urbana.

Es conveniente considerar que las alternativas antes señaladas no son excluyentes entre sí. De esta forma, la PAOT podría tener atribuciones exclusivas para la realización de actos de inspección y la posibilidad de ejercerlos en otras materias, ya sea de manera coordinada con otras autoridades o mediante la suscripción de un convenio para tales fines.

Desde nuestro punto de vista, lo conveniente es que se le asignen facultades exclusivas a la PAOT para llevar a cabo actos de autoridad en materias o aspectos relevantes de la gestión ambiental y urbana, y que se establezca la posibilidad de que en forma conjunta y coordinada, realice con otras dependencias, actos de inspección del cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana.

## **2.2 Implicaciones.**

Dependiendo del esquema que se elija para asignar a la PAOT facultades de inspección, se deberá considerar que se podrían generar alguna o algunas de las siguientes implicaciones:

- 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.
- Establecimiento de 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.

De acuerdo con ello, se considera que la asunción de facultades de inspección por parte de la PAOT debe ser en el mediano plazo, aproximadamente inicios del 2005, para que las distintas dependencias y entidades participantes se preparen debidamente al nuevo esquema de inspección en materia ambiental y urbana, y se asignen y redistribuyan los recursos materiales, humanos y financieros que correspondan.

### **2.3. Reformas legales requeridas.**

Los ordenamientos que deberán ser revisados y modificados para los propósitos referidos en este apartado 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) en cualquiera de las alternativas planteadas. Asimismo, se deberán incluir reglas para el establecimiento del servicio de inspección ambiental y urbana del DF, y aquéllas 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 aquéllas (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.

### **3 La PAOT ante los órganos jurisdiccionales.**

El tercer aspecto que incluye la propuesta que aquí se describe, consiste en **otorgar a la PAOT facultades para actuar ante órganos jurisdiccionales**. En este caso, se pretende 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 Distrito Federal, de acciones de responsabilidad ambiental, derivadas de daños ambientales o de situaciones en que éstos pudieran producirse; y
- La impugnación de actos de autoridad que pueden ser dirimidos ante el Tribunal Contencioso Administrativo del DF, en representación de personas y grupos, cuando dichos actos pueden ocasionar u ocasionan daños al ambiente y a los recursos naturales del Distrito Federal.
- Su participación como coadyuvante del ministerio público del Distrito Federal y de los jueces penales, tanto en la integración de las averiguaciones previas como en el desahogo de los procesos respectivos, cuando se trate de delitos ambientales.

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.

El ejercicio de las acciones ante órganos jurisdiccionales, se deberá referir a casos relevantes desde la perspectiva ambiental y urbana, en donde se pongan en riesgo o se afecten los recursos naturales y el medio ambiente del Distrito Federal, así como la salud de las personas o su patrimonio.

#### **3.1. Implicaciones.**

- Fortalecer el acceso de los habitantes del DF a la justicia ambiental, a través del reconocimiento y protección del derecho al medio ambiente adecuado, como un derecho difuso.
- Reforzar los 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.

Para lograr lo anterior, se requiere emprender una amplia difusión de los objetivos y alcances de la normatividad ambiental y urbana, en particular respecto de los derechos de los habitantes del Distrito Federal en esas materias, tanto con los jueces y demás personal del poder judicial del Distrito Federal, como con organizaciones sociales, públicas y privadas.

Además, se requiere un proceso permanente de capacitación de los integrantes del poder judicial, con el propósito de que estén en posibilidad de aplicar adecuadamente las disposiciones jurídicas que integran el marco jurídico ambiental y urbano.

### **3.2 Reformas legales requeridas.**

Los ordenamientos que deberán ser revisados y modificados para desarrollar este aspecto de la propuesta 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).
- Efecto de las sentencias.
- Reglas mínimas para resarcimiento de daños (considerando en ese orden: restauración-compensación-indemnización económica)

Adicionalmente, deberán modificarse las disposiciones reglamentarias que correspondan.