



# Universidad Nacional Autónoma de México

---

---

## Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

### Mecanismos de Participación Ciudadana en la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT)

*Tesina que para obtener el título de  
Licenciado en Ciencias de la Comunicación  
presenta*

*Alberto García Bojorges*



Directora de Tesina: Mtra. Xóchitl Sen Santos

Ciudad Universitaria  
Abril, 2014



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A todas y todos aquellos que han contribuido a labrar  
mis valores, creencias, carácter y esperanza.**

## Índice

### Introducción [5]

### Capítulo

#### **1. La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) como ombudsman ambiental y urbano**

- 1.1. Contexto histórico de la procuración de justicia en materia ambiental y urbana en el DF. [8]
- 1.2. Creación de la PAOT [12]
- 1.3. Naturaleza jurídica de la PAOT [15]
- 1.4. Estructura orgánica de la PAOT [18]
- 1.5. Objetivos de la PAOT [19]
- 1.6. Actuación de la PAOT durante la administración 2011-2015 [21]
- 1.7. La denuncia ciudadana, materia principal de la actuación de la PAOT [24]
- 1.8. Coordinación de Participación Ciudadana y Difusión (COPADI) [25]

### Capítulo

#### **2. La participación ciudadana**

- 2.1. La participación ciudadana en la democracia representativa [29]
- 2.2. Definiciones y tipos de participación ciudadana [34]
- 2.3. Niveles de participación ciudadana [37]
- 2.4. Instrumentos formales de la participación ciudadana [39]
- 2.5. Ámbitos de la participación ciudadana [42]
- 2.6. Diferencias entre atención ciudadana y participación ciudadana. ¿A quién está dirigida la participación ciudadana? [42]
  - 2.6.1. Mecanismos de atención ciudadana [44]
  - 2.6.2. Mecanismo de participación ciudadana [44]

## Capítulo

### 3. La Participación ciudadana en la política ambiental

- 3.1. La participación ciudadana en la política ambiental federal [47]
  - 3.1.1. Consejos Asesores de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) [48]
  - 3.1.2. Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable [49]
- 3.2. Participación ciudadana en la PAOT [53]
- 3.3. Mecanismos de atención ciudadana en la PAOT [54]
  - 3.3.1. Módulo de Atención [54]
  - 3.3.2. Línea telefónica, correo electrónico, buzón de sugerencias, formulario y redes sociales [61]
- 3.4. Mecanismos de participación [64]
  - 3.4.1. Acceso a la información [64]
  - 3.4.2. Consejos consultivos: Comité Técnico Asesor [68]
  - 3.4.3. Espacios de diálogo (foros y mesas) [75]

### Conclusiones [82]

### Referencias bibliográficas [95]

### Otras fuentes de consulta [98]

## Introducción

Actualmente es común escuchar que la participación de la sociedad es indispensable para la buena marcha de un gobierno en cualquier orden, especialmente en temas como los derechos humanos, el combate a la corrupción, la superación de la pobreza, la equidad de género o la protección del medio ambiente.

En materia ambiental, tal y como se describe en el principio 10 de la *Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro, 1992)*, la participación de todos los sectores de la sociedad en el cuidado de nuestro entorno natural es imperativa y fundamental.

A lo largo de este texto, se analizará el caso específico de la participación ciudadana en la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT), su naturaleza, sus objetivos y alcances; el papel que tiene ésta en el cumplimiento de la misión de la Institución y algunas propuestas para potenciar sus resultados.

En ese sentido, cabe señalar que los mecanismos de participación ciudadana empleados en la PAOT son: la promoción del acceso a la información, un comité técnico asesor y la organización de foros y mesas de diálogo con organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, los mecanismos de atención ciudadana usados son: módulos de atención –programa Módulo Móvil-, línea telefónica, correo electrónico, redes sociales -*Twitter, Facebook y YouTube*-, formularios de sugerencias y quejas).

El tema cobra relevancia dado que en la actualidad no se podrían comprender varios aspectos de la administración pública, sin el componente de la participación ciudadana, el cual sin embargo, se trata de un concepto sujeto a múltiples definiciones, dependiendo tácitamente de la perspectiva en que se aborde. La que se utilizará en este texto, se refiere a la participación ciudadana como la posibilidad de la sociedad de contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que le afectan.

En términos de las Ciencias de la Comunicación, y en concreto con la Comunicación Política, es claro que el diseño y ejecución de mecanismos para que la sociedad participe en asuntos públicos, como lo es la protección del medio ambiente, necesite del conocimiento de conceptos y herramientas metodológicas propias de esta rama de estudios de las ciencias sociales, tales como sociedad, Estado, opinión pública, trasmisión de un mensaje, campañas sociales, por mencionar algunas.

La construcción de un mensaje, la disposición de información clara y ordenada, y la estrategia para transmitirla son básicas en la pretensión de construir canales de atención y participación ciudadana en cualquier ejercicio de política pública, y cuando se trata de temas ambientales y urbanos, cobra aún mayor relevancia, pues tales problemáticas, son responsabilidad de todos los actores sociales.

Por otro lado, el dar a conocer la forma en que, una institución que tiene como misión salvaguardar el derecho de los habitantes de un lugar determinado, a disfrutar de un ambiente sano y un territorio ordenado para su adecuado desarrollo, salud y bienestar, ejecuta su política de participación ciudadana, ofrecerá un diagnóstico sobre su desempeño y servirá de ejemplo para otras instituciones públicas que aún no han diseñado políticas de este tipo para su población objetivo.

El siguiente trabajo de investigación contribuirá a comprender la manera en que la participación ciudadana en el tema medio ambiental y urbano, como una política pública, es de gran relevancia en la persecución del bienestar social de una población determinada.

En el primer capítulo ahondaremos en la creación de la PAOT como un ombudsman ambiental y urbano, su naturaleza jurídica, atribuciones, estructura y objetivos, así como un breve comentario sobre su desempeño institucional.

En el segundo capítulo, el más teórico de todos, se esbozará desde la filosofía política y la teoría de la democracia el valor de la participación ciudadana, su definición y su parecido con otras formas de participación e importancia en la administración de lo público en nuestros días.

Ya en el último capítulo, se analizarán con detalle los mecanismos de atención y participación ciudadana que ha instrumentado la PAOT desde su creación y los resultados que estos han tenido entre la población del Distrito Federal.

Finalmente, se entregarán las conclusiones resultado de este breve estudio sobre la participación ciudadana en la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT).

**“Los científicos pueden plantear los problemas que afectarán al medio ambiente con base en la evidencia disponible, pero su solución no es responsabilidad de los científicos, es de toda la sociedad.”**

**Dr. Mario Molina, Premio Nobel de Química de 1995**



**“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda...”**

**Principio 10 de la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro, 1992)**

## **Capítulo 1**

### **La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) como ombudsman ambiental y urbano**

#### **1.1. Contexto histórico de la procuración de justicia en materia ambiental y urbana en el DF**

Es indudable que uno de los reclamos más importantes planteados por la sociedad, en materia de preservación del equilibrio ecológico, protección al ambiente y el derecho a la ciudad, es el referido a la necesidad de contar con herramientas jurídicas e institucionales que permitan salvaguardar el derecho de las personas a contar con un entorno adecuado, a mejorar su calidad de vida en todos los ámbitos, pero fundamentalmente en relación con el ambiente y el ordenamiento del territorio. En este sentido, una de las demandas sociales que en nuestro país se ha manifestado con mayor fuerza en los últimos años, es el acceso a la justicia, tanto en el caso de derechos individuales, como colectivos, sociales, o los denominados derechos difusos<sup>1</sup>.

Al respecto, México ha experimentado innovaciones y reformas orientadas a responder a esas demandas, mediante la actualización de instituciones y de categorías jurídicas, así como de la creación o transformación de órganos encargados de la administración y procuración de justicia. Dentro de ellos, destacan los siguientes:

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Antonio Gidi, los derechos difusos son derechos transindividuales e indivisibles que pertenecen a un grupo de personas no identificable, sin vínculos previos, que solo están relacionados entre sí por un acontecimiento específico, como aquellos preocupados por el cuidado del medio ambiente, los interesados en defender el patrimonio urbanístico y arquitectónico, los que se oponen al deterioro de las zonas urbanas, los consumidores, etc.

- Integración de atribuciones ambientales en una misma estructura orgánica de la administración pública.
- Actualización de la legislación ambiental para fortalecer la gestión ambiental y orientar las actividades respectivas en el marco del desarrollo sustentable.
- Incorporación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los estados del derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.
- Creación, dentro de los poderes ejecutivos de los tres órdenes de gobierno, de organismos especializados encargados de promover y vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental.
- Establecimiento de acciones específicas para la defensa de los derechos ambientales.
- Modernización del poder judicial.

Ese conjunto de medidas está orientado a fortalecer las herramientas que le permitan a la sociedad acceder a la justicia ambiental. No obstante, una de las tareas pendientes por resolver de manera adecuada que tiene la sociedad en su conjunto, es el establecimiento y la operación de instancias, órganos y mecanismos que permitan una defensa oportuna, eficaz y eficiente del derecho a un medio ambiente adecuado, así como una mayor participación de la sociedad en estas materias.

En particular, en materia ambiental se incorporó tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la legislación federal y local que de ella se deriva, incluyendo la del Distrito Federal, el derecho de las personas para disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

Aunque la aparición de ese derecho, sujeto a protección desde los sistemas jurídicos, se remonta a la década de los setenta del siglo XX, su reconocimiento formal está ligado a la aparición en el ámbito internacional del concepto de desarrollo sustentable<sup>2</sup>, con la

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el Artículo 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, el desarrollo sustentable se define como el «proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y

presentación, a mediados de los ochenta, del Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) o Informe Brundtland, también denominado «nuestro futuro común» y, sobre todo, con los principios establecidos en la Declaración de Río, emitida en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en la Ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992.

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

En el ámbito administrativo, se han creado órganos encargados de vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental (como es el caso de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente [PROFEPA] y sus similares en varias entidades federativas); en las procuradurías de justicia encargadas de ejercer la función del ministerio público, se han establecido fiscalías especializadas en la atención de delitos ambientales.

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

En este marco, durante la última década del siglo pasado, la problemática ambiental y su impacto en la calidad de vida de la población de la Ciudad de México, hizo necesario revisar y reformular las disposiciones jurídicas locales y el diseño de las instituciones públicas abocadas a la ejecución de la política ambiental y urbana en el Distrito Federal.

---

la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras».

Esta necesidad coincidió con el proceso gradual de democratización que ha sufrido el Distrito Federal, el cual ha sido largo y sinuoso, pero al final constante.

La incompleta reforma política del DF inició en 1970 al incrementarse el número de delegaciones políticas; en 1973 se modificaron las delimitaciones territoriales de las delegaciones; en 1977 se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para introducir dos formas de participación ciudadana -referéndum y la iniciativa popular-; en 1987, también mediante reforma constitucional, se crea la Asamblea de Representantes, como órgano *sui generis* con facultades reglamentarias y de gestión social; posteriormente, en 1993 se elevó a la Asamblea de Representantes como órgano de gobierno, con facultades legislativas que dejaron de ser meramente reglamentarias y se convierten en creadoras de ley para el DF; en 1996, en virtud de un nuevo Decreto, que modifica el Artículo 122 de la Constitución, la Asamblea de Representantes se convirtió en Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), en ese mismo año se modificó la ley para que los ciudadanos eligieran, por primera vez, en 1997 al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y, en el año 2000, a los jefes de las 16 demarcaciones en las cuales se divide la ciudad capital del país.

Sin embargo, a pesar del esfuerzo realizado, puede decirse que el tratamiento legislativo e institucional dado a los temas ambientales y de ordenamiento territorial de la Ciudad de México aún es incompleto y que, en todo caso, perdura una combinación de ordenamientos emanados de los poderes federales de la Unión y de nuevas disposiciones normativas locales, las cuales enfrentan serios problemas para su instrumentación.

En materia ambiental, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) -vigente desde 1988- generó la posibilidad de que el DF contara con una legislación ambiental propia para ejercer las facultades que el sistema de concurrencia le otorgaba, así que en 1996 la Asamblea de Representantes del Distrito Federal aprobó la Ley Ambiental del Distrito Federal (actualizada en 1999).

En materia de ordenamiento territorial, a partir de las reformas de 1976 a la Ley General de Asentamientos Humanos del mismo año, se elaboró la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996, la cual tiene profundas implicaciones ambientales. La promulgación de estas

leyes con especificidad ambiental y jurisdicción acotada al DF se acompañó del diseño de mecanismos institucionales para garantizar la aplicación administrativa de las nuevas disposiciones jurídicas.

De esta forma, a lo largo de los últimos años, en la administración pública local se crearon o fortalecieron organismos administrativos tales como: las secretarías de Medio Ambiente, de Desarrollo Urbano y Vivienda, Protección Civil; los Juzgados Cívicos; la Procuraduría Social; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y las Defensorías de Oficio. A este esquema se sumó en el año 2001 la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT).

Más recientemente, fueron creados: el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal en 2010 y la Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Delitos Ambientales y en Materia de Protección Urbana (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011).

## **1.2 Creación de la PAOT**

Como se mencionó en el apartado anterior, en el año 1996 se concretó la Ley Ambiental local aprobada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; instrumento que fue actualizado en 1999, para armonizarla con las modificaciones realizadas a la LGEEPA.

Una de esas modificaciones incluyó en su Artículo 11, el anuncio de la creación de la PAOT como organismo enfocado a la protección, defensa y restauración del medio ambiente y del desarrollo urbano, y como entidad encargada de los mecanismos para procurar el cumplimiento de la legislación asociada a esas materias.

En ese sentido, tal y como menciona Raúl Brañes, la Ley Ambiental del Distrito Federal “no creó la Procuraduría, sino que se limitó a anunciar su establecimiento por un acto legislativo posterior, que finalmente se concretó en 2001”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Raúl Brañes Ballesteros. (2004). *El Acceso a la Justicia Ambiental en el Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial*. México: PAOT, p. 107.

***Algunas menciones de la PAOT en la Ley Ambiental del Distrito Federal  
publicada en 1999***

---

ARTÍCULO 4.- (...) PROCURADURÍA: La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (...)

ARTÍCULO 6.- Son autoridades en materia ambiental en el Distrito Federal:

- I. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- II. El Titular de la Secretaría del Medio Ambiente;
- III. Los Jefes Delegacionales del Distrito Federal; y
- IV. La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

ARTÍCULO 11.- Se establecerá la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y del desarrollo urbano; así como para instaurar mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. La Ley Orgánica respectiva, dispondrá las atribuciones y estructura de dicha Procuraduría.

TRANSITORIOS

SEXTO.- En tanto sea creada la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, las funciones que en la presente Ley se le atribuyen, serán ejercidas por las áreas competentes de la Secretaría del Medio Ambiente.

SÉPTIMO.- El Jefe de Gobierno formulará la Iniciativa de Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal que se menciona en el Artículo 11 de esta Ley, y la presentará a la consideración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en un plazo no mayor de noventa días, contados a partir de la publicación de este ordenamiento en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ley Ambiental del Distrito Federal en Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2000). Recuperada el 13 de noviembre de 2012, de [http://www.paot.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF\\_13\\_01\\_2000.pdf](http://www.paot.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF_13_01_2000.pdf)

En función de lo anterior, en mayo del año 2000, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) envió a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) un proyecto de Ley Orgánica de la institución, iniciando el proceso de creación de la Procuraduría.

En ese proyecto, el Ejecutivo local envió una propuesta muy reducida, que no contempló procedimientos en lo particular. “(...) lo que se envió a la Asamblea Legislativa fue un proyecto de Ley que se integraba con sólo dieciséis artículos agrupados en dos capítulos que contenían las disposiciones generales y las facultades de la Procuraduría, respectivamente”.<sup>5</sup>

De acuerdo con Raúl Brañes, el proyecto inicial del GDF, entre otras cosas, vislumbraba la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal en materia ambiental y urbana y, previa substanciación de los procedimientos correspondientes, la aplicación de sanciones administrativas; lo cual, finalmente no terminó por reflejarse en la Ley Orgánica de la PAOT aprobada por el Pleno de la Asamblea, ya que en lugar de tener facultades sancionatorias, se le atribuyeron otras de carácter de un *Ombudsman*<sup>6</sup>, es decir, con oportunidad de emitir recomendaciones y sugerencias.

El doctor Brañes también relata que esa decisión tomada por la ALDF, fue resultado de consultas y discusiones organizadas por su Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica y a partir de ellas, se dictaminó que la PAOT se constituyera como un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, orientada a la procuración del cumplimiento de la legislación en materia ambiental y del ordenamiento territorial, en un modelo de ombudsman ambiental y territorial, con la atribución de emitir Recomendaciones y Sugerencias como resultado de sus tareas de atención de denuncias e investigación.

---

<sup>5</sup> Raúl Brañes Ballesteros. (2004). *Op. cit.*, p. 108.

<sup>6</sup> “Es un vocablo sueco que puede significar representante, mediador, agente, guardián, y es aplicado a una institución jurídica...”. En Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador). (1997). *Diccionario Universal de términos parlamentarios*. (2da. Ed.). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa. Recuperado el 14 de agosto de 2013, de <[http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/o.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/o.pdf)>.

En congruencia con lo dispuesto en la Ley Ambiental del Distrito Federal, se reconoció a la PAOT como autoridad ambiental responsable de la atención a la denuncia ciudadana; de esta forma, su creación le permitió fortalecer la capacidad institucional local para la atención de las denuncias ambientales y del ordenamiento territorial, sin que esto implicara afectar las atribuciones de las instituciones ya existentes. Finalmente, la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (LOPAOT) fue aprobada el 22 de marzo de 2001 y publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 24 de abril del mismo año.

Entre las razones que justificaron la creación de esta nueva entidad se destacan:

- Garantizar la aplicación efectiva de la legislación ambiental, incluida la del ordenamiento territorial en el DF.
- Brindar atención especializada a las denuncias ciudadanas.
- Mejorar la integración institucional local.
- Ofrecer un espacio de participación ciudadana en materia ambiental y urbana a la población del Distrito Federal.

### **1.3 Naturaleza jurídica de la PAOT**

La LOPAOT establece a la Procuraduría como un órgano descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con patrimonio y personalidad jurídica propios, así como con autonomía operativa y financiera en el ejercicio de sus funciones.

Dentro de las atribuciones que se le otorgan a la PAOT, se encuentran las de 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 éstos y autoridades; emitir recomendaciones y sugerencias; formular y validar dictámenes técnicos y periciales de daños ambientales; informar, orientar y asesorar a la población



respecto de los derechos y obligaciones ambientales y urbanos; promover el cumplimiento voluntario de la ley en la materia; emitir opiniones relacionadas con las disposiciones en la materia; participar en la formulación de estudios, programas, reglamentos de competencia; propiciar así como llevar a cabo actos de inspección en situaciones de emergencia o cuando esa atribución no esté asignada a otra autoridad.

La organización y el funcionamiento de la Procuraduría, tal y como está diseñada desde su Ley Orgánica, se orienta fundamentalmente a la vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial desde la perspectiva de un ombudsman; es decir, 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 respectivas.

Asimismo, la PAOT tiene la posibilidad de coadyuvar con otras dependencias y entidades, en la promoción y vigilancia del cumplimiento de la legislación de su competencia, mediante la realización de dictámenes y peritajes, visitas de verificación, presentación de denuncias ante otras autoridades, entre otras funciones.

En la Ciudad de México, diversas dependencias y entidades de la administración pública, tanto federales como del GDF, realizan acciones relacionadas con la verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial. La mayoría de ellas cuentan con atribuciones para ejercer actos de autoridad; es decir, para sustanciar procedimientos administrativos en donde se puede determinar la violación a esa normatividad e imponer las medidas cautelares o sanciones respectivas; tal es el caso, a nivel local, de las Secretarías del Medio Ambiente (SEDEMA); de Obras y Servicios (SOBSE); de Transporte y Vialidad (SETRAVI), y de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI); las Delegaciones Políticas e inclusive el INVEA; o a nivel federal, de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) o la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), ambas dependencias de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Además, los códigos penales, Federal y para el Distrito Federal, prevén diversas conductas que pueden ser consideradas como delitos contra el ambiente y los recursos naturales de la propia entidad federativa, por lo que en caso de que se actualicen dichas conductas, podrán participar los ministerios públicos y jueces federales y locales que correspondan.

En conclusión, en el territorio del Distrito Federal, los mecanismos para la promoción y cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana se ubican dentro de los márgenes de la responsabilidad administrativa, penal y de la protección de los derechos difusos, como lo es el derecho al medio ambiente que protege la PAOT.

---

**Disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial  
del DF**

- I. Ley Ambiental del Distrito Federal;
  - II. Ley de Aguas del Distrito Federal;
  - III. Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal;
  - IV. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
  - V. Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores del Distrito Federal;
  - VI. Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal;
  - VII. Ley de Protección Civil para el Distrito Federal;
  - VIII. Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal;
  - IX. Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal;
  - X. Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal;
  - XI. Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal;
  - XII. Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del Suelo de Conservación del Distrito Federal, y
  - XIII. Las demás disposiciones jurídicas de carácter general de las que deriven derechos en materia ambiental y del ordenamiento territorial para los habitantes del Distrito Federal.<sup>7</sup>
- 

<sup>7</sup> Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. (2010). Recuperado el 13 de noviembre de 2012, de <[http://www.paot.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF\\_13\\_01\\_2000.pdf](http://www.paot.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF_13_01_2000.pdf)>.

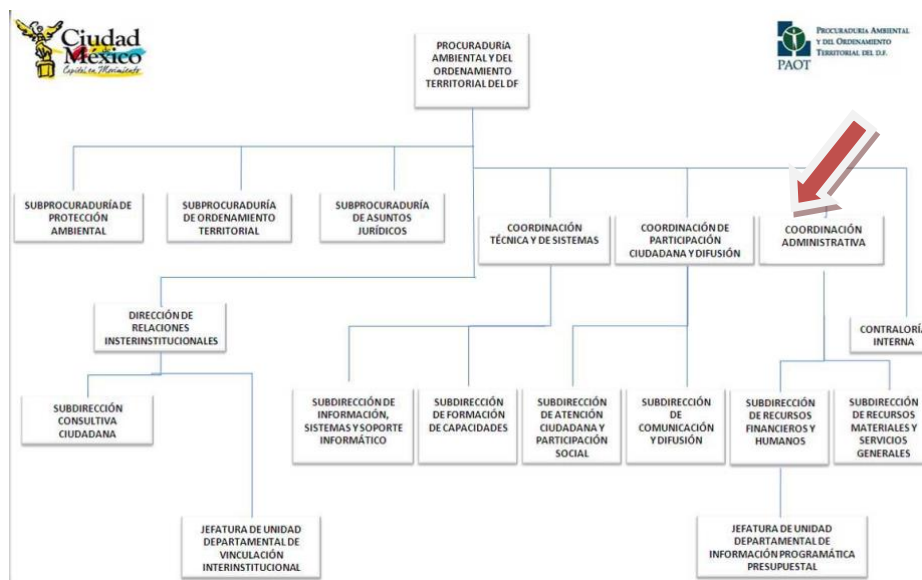
## 1.4 Estructura orgánica de la PAOT

Según el Reglamento de su Ley Orgánica, la PAOT se integra por: el Consejo de Gobierno; el Procurador (a); las Subprocuradurías de Protección Ambiental, de Ordenamiento Territorial y de Asuntos Jurídicos; el Comité Técnico Asesor; las coordinaciones Técnica y de Sistemas, Administrativa y de Participación Ciudadana y Difusión; y la contraloría interna.

El Consejo de Gobierno es el órgano rector de la administración de la PAOT, está conformado por consejeros gubernamentales -el Jefe de Gobierno del DF o la persona que él designe, representantes de los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras y Servicios, y Transportes y Vialidad-, y cuatro consejeros ciudadanos, que al mismo tiempo forman parte de Comité Técnico Asesor.

Por su parte, el Procurador representa a la PAOT legalmente, elabora y propone los planes de trabajo y emite las recomendaciones y sugerencias, entre otras más atribuciones; es designado por la ALDF para un periodo de cuatro años y podrá ser ratificado para un segundo periodo.

### Estructura orgánica básica de la PAOT



Fuente: Elaboración propia con información de <http://www.paot.org.mx>

## 1.5 Objetivos de la PAOT

---

### Misión:

Defender el Derecho de los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un ambiente sano y un territorio ordenado para su adecuado desarrollo salud y bienestar.

### Visión:

Que la PAOT y su personal garanticen la justicia ambiental y territorial, al incidir en la solución pronta y efectiva de los problemas ambientales de la ciudad de México.

### Atribuciones

- Recibir y atender denuncias.
- Realizar y/o promover visitas para identificar y corroborar las denuncias que recibe, así como constatar el cumplimiento de la normatividad que resulte aplicable.
- Informar, orientar y asesorar sobre el cumplimiento y aplicación de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial vigente en el DF.
- Investigar los casos, hechos u omisiones que constituyan delitos ambientales y del ordenamiento territorial.
- Emitir Recomendaciones a dependencias y entidades de la administración pública y hacer Sugerencias tanto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) como a las autoridades jurisdiccionales.

---

**Fuente:** Elaboración propia con información de <http://www.paot.org.mx>

### Principios de actuación

---

**Legalidad** Actuar -invariablemente- en apego a las disposiciones legales que rigen a la PAOT.

**Justicia** Procurar que sus actuaciones fortalezcan el ejercicio de los derechos ambientales y territoriales de los habitantes del Distrito Federal.

**Imparcialidad** Actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna y desempeñarse sin prejuicios personales.

---

<b>Respeto</b>	Brindar un trato digno y tolerante a la población en general, sin importar sexo, edad, raza, capacidades diferentes, posición económica, origen, o la preferencia política, ideológica o sexual.
<b>Honradez</b>	Abstenerse de aprovechar el cargo público para obtener ventajas personales o a favor de terceros, y no requerir o aceptar dádivas o compensaciones que comprometan el desempeño de sus actividades.
<b>Profesionalismo</b>	Desempeñarse con rigor técnico y reforzar permanentemente sus habilidades y conocimientos para mejorar la actuación pública.
<b>Pluralidad</b>	Procurar el mejor entendimiento, el respeto mutuo y la aceptación de posiciones diversas, para construir espacios de coincidencias y solución de conflictos ambientales y territoriales.
<b>Transparencia</b>	Poner a disposición de la población la información relativa a la gestión de la PAOT, de acuerdo con lo establecido en la normatividad aplicable.
<b>Sustentabilidad</b>	Orientar las acciones y determinaciones de la PAOT para la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
<b>Simplificación, agilidad y economía</b>	Evitar trámites innecesarios o improcedentes, y optimizar los tiempos y las acciones en la atención de los procedimientos de la PAOT.

**Fuente:** Elaboración propia con información de <http://www.paot.org.mx>

### Fortalezas institucionales

Transversalidad en los temas críticos de la ciudad	Gobernabilidad y solución de controversias	Transparencia en la gestión y acceso a la información
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenamiento urbano</li> <li>• Protección</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicación efectiva de la ley</li> <li>• Solución</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información pública disponible en la Web en tiempo real</li> </ul>

<p>ambiental y aprovechamiento de recursos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios y equipamiento urbano</li> <li>• Patrimonio arquitectónico e inmobiliario</li> <li>• Movilidad e infraestructura de transporte</li> </ul>	<p>consensuada de controversias</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento a la cultura de la corresponsabilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos certificados</li> <li>• Gestión enfocada a servicios de calidad</li> <li>• Cumplimiento de la <i>Ley de Transparencia y Acceso a la Información</i></li> </ul>
---	---	--

**Fuente:** Elaboración propia con información de <http://www.paot.org.mx>

### 1.6 Actuación de la PAOT durante la administración 2011-2015

En la versión del año 2011 de la Encuesta de Percepción del Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y Urbana que elaboró la empresa Berumen y Asociados S. A. de C. V. para la PAOT, la población entrevistada reprueba la actuación del GDF en la defensa de los derechos ambientales (la califica con apenas 5.9 de un máximo de 10).

Algunas de las principales causas y efectos de los incumplimientos o falta de aplicación de la ley son: la insuficiente actualización del marco normativo; las fallas en el diseño de las disposiciones jurídicas y el escaso entendimiento y valoración social del cumplimiento de la ley; la falta de capacidades institucionales y la deficiencia en los esquemas de inspección y vigilancia.

Desde la perspectiva de la PAOT, una gestión urbano-ambiental sustentable tiene como condición necesaria la aplicación efectiva de la ley y, para ello, es necesario garantizar que la gente haga valer sus derechos y resuelva sus disputas bajo principios generales de acceso efectivo a la justicia en un marco de estado de derecho.

Debido a todo ello, la proyección de la actuación de la administración 2011-2015 de la PAOT, a partir de una visión integral del ambiente y el territorio, busca superar la división administrativa tradicional entre suelo urbano y de conservación y promover la contención de conductas sociales que se realizan al margen de la ley y que deterioran el patrimonio urbano ambiental de la Ciudad de México.

### **Líneas estratégicas (administración 2011-2015)**

- 
- I. Control de procesos de deterioro urbano-ambiental o riesgo.
  - II. Atención adecuada y oportuna de denuncias ciudadanas.
  - III. Institucionalización de acciones para la defensa del derecho al medio ambiente.
  - IV. Promoción de la modernización de instrumentos que incidan sobre el uso del territorio.
  - V. Indicadores de cumplimiento de la normatividad ambiental-urbana y acciones de verificación y promoción del cumplimiento voluntario.
  - VI. Control de obras y actividades que propician impunidad.
  - VII. Promoción de la participación social en la aplicación y cumplimiento de la ley.

---

**Fuente:** Elaboración propia con información de <http://www.paot.org.mx>

### **Compromisos de la PAOT (administración 2011-2015)**

- 
- I. Promover la construcción de un nuevo orden urbano y ambiental equitativo, responsable y sustentable
  - II. Mejorar el acceso a la justicia ambiental y territorial en la Ciudad de México
  - III. Generar impactos efectivos para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y el desarrollo urbano
  - IV. Contener los procesos que limitan el acceso a la justicia ambiental y territorial

---

**Fuente:** Elaboración propia con información de <http://www.paot.org.mx>

### **Materias investigadas**

- 
- |   |  |   |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Uso indebido del suelo urbano</li><li>• Construcciones irregulares</li><li>• Emisión de ruido y</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Afectaciones a Áreas de Valor Ambiental</li><li>• Afectaciones a barrancas</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Contaminación del agua</li><li>• Contaminación atmosférica</li><li>• Emisión de</li></ul> |
|---|--|---|
-

- 
- |   |                                      |                 |
|---|--------------------------------------|-----------------|
| vibraciones                                 | • Afectaciones a                     | gases, olores y |
| • Afectaciones a Áreas Naturales Protegidas | suelo de conservación                | vapores         |
| • Afectación a áreas verdes                 | • Disposición inadecuada de residuos |                 |
- 

**Fuente:** Elaboración propia con información de <http://www.paot.org.mx>

### Procesos de mayor impacto

- 
- I. Falta de ordenamiento del territorio e inadecuada zonificación del uso de suelo.
  - II. Pérdida de bienes y servicios ambientales- territoriales.
  - III. Efectos contaminantes, inadecuada disposición de residuos y emisiones a la atmósfera.
  - IV. Afectaciones a áreas vulnerables del suelo de conservación y barrancas.
- 

**Fuente:** Elaboración propia con información de <http://www.paot.org.mx>

### Ejes de la agenda 2015

- 
- I. Fortalecer la aplicación y cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana en el DF;
  - II. Mejorar la calidad de vida de las personas a partir de contener las afectaciones ocasionadas por violaciones, incumplimientos y/o falta de aplicación de la ley;
  - III. Promover la cultura de la legalidad y el ejercicio pleno de los derechos y deberes ambientales en las instancias administrativas y judiciales del Distrito Federal, y
  - IV. Mejorar la actuación de las autoridades ambientales para resolver conflictos ambientales.
- 

**Fuente:** Elaboración propia con información de <http://www.paot.org.mx>

### Principales resultados de la gestión

- 
- Hasta el 13 de agosto de 2013, la PAOT recibió 16 mil 495 denuncias ciudadanas y ha concluido 13 mil 558 investigaciones.
  - La PAOT emitió 76 Recomendaciones
- 

**Fuente:** Elaboración propia con información de <http://www.paot.org.mx>



### Las conductas más observadas

---

- Falta de atención y seguimiento de las condicionantes de impacto ambiental y urbano.
  - Violaciones al uso de suelo y reglamento de construcciones.
  - Autorización inadecuada de poda y derribo de árboles en áreas verdes.
  - Ocupación irregular del suelo de conservación y barrancas.
  - Gestión inadecuada en materia de residuos sólidos.
- 

**Fuente:** Elaboración propia con información de <http://www.paot.org.mx>

## 1.7 La denuncia ciudadana, materia principal de la actuación de la PAOT

La PAOT enfoca la mayoría de sus recursos humanos, técnicos y presupuestales en la atención de las denuncias ciudadanas.

### Artículo 22 de la LOPAOT

---

Toda persona, grupo social, organización no gubernamental, asociación o sociedad podrá denunciar ante la Procuraduría, cualquier hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o constituya o pueda constituir una contravención o falta de aplicación de las disposiciones jurídicas en materia ambiental o del ordenamiento territorial del Distrito Federal...

---

**Fuente:** *Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal y su Reglamento*. PAOT, noviembre de 2009.

Este mismo artículo destaca que la denuncia “podrá ser presentada por escrito, vía telefónica o por cualquier medio electrónico”, y agrega que “excepto cuando la denuncia sea presentada por escrito, deberá ser ratificada por el o los interesados, dentro del término de tres días hábiles posteriores a que se comunicaron a la Procuraduría los actos, hechos u omisiones respectivos; de no ser así, la denuncia se tendrá por no presentada. Sin embargo, si a juicio de la Procuraduría el asunto lo amerita, podrá llevar a cabo las investigaciones que corresponden”.

## Vías de intervención de la PAOT

---

### Denuncia Ciudadana

De acuerdo con el Artículo 22 Bis 1, el escrito de denuncia deberá señalar el nombre o razón social del denunciante y su domicilio; una descripción clara de los hechos denunciados; información adicional que permitan ubicar a los presuntos responsables; referencias que permitan ubicar el sitio de la denuncia y pruebas, en caso de contar con ellas.

### Investigación de Oficio

El Artículo 23 señala que la PAOT podrá iniciar investigaciones de oficio relacionadas con cualquier hecho, acto u omisión que considere pertinente investigar.

**Fuente:** Elaboración propia con información de <http://www.paot.org.mx>

De tal forma, las acciones que ha implementado esta entidad para garantizar el efectivo cumplimiento de sus atribuciones se han centrado principalmente en:

### Acciones PAOT para garantizar la justicia ambiental

---

Atención expedita de las denuncias presentadas, sustentadas en la mejor información científica disponible y con la utilización de técnicas y tecnologías, procurando la reparación y contención de los daños y la solución de controversias en la materia.

Cumplimiento de la normatividad ambiental y territorial en el DF, como resultado de la atención de las irregularidades observadas por la PAOT en sus Recomendaciones, Sugerencias o acciones de carácter precautorio.

Integración y disposición pública de los registros de información ambiental y territorial del DF para garantizar el ejercicio del derecho a la información.

Representación del interés legítimo de los ciudadanos a un ambiente sustentable ante los órganos jurisdiccionales, en los que la PAOT fungirá como defensor del pueblo.

**Fuente:** Elaboración propia con información del *Programa de Acceso a la Justicia Ambiental y el Ordenamiento Territorial del Distrito Federal 2007-2011*, PAOT, 2007.

## 1.8 Coordinación de Participación Ciudadana y Difusión (COPADI)

Desde sus inicios, la estructura de la PAOT ha sufrido algunas modificaciones con la finalidad de fortalecer aquellas áreas que, por la complejidad e importancia de sus procesos, así lo

ameritan. En este sentido, dedicaremos este último apartado a abordar brevemente el caso de la llamada COPADI.

Partiendo de la idea de que la procuración de justicia ambiental y territorial sólo será efectiva en la medida en que se asuma por parte de la población, la responsabilidad compartida de proteger el ambiente y el territorio, dejando de lado la visión que asigna toda la responsabilidad al gobierno.

Sin embargo, de acuerdo con la experiencia institucional, los juicios sobre el ejercicio de estos derechos y las expectativas de su cumplimiento, dependen en buena medida de la percepción, los valores y la cultura de los actores involucrados. Y esto queda demostrado cuando se observa que aun cuando la población fue testigo o víctima de alguna conducta ilícita o violación a la normatividad y cuenta con los mecanismos para denunciarla, a estas alturas todavía un porcentaje muy reducido se atreve a presentar la denuncia.

Entre las razones que inhiben la presentación de la *denuncia ciudadana*, se detectó que gran parte de los ciudadanos desconocen dónde denunciar; no le otorgan la suficiente credibilidad a las autoridades encargadas de impartir la justicia ambiental y territorial; muestran apatía o desinterés respecto a las afectaciones; y carecen de conciencia y educación respecto a sus derechos y obligaciones.

De ahí que la “ciudadanización” que propone esta Procuraduría implique la participación activa e informada de la sociedad a fin de demandar sus derechos ambientales y urbanos, al tiempo de procurar el cumplimiento voluntario, conciente y solidario de las obligaciones que la propia legislación marca para todos los habitantes de la ciudad, para lograrlo será necesario fortalecer el trabajo interinstitucional con las entidades y dependencias del Gobierno del Distrito Federal, las autoridades delegacionales y metropolitanas; así como con representantes de sectores de la sociedad civil con la intención de sumar esfuerzos.

Estas necesidades provocaron que el Artículo 56 del Reglamento de la LOPAOT, estableciera las atribuciones de la Coordinación de Participación Ciudadana y Difusión, para quedar de la siguiente forma:

### **Artículo 56 del Reglamento de la LOPAOT**

- 
- I. Proponer y ejecutar la política de promoción de derechos y obligaciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial de los habitantes del Distrito Federal;
  - II. Proponer y ejecutar la política de participación ciudadana para garantizar la procuración y el acceso a la justicia ambiental y territorial de los habitantes del Distrito Federal;
  - III. Proponer y ejecutar la política de comunicación social de la Procuraduría en las materias de su competencia;
  - IV. Proponer y ejecutar la política editorial de la Procuraduría, mediante el diseño, producción y distribución de libros, folletos y demás material didáctico y promocional;
  - V. . Informar, orientar y difundir entre la población respecto del cumplimiento y aplicación de las disposiciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial, así como de los procedimientos y servicios que ofrece la Procuraduría;
  - VI. Proponer a la o el Procurador(a) las líneas de acción para la ejecución del programa anual de comunicación social;
  - VII. Acopiar, analizar y procesar la información de los medios de comunicación, en las materias de competencia de la Procuraduría para apoyar la toma de decisiones y su difusión pública;
  - VIII. Gestionar y distribuir entre las unidades administrativas de la Procuraduría los tiempos oficiales de radio y de televisión que le asignen a la Procuraduría;
  - IX. Difundir los estudios, reportes e investigaciones generados por la Procuraduría respecto del cumplimiento y aplicación de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial, así como de actos, hechos u omisiones que generen o puedan producir desequilibrios ecológicos o daños a los ecosistemas del Distrito Federal o sus elementos;
  - X. Ejercer sus atribuciones en congruencia con los programas y lineamientos expedidos por la o el Procurador(a), y
  - XI. Las demás que le encomiende la o el Procurador(a) o le confieran otros ordenamientos jurídicos y administrativos aplicables.

---

**Fuente:** *Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal y su Reglamento.* PAOT, noviembre de 2012.

Derivado de lo anterior es como el quehacer institucional de esta área se ha enfocado a realizar las siguientes acciones de comunicación y participación ciudadana:

### **Estrategias de Participación Ciudadana y Difusión COPADI**

---

<b>Impactos en medios de comunicación</b>	Posicionar a la PAOT en los medios de comunicación masiva (prensa, radio, televisión e Internet) a través de entrevistas, participación en mesas de debate, <i>espoteo</i> y convocatoria a eventos organizados por la institución.
<b>Orientación a la población</b>	Brindar información y orientación a la población, respecto del cumplimiento de la legislación ambiental y urbana.
<b>Jornadas Ciudadanas</b>	Promover la <i>participación ciudadana</i> y difusión de la legislación en la materia a través de la participación en las jornadas ciudadanas organizadas por la delegaciones políticas.
<b>Módulos de recepción de denuncias</b>	Establecer módulos móviles de recepción de denuncias en las 16 delegaciones políticas del DF.
<b>Módulos de asesoría</b>	Establecer módulos de asesoría e información en espacios públicos.
<b>Eventos diversos</b>	Realizar ferias, foros, seminarios, exposiciones y eventos temáticos.
<b>Convenios interinstitucionales</b>	Firma de convenios de colaboración e intercambio interinstitucional.

**Fuente:** Elaboración propia con información de <http://www.paot.org.mx>

En el siguiente capítulo se desarrollará el tema de la participación ciudadana y su relación con la democracia y otros tres conceptos fundamentales de la teoría política: la representación, la legitimidad y la gobernabilidad.

## Capítulo 2

### La Participación Ciudadana

#### 2.1 La participación ciudadana en la democracia representativa

En la historia de las ideas políticas, una de las problemáticas centrales ha sido la inclusión-exclusión de los individuos en los mecanismos de influencia, control y gestión de la cosa pública. La historia de los diversos regímenes políticos, en cuanto a su estructura de poder y de acceso a la misma, responde a cómo se incluían o excluían los miembros de estas sociedades.

Si bien no es el propósito de esta investigación hacer un recorrido histórico y exhaustivo sobre el concepto de democracia, resulta indispensable plantear el concepto de participación ciudadana en el marco de lo que significa la forma de gobierno democrático. En ese sentido, hablar de participación ciudadana como un elemento del juego democrático, e incluso como un indicador de la solidez de esa forma de gobierno, es irrefutable, ya que como lo menciona Pippa Norris, “existe un acuerdo generalizado entre los teóricos de la democracia, desde Jean Jacques Rousseau hasta James Madison, John Stuart Mill, Robert Dahl, Benjamin Barber, David Held y John Dryzak de que la participación de las masas es esencial para la vida de la democracia representativa, aunque se debate continuamente sobre la cantidad de participación ciudadana que se considera necesaria o deseable”.<sup>8</sup>

Ese debate que menciona Norris, tiene que ver con la oposición entre “democracia representativa” y “democracia participativa o democracia radical”; en la primera, el papel de los ciudadanos se circunscribe prácticamente al ejercicio del sufragio para elegir a los gobernantes y a su escrutinio a través de los medios parlamentarios, la segunda, privilegia el activismo y otras formas de presión ciudadana como lo pueden ser las manifestaciones en el espacio público o a través de medios electrónicos como las redes sociales.

---

<sup>8</sup> Pippa Norris. (2002). La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa. En *Deconstruyendo la ciudadanía: Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática* en México. (pp. 307-343). México: Miguel Angel Porrúa, p. 311.

En cualquiera de las dos modalidades en que se quiera ver a la democracia (representativa o participativa), es cierto que las dos visiones no se contraponen, incluso la democracia representativa puede ser vista, y así lo es en el mayor de los casos, como el andamiaje que las sociedades modernas encontraron para adaptar ese sistema de gobierno –el demócrata– a las necesidades que presenta nuestra complejidad actual, y frente al modelo autoritario que representaba a otra forma de gobierno. Ya en ese andamiaje, particularidades de la democracia participativa, han permeado la democracia representativa, un ejemplo lo constituye: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, refiriéndose no sólo a la libertad política sino a la civil, ya presente también en el siglo XVIII con el *habeas corpus*, la libertad de trabajo, de prensa, entre otras libertades.

En la modernidad el sistema de gobierno democrático no puede dejar de ser representativo, es un régimen con partidos y elecciones libres, pero también constituye una forma de existencia social que, además, se asocia a la creación permanente de nuevos derechos y obligaciones ciudadanas, es de esta manera, también, un régimen participativo. Dice Mauricio Merino: “representación y participación forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia. Ambos términos se requieren inexorablemente... Ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo modo en que no existe forma alguna de participación colectiva en que no haya -al menos de manera embrionaria- un cierto criterio representativo. En el hogar democrático, ambas formas se entrelazan de manera constante, y en primer lugar, a través de los votos: la forma más simple e insustituible, a la vez, de participar en la selección de los representantes políticos”<sup>9</sup>.

Antes de referirnos a las formas de participación ciudadana, como lo es el voto, volvamos a la definición de participación ciudadana en nuestro esquema democrático.

Así las cosas, según el Diccionario de la Real Academia Española, participar, en principio, significa: tomar parte <sup>10</sup>: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más

---

<sup>9</sup> Mauricio Merino. (2001). *La Participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Número 4. México: Instituto Federal Electoral. p.4. Recuperado el 30 de junio de 2013, de <[http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la\\_participacion\\_ciudadana\\_en\\_la.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_participacion_ciudadana_en_la.htm)>.

<sup>10</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Recuperado el 13 de julio de 2013, de <<http://lema.rae.es/drae/?val=participar>>.

de una sola persona. Pero también significa: compartir algo con alguien<sup>11</sup> o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. “De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo;... y al mismo tiempo el producto de una decisión personal. Y no podría entenderse, en consecuencia, sin tomar en cuenta esos dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo la voluntad personal de influir en la sociedad”.<sup>12</sup>

En cuanto al término de ciudadanía, ésta, de acuerdo con Velia Cecilia Bobes constituye “un conjunto de derechos y deberes que hacen del individuo miembro de una comunidad política”.<sup>13</sup> Lo cual pareciera que fuera claro y homogéneo, sin embargo, como también la autora lo menciona, no lo es, debido a que la ciudadanía se encuentra relacionada al grado de participación, derechos sociales, legitimidad, órdenes políticos y la misma naturaleza del Estado, es decir, esa misma comunidad política a la que el individuo perteneciese.

De tal manera, la participación ciudadana queda sujeta a la relación del individuo con el Estado, de la manera en que éste se encuentra establecido en una sociedad, diría Hermann Heller como una relación “operante y operada” entre la sociedad y el gobierno.<sup>14</sup>

Enmarcados en esa realidad histórica, el reconocimiento pleno de la participación ciudadana como factor clave en la estructura del sistema de gobierno democrático, se explica fundamentalmente, pero no exclusivamente, en dos sucesos: el traslado de la soberanía en manos del monarca absoluto y las aristocracias a una soberanía que se reconoce en la idea del pueblo -Juan sin Tierra en Inglaterra-; así como por la lucha en la ampliación de derechos civiles, políticos y sociales posteriores a la Revolución Francesa, la Ilustración y la Revolución Industrial. Esa primera inclusión de la burguesía y luego, la continua y sinuosa penetración de las clases sociales marginadas en lo referente a lo público, desembocará a inicios del siglo XX en la instauración de la democracia de masas, tal y como la concebimos actualmente –

---

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Mauricio Merino. Op. cit. p 3.

<sup>13</sup> Cecilia Bobes Velia. (2000) “Ciudadanía”. En Baca Olamendi, Laura; Bokser-Liwerant, Judit; Castañeda Fernando; Cisneros H., Isidro; Pérez Fernández del Castillo, Germán. (Compiladores). *Léxico de la Política*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FCE, p. 50.

<sup>14</sup> Mauricio Merino. Op. cit. p 5.



republicana y liberal—, con su concerniente sufragio universal y en instancias formales de intermediación política (sindicatos, cámaras empresariales y partidos políticos).

Pero fue el voto, el sufragio, la forma por antonomasia, de participación ciudadana en nuestras sociedades democráticas modernas, y esto se explica gracias a que, como dice Merino “hace tiempo que desapareció la posibilidad de volver a una especie de democracia directa, sin representantes entre la sociedad y el gobierno, sin partidos políticos y sin parlamentos legislativos. La participación que realmente puede tener cabida en las sociedades modernas es la que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos”.<sup>15</sup>

Sin embargo, ese sistema político hegemónico, empezó a finales del siglo pasado a dar claras evidencias de deterioro, así lo señalan los movimientos sociales de la década de los setenta, cuando esas estructuras de intermediación de la democracia de masas -partidos políticos y sindicatos-, comienzan a dar muestras de saturación. El déficit en la formas de articulación entre Estado y sociedad se expresa en la denominada crisis de representación y de legitimidad, que denota la incapacidad del Estado de satisfacer las necesidades de una ciudadanía más preparada y con cada vez más información a través de las nuevas tecnologías de la comunicación.

La crisis de representatividad del sistema político se aprecia de manera contundente en la crisis de legitimidad de los partidos políticos, depositarios de la participación política a través de la institución por excelencia de la democracia representativa, que es el sufragio, el cual, de manera constante, en sociedades desarrolladas y en sociedades emergentes, como la nuestra, ha caído dramáticamente en porcentajes alarmantes. Los sindicatos pasan por un periodo similar, debido a la caída del empleo en la industria manufacturera, los mercados laborales flexibles, la propagación de valores individualistas, la reforma a las leyes de protección a los derechos de los trabajadores y, de manera especial en nuestro país, a la escandalosa corrupción y enriquecimiento ilícito de sus líderes. Incluso, señala Norris que las iglesias también están insertas en esta crisis, al ser relegadas por una visión moderna de consumismo frente al abandono del mundo espiritual.

---

<sup>15</sup> *Ibidem.* p.8

Todos esos cambios, unidos al mayor de todos, que es el proceso de globalización, han traído en los últimos años, en algunos países desarrollados y emergentes –España, Libia, Egipto (la primavera árabe), Turquía, Brasil- crisis de gobernabilidad, inestabilidad política y en algunos casos hasta el derrocamiento de regímenes políticos aparentemente sólidos. Los sistemas políticos al no poder canalizar demandas a través de sus instancias de intermediación comienzan a recibir presiones por fuera de sus estructuras. La participación ciudadana, en vez de sólo decidir por quienes nos van a representar en la cosa pública, se ha volcado como una forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgado a los representantes políticos.

En el caso de nuestro país, el Estado no ha enfrentado una manifestación ciudadana como la de aquellos países. Incluso, como muchos otros gobiernos, a partir de la crisis de legitimidad sufrida por los movimientos sociales de la década de los setenta y el auge de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en los noventa, ha optado por un planteamiento doble: por un lado democratizar algunas instancias de intermediación –resulta claro que en esos mecanismos no figuran ni partidos políticos ni sindicatos, pero sí la creación de figuras como el Instituto Federal Electoral o la Comisión Nacional de Derechos Humanos– y por el otro, fomentar la adopción de instrumentos de democracia directa en el marco constitucional en diferentes niveles de gobierno (plebiscito, consulta ciudadana, revocación de mandato).

De esta manera, bajo la base de los mismos principios de igualdad, pluralidad y deliberación que hicieron posible la creación de los partidos políticos y los sindicatos como formas de mediación con el poder, nuevas prácticas democráticas de auto-representación, que aluden a una democracia participativa, buscan reforzar la democracia representativa ya sea a través de nuevas formas de participación política como las manifestaciones públicas, el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, o incluso, a través de los canales institucionales de participación ciudadana creados bajo el auspicio del Estado.

## 2.2. Definiciones y tipos de participación ciudadana

Existe una amplia diversidad de definiciones de la participación ciudadana de acuerdo con varias líneas de pensamiento político, momento coyuntural o histórico, o incluso, conforme a la realidad concreta que se quiera estudiar. Incluso, a lo que en este estudio llamaremos participación ciudadana es claramente diferente a otros conceptos similares como la participación social, participación comunitaria o participación política.

Como se mencionó anteriormente, participar significa textualmente: tomar parte; y ciudadanía es una categoría que hace referencia a una condición relacionada con la nacionalidad y el territorio, así como a un estatus relacionado con el reconocimiento jurídico y social de los derechos políticos, civiles y sociales.

En torno a la definición de ciudadanía, Jürgen Habermas señala que desde el enfoque liberal “han puesto el acento en la <libertad de los modernos> en primer lugar, la libertad de creencia y de conciencia así como la protección de la vida, la libertad personal y la propiedad, es decir el núcleo del derecho privado subjetivo. Mientras, el republicanismo, por su parte, ha defendido la <libertad de los antiguos>, es decir, aquellos derechos de participación y de comunicación política que posibilitan la autodeterminación de los ciudadanos”.<sup>16</sup> Finalmente, Habermas propone un concepto de ciudadanía que permita incluir a los inmigrantes de distintas procedencias culturales, de manera que sea posible la inclusión del diferente. Hacerlo partícipe.

Tomando en cuenta esta definición de ciudadanía, resulta determinante diferenciar a la participación ciudadana de la política, la comunitaria y la social, tal y como lo hace Nuria Cunill.

---

<sup>16</sup> Jürgen Habermas. John Rawls. (1996) *Debate sobre el liberalismo político*. Barcelona: Editorial Paidós, p. 66.

---

“Ella [la participación ciudadana] más específica que la participación popular, e incluso deslindada de la participación comunitaria, refiere a la participación política pero se aleja de ésta al menos en dos sentidos: abstrae tanto la participación política mediada por partidos políticos, como la que el ciudadano ejerce cuando elige a las autoridades políticas. Expresa, en cambio, aunque con múltiples sentidos la intervención directa de los agentes sociales en las actividades públicas”.<sup>17</sup>

---

De esta manera, nuestra definición de participación ciudadana se aleja del ejercicio del voto e incluye aquellas acciones ciudadanas a través de figuras colectivas o individuales tendientes a influir en lo público.

Ahora bien, de acuerdo con Alicia Ziccardi, existe la posibilidad de que esa participación ciudadana sea institucionalizada o autónoma. La primera es la que está contenida en el marco legal y normativo; y la segunda es aquella que no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad.<sup>18</sup>

El tipo de participación al que nos referimos en el presente estudio es la ciudadana institucionalizada relacionada con políticas públicas, más allá de los procesos electorales que tiene como función primordial, elegir a los representantes del poder público.

Es así como, nuestro concepto queda de esta manera:

---

Es aquella que se impulsa desde el Estado, mediante la cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos que lo afectan en lo político, social, urbano y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en la que se desenvuelve.

---

---

<sup>17</sup> Nuria Cunill Grau. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas: Nueva Sociedad. p.74.

<sup>18</sup> Alicia Ziccardi. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

Lo anterior implica que los ciudadanos en su calidad de productores de bienes públicos desde lo social pueden modificar los entornos en los cuales habitan sin esperar resoluciones del vértice político. El concepto de participación ciudadana, como la entendemos en este estudio, propone ampliar la función pública desde lo social sin negar su lugar de referencia, el Estado. Y es, este tipo de participación ciudadana, la que está emparentada con la idea de modificación de las relaciones de poder asimétricas que se dan en las sociedades democráticas y a un proceso cada vez mayor de institucionalización horizontal.

Por otra parte, Norberto Bobbio enfatiza que si aún se puede hablar de una ampliación del proceso de democratización, dicha ampliación se debería manifestar en el paso de la democracia política a la democracia social y a la democratización de la sociedad. Idea que parte del reconocimiento de que es posible profundizar la democracia tal y como operativamente la conocemos, y que además es posible que la democratización permee en todas las instancias sociales, como la familia o el trabajo.<sup>19</sup> Y es en ese escenario donde la participación ciudadana ocupa un rol relevante, incluso el rol protagónico. El mismo Bobbio hace referencia a que la democracia de nuestros días ha dejado de cumplir algunas de sus promesas que se formularon en el pasado, e inclusive le dieron la supremacía sobre otras formas de gobierno, y deja ver que esto se explica por la deslegitimación de los partidos políticos.

Ahora bien, es preciso no acotar el término <democracia> a los procesos electorales, ni mucho menos a los partidos políticos. Incluso, retomando a Robert Dahl, la democracia actual no es posible sin:

- 
- La libertad de asociación de los ciudadanos para participar en los asuntos que fueran de su interés,
  - Libertad de expresión,
  - Diversidad de fuentes públicas de información.<sup>20</sup>
- 

Todas ellas, herramientas para ejercer la participación ciudadana.

---

<sup>19</sup> Norberto Bobbio. (1984). *El futuro de la democracia*. (3 ed.). México: FCE, p.43.

<sup>20</sup> Robert Dahl. (1980). *La poliarquía (participación y oposición)*. Madrid: Tecnos, p.15.

Para adentrarnos en las funciones de la participación ciudadana en las sociedades democráticas es imperativo tener presente a Sidney Verba y Gabriel Almond, quienes en su famosa obra “*The Civic Culture*” intentaron clasificar el grado de voluntad explícita de los individuos para participar en los asuntos públicos con base en cinco estudios de caso (Italia, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos y México), y para ello propusieron tres tipos de cultura cívica: la parroquial, la subjetiva y la participativa.<sup>21</sup> Quedando el caso mexicano en la primera categoría, es decir, la menos interesada en las decisiones políticas.

Almond y Verba relacionan el tipo de cultura cívica participativa con dos de las funciones que Alicia Ziccardi establece para la participación ciudadana: la promoción de la cultura cívica y la capacidad de influir en la gestión pública. La otra función es la de otorgar legitimidad a las decisiones gubernamentales.<sup>22</sup>

En ese sentido, el objetivo de la participación ciudadana, al final de cuentas, es influir en los asuntos públicos para controlar, incentivar o detener políticas públicas, es decir, una forma de empoderamiento social; aunque también, a veces, la participación ciudadana está asociada al mantenimiento o cambio de valores de una comunidad. Y al mismo tiempo, nos informa sobre el rendimiento concreto del régimen democrático y sobre el estado de los elementos de la cultura política de determinada sociedad, un ejercicio de construcción o no de ciudadanía.

### 2.3. Niveles de participación ciudadana

Las formas participativas pueden darse en cuatro niveles: acceso a la información, consultivo, deliberativo y resolutivo. Estos niveles comparten el objetivo común de influir en la esfera

---

<sup>21</sup> Gabriel Almond. Sidney Verba. (1963): *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.

<sup>22</sup> Alicia Ziccardi. (2004). “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”, en Ziccardi, A. (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: UAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 245-271. Recuperado el 17 de mayo de 2013, de <[http://www.iis.unam.mx/pub\\_elect/zic/](http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/)> Consulta 17 de mayo de 2013.

pública, para lograr impulsar cambios en entornos sociales y vigilar las administraciones públicas.

Los mecanismos de participación directa de la denominada democracia participativa por definición son dispositivos opuestos a la idea de mediación propia de la democracia representativa. Son mecanismos que sostienen la posibilidad de toma de decisiones por parte de la ciudadanía en ámbitos locales, municipales, estatales o nacionales; sin embargo no pretenden anular los productos políticos de la modernidad: Estado moderno y representación política.

Nivel acceso a la información:

La ciudadanía se informa sobre los asuntos públicos. En la relación gobernantes-gobernados el criterio de la transparencia es fundamental para la estabilidad democrática, con la llegada de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, las distintas áreas de gobierno están obligadas a brindar a los ciudadanos mayores niveles de acceso a la información. La información del Estado es un bien público.

#### **Programas de participación ciudadana en el nivel acceso a la información**

---

- Acceso a la información
  - Transparencia pública
  - Rendición de cuentas
- 

Nivel consultivo:

Todo acto de gobierno afecta al entorno social, el nivel de consulta se revela indispensable para captar la opinión de los afectados. La proliferación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ha logrado inducir a los gobiernos a mayores niveles de consulta ciudadana sobre leyes, servicios públicos, medio ambiente, creencias y valores.

### **Programas de participación ciudadana en el nivel consultivo**

---

- Consejos consultivos
  - Observatorios ciudadanos
- 

Nivel deliberativo:

En la relación ciudadanía-Estado los niveles de consulta tienden a verse reforzados con espacios de deliberación que incluyen tanto figuras colectivas como individuales en espacios presenciales como virtuales. El diálogo permite conocer las posiciones de los distintos actores sociales y bajo ciertas condiciones, permite la solución de conflictos.

### **Programa de participación ciudadana en el nivel deliberativo**

---

- Mesas y Foros: espacios de interlocución
- 

Nivel resolutivo:

La ciudadanía desde el ámbito social puede a través de distintos mecanismos participativos ejercer control, fiscalización y ser productora de la toma de decisiones. Aquellos mecanismos que permiten el nivel de toma de decisión integran niveles informativos, consultivos y deliberativos como paso previo a la elección ciudadana.

### **Programas de participación ciudadana en el nivel resolutivo**

---

- Formas de co-gestión pública
  - Presupuestos participativos
- 

## **2. 4. Instrumentos formales de la participación ciudadana**

Para el caso específico de la participación ciudadana institucionalizada, debe considerarse que una de sus características más importantes es que este tipo de participación se basa en la interacción entre los individuos y alguna forma de autoridad. De esta forma, aunque la experiencia haya sido promovida por la propia sociedad, una vez que se manifieste, y para que



sea de utilidad para ambas partes –sociedad y Estado-, el gobierno debe reconocerla y ofrecerle las condiciones necesarias para que se convierta en institucionalizada.

Esto quiere decir que, en un marco de gobernanza, la participación ciudadana en la gestión pública sólo puede canalizarse a través de mecanismos institucionales.

Así las cosas, entre los instrumentos formales podemos distinguir los que implican una participación solamente de tipo individual, y los que contemplan una participación que puede ser individual o colectiva.

Entre los mecanismos individualizados destacan la consulta pública, el referéndum y el plebiscito, que pueden tener efectos vinculatorios o no, dependiendo del marco normativo de los Estados. Estos instrumentos pueden emplearse para la conformación de una orientación general de las políticas, la definición de una agenda pública y sus prioridades o la aprobación del marco legal que les dará fundamento.

- Plebiscito: Es la consulta que se hace al pueblo para que por voto directo y secreto apruebe o rechace la adopción de una medida gubernamental o una política determinada.<sup>23</sup>
  
- Referéndum: Es la consulta que se hace al pueblo para que por voto directo y secreto apruebe o rechace un texto constitucional, legal o un tratado internacional.<sup>24</sup>

En cuanto a los instrumentos formales que pueden favorecer tanto a la participación colectiva y organizada como la individual están:

- La iniciativa ciudadana para promover reformas o nuevos marcos legales que fijan reglas generales para el diseño e implementación de políticas públicas.

---

<sup>23</sup> J. Eduardo Andrade Sánchez. (2005). *Introducción a la ciencia política*. (3 ed.). México: Oxford, p.63.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p.64.

- Los buzones ciudadanos que permiten expresar opiniones, demandas y sugerencias que moldeen o corrijan las acciones gubernamentales.
- El monitoreo ciudadano que proporciona información para dar seguimiento puntual a políticas específicas y abre canales formales para recibir y atender observaciones.
- La controlaría social o ciudadana, como herramienta para auditar y evaluar la implementación de políticas.
- Los comités y consejos de participación ciudadana, que constituyen un mecanismo típico de intervención directa de actores no gubernamentales en distintas fases del proceso de políticas públicas.

Todos estos instrumentos formales de participación ciudadana constituyen dispositivos de control social sobre la acción estatal, e incluso, algunos pueden tratar sobre decisiones que aún no se han tomado por parte de las autoridades, es decir, incidir sobre las decisiones sobre lo que se hará. “El control social... no sólo debe versar sobre los resultados de la acción administrativa (ex-post), sino que requiere abarcar la formación de las decisiones o políticas (ex-ante)”.<sup>25</sup>

#### EJE TEMPORAL

Momento de la Política Pública Participación ciudadana	Antes	Durante	Después
	Planeación	Ejecución	Evaluación
	Prospectiva	Procesal	Retrospectiva
	<b>ex-ante</b>		<b>ex-post</b>
<b>Ejemplos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta</li> <li>• Agenda ciudadana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a la Información</li> <li>• Seguimiento y monitoreo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluaciones</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia

<sup>25</sup> Nuria Cunill Grau. (2000) Responsabilización por el Control Social. En *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Consejo Científico del CLAD (coordinador). Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires. p. 19. Recuperado el 1 de julio de 2013, de <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf>>.

## 2.5. Ámbitos de la participación ciudadana

Delimitados por las áreas de administración pública y gobierno encontramos los siguientes niveles de participación ciudadana:

- Local o municipal: Es el entorno directo e inmediato por excelencia en la administración pública, es donde se pueden desplegar con mayor flexibilidad todos los mecanismos de participación ciudadana, pues el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva al trasladarse a ámbitos como un barrio, una colonia, un pueblo, o incluso un municipio. En este ámbito se presentan el mayor número de casos, ya que se reduce el nivel de impacto y complejidad.
- Estatal: Unidad del conjunto de municipios que puede presentarse como un escenario para todos los mecanismos y como banco de pruebas a nivel nacional.
- Nacional: Es donde se da el menor número de casos, debido a su extensión, el nivel nacional requiere una mayor coordinación.

## 2.6. Diferencias entre atención ciudadana y participación ciudadana. ¿A quién está dirigida la participación ciudadana?

Nuria Cunill define la participación ciudadana como “la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales”<sup>26</sup>, la definición es interesante, sobre todo, por la última parte, “en tanto portadores de intereses sociales”; es decir, deja fuera a todo aquel que participe por casos específicos que lo afecte directamente, por ejemplo: alguna queja por el servicio de energía eléctrica, o una solicitud de poda de un árbol; y se avoca a la condición de servicio, a la búsqueda del bien general.

En ese sentido, la participación ciudadana puede distinguirse al menos por dos líneas de pensamiento. La primera, que encaja en la definición de Cunill (1991), plantea a la participación

---

<sup>26</sup> Nuria Cunill Grau. (1991). *Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas: CLAD, p. 262.

ciudadana como un medio o cause para la consecución de un fin último: una mayor estabilidad del sistema, eficacia en la gestión pública, orientación a una desburocratización del proceso de toma de decisiones, e incluso, legitimidad a un gobierno.

Por el contrario, el segundo enfoque considera a la participación ciudadana como un derecho ciudadano, consustancial a la naturaleza del ser humano. Sería un fin en sí mismo. Sería un elemento fundamental del diálogo y la integración social, promovería la cultura de rendición de cuentas, pero sobre todo en el plano individual.

De esta manera, se propone entender y describir la participación ciudadana desde ambas vertientes, y para ello se retoman dos tipos de figuras: los actores individuales y actores colectivos (o sociales).

---

#### **Actores individuales**

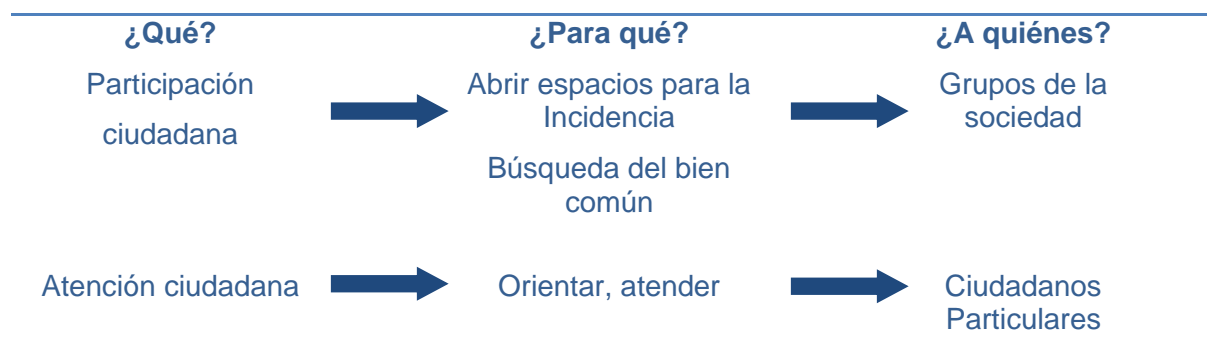
- Son los ciudadanos particulares o personas físicas que participan por medios institucionales (peticiones, cartas, quejas, acceso a información pública, etcétera) o no institucionales (marchas, medidas de presión). Por tratarse de personas en lo particular, estos actores varían ampliamente. Suelen participar por casos específicos que los afectan directamente. En general, a ellos están dirigidos los mecanismos de atención ciudadana.

#### **Actores colectivos (o sociales)**

- Son las agrupaciones de personas o de instituciones en torno a intereses en común. Ejemplos de actores sociales son las instituciones de educación superior, las cámaras empresariales, las organizaciones de la sociedad civil y los colegios de profesionistas, entre otros. Comúnmente, los mecanismos de participación ciudadana son espacios diseñados para ellos.

---

**Fuente:** Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

### 2.6.1. Mecanismos de atención ciudadana

La atención ciudadana se refiere a los medios instituidos en el gobierno para atender de manera directa a los particulares, específicamente para orientarlos en trámites y servicios y para recibir, canalizar y responder sus sugerencias, quejas o denuncias. Algunos de esos mecanismos son los siguientes:

1. Módulos de atención. Permiten orientar e incluso asesorar a los ciudadanos interesados.
2. Líneas telefónicas. Sirven para expresar opiniones, demandas y sugerencias.
3. Formulario sugerencias o quejas en página web. Sirven para expresar opiniones, demandas y sugerencias.
4. Correo electrónico. Sirven para expresar opiniones, demandas y sugerencias.
5. Buzones. Sirven para expresar opiniones, demandas y sugerencias.

### 2.6.2. Mecanismos de participación ciudadana

Se entienden por mecanismos de participación ciudadana a las formas a través de las cuales la administración pública facilita la interacción con actores sociales (colectivos), en función de las necesidades, intereses, expectativas y percepciones de la sociedad. Algunos de los mecanismos de participación ciudadana que las instituciones de gobierno en sí mismas, como el caso de la PAOT, pueden poner a disposición de la población, e incluso operar de manera autónoma, son los siguientes:

1. Consultas ciudadanas. Son los instrumentos utilizados por algunas instituciones de gobierno para conocer la opinión y percepciones de los ciudadanos, por ejemplo las encuestas y sondeos sobre la calidad de los trámites y servicios en determinadas instituciones públicas.
2. El acceso a la información. El ejercicio de este derecho de los mexicanos a través de los medios instituidos para ello.
3. Consejos Consultivos o Ciudadanos. Son espacios de interlocución entre representantes de la sociedad y las instituciones gubernamentales. Estos espacios no necesariamente se denominan Consejos Consultivos o Ciudadanos, sino que en algunas instituciones se les dan otros nombres.
4. Espacios de diálogo y consulta. Por ejemplo los foros y mesas donde convergen organizaciones sociales e instituciones públicas en torno a un tema en particular.
5. Observación ciudadana. Son formas de participación que consisten en la observación sistemática de procesos específicos en la gestión gubernamental. Ejemplos de estos mecanismos son el Monitoreo Ciudadano y el Programa de Testigos Sociales de la Secretaría de la Función Pública.
6. Contraloría Social. En un sentido amplio, el término de contraloría social se refiere a la vigilancia y control que hacen los ciudadanos sobre la gestión gubernamental. Sin embargo, aquí nos referimos específicamente a los medios institucionales –esto es, basados en alguna normatividad– para la vigilancia de los ciudadanos y sus organizaciones sobre los programas sociales.
7. Financiamiento público a proyectos propuestos por actores sociales. Es la asignación de recursos públicos por parte de una institución de gobierno a actores sociales para que puedan ejecutar proyectos que beneficien al público en general o a un segmento poblacional. Ejemplos de este tipo de vinculación son los programas que ofrecen

financiamiento en coinversión para proyectos a organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y otros tipos de actores sociales.

8. Procesos o sub-procesos compartidos gobierno-sociedad. Es la facultad u obligación de una institución pública para delegar procesos de decisión a ciudadanos o actores sociales. Un ejemplo de estos casos es la dictaminación de proyectos sociales que hacen de manera conjunta representantes de la sociedad y del gobierno, para definir si son susceptibles de recibir el apoyo económico de un fondo o programa público.<sup>27</sup>

Finalmente, después de escoger y desarrollar el concepto de participación ciudadana que en este estudio nos interesa, en el tercer y último capítulo, se reparará en las formas en que se ha vinculado la participación ciudadana en la política ambiental, tanto federal como local, haciendo mayor hincapié en el caso de la PAOT, desde qué tipo de instrumentos tanto de atención como de participación ciudadana se vale para acercarse con la ciudadanía, cómo los ha usado y de ahí, estimar los resultados que ha logrado.

---

<sup>27</sup> La clasificación de los mecanismos de participación ciudadana propuestos en esta investigación considera los expuestos en <http://www.puertodeveracruz.com.mx/apiver/es/mecanismos-de-participacion-ciudadana> (consulta del 9 de agosto de 2013), por adecuarse al tipo de institución objeto de estudio: la PAOT. No se consideran otros instrumentos de participación ciudadana como el plebiscito y el referéndum, por ser instrumentos para la conformación de una orientación general de las políticas, la definición de una agenda pública o la aprobación del marco legal que les dará fundamento, lo cual escapa a las atribuciones y alcances de la Procuraduría.

## Capítulo 3

### La participación ciudadana en la política ambiental

#### 3.1. La participación ciudadana en la política ambiental federal

Durante los últimos años en México, la participación y el paradigma de la democracia deliberativa se han vuelto comunes en el discurso de los estudios de sociología política, y no sólo en ello, sino también, están presentes en la instrumentación de políticas en el ámbito social, económico y ambiental.

En los años ochenta, en respuesta a la preocupación de la sociedad mexicana por el daño a los recursos naturales del país, el gobierno mexicano estableció el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANP), lo que sirvió para cimentar la política de conservación que se usa en la actualidad. Cabe destacar que, aunque los decretos sobre Áreas Naturales Protegidas (ANP)<sup>28</sup> datan de 1876, ha sido sólo en las últimas décadas que el gobierno mexicano y amplios sectores de la sociedad se han involucrado en su conservación.

Sin embargo, es a partir de mediados de los noventa –específicamente con la gestión en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap)<sup>29</sup> de la Mtra. Julia Carabias Lillo–, que el gobierno mexicano incorporó procedimientos públicos de consulta, y deliberación, así como en menor medida, de toma de decisiones, siguiendo las formas de los enfoques y debates de políticas internacionales, y en respuesta a las demandas de una mayor democratización de los procesos de política ambiental.

---

<sup>28</sup> Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) son zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas o restauradas. Se crean mediante decreto presidencial y las actividades que pueden llevarse a cabo en ellas se establecen de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y su Reglamento, así como en los Programas de Conservación y Manejo y de Ordenamiento Ecológico. Actualmente en México existen decretadas 176 ANP de carácter federal que abarcan una superficie de 25 millones 387 mil 972 hectáreas.

<sup>29</sup> Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, creada en 1994, conocida a partir del 2000 como Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con la transferencia del sector pesquero a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).



Estos nuevos mecanismos de consulta en el desarrollo y aplicación de políticas se aplicaron, sobre todo, en materias como la delimitación de áreas ambientales y la planeación del uso del suelo, la gestión de cuencas hidrográficas y la gestión de áreas naturales protegidas.

Al establecer estos espacios de participación, la Semarnap tuvo que identificar maneras de promover procesos participativos más incluyentes para la elaboración de políticas y a la vez incorporar eficazmente el espectro entero de perspectivas en asuntos ambientales. En el intento de lograr esto, se crearon numerosos consejos consultivos con la participación de múltiples actores y comités para la participación y la deliberación ciudadana en el ámbito de los procesos de política ambiental a nivel nacional, regional y local.

### **3.1.1. Consejos Asesores de las Áreas Naturales Protegidas (ANP)**

El Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas reconoce como instancias de participación social para el manejo y administración de las ANP a los Consejos Asesores, que tendrán como objeto asesorar y apoyar a los directores de las áreas protegidas.<sup>30</sup>

Los Consejos Asesores constituyen la instancia de participación social más importante en un ANP. Significan el producto más acabado de confluencia de los representantes legítimos de los múltiples actores vinculados de alguna forma con una ANP (o que la afectan o son afectados por el Decreto y su Programa de Conservación y Manejo), muchos de ellos, cabe resaltar, pueblos indígenas, que sin este tipo de instrumentos de participación quedarían relegados de su propio territorio y medio de vida.

---

<sup>30</sup> “Para el manejo y administración de las áreas naturales protegidas, la Secretaría podrá constituir Consejos Asesores, que tendrán por objeto asesorar y apoyar a los directores de las áreas protegidas”. Artículo 17 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas. Recuperado el 16 de julio de 2013, de <<http://www.colima-estado.gob.mx/transparencia/archivos/Reglamento-Ley-General-Equilibrio-Ecologico-Areas-Naturales.pdf>>.

De acuerdo con el citado Reglamento, cada Consejo Asesor funcionará de acuerdo con las necesidades propias del ANP, a través de Subconsejos, que podrían tener los siguientes perfiles: sectoriales o regionales, desarrollo social y concertación, y científico-académicos.

De ese modo, los Consejos Asesores resultan ser expresiones de la visión de lo que el desarrollo sustentable debe implicar, entre otras cosas, que los diferentes actores de la sociedad civil tengan acceso a los procesos de toma de decisiones en asuntos relacionados con sus intereses inmediatos y futuros, en torno a una ANP.

Sin embargo, según sus normas operacionales<sup>31</sup>, éstos sólo tiene la función de expresar su opinión y recomendaciones a los directores de las ANP; la deliberación, de este modo, ha sido restringida a la expresión de una apreciación, sin tomar decisiones relativas a las políticas y ni siquiera en materias presupuestales.

En la actualidad, el número de comités y consejos es enorme, pero han sido muy variados los resultados, incluso algunos nulos, lo que ha provocado que muchos partidarios iniciales se hayan desencantado. Las expectativas –a veces, muy altas- se han ido cayendo y la propia Semarnat ha iniciado un proceso de revalorización y reestructuración de estos ámbitos de participación ciudadana para mejorar constantemente su funcionamiento y permitirles volverse en espacios deliberativos y de desarrollo de políticas públicas que se necesitan e impulsar su transformación.

### **3.1.2. Los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable**

También desde mediados de la década de los noventa, y en la entonces Semarnap, hoy Semarnat, fueron creados los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS). Éstos constituyeron uno de los primeros intentos serios de espacios de participación promovidos por el gobierno federal en materia ambiental y han tenido más éxito que los ya revisados Consejos Asesores de las ANP.

---

<sup>31</sup> Ver las funciones del Consejo Asesor establecidas en el Reglamento de la LGEEP en materia de áreas Naturales Protegidas en <<http://www.colimaestado.gob.mx/transparencia/archivos/Reglamento-Ley-General-Equilibrio-Ecologico-Areas-Naturales.pdf>>.

Los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable, sin duda, respondieron a lo estipulado en la LGEEPA, en cuanto a la necesidad de promover la participación activa de la sociedad mexicana en el marco de la gestión ambiental; y son uno de los capítulos más avanzados del país en su intento por asumir el compromiso internacional adquirido con la Agenda 21<sup>32</sup>, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en 1992 en Rio de Janeiro, Brasil.

Se trata de órganos de consulta en los que participan representantes de los sectores social, empresarial, académico y no gubernamental, así como autoridades locales y federales, todos ellos con el interés de fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, así como de los bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.

#### **Principales funciones de los CCDS**

- 
- Asesorar a la Semarnat en la formulación, aplicación y vigilancia de las estrategias nacionales en materia de protección ambiental y aprovechamiento de los recursos naturales.
  - Recomendar acciones para mejorar políticas, programas y acciones específicas, procurando que respondan a necesidades sociales y se encuentren apegadas a derecho.
  - Analizar los asuntos o casos específicos que someta a su consideración la Secretaría y los propios Consejos.
  - Evaluar los resultados de las políticas, programas y acciones.

---

**Fuente:** <<http://wp.ccds.org.mx/%C2%BFcuales-son-las-principales-funciones-de-los-ccds/>>.

Actualmente, conforme con el último Acuerdo que fue publicado el 29 de septiembre de 2011, los CCDS se componen de un Consejo Consultivo Nacional, seis Consejos Regionales y treinta

---

<sup>32</sup> La Agenda 21, constituye el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible adoptado por la Comunidad Internacional en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, Brasil, en 1992 y refleja el consenso mundial sobre el desarrollo y la cooperación en la esfera del medio ambiente y una nueva asociación mundial para el desarrollo sostenible.

y dos Consejos Núcleo. Estos Consejos son una herramienta que la Semarnap primero, y después la Semarnat, ha ido modificando, a propuesta de la misma sociedad civil organizada, con el fin de irse adecuando y reestructurando para hacerlos más dinámicos, operativos y funcionales.

Cada uno de los 32 Consejos Núcleo está integrado por 14 ciudadanos que representan a los sectores: académico, empresarial, organizaciones de jóvenes; de mujeres y/o con perspectiva de género; no gubernamentales, pueblos y comunidades indígenas y social. Asimismo, se complementa con cuatro personas más, un ciudadano invitado del órgano ciudadano estatal y tres funcionarios públicos representando al poder ejecutivo estatal, el poder legislativo estatal y la Semarnat en la entidad.

Los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable se dividen en 6 regiones:

- I. Región Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- II. Región Noreste: Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.
- III. Región Occidente: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Zacatecas.
- IV. Región Centro: Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.
- V. Región Sur: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, y
- VI. Región Sureste: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

De acuerdo con Francisco Calderón Córdova, coordinador de Participación Ciudadana y Difusión de la PAOT, “gracias a la participación concertada de la sociedad al interior de estos Consejos Consultivos, durante la década de los noventa el gobierno federal tomó trascendentes decisiones cuya motivación central fue la protección y la preservación del medio ambiente. Éste fue el caso, por ejemplo, de la suspensión –en el año 2000– del proyecto de construcción y operación de una salinera en la Laguna de San Ignacio, en la reserva del Vizcaíno, Baja California Sur. Según se dijo entonces, en la decisión del presidente Zedillo

tuvieron más peso los criterios para la protección del santuario de la ballena gris (muchos de éstos, argumentos vertidos al interior de los Consejos Consultivos), de lo que significaron los supuestos beneficios económicos de contar en el país con la segunda salinera más importante del mundo”.<sup>33</sup>

Actualmente los CCDS intervienen en menor o mayor medida en la planeación de las políticas públicas del sector ambiental, a través de la participación en procesos de ordenamiento ecológico, aplicación de procesos de desarrollo sustentable de los océanos y costas, educación y fomento ambiental, marco ético y elaboración de leyes, normas y reglamentos. Acorde con la Semarnat, a lo largo de estos 18 años -de 1995 a la fecha- han participado más de 3 mil consejeros ciudadanos en estos Comités.

#### Línea del tiempo de los CCDS

<b>1988</b>	Publicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
<b>1992</b>	Nace el Consejo de la Tierra, Rio de Janeiro, Brasil
<b>1995</b>	Acuerdo de Creación de los CCDS México
<b>1997</b>	Instalación de la Primera generación de CCDS 1997-2000
<b>2002</b>	Instalación de la Segunda Generación de CCDS 2002-2005 Participación en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sustentable (Rio+10), como el Consejo con mejor consistencia a nivel mundial
<b>2006</b>	CCDS forma parte del Consejo Consultivo para el Cambio Climático (C4) y del Comité Nacional de Implementación del Convenio de Estocolmo.
<b>2008</b>	Instalación de la Cuarta generación de los CCDS 2008-2011 y de los CCDS núcleo Los CCDS participan en la Estrategia Nacional de Participación Ciudadana en el sector ambiental “Foro internacional sobre género y medio ambiente”
<b>2010</b>	Participación de los CCDS en la Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático (COP-16) en México. Cancún, Quintana Roo.
<b>2011</b>	Instalación de la Quinta generación 2011-2014

**Fuente:** Con información de <http://consejos.semarnat.gob.mx/antecedentes-de-los-ccds>

<sup>33</sup> Francisco Calderón Córdova. (2001). Urgente, evitar que espacios de participación ciudadana en materia ambiental sean secuestrados por partidos políticos. *Diversidad Ambiental*. Recuperado el 23 de septiembre de 2013, de <<http://www.diversidadambiental.org/medios/nota290.html>>.

### 3.2. Participación ciudadana en la PAOT

Como hemos revisado con anterioridad, la participación ciudadana en materia ambiental es imperativa –recordemos el principio 10 de Rio– y tiene tal vez como principal propósito el enterar a la ciudadanía de cómo puede organizarse para participar en el desarrollo de su comunidad, a partir de los espacios de deliberación y decisión ciudadanos, o bien, como sujeto activo y transformador de las condiciones de la realidad social en la cual vive.

En ese sentido, desde el 2002, año en que fue creada la PAOT, la promoción de la participación ciudadana ha sido un compromiso de la institución, incluso, desde el Reglamento de la LOPAOT<sup>34</sup>, se establece como una de las unidades administrativas necesarias para su operación a la Coordinación de Participación Ciudadana y Difusión (COPADI), quien a su vez, tiene como una de sus responsabilidades, el proponer y ejecutar la política de participación ciudadana para garantizar la procuración y el acceso a la justicia ambiental y territorial de los habitantes del Distrito Federal, así como la de informar, orientar y difundir entre la población respecto de los derechos urbano-ambientales.

Por las características mismas de la PAOT –su misión principal radica en recibir y atender denuncias ciudadanas en materia ambiental y urbana–, la institución mantiene una estrecha relación con la ciudadanía, pues finalmente son los ciudadanos en forma de denunciante para quienes se estructura el andamiaje de atención y procuración de la justicia ambiental de la Procuraduría, y a la que se le dedica cerca del 80% de su presupuesto total.

Además del aparato estructural que atiende el procedimiento de investigación de las denuncias, en el que interviene gran parte de su personal (casi la totalidad de los servidores públicos que componen las tres subprocuradurías –de Protección Ambiental, Ordenamiento Territorial y de Asuntos Jurídicos–), la PAOT contempla especial énfasis a la vinculación institucional con la ciudadanía, a través, principalmente, del fomento de una cultura participativa y el acceso a la información.

---

<sup>34</sup> El Reglamento de la Ley Orgánica de la PAOT fue aprobado por el Consejo de Gobierno en su Segunda Sesión Ordinaria del 17 de enero de 2002 y se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de mayo del mismo año.

Recordemos que, de acuerdo a lo sugerido en el capítulo anterior, existen tanto mecanismos de atención ciudadana, como de participación ciudadana, los primeros corresponden a los medios instituidos en el gobierno para atender de manera directa a los particulares, específicamente para orientarlos en trámites y servicios y para recibir, canalizar y responder sus sugerencias, quejas o denuncias, y los segundos corresponden a las formas a través de las cuales la administración pública facilita la interacción con actores sociales.

A lo largo de 13 años, la PAOT a través de la COPADI ha instrumentado varios mecanismos de atención y participación ciudadana, entre los que destacan:

#### **Mecanismos de atención ciudadana**

---

- Módulos de atención
  - Línea telefónica
  - Formulario de sugerencias o quejas
  - Redes sociales
- 

#### **Mecanismos de participación ciudadana**

---

- Acceso a la información
  - Consejo consultivo
  - Espacios de diálogo (foros y mesas)
- 

### **3.3. Mecanismos de atención ciudadana en la PAOT**

#### **3.3.1. Módulo de Atención**

La PAOT ha instrumentado una política de atención ciudadana que busca ser permanente a través de su Módulo de Atención, con el objetivo de alcanzar una efectiva ciudadanización de las leyes ambientales y territoriales, a través de la promoción de la corresponsabilidad social en el cumplimiento y aplicación de la ley.

En ese sentido, los servidores públicos que operan y han operado el Módulo PAOT, en cada atención que brindan, buscan sensibilizar a la población de las consecuencias ambientales y urbanas que generan sus actividades, fomentando el cumplimiento voluntario de la normatividad, y promoviendo las actividades de la Procuraduría para dar a conocer los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

La instalación del Módulo de Atención de la PAOT se realiza casi cada tercer día en diferentes espacios públicos del Distrito Federal<sup>35</sup>, gracias a los vínculos de colaboración con otras autoridades y dependencias del gobierno local y federal, instituciones académicas, organizaciones sociales y ciudadanas, grupos empresariales, etc.

Los Módulos de Atención se han convertido en espacios de intercambio de información, experiencias y propuestas de la ciudadanía, las cuales además de contribuir a fortalecer la actuación institucional en la procuración a un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, en muchos casos se convirtieron en materia de denuncia e investigación.

Desde su creación, la PAOT ha participado con un Módulo de Atención en más de mil jornadas ciudadanas, foros, exposiciones, ferias y reuniones con la población del Distrito Federal; con cámaras y consejos empresariales; instituciones académicas; autoridades federales y del poder Legislativo; autoridades del Distrito Federal y de los gobiernos delegacionales; asociaciones civiles y vecinales; así como con la población en general.

Destaca la constante presencia institucional a través de su Módulo de Atención en eventos públicos ya consolidados en el Distrito Federal, como: la “Feria de los Derechos Humanos”, la “Feria de la Transparencia”, el “Día Internacional de la Mujer”, la “Feria de la Economía Popular de la Ciudad de México”, el “Congreso Internacional del Instituto Nacional de Recicladores”, el “Día Mundial del Medio Ambiente”, la feria y exposición “Enviro-Pro” (del Consejo Nacional de Industriales Ecologistas), la feria “Expo Aventura y Ecoturismo”, Expo “En Verde Ser”, la Gran Feria “La Roma por el Agua”, la “Flor de lis más grande del mundo”, entre muchos otros

---

<sup>35</sup> Para ver las relatorias de los eventos donde se instaló el Módulo de Atención de la PAOT desde el 2003, consultar: <<http://www.paot.mx/contenidos/Sintesis/consultaEvento.php#prettyPhoto>>.



eventos en los que, además se distribuye material con información institucional sobre los derechos ambientales y urbanos.

### Eventos con presencia del Módulo PAOT

<ul style="list-style-type: none"><li>• Día Internacional de la Mujer Plaza de la de la Constitución</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 12° Festival del Día de la Tierra Faro Oriente Iztapalapa</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Expo “En Verde Ser” World Trade Center Ciudad de México</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Feria de la Transparencia Plaza de la de la Constitución</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Feria de los Derechos Humanos Plaza de la de la Constitución</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Pepenafest. Festival Internacional de Reciclaje Creativo Plaza de Santo Domingo</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Festival Aguadiosa por la Biodiversidad Explanada del Monumento a la Revolución</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ciclotón Avenida Juárez y Paseo de la Reforma</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Jornadas del programa ¡Reverdece y Recicla por tu Ciudad!</li><li>• Jornadas de servicio social en la UNAM Ciudad Universitaria</li></ul>

**Fuente:** Elaboración propia con información de <http://www.paot.org.mx>

Conforme a los informes anuales institucionales de la PAOT, desde el 2002, la Procuraduría ha tenido un acercamiento permanente con los Centros de Atención Ciudadana, así como con las áreas de participación ciudadana, de medio ambiente y de comunicación de las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, con el fin de promocionar los servicios institucionales. Además, debido a la regularidad con las que se llevan a cabo, son las jornadas delegacionales, en algunas demarcaciones, los foros en donde el Módulo de Atención de la PAOT ha estado continuamente presente, incluso, por lo menos dos o tres veces por semana.

Otro foro importante en el que el Módulo de Atención de la PAOT estuvo presente, fueron las jornadas semanales del programa “Reverdece tu ciudad y Reverdece y recicla por tu ciudad” de la Secretaría del Medio Ambiente local durante los años 2011 y 2012.

**Programas con participación permanente de la PAOT  
a través del Módulo de Atención**

Audiencia Viernes Vecinal en Álvaro Obregón
Audiencia en Azcapotzalco
Lunes Contigo en Iztacalco
Miércoles Contigo en Benito Juárez
Soluciones Miércoles Ciudadano en Miguel Hidalgo
Reverdece tu Ciudad y Reverdece y recicla por tu Ciudad Secretaría del Medio Ambiente del GDF

**Fuente:** Elaboración propia con información de <http://www.paot.org.mx>

**Presencia del Módulo de Atención en Delegaciones en 2011 y 2012**

Delegación	Jornadas	Eventos	Total
Álvaro Obregón	35	8	43
Azcapotzalco	24	1	25
Benito Juárez	37	7	44
Coyoacán	15	14	29
Cuauhtémoc	11	65	76
Cuajimalpa	7	2	9
Gustavo A. Madero	10	3	13
Iztacalco	17	9	26
Iztapalapa	9	1	10
La Magdalena Contreras	10	7	17
Miguel Hidalgo	29	18	47
Milpa Alta	2	1	3
Tlalpan	9	7	16
Tláhuac	5	3	8
Venustiano Carranza	9	2	11
Xochimilco	8	6	14
Total	237	154	391

**Fuente:** Elaboración propia con información de <http://www.paot.org.mx>

En total, de acuerdo con los números que están disponibles en la página electrónica de la PAOT, la población atendida a través del Módulo de la Institución en 2011 fue de 24 mil 590 personas, brindando 8 mil 908 orientaciones directas y 3 mil 541 asesorías<sup>36</sup>.

Cabe destacar que la diferencia entre orientaciones y asesorías, es que éstas últimas son más especializadas y son realizadas por personal de la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos de la misma PAOT.

<b>Atención y Orientación (enero de 2011 a febrero de 2012)</b>		
Actividad	Población atendida	Orientaciones directas
Talleres	514	451
Jornadas	12,783	4,800
Eventos	11,293	3,657
<b>Total</b>	<b>24,590</b>	<b>8,908</b>

**Fuente:** <http://www.paot.org.mx>

<b>Orientaciones directas por grupo de edad</b>					
Actividad	Infancia (hasta los 12 años)	Jóvenes (12 a 21 años)	Adultos (21-62 años)	Adultos Mayores (más de 62 años)	Total
Talleres	368	23	52	8	451
Jornadas	666	123	3,969	42	4,800
Eventos	273	911	2,381	92	3,657
<b>Total</b>	<b>1,307</b>	<b>1,057</b>	<b>6,402</b>	<b>142</b>	<b>8,908</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>14.67</b>	<b>11.87</b>	<b>71.87</b>	<b>1.59</b>	<b>100.00</b>

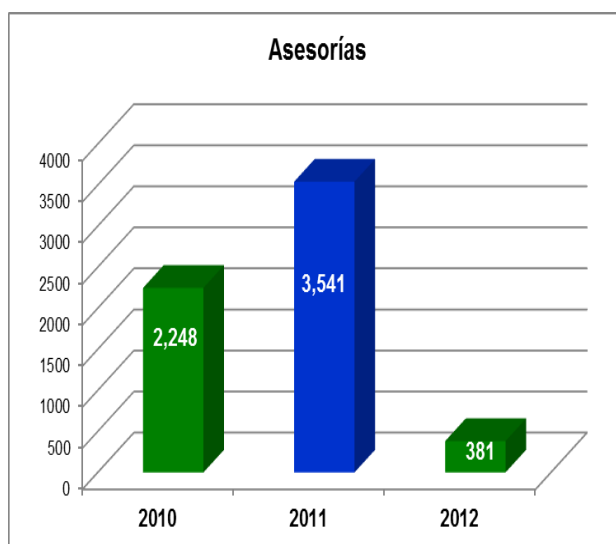
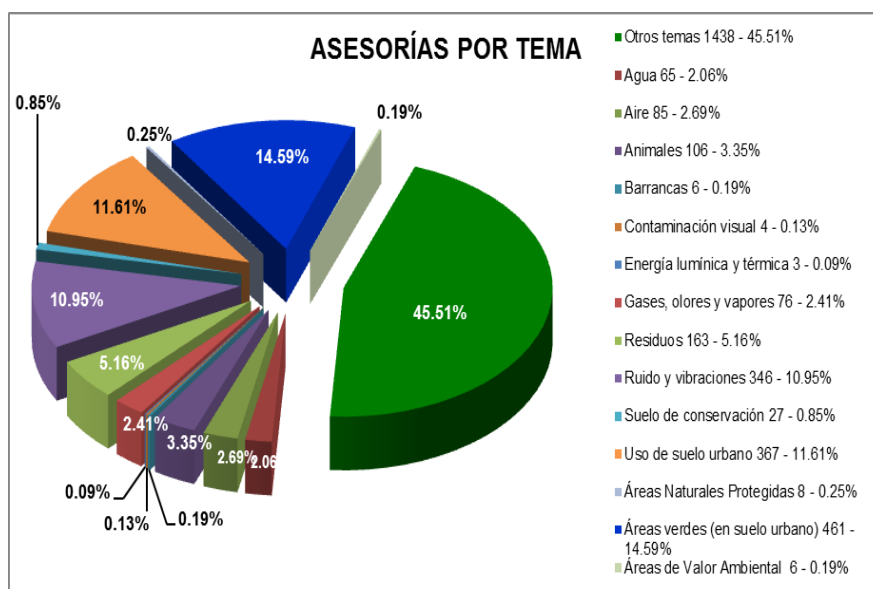
**Fuente:** <http://www.paot.org.mx>

<sup>36</sup> Información disponible en Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. (2011). Informe Anual de Actividades, enero 2011-febrero 2012. México: PAOT

Orientaciones por Género					
Género	Talleres	Jornadas	Eventos	Total	Porcentaje
Hombres	201	1,767	1,681	3,649	40.96
Mujeres	250	3,033	1,976	5,259	59.04
<b>Total</b>	<b>451</b>	<b>4,800</b>	<b>3,657</b>	<b>8,908</b>	<b>100.00</b>

Fuente: <http://www.paot.org.mx>

### Asesorías por tema en 2011



Fuente: <http://www.paot.org.mx>

Como se aprecia en la gráfica anterior, cerca del 50% de las asesorías brindadas corresponden a temas que son competencia de otras autoridades (Delegaciones, Juzgados Cívicos, Secretaría de Salud, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, entre otras).

Por otra parte, recientemente, a finales del 2012, la PAOT inició un proyecto enfocado a la difusión de los derechos ambientales y de ordenamiento territorial, y a la promoción del cumplimiento y aplicación de la normatividad ambiental y urbana en el Distrito Federal consistente en la instalación de módulos institucionales en las 16 delegaciones del Distrito Federal para brindar asesoría y recibir denuncias en materia ambiental y del ordenamiento territorial y la operación de una unidad móvil.

El proyecto Módulo Móvil fue autorizado a partir de la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2012. Desde su operación, iniciada en noviembre del 2012 y hasta el primer semestre del 2013, gracias a la operación de la unidad móvil en ferias, eventos y foros ciudadanos se han obtenido los siguientes resultados:

Logo del proyecto Módulo Móvil PAOT



#### Resultados del proyecto Módulo Móvil de la PAOT

- Presencia en 14 delegaciones
- 27 mil 117 materiales distribuidos
  - 2 mil 772 orientaciones
  - 461 asesorías
- 122 denuncias recibidas

**Fuente:** <http://www.paot.mx/index.php/comunicacion/comunicados-para-medios/66-comunicacion/comunicados-para-medios/2013/333-comunicado-para-medios-14-2013-26-agosto-2013>

No fue hasta el mes de agosto que se inauguraron los primeros Módulos de Atención PAOT permanentes en las sedes delegacionales, en este caso en Xochimilco e Iztapalapa, gracias a la firma de convenios de colaboración entre las delegaciones y la Procuraduría. Esos Módulos de Atención tienen por objeto: acercar a la población los servicios institucionales, brindar

asesoría jurídica especializada, recibir denuncias por incumplimientos a la normatividad y promover el derecho humano a disfrutar de un ambiente sano y un territorio ordenado.

### **3.3.2. Línea telefónica, correo electrónico, buzón de sugerencias, formulario y redes sociales**

Las orientaciones y asesorías, así como la recepción de quejas y sugerencias a través de la línea telefónica (5265 0780), el correo electrónico (contacto@paot.org.mx), y un formulario de evaluación de los servicios de recepción de denuncias son mecanismos de atención ciudadana que la PAOT ha manejado desde el 2002.

De acuerdo con Salvador Gil Zenteno, subdirector de Asesoría y Acceso a la Información de la PAOT, el promedio diario de llamadas recibidas en la línea telefónica de la Procuraduría es de 120, de las cuales sólo el 10 o 15 por ciento resultan ser denuncias formales, por lo que nos queda un número de 100 orientaciones y asesorías diarias por esta vía. Asimismo, a través del correo electrónico se reciben un promedio de cinco mensajes ciudadanos, los cuales regularmente responden a preguntas muy específicas de parte de los denunciantes sobre la atención de sus denuncias presentadas en la Procuraduría.<sup>37</sup>

Desde el 2006, la PAOT a través de su Dirección de Denuncias y Atención Ciudadana de la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos lleva cabo una evaluación de los servicios de recepción de denuncias y de sugerencias de parte de cada uno de los denunciantes, a través de un cuestionario de nueve preguntas.

---

<sup>37</sup> Entrevista realizada el 20 de agosto de 2013.

### Formato de la Evaluación de los servicios de recepción de la denuncia

 <b>Ciudad México</b> <i>Capital en Movimiento</i>	 PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL D.F. <b>PAOT</b>	 <b>10 años</b>	 <b>Área de Atención Ciudadana AAC</b>
<b>EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS DE RECEPCIÓN DE LA DENUNCIA</b>			Código: F-03-L-INV-P/01 Revisión: 0.0 Emisión: 15 octubre de 2010 Pág. 1 de 1
FECHA DE PUBLICACIÓN: 18 octubre de 2010			FECHA DE INICIO DE VIGENCIA: 21 octubre de 2010

México, D.F.; a \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 200\_\_

EL PRESENTE CUESTIONARIO TIENE COMO PROPÓSITO RECABAR INFORMACIÓN A FIN DE MEJORAR LOS SERVICIOS DE LA PROCURADURÍA. POR FAVOR INDIQUE CON UNA "X" LA OPCIÓN QUE CONSIDERE PERTINENTE EN CADA PREGUNTA.

1. ¿En su opinión, las instalaciones del área de recepción de denuncias son?

Buenas                       Regulares                       Malas

¿La información que recibió de los requisitos, procedimientos y alcances jurídicos de la Procuraduría para atender su denuncia fue?

Buena                       Regular                       Mala

¿La disponibilidad del personal para aclarar sus dudas fue?

Buena                       Regular                       Mala

¿La actitud del personal que le atendió fue?

Buena                       Regular                       Mala

¿El tiempo empleado para presentar su (s) denuncia (s) fue?

Bueno                       Regular                       Malo

Indique algunas SUGERENCIAS para mejorar la atención en el servicio

---

Por qué medio se enteró del servicio que brinda la Procuraduría?

Delegación     Internet     Radio     Prensa     Ferias y foros     Metro     Otro \_\_\_\_\_

Para realizar este trámite ¿tuvo que dar alguna propina o pago?

Sí                       No

¿Cómo calificaría a los Servidores Públicos que le atendieron?

Muy honestos     Honestos                       Nada honestos

¿Usted cree que los ciudadanos debemos participar activamente en el combate a la corrupción?

Sí     No    Sugerencias \_\_\_\_\_

Muchas gracias

Su información es importante para mejorar los servicios de la entidad

[www.paot.org.mx](http://www.paot.org.mx)

Medellín 202, Planta baja, Col. Roma Sur, México D.F., 06700  
Tel. 52 66 07 80 Ext. 1541 a 1544.

F-03-L-INV-P/01 rev. 0

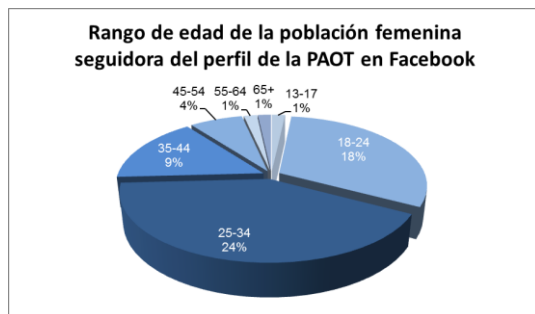
De igual manera, dado el crecimiento de las nuevas tecnologías de la información, desde el 2011, la PAOT emprendió la construcción de perfiles en *Facebook* y *Twitter*. En *Facebook* la dependencia intercambia información con instituciones, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos que se constituyen en seguidores del perfil de la Institución; en el caso de *Twitter*, éste se ha utilizado para orientar a la ciudadanía de manera dinámica y en tiempo real - conforme a la propia característica de la red social-, conforme a las exigencias de la globalización tecnológica.

### Seguidores de la PAOT a través de redes sociales

- En Facebook, 4 mil 244 personas son seguidoras del perfil de la PAOT.
- En Twitter hay 3 mil 95 seguidores y se han enviado 2 mil 275 tweets.
- En YouTube se encuentran 51 videos, con 3 mil 879 reproducciones.

**Fuente:** Administradores de cada una de las redes sociales de la PAOT consultadas (Facebook, Twitter y YouTube). Datos hasta el 11 de octubre de 2013.

Características de los seguidores PAOT en Facebook:



**Fuente:** Elaboración propia con información del administrador de Facebook de la PAOT

### Facebook



**Fuente:** <http://www.facebook.com/pages/PAOT-Procuraduría-Ambiental-y-del-Ordenamiento-Territorial-del-DF>

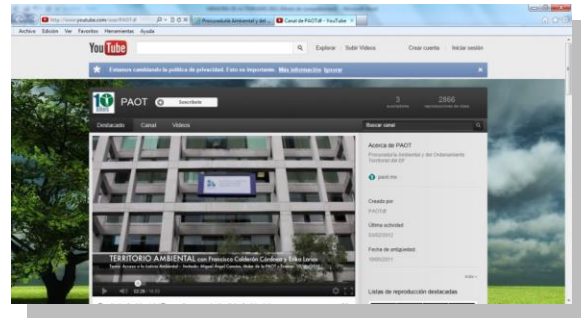


## Twitter



Fuente: <https://twitter.com/#!/PAOTdf>

## YouTube



Fuente: <http://www.youtube.com/user/PAOTdf>

### 3.4. Mecanismos de participación ciudadana en la PAOT

#### 3.4.1. Acceso a la información

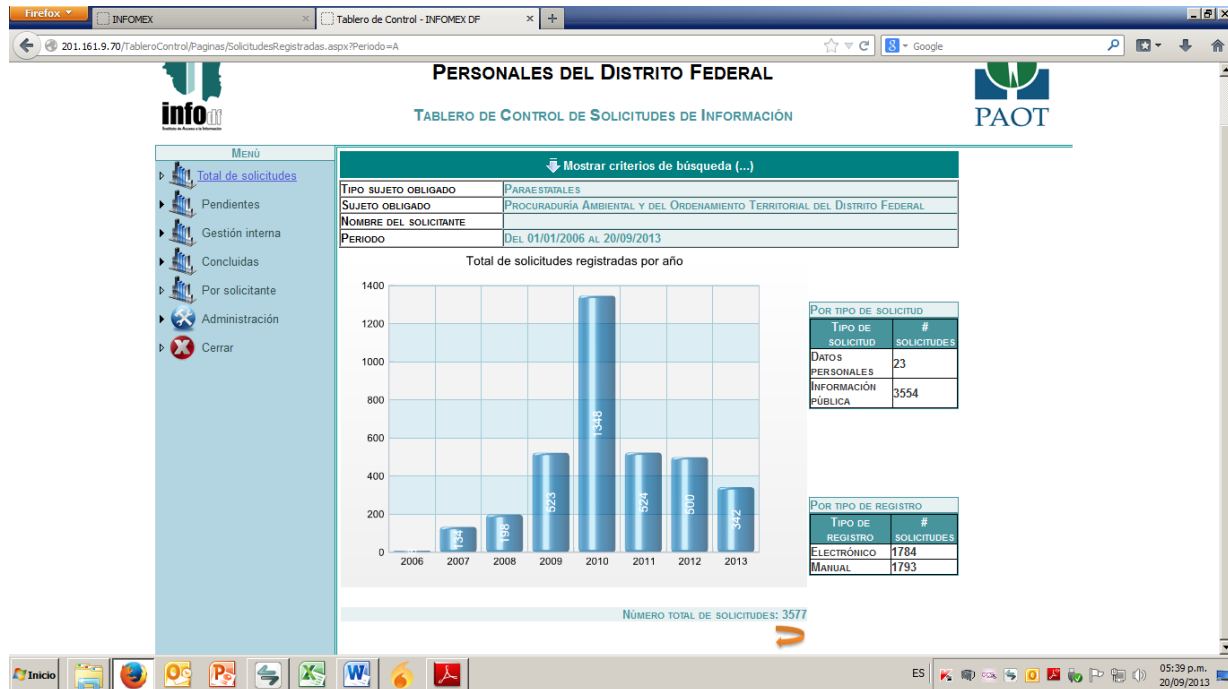
El Artículo 3 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF), establece que toda la información generada, administrada o en posesión de los entes públicos se considera un bien del dominio público, accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece esa Ley y demás normatividad aplicable.

Por lo tanto, la PAOT al ser un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, tiene como compromiso dar a conocer los temas, documentos y políticas que este Ente se obliga a publicar de conformidad con la LTAIPDF.

La misma LTAIPDF en su Artículo 5 refiere que es responsabilidad de todos los entes obligados, facilitar la participación de las personas en la vida política, económica, social y cultural del Distrito Federal, difundiendo entre sus habitantes el contenido de esa Ley; así como fortalecer espacios de participación social que fomenten la interacción entre la sociedad y los Entes Obligados en temas de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas.

De ese modo, el compromiso de la PAOT con la transparencia está supeditado por la misma normatividad en la materia, la cual la obliga. Acorde con las cifras disponibles desde el 2006, la Oficina de Información Pública (OIP) de la Procuraduría hasta el 20 de septiembre de 2013, recibió un total de 3 mil 577 solicitudes de información, de las cuales 23 fueron sobre datos personales.

### Tablero de control de solicitudes de información PAOT



Fuente: <http://www.paot.org.mx>

Como parte de las actividades a favor del acceso a la información, la PAOT creó un Comité de Transparencia compuesto por representantes de sus áreas administrativas, que sesiona ordinariamente. En 2011, dicho comité celebró cuatro sesiones ordinarias y siete extraordinarias con el fin de revisar la clasificación y resguardo de información, promoviendo una política en materia de transparencia y acceso a la información en la Procuraduría; durante el año pasado (2012) el Comité de Transparencia celebró cuatro sesiones ordinarias y tres extraordinarias para revisar y resguardar la información pública, proponiendo procedimientos para asegurar una mayor eficacia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.

En 2011 el Comité de Transparencia de la PAOT aprobó un Reglamento Interno de la Oficina de Información Pública y Manual de Operación y Funcionamiento de su Comité de Transparencia (publicado en la GODF, 8 de diciembre de 2011).

En general, a partir de la creación del Comité de Transparencia, la PAOT ha podido:

- Disminuir los tiempos de respuesta a las solicitudes de información pública de 10 a seis días (con respecto al año 2010 y anteriores).
- Disminuir el número de recursos de revisión con respecto al 2010 de siete a uno interpuesto en el año 2011 y cero en el 2012.

Otra acción de la PAOT en favor de la Transparencia fue la participación en el 2011 en el Certamen Innovaciones de Transparencia 2011, organizado por el INFODF con el trabajo “*Asesoría y denuncia ciudadana para acceder a la justicia ambiental ante la PAOT*”, que tuvo por objeto mostrar los esfuerzos que la dependencia ha realizado para brindar acceso a la justicia ambiental y urbana a la población del Distrito Federal, el cual obtuvo el segundo lugar. En este trabajo se presentó la evolución en el esquema diseñado para la atención ciudadana, el cual involucró varios activos que van desde el perfil profesional y de habilidades del personal que se encuentra en el área de recepción de denuncias, las herramientas normativas e informáticas que avalan y difunden su actuación, los protocolos de atención basados en estándares de calidad y evaluación constante, hasta la flexibilidad de sus procesos que permiten la innovación oportuna y, sobre todo, la cultura de calidad en el servicio que tiene su personal.<sup>38</sup>

Un caso especial es el Observatorio de Instituciones Territoriales (Obsinter) ([www.obsinter.com](http://www.obsinter.com)), un sistema de información elaborado por el Instituto de Investigaciones

---

<sup>38</sup> Con información del comunicado para Medios del 28 de febrero de 2012 de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF. Recuperado el 11 de julio de 2013, de <http://www.paot.mx/index.php/comunicacion/comunicados-para-medios/2012/04-2012-28-febrero-2012>

Sociales de la UNAM con el apoyo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Comisión para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, el Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo" y la PAOT.

En este sistema de información se ponen al alcance del público numerosas bases de datos, documentos y herramientas que permiten adentrarse a la gestión de las instituciones y a las reglamentaciones vinculadas al manejo del territorio y de la biodiversidad en México.

El Observatorio de Instituciones Territoriales contiene cuatro secciones. La primera presenta una vasta cartografía que consta de 37 capas temáticas sobrepuestas de información georreferenciada espacialmente: información geográfica básica, núcleos agrarios, áreas naturales protegidas, ordenamientos ecológicos, manejo forestal y de fauna silvestre, expropiaciones, uso de suelo y datos socio-demográficos.

La segunda sección corresponde a la colección de fuentes jurídicas. Consiste en la recopilación de todos los instrumentos jurídicos del siglo XX y lo que va del XXI, que han influido en el régimen del territorio incluyendo todas las reformas respectivas realizadas hasta la fecha. Se presentan las disposiciones emitidas por el Poder Legislativo federal, el Ejecutivo y el Judicial, ordenadas cronológicamente. Se incluye el Artículo 27 constitucional y las leyes y reglamentos en materia de medio ambiente, agua, bosques, vida silvestre, tierras, mar, pesca, patrimonio cultural, bienes nacionales, planeación y asentamientos humanos.

En la tercera sección aparece la reconstrucción de algunos conflictos emblemáticos urbano-ambientales; en la actualidad aparecen dos casos: la Supervía Poniente en el DF y el confinamiento de residuos peligrosos de Guadalcázar. Cada uno contiene cronología, relación de actores y sus posiciones, así como mapas, datos y columnas de opinión.

La cuarta sección atañe a la colección jurídica de la Ciudad de México en la que se encuentran documentos y ordenamientos jurídicos del Distrito Federal y las denuncias ingresadas a la misma PAOT.

De esta manera, este Observatorio, fruto de un trabajo interinstitucional, constituye una herramienta de gran utilidad para el trabajo de jueces, abogados, consultores, funcionarios, académicos, estudiantes, organizaciones no gubernamentales, por sólo mencionar a algunos actores. Además, establece una valiosa fuente de información para el análisis del régimen jurídico, así como para detectar vacíos, duplicidades y dispersión de la normatividad, entre muchos otros temas vinculados al territorio nacional.

### **3.4.2. Consejos consultivos: Comité Técnico Asesor**

El Comité Técnico Asesor (CTA) es un órgano rector y una instancia consultiva ciudadana de la PAOT, su trabajo es de tipo honorario y representa un aporte significativo al proceso de modernización administrativa que ha seguido esa institución y un valioso asesor técnico de las decisiones que toma la Procuraduría.

---

#### **Artículo 15 bis de la LOPAOT**

La Procuraduría contará con un Comité Técnico Asesor, que tendrá las siguientes funciones:

- I. Opinar respecto de los programas, estudios, manuales, y acciones de la Procuraduría, así como proponerle la adopción de medidas y mecanismos tendientes a reforzar la aplicación y cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial en el Distrito Federal;
  - II. Proponer a la Procuraduría, los proyectos, estudios y actividades para incrementar la eficacia y eficiencia en el ejercicio de sus atribuciones;
  - III. Opinar respecto de la designación y remoción de los Subprocuradores y Coordinadores de la Procuraduría;
  - IV. Emitir opiniones técnicas relacionadas con los actos y procedimientos que desarrolle la Procuraduría;
  - V. Estudiar y formular propuestas en los asuntos y casos específicos que someta a su consideración la Procuraduría o aquéllos que determine el propio Comité;
  - VI. Hacer propuestas para la elaboración del programa anual de trabajo de
-

- 
- la Procuraduría, y
- VII. Conocer, evaluar y opinar sobre los informes que elabore el titular de la Procuraduría.<sup>39</sup>
- 

Además, el Comité Técnico Asesor tendrá la atribución de:

---

**Artículo 30 del Reglamento de la LOPAOT**

- I. Fomentar el enlace y colaboración del sector académico y las organizaciones de la sociedad civil con la Procuraduría, para la realización de actividades académicas, conferencias, y eventos para la difusión y promoción del cumplimiento del derecho a gozar de un ambiente adecuado, así como para el mejor desempeño de sus funciones y ser una instancia de consulta para proponer objetivos, prioridades y estrategias de política ambiental y urbanas, y
  - II. Constituir grupos de trabajo para el análisis y evaluación de temas específicos.<sup>40</sup>
- 

En síntesis, se trata de la instancia consultiva ciudadana que auxilia y evalúa el quehacer de esa institución, sus miembros son designados y ratificados conforme al procedimiento que establezca la ALDF, en particular las Comisiones de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica y Cambio Climático, y de Desarrollo e Infraestructura Urbana. Además deberá ser plural, multidisciplinario y garantizará la equidad de género.

Sus facultades le permiten opinar con respecto de la designación y remoción de los Subprocuradores y Coordinadores de esa institución. Cuatro miembros del Comité, son miembros formales del Consejo de Gobierno, órgano rector de la PAOT, compuesto también por el Jefe de Gobierno o la persona que él designe, un representante de las secretarías del Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras y Servicios, y Transporte y Vialidad.

---

<sup>39</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. (2010). Recuperada el 15 de julio de 2013, de [http://centro.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/LEYES\\_AMBIENTALES\\_DF\\_PDF/LEY\\_ORGANICA\\_PAOT\\_25\\_07\\_2012.pdf](http://centro.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/LEYES_AMBIENTALES_DF_PDF/LEY_ORGANICA_PAOT_25_07_2012.pdf)

<sup>40</sup> Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. (2009). Recuperada el 15 de julio de 2013, de [http://centro.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/REGLAMENTOS\\_DF\\_PDF/RGTO\\_LOPAOT\\_03\\_11\\_2009.pdf](http://centro.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/REGLAMENTOS_DF_PDF/RGTO_LOPAOT_03_11_2009.pdf)

Por su relevancia, la LOPAOT concibe al CTA como parte de la estructura de la PAOT.

---

**Artículo 6 de la LOPAOT**

- I. El Consejo de Gobierno, del cual forman parte cuatro Consejeros Ciudadanos del CTA;
  - II. El Procurador(a);
  - III. La Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial;
  - IV. La Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos;
  - V. El Comité Técnico Asesor, y
  - VI. Las unidades administrativas que se establezcan en su Reglamento.
- 

El 5 de octubre de 2007, el Consejo de Gobierno de la PAOT solicitó a la ALDF iniciar los procedimientos para designar a los Consejeros Ciudadanos de la PAOT, y el 8 abril de 2008, la ALDF emitió el dictamen que indicaba la revisión curricular de los aspirantes, designando a los diez Consejeros Ciudadanos que integrarían el CTA por un período de tres años, prorrogables por un periodo igual.

La instalación formal del CTA fue el 14 de mayo de 2008 en presencia del Jefe de Gobierno, en su carácter de Presidente del Consejo de Gobierno de la PAOT. La primera lista de integrantes del CTA fue conformada por: Julieta Lujambio Fuentes, Ana Lorena Gudiño Valdez, Gloria Soto Montes de Oca, Norma Munguia Aldaraca, María del Carmen Aispuro Urruchúa, María de Lourdes Aduna Barba, Leonardo Martínez Flores, Gustavo Alanís Ortega, Rodolfo Lacy Tamayo y Enrique Fernández del Valle de la Vega.

En la primera etapa del CTA se celebraron 33 reuniones, 22 de éstas tuvieron carácter ordinario, siete extraordinarias y cuatro fueron preliminares a su instalación formal. En un inicio, el CTA realizó reuniones ordinarias bimestrales y posteriormente decidieron realizar reuniones mensuales. Durante las reuniones del CTA, la PAOT brindó apoyo logístico e información estadística relacionada con los temas presentados y analizados, como fue el seguimiento de denuncias e investigaciones, el diagnóstico espacial de las áreas de valor ambiental, el impacto de los residuos de la construcción y el análisis de proyectos como el Sistema Vial de Puentes,

Túneles y Distribuidores al Sur Poniente de la Ciudad de México o el Programa General de Desarrollo Urbano.

En algunas de estas reuniones los Consejeros Ciudadanos tuvieron como interlocutores a distintos servidores públicos, con quienes intercambiaron ideas y opiniones sobre los temas de su responsabilidad en la función pública y la defensa del derecho de los habitantes a gozar de un ambiente adecuado y un territorio ordenado para su desarrollo y bienestar. Con algunos de estos interlocutores se elaboró una agenda de reuniones y temas a revisar, así como la emisión de opiniones y acuerdos para su seguimiento.

#### **Interlocutores del primer CTA**

- 
- Martha Delgado Peralta. Secretaria del Medio Ambiente del GDF.
  - Arturo Aispuro Coronel. Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del GDF.
  - Felipe Leal Fernández. Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del GDF.
  - Armando Quintero Martínez. Secretaria de Transporte y Vialidad del GDF.
  - Carlos Mariscal Magdaleno. Subsecretario de Proyectos Estratégicos de la Secretaría de Obras y Servicios del GDF.
  - Leticia Bonifaz Alfonso. Consejera Jurídica y de Servicios Legales del GDF.
  - Luis Rosendo Gutiérrez Romano. Tesorero de la Secretaría de Finanzas del GDF.
  - Guillermo Sánchez Torres. Diputado local, Presidente de la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana de la ALDF.
  - José Alberto Couttolenc Güemez. Diputado local, Presidente de la Comisión de Preservación de Medio Ambiente y Protección Ecológica de la ALDF.
  - Juan Carlos Zárraga Sarmiento. Diputado local, Secretario de la Comisión de Preservación de Medio Ambiente y Protección Ecológica de la ALDF.
  - Adolfo Uriel González Monzón. Diputado local, integrante de la Comisión de Preservación de Medio Ambiente y Protección Ecológica de la ALDF.
  - Francisco García Flores. Delegado de Milpa Alta.
  - Gilberto Ensástiga Santiago. Delegado de Tláhuac.
  - Rubén Escamilla Salinas. Delegado de Tláhuac.
  - Manuel González González. Delegado de Xochimilco.<sup>41</sup>
- 

<sup>41</sup> Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. (2011). *Memorias de Actividades 2007-2011*. México: PAOT. p. 229- 230.



Como parte de los resultados de las reuniones celebradas por el primer CTA y el análisis de temas de interés, se emitieron 11 opiniones que abordaron problemáticas ambientales y urbanas, priorizando el planteamiento de propuestas de solución, seguimiento y posible legislación.

### Opiniones Técnicas del CTA

Op.1	20/05/2008	Proyectos de programas delegacionales de desarrollo urbano en Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco y Miguel Hidalgo
Op. 2	30/01/2009	Comentarios al decreto aprobado que contiene la Ley de Responsabilidad por daño ambiental de la Ciudad de México
Op. 3	13/11/2009	Proyectos de programas delegacionales de desarrollo urbano en Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero y Tlalpan
Op. 4	13/11/2009	Generación, manejo y disposición final de residuos de la construcción en el DF
Op. 5	08/04/2010	Tarifas y zonificación de agua en el DF
Op. 6	13/04/2010	Iniciativa de Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
Op. 7	28/05/2010	Disposiciones para regular el uso de bolsas de plástico en la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal
Op. 8	07/07/2010	Sistema vial de puentes, túneles y distribuidores al poniente de la Ciudad de México
Op. 9	05/09/2010	Comentarios a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal
Op. 10	20/10/2010	Comentarios a la propuesta de actualización del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal
Op. 11	16/02/2011	Comentarios a la designación de titular de la PAOT. <sup>42</sup>

Cada opinión y comunicado se encauzó a interlocutores específicos, principalmente a algunos secretarios, diputados y delegados; sin embargo, sólo la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal respondió puntualmente a los puntos especificados en la opinión 8, “Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Sur Poniente de la Ciudad de México”; en el caso de la opinión 10, “Comentarios a la propuesta de actualización del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal”, la respuesta de esa misma Secretaría fue integrar grupos técnicos para revisar los puntos comentados.

---

<sup>42</sup> *Ibidem.* p. 234.

En respuesta a la opinión 5, “Tarifas y zonificación de agua para el Distrito Federal”, enviada al titular de la Tesorería del Distrito Federal, este funcionario solicitó una reunión con los Consejeros Ciudadanos para revisar los puntos señalados en la opinión y platicar sobre la estrategia tarifaria. La cual se llevó a cabo. En el caso del comunicado enviado al Instituto Electoral del Distrito Federal, su respuesta fue de conocimiento y compromiso para evaluar los puntos señalados.

En el caso de las opiniones sobre los “Programas de Desarrollo Urbano” dirigidas al Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, y a los diputados de la ALDF que integran las Comisiones de Preservación de Medio Ambiente y Protección Ecológica, y de Desarrollo e Infraestructura Urbana, éstas no tuvieron respuesta.

El primer CTA también emitió opiniones sobre las iniciativas presentadas por la PAOT para el desarrollo y fortalecimiento institucional. Estas iniciativas comprendieron los informes anuales y procedimientos de la PAOT, las modificaciones a la LOPAOT y su reglamento, las propuestas de reestructura y el servicio civil de carrera, entre otros.

Al opinar sobre la designación de los candidatos a ocupar los cargos en la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos (SAJ) y la Coordinación de Participación Ciudadana y Difusión (COPADI), los Consejeros Ciudadanos, solicitaron en el caso de la SAJ, que su responsable debería atender de forma prioritaria en su plan de trabajo los siguientes aspectos:

- a) Mantener los estándares y la certificación en la atención y seguimiento de las denuncias ciudadanas;
- b) Mantener el 100% de cumplimiento de las prácticas de transparencia y protección de datos personales que hoy cumple la PAOT;
- c) Desarrollar una propuesta de litigio estratégico para representar el interés legítimo de las personas afectadas por actos, hechos u omisiones que impliquen violaciones e incumplimientos en materia ambiental y del ordenamiento territorial y de los intereses de la PAOT;

- d) Elaborar un proyecto de manual de procedimientos de la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos antes del cierre del ejercicio administrativo 2010.

En el caso del titular de la COPADI, instaron a que se lleve a cabo un ejercicio de seguimiento y evaluación permanente del programa de actividades de la coordinación, como un medio para calificar el desempeño del candidato electo.

El 6 de junio de 2012, un año y tres meses después de haberse realizado la última sesión del primer Comité (11 de marzo de 2011), se celebró la sesión de instalación del segundo Comité Técnico Asesor, el cual había tomado protesta en la ALDF, el 26 de abril de ese mismo año.

Este CTA está integrado por Claudia Molina Pérez, Valente Souza Saldivar, Carmen María de Fátima García García, Vicente Ugalde Saldaña, Armando Díaz Infante, Mariana Albarrán Flores, Rubén Muñoz García, Linda Patricia Martínez Garduño, Gustavo Alanís Ortega y Claudia Reyes Ayala.

Hasta septiembre de 2013, este CTA se ha reunido en cinco sesiones ordinarias y dos extraordinarias. Los temas revisados han sido: el Programa General de Desarrollo Urbano, y las reformas a la Ley Ambiental del Distrito Federal. No se ha emitido ninguna opinión técnica.

### 3.4.3. Espacios de diálogo (foros y mesas)

Durante los primeros años de la PAOT (en 2003 y 2004), la institución organizó dos foros abiertos al público en materia de Transparencia y Acceso a la información, al que acudieron organizaciones de la sociedad civil, entre ellas: Presencia Ciudadana Mexicana A.C., Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C., y Cultura Ecológica A.C. todas ellas integrantes de Iniciativa de Acceso México (IA-MEX), junto con Comunicación y Educación Ambiental S.C; y público en general.

Después de ello, la PAOT ha sido muy activa organizando e impartiendo diversos cursos de actualización dirigidos a personal de otras instituciones (delegaciones políticas, SMA, INVEA, jueces cívicos, Brigada de Vigilancia Animal de la Secretaría de Seguridad Pública del DF) y de la misma Procuraduría en materias de arbolado, ruido, maltrato animal, barrancas, sistemas de información geográfica, entre otros. Y asistiendo a otros foros y mesas de discusión sobre el tema ambiental y urbano, entre los que destacan desde el 2009 los siguientes:

---

#### Foros de discusión con participación de la PAOT

- Foro sobre Derecho al agua y seguridad humana en el Distrito Federal, Universidad Iberoamericana, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, febrero 2009.
  - Foro “El derecho humano al agua”, CDHDF, junio 2009.
  - Foro “El agua como un derecho humano en la ciudad de México”, ALDF, agosto 2010.
  - V Jornadas Sociojurídicas “Desafíos Ecológicos para el Milenio”, UNAM, 18 octubre 2011.
  - Foro “Procuración de Justicia Ambiental: 20 años al servicio de la naturaleza”, SEMANAT, 23 de julio de 2012.
  - Seminario Retos y Experiencias en la Procuración de Justicia Ambiental, SEMARNAT, 25 de julio 2012
  - 2das. Jornadas Ambientales (PNUMA - PEMEX), 5 de junio de 2012.
  - Foro “DESCA Perspectivas y Retos en el Distrito Federal”, CDHDF, 15 de agosto 2012.
  - IV Seminario Internacional “El derecho a un medio ambiente sano en las metrópolis” de la CDHDF, 24 de septiembre de 2012.
  - Mesa “Acciones globales, nacionales y locales para la sustentabilidad de la vivienda y su entorno”. XX Edición de The GREEN Expo, 25 de septiembre de 2012.
  - “Diálogo Alianza Mexicana - Alemana de Cambio Climático”, GIZ Cooperación Alemana, 28 de septiembre de 2012.
-

- 
- Seminario de Análisis "A 25 años de la LGEEPA", SEMARNAT, 1 de marzo de 2013.
  - Foro "¿Cómo te mueves? Alternativas de Movilidad para Nuestra Capital", ALDF, 6 de marzo de 2013.
  - Mesa "Procuración de justicia en materia ambiental", "Procuración de justicia en materia ambiental", Primera Jornada Jurídica Internacional Multidisciplinaria, Facultad de Derecho de la UNAM, 21 marzo de 2013.
  - Simposio Internacional: "Gestión del Territorio: Recursos Hídricos y Espacios Naturales", Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España, Monfragüe, España, 17 abril 2013.
  - Foro Desarrollo Económico Sustentable, Consulta Pública sobre el Programa General de Desarrollo del DF, Gobierno del Distrito Federal, 3 de mayo de 2013.
  - Foro Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura, Consulta Pública sobre el Programa General de Desarrollo del DF, Gobierno del Distrito Federal, 7 de mayo de 2013.
  - Foro Derechos Humanos y Empresa, CDHDF y la Embajada de Suiza, 2 agosto 2013.
  - Foro "Hacia el Reglamento de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental y la Evaluación del Impacto Ambiental", Academia Mexicana de Impacto Ambiental A.C., 26 de julio de 2013.
  - Mesa de análisis de la nueva Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, Facultad de Derecho de la UNAM, 22 de agosto de 2013.
- 

**Fuente:** Elaboración propia con información de <http://www.paot.org.mx>

Sin embargo, no fue hasta estos últimos años (2011 a la fecha) que la PAOT ha organizado espacios de diálogo abiertos al público interesado en forma de foros y mesas. El primero ellos, a propósito de la Conmemoración de los 10 años de la PAOT, se llevó a cabo en el Centro Cultural Isidro Fabela Casa del Risco, y se presentó en forma de un seminario titulado "Retos para fortalecer la Justicia Ambiental en México, la función de las Procuradurías Ambientales", el cual tuvo lugar los días 23 y 24 de noviembre de 2011. Este seminario fue abierto al público en general y en las mesas de análisis se contó con la presencia de reconocidos estudiosos del ámbito ambiental y urbano, así como representantes del Poder Judicial de la Federación, Procuraduría General de la República (PGR), SEMARNAT, PROFEPA, Procuradurías Ambientales locales, ALDF, Tribunal Superior de Justicia (TSJ), Tribunal Contencioso Administrativo del DF (TCADF), delegaciones políticas del DF, SMA, INVEA, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), El Colegio de México, Instituto Tecnológico de

Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), comités vecinales y consultores urbano-ambientales.

En el foro, se plantearon temas como la aplicación y cumplimiento de la ley como política pública ambiental; el contenido del derecho al medio ambiente como derecho humano y los mecanismos para su protección; las perspectivas de la justicia constitucional en materia ambiental (juicio de amparo y acciones colectivas); el fortalecimiento de la justicia ambiental administrativa y la función de las procuradurías ambientales de las entidades federativas; el fortalecimiento de la justicia penal ambiental y distintas propuestas para fortalecer el acceso a la justicia ambiental en México.

Posteriormente, la PAOT en coordinación con la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Unidad Xochimilco llevaron a cabo del 28 al 31 de agosto de 2012, el Seminario-Taller “Gestión Urbana y Ordenamiento Territorial. Retos y perspectivas para la Ciudad de México”, en el “Centro de Difusión Cultural Casa Rafael Galván” de la misma casa de estudios. Las ponencias programadas tuvieron como objetivo presentar diferentes puntos de vista de especialistas en las áreas de Administración y Planeación Urbana, con el interés de inducir una fructífera discusión entre los ponentes y los asistentes al seminario, respecto a los diversos instrumentos y políticas de desarrollo urbano vigentes en la Ciudad de México.

Otro seminario fue sobre las “Tendencias y propuestas sobre el hundimiento de la zona del Área Natural Protegida Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco”, con el apoyo del Instituto de Geografía, del Centro de Investigaciones en Ecosistemas ambos de la UNAM y el Instituto de Ecología A.C.

En coordinación con el Colegio de Abogados por el Ambiente A.C (CAAM) y Justicia para Todos A.C., la PAOT organizó en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el seminario “Perspectivas de la Justicia Ambiental en México”, en el que participaron Martha Delgado Peralta, entonces secretaria del Medio Ambiente; Gustavo Carbajal Isunza, de Justicia para Todos A.C.; Jorge Arturo Cerdio Herrán, director del Departamento Académico de

Derecho del ITAM; Enrique Provencio Durazo, UNAM; Antonio Azuela, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM; Andrea Zambrana Castañeda, Magistrada del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región con Sede en el DF; Ernesto Martínez Andreu, Magistrado del 16vo. Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; Gabriel Calvillo Díaz; César de Jesús Molina Suárez, Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México; Alejandro Ferro Negrete, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C.; Héctor Velasco Perroni, Colegio de Abogados por el Ambiente, A.C.; Rubén Minutti Zanatta, Magistrado del (TCADF); Humberto Suárez Camacho, 2do. Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; Juan Pedro Machado; Mario Aguilar López, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo; Juan Carlos Ramírez Hernández, Secretario Técnico del Consejero de la Judicatura del DF; César Murillo Juárez, Profesor del ITAM; y Vicente Ugalde Saldaña, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.

El último, hasta este momento, fue el Seminario Latinoamericano sobre Judicialización del Conflicto Urbano y Ambiental, realizado en coordinación con el Grupo de Investigación sobre Derecho y Espacio Urbano (IRGLUS, por sus siglas en inglés), en él, participaron expertos urbanistas, ambientalistas, juristas y académicos de países como Argentina, Brasil, Colombia y México, en torno al debate que existe sobre involucrar más a los poderes judiciales en los temas urbano-ambientales, para encontrar soluciones más expeditas a la problemática en la materia.

---

#### Foros y mesas de discusión organizados por la PAOT

- Seminario titulado “Retos para fortalecer la Justicia Ambiental en México, la función de las Procuradurías Ambientales”.
- Seminario-Taller “Gestión Urbana y Ordenamiento Territorial. Retos y perspectivas para la Ciudad de México.
- Seminario “Tendencias y propuestas sobre el hundimiento de la zona del Área Natural Protegida Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco”.
- Seminario “Perspectivas de la Justicia Ambiental en México”
- Seminario Latinoamericano sobre Judicialización del Conflicto Urbano y Ambiental.

---

**Fuente:** Elaboración propia con información de <http://www.paot.org.mx>

Cabe destacar que la PAOT ha mantenido vínculos con diferentes grupos organizados de la sociedad civil con resultados variados y atendiendo diferentes enfoques y materias. Algunos grupos son:

<b>En materia ambiental</b>	
Centro GEO Ing. Jorge L. Tamayo A.C.	Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales (CEJA)
Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente, Ceiba A.C.	Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP)
Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)	Scouts de México, A. C.
<b>En materia de transparencia y rendición de cuentas</b>	
Cultura Ecológica, A.C.	Equipo Pueblo, A.C.
Colectivo por la Transparencia	Artículo XIX
Fundar, A.C.	
<b>En materia de derechos humanos</b>	
Católicas por el Derecho a Decidir, A.C.	Cecar, A.C.
DDeser, A.C.	Ideas, A.C.
Mater, A.C.	Sociedad en Movimiento, A.C.
Cuidarte, A.C.	Renamac, A.C.
Mexfam, A.C.	Alianza Cívica, A.C.
Arte en las sombras, A.C.	Pamsac, A.C.
Cuenta conmigo, A.C.	Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Victoria
Amnistía Internacional, A.C.	Musas, A.C.
Organización Derechos Sin Fronteras	



<b>En materia de defensa de los derechos ambientales y territoriales</b>	
Ejidatarios de Tláhuac	San José Unido
Comité Vecinal Jardines del Pedregal	Amigos del Parque Hundido, A. C.
Residentes del Conjunto Habitacional Tlalpan II	Amigos de los Pueblos Antiguos de la delegación Azcapotzalco, A.C.
Nuevo Parque España, A.C.	Prodignificación de la Colonia Roma, A.C.
Vecinos del Canal Nacional	Asociación Ecológica Villa Verdúm, A. C.
Foco A. C.	Club de patos, A.C.
Corredores del Bosque de Tlalpan, A.C.	Movimiento Frente Amplio en contra de la Supervía
Asociación Civil Pro Contadero	Asociación vecinal de Chapultepec Morales
Bicitekas A.C.	Movimiento ciudadano Vecino a Vecino
Comité Vecinal Lomas	Comité Vecinal de Polanco
Comité Ciudadano de la Condesa	Comité Ciudadano del Carmen Coyoacán
Comité Vecinal Roma	Comité Vecinal Nápoles
Comité Ciudadano Anzures	Comité Ciudadano colonia Florida
Comité Vecinal San José Insurgentes	Comité Vecinal Villa Coyoacán
Patronato Ruta de la Amistad, A. C.	Organización Civil Ciudadanos en Red, A.C.
Asociación Espejo Red, A.C.	Asociación Arte y Cultura de Santa María la Ribera, A.C
Organización de Educación Ambiental, A.C.	Patronato Amigos del Centro Histórico de Coyoacán
Consejos Regionales para el Desarrollo Rural Sustentable de Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco	Grupo de Ejidatarios de San Mateo Tlaltemango

---

**En materia de protección a los animales**

Faunapolis A.C.	Asociación Properro A.C.
Asociación Mexicana de los Derechos de los Animales (AMEDEA)	Centro de Adopción y Rescate Animal A.C.
Fundación de la Calle a la Casa A.C.	Grupo Sí Esperanza Animal
Organización AnimaNaturalis	

---

---

**En materia de género**

Fundación Tamar A.C.	Centro de Reflexión y Acción Laboral CEREAL
Gendes: Género y Desarrollo, A.C.	Casa de las Mujeres, A.C.
Fundación DIARQ, I.AP	Centro de Apoyo a la Mujer Margarita Magón A.C.
Unión Nacional de Mujeres Mexicanas A.C.	

---

## Conclusiones

En una sociedad tan dinámica, como la del Distrito Federal, las condiciones ambientales y de ordenamiento territorial se ven desfavorecidas por las consecuencias del propio crecimiento urbano de la megalópolis, pero también, por la forma en que los habitantes entienden, aprovechan y valoran su capital natural y su territorio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 4, prevé que todos tenemos derecho a gozar un medio ambiente adecuado para nuestro desarrollo y bienestar, por lo tanto, la defensa y promoción de este derecho es tarea del Estado; sin embargo, como lo hemos visto a través de este estudio, el éxito de cualquier política pública ambiental depende claramente del involucramiento de la sociedad.

El Distrito Federal se ubica en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), la región urbana más grande y el principal centro político, económico, científico y cultural del país. De acuerdo con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018, la entidad “tiene un Índice de Desarrollo Humano de 0.8837, superior a la media nacional de 0.8031 -conforme a la Organización de las Naciones Unidas-; asimismo, el grado promedio de escolaridad de la entidad es de 10.6 años, el más alto a nivel nacional, cuya media es de 8.8 años. Tiene, además, el más bajo porcentaje de analfabetismo (1.9%, siendo el promedio nacional de 6.4% en 2010). También ocupa el primer lugar en cobertura de secundaria, educación media-superior, profesional técnico y bachillerato”<sup>43</sup>. Todo lo anterior, crea las condiciones necesarias para pensar que el Distrito Federal pueden tener una población más activa en relación con los asuntos públicos que el resto del país.

Lo anterior puede observarse, sobre todo a partir de 1997, cuando por primera vez en el Distrito Federal se celebran elecciones para contar con un gobierno electo por sus propios ciudadanos, pero esta posición más activa de parte de un segmento de la población del Distrito Federal, no

---

<sup>43</sup> Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. Recuperada el 3 de octubre de 2013, de <<http://www.cultura.df.gob.mx/forodecultura/leyes/generaldedesarrollo.pdf>>.

lo es por este simple hecho de que se cuente con un propio gobierno, sino gracias, en gran medida, al capital social positivo construido en las últimas décadas por sus propios habitantes. Fruto de ello son una serie políticas públicas que han incidido positivamente en varios aspectos centrales de la vida de los capitalinos, sobre todo de índole social: un mayor respeto y promoción de los derechos humanos, especialmente de las personas en situación de vulnerabilidad; programas y actividades a favor de la igualdad de género, la equidad y la inclusión social; una más intensa vida cultural, y por ende un aumento de la participación ciudadana.

El camino, sin embargo, ha sido sinuoso desde la promulgación de la primera Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal que data de 1995, la cual fue revocada al año siguiente. Una segunda versión se creó en diciembre de 1998 y por primera vez incluyó al plebiscito, al referéndum, a la iniciativa y consulta populares como instrumentos de participación ciudadana. Es en esa nueva ley que se planteó también la creación de comités vecinales que sirvieran para gestionar, evaluar y supervisar las demandas ciudadanas en temas relacionados con servicios públicos, aprovechamiento de la vía pública, modificaciones al uso de suelo, seguridad pública y giros mercantiles. A pesar de que dichos comités tenían que renovarse cada dos años, sólo se realizaron elecciones en 1999. De acuerdo con el doctor Sergio Zermeño García-Granados, en esos comicios participaron apenas 575 mil personas, menos del 7 por ciento de los votantes potenciales. Se trató, pues, de “órganos muy endebles” que habían desaparecido en un 60 por ciento para mediados de 2000.<sup>44</sup>

Esos comités vecinales, en 2004, con la publicación de la tercera Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal se convertirían en comités ciudadanos, sin que eso cambiase la situación mayormente. La crisis de estos comités, primero vecinales y después ciudadanos, tiene varias explicaciones, desde el apoderamiento de parte de muchos de ellos por el partido político que ha gobernado la capital desde sus primeras elecciones, hasta la falta de presupuesto para organizar las elecciones.

---

<sup>44</sup> Zermeño García Granados, Sergio. (2004). La participación ciudadana, bajo los gobiernos perredistas (1997-2003). En *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local*. (pp.145-166). México: UNAM, IIS, INDESOL.

Actualmente se encuentra vigente la Ley promulgada en 2010, la cuarta experiencia, y en esta destaca la renovación de los órganos de representación ciudadana, como son los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, por las atribuciones que se les otorgan, así como las Consultas Ciudadanas anuales sobre el ejercicio del presupuesto participativo, como un instrumento completamente nuevo, con el cual, en teoría, los ciudadanos pueden intervenir por vez primera en la formulación, instrumentación y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno.

Desde su creación en 1999, el Instituto Electoral del Distrito Federal ha sido el responsable de garantizar el ejercicio de estos derechos ciudadanos a través de su organización y difusión. Ha organizado medianamente la elección de Comités Vecinales en 1999 como la de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos de 2010, –casi 10 años después, por las innumerables veces que fue postergada y cancelada–, además de las Consultas Ciudadanas sobre el destino del presupuesto participativo de 2011 y 2012.

Sin embargo, a pesar de que la Ciudad de México ocupa un lugar de vanguardia a nivel nacional en el impulso de la representación y la participación ciudadanas, debe reconocerse la baja participación de los ciudadanos en estos ejercicios. Apenas del 2.25% del universo total de posibles participantes opinaron en 2012, respecto a los proyectos en los que se debería ejercer el presupuesto participativo (3% del presupuesto total de cada Delegación) de 2013.

Mientras que en la elección de los actuales Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos realizada en 2010 la participación fue del 8.9%.<sup>45</sup>

En esta débil respuesta ciudadana convergen factores diversos como la insuficiente difusión informativa no sólo sobre de los propios ejercicios participativos, sino también respecto a los objetivos que buscan ambas figuras; además de la percepción de que están cooptados por las autoridades delegacionales o los grupos y partidos políticos; también la escasa cultura de interacción ciudadana con los gobiernos; el desconocimiento de los beneficios para la

---

<sup>45</sup> En esta investigación no se toman en cuenta los resultados de la elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos del 1 de septiembre de 2013 por no estar disponible.

comunidad, y los limitados recursos presupuestales que se les han destinado. El peso de estos u otros factores puede ser motivo de largas discusiones, pero existe amplio consenso sobre la necesidad de extender y consolidar estos avances de la democracia participativa en la Ciudad de México.

En lo que lo anterior sucede, es importante señalar que la participación ciudadana de organizaciones de ciudadanos a través de asociaciones civiles<sup>46</sup>, principalmente, ha crecido exponencialmente en el Distrito Federal, y son éstas las que han utilizado y aprovechado los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados por el gobierno, fortaleciendo con ello el desarrollo de una cultura ciudadana participativa.

Incluso, la misma creación de la PAOT en 2002, con un perfil de ombudsman ambiental y urbano, un ente ideado principalmente para atender denuncias ciudadanas, resulta un claro indicador de un cambio de paradigma en el estilo de gobernar de los últimos gobiernos de la ciudad, un gobierno más proclive al escrutinio ciudadano en por lo menos dos temas: lo ambiental y lo urbano.

Recordemos que la PAOT es una institución creada para participar de manera fundamental en la aplicación y cumplimiento de la ley ambiental y urbana en la Ciudad de México, con base en la atención de las denuncias ciudadanas sobre ambas materias. Es decir, la PAOT es, al fin de cuentas, un ente promotor de la participación ciudadana a través de la denuncia ciudadana, y además, desde su creación, la Procuraduría ha instrumentado mecanismos de atención y participación ciudadana institucionales (módulos de atención, un consejo consultivo, acceso a la información, entre otros).

Antes de entrar de lleno al análisis de estos mecanismos, es importante ahondar en la percepción pública de los habitantes del Distrito Federal sobre lo ambiental y urbano, en ese

---

<sup>46</sup> Tan sólo en 2005, 30% del total de asociaciones civiles del país estaban registradas en el Distrito Federal, alcanzando un total de 2 mil 578. Más información en: [http://ciudadanosenred.com.mx/ciudadania/ciudadania\\_b17.pdf](http://ciudadanosenred.com.mx/ciudadania/ciudadania_b17.pdf)

sentido, como resultado de un estudio realizado para la PAOT en 2011, por la empresa Berumen y Asociados S.A. de C.V., se observa que el 40 por ciento aproximadamente de la población encuestada mencionó que siempre recicla su basura, el 65 por ciento que la separa y el 60 que nunca la tira en la calle; 58 por ciento aproximadamente dice ahorrar energía eléctrica; 65 por ciento indicó cuidar el agua para no desperdiciarla; 70 por ciento nunca ha maltratado a un animal; 60 por ciento no ha derribado un árbol y los protege; 70 por ciento no contamina con ruido; y 55 por ciento no viola el uso de suelo al construir más niveles de los permitidos en su Programa de Desarrollo Urbano delegacional; es decir, existe un porcentaje mayor al 50 por ciento, en casi todos los casos, de gente que dice cumplir con la legislación ambiental y urbana en el Distrito Federal.<sup>47</sup>

Sin embargo, es revelador que aunque las denuncias ciudadanas recibidas por la PAOT se han incrementado año con año -tan sólo en 2002, se recibieron 49; y en el 2012, 4 mil 316, de las cuales 2 mil 284 fueron ratificadas y turnadas, relacionadas con procesos y temas de agua, aire, animales, barrancas, contaminación visual, olores y vapores, residuos sólidos, ruido y vibraciones, suelo de conservación, uso de suelo, áreas naturales protegidas, áreas verdes y áreas de valor ambiental-; sólo el 37 por ciento de la población conoce quienes son las autoridades encargadas de las cuestiones ambientales y urbanas en el Distrito Federal, y sólo el 5% conoce a la Procuraduría -de acuerdo con el mismo estudio de 2011 de Berumen-.

Lo cual nos indica que la mayoría de la población, a pesar de haber sido testigo de alguna violación a la normatividad ambiental y territorial, no procede a la presentación de la denuncia. Es decir, aunque la denuncia ciudadana aumenta año con año en la PAOT, esa última cifra, mencionada en el párrafo anterior, nos indica que las denuncias las hacen quienes ya conocen a la institución, y a ésta la conocen muy pocos nuevos ciudadanos. A lo anterior se suma la poca o nula credibilidad en las autoridades y sus escasos resultados, y el desinterés y apatía de la sociedad respecto a la importancia de la afectación ambiental.

---

<sup>47</sup> Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal y Berumen Asociados S.A de C. V. (2011). Estudio sobre la Percepción Pública del Cumplimiento y Aplicación de la Normatividad Ambiental y Urbana en el Distrito Federal. PAOT. Recuperada el 13 de noviembre de 2012, de <<http://centro.paot.org.mx/index.php/publicaciones-paot/16-estudios-tecnicos/22-estudio-percepcion-berumen>>.

Por todo lo dicho atrás, el acceso a la información, la consulta y la participación activa ciudadana proporcionan a la administración pública una mejor base para la elaboración de políticas que supongan en principio, un mayor involucramiento de la población, al sentirse familiarizadas con ellas al participar en su elaboración o supeditación, lo que su vez, podrá garantizar su implementación de manera más eficaz.

En lo que se refiere a la PAOT y su objeto principal de proteger los derechos ambientales y urbanos de los habitantes del Distrito Federal, a través de la promoción de la aplicación y cumplimiento de la normatividad en las materias, el contar con herramientas de atención y participación ciudadana es imperativo para su función.

De esa manera, en cuanto a los mecanismos de atención ciudadana, la PAOT ha instrumentado -y lo sigue haciendo-, todos los mencionados en este estudio (Módulos de atención; líneas telefónicas, buzones, formularios y correo electrónico para sugerencias o quejas); aunado al involucramiento de la institución en las redes sociales *Twitter* y *Facebook*, estimulando la expresión de opiniones, demandas y sugerencias de parte de la ciudadanía.

Estos mecanismos de atención ciudadana permiten a la PAOT dar a conocer a la institución entre los habitantes del Distrito Federal que desconocen su existencia -los cuales como hemos visto son la gran mayoría-; además, la posibilitan a orientar e incluso asesorar a los ciudadanos interesados en diferentes materias ambientales y urbanas, incluso en algunos casos en donde la Procuraduría no es una autoridad competente.

El Módulo de Atención de la PAOT ha sido el instrumento de atención ciudadana más importante en los doce años de existencia de la Procuraduría, presente sobre todo en los espacios públicos de todas las delegaciones del Distrito Federal, y es a partir de él, que la institución ha podido proveer de información técnica y especializada sobre la variada situación ambiental y urbana en la ciudad a muchas personas e instituciones que se han acercado, así como hacer promoción constante, con toda clase de público (niños inclusive, mediante actividades lúdicas), de los derechos ambientales y urbanos.



Sobre los mecanismos de participación ciudadana (consultas ciudadanas, acceso a la información, consejos consultivos o ciudadanos, espacios de diálogo y consulta, observación ciudadana, contraloría social, financiamiento público a proyectos propuestos por actores sociales, y procesos o sub-procesos compartidos gobierno-sociedad), la PAOT instrumenta tres de manera seria y decisiva (acceso a la información, consejos consultivos o ciudadanos, espacios de diálogo y consulta).

Sobre la transparencia y el acceso a la información es imperativo afirmar que, además de un derecho, es una condición *sine qua non* para el empoderamiento de la sociedad y, a su vez, para la participación de ésta en la construcción y evaluación de las políticas públicas. En materia ambiental, la generación de información y el acceso para un público general, más allá del especializado, ha tenido significativos avances en las últimas tres décadas como reflejo de un conjunto de reformas legales que obligan a las instituciones gubernamentales a poner a disposición la información que les sea solicitada.

El derecho de acceso a la información ambiental fue incluido en 1996 en la Ley de Acceso a la Información Pública, y fue reforzado en 2003 con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, en 2006, con la reforma al Artículo 26 constitucional y con la Ley del Sistema de Información Estadística y Geográfica. El robustecimiento del marco jurídico dio pie a la proliferación de diversos sistemas de información ambiental y de nuevos productos y mecanismos para difundirla.

Además, en el plano local con la publicación en 2008 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, por normatividad, la PAOT robusteció sus procesos en la materia, constituyendo para la institución una buena costumbre atender en tiempo y forma las solicitudes de información y sobre todo, facilitando y promoviendo la cultura de total acceso a la información.

Los reconocimientos del INFODF a la PAOT en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales señalados en el capítulo tres, denotan lo anterior, y en el caso del Obsinter, realizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, con apoyo de varias instituciones, incluida la Procuraduría, resulta ser una valiosa fuente de

información para el análisis del régimen jurídico, así como para detectar vacíos, duplicidades y dispersión de la normatividad, entre muchos otros temas vinculados al territorio nacional, lo cual constituye, a su vez, una herramienta de gran utilidad para el trabajo de jueces, abogados, consultores, funcionarios, académicos, estudiantes, organizaciones no gubernamentales, por sólo mencionar a algunos actores.

Lo anterior da muestras de que la transparencia y el acceso a la información, no sólo deberá provenir de la esfera gubernamental, sino que, además, con el apoyo de este tipo de instituciones modelo, como la CONABIO o la misma PAOT, se ha podido incorporar el interés creciente de algunas organizaciones no gubernamentales y, sobre todo, de instituciones de investigación en facilitar la información a todo aquel que quiera disponer de ella. Queda el reto para la Procuraduría, en replicar este tipo de acciones en favor de la transparencia y el acceso a la información.

En cuanto a los consejos consultivos o ciudadanos, la PAOT cuenta con su Comité Técnico Asesor, el cual funciona desde el 2008 a través de dos versiones, el primero de 2008 al 2011 y el segundo que se formó en 2012.

La historia del Comité Técnico Asesor de la PAOT resulta desconcertante por mencionar un adjetivo; en primer lugar, éste tiene un enorme peso en su marco jurídico, tan sólo el capítulo cuarto del Reglamento de la LOPAOT se dedica exclusivamente a él, destinándole 19 artículos de un total de 147 que contiene el Reglamento (13%), en segundo lugar, en la actuación del primer CTA, se realizaron 22 sesiones que dieron como resultado 11 opiniones técnicas, recorridos, entrevistas con servidores públicos encargados de las dependencias involucradas en los temas ambiental y urbano y diputados locales; y tercero, el reconocimiento académico y público a los miembros de los dos CTA es casi indiscutible, incluso algunos de ellos alcanzan un alto nivel de comprobada calidad y aptitud académica (destacan el Mtro. Rodolfo Lacy, en la actualidad, subsecretario de Planeación y Política Ambiental de la SEMARNAT, Gustavo Alanís, presidente del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA), Claudia Molina Pérez, coordinadora del Diplomado en Derecho Ambiental y Recursos Naturales en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); Valente Souza, Director de Ingeniería Química e Hidráulica, S. A. de C. V., y Vicente Ugalde Saldaña, catedrático de El Colegio de México). Una

cuarta condición es que cuatro de los miembros del CTA, forman parte del Consejo de Gobierno, el máximo órgano de la PAOT con voz y voto.

Todo ello nos haría pensar en que este CTA de la PAOT sea un consejo consultivo ejemplo de decisión y poder ciudadano. Pero en los hechos no lo ha sido, un ejemplo es que de las 11 opiniones técnicas, las cuales están constituidas por un fuerte soporte técnico y jurídico, ninguna fue tomada en cuenta por los actores que toman las decisiones en materia ambiental y urbana, de esas 11 opiniones sólo una mereció una respuesta técnica, dos sirvieron para entablar algún tipo de discusión de la propuesta y una más recibió acuse de conocimiento. En esos casos, las opiniones técnicas y otros documentos realizados por la PAOT como insumos del cuerpo colegiado, sólo quedaron en el CTA, y no sólo no fueron tomados en cuenta, sino tampoco recibieron atención de parte de los medios de comunicación para abrir un debate sobre los particulares.

Es decir el trabajo del CTA sólo fue al interior de la institución, y si bien proporcionó valiosos juicios sobre el actuar de la Procuraduría con el fin de coadyuvar en su fortalecimiento institucional, se quedó corto a nivel exterior al asociar con la ciudadanía el actuar de la institución desarrollando alternativas de solución a los conflictos urbano ambientales que aquejan a la ciudad.

El actual CTA ha seguido la pauta del anterior, e incluso ha ido a menos en su presencia al interior de la PAOT, lo cual deja claro, que el andamiaje institucional que lo soporta no está siendo el idóneo para que funcione como debe funcionar y fomentar el enlace y colaboración del sector académico y las organizaciones de la sociedad civil con la Procuraduría, para la realización de actividades académicas, conferencias y eventos para la difusión y promoción del cumplimiento del derecho a gozar de un ambiente adecuado, así como para el mejor desempeño de sus funciones y ser una instancia de consulta para proponer objetivos, prioridades y estrategias de política ambiental y urbanas.

Con respecto a los espacios de diálogo y consulta (foros y mesas), para lo cual el CTA, como se menciona en el párrafo anterior no ha dado resultados satisfactorios, la PAOT, al ser identificada como un actor importante en la discusión debate en torno al acceso a la

procuración de justicia ambiental, su notable presencia en la Asociación Nacional de Autoridades Ambientales Estatales (ANAAE), y el prestigio académico de su titular, la hacen ser invitada a importantes foros y mesas de discusión sobre el tema de procuración de justicia ambiental y otros como la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Sin embargo, en cuanto a la organización de estos espacios de parte de la Procuraduría, sólo en años recientes lo ha empezado a experimentar, colocando temas como la judicialización del conflicto ambiental y urbano y el ordenamiento del territorio como pautas de un debate interinstitucional, con la valiosa participación de la UAM, el ITAM o el Grupo de Investigación sobre Derecho y Espacio Urbano. Ante el éxito de estos seminarios y foros, sólo resta comentar que esos espacios se multipliquen y alcancen la esfera de la opinión pública para que las reflexiones y opiniones que de ahí surjan, lleguen a los círculos donde se toman las decisiones públicas.

Es menester señalar que, en los próximos años, la PAOT deberá concentrarse en temas que no necesariamente se reflejan en sus denuncias (uso de suelo, ruido y afectación a áreas verdes) y en los que es evidente el incumplimiento de la normatividad y la falta de atención por parte de las autoridades y ciudadanos, como ejemplo se pueden señalar: la expansión de la mancha urbana sobre el suelo de conservación y la afectación en las barrancas, además de la situación crítica del abasto y la calidad del agua, el manejo y disposición de los residuos de la construcción y una evaluación del impacto acumulado de obras que se realizan en demasía en una zona con un determinado potencial de desarrollo.

Y para realizar esa tarea la PAOT no puede prescindir de sus mecanismos de atención y sobre todo de participación ciudadana, inclusive fortaleciéndolos e implementando otros, tal es el caso de la observación ciudadana y el financiamiento público a proyectos propuestos por actores sociales.

No se señala la consulta ciudadana por el hecho de que la naturaleza de la PAOT es operativa y responde mayoritariamente a la atención de las denuncias ciudadanas, con lo cual la figura de consulta ciudadana a través de un plebiscito o referéndum no aplica al no generar una política pública sobre otra. En el caso de una contraloría social, su tarea está cubierta por la Contraloría General del Distrito Federal, al estar encargada del control y la evaluación de la

gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Gobierno de la Ciudad, incluyendo a la PAOT.

En el caso de la observación ciudadana, su quehacer giraría en torno a la colaboración ciudadana a partir de su involucramiento en el proceso de captación de denuncias o de atención a procesos de deterioro urbano ambiental. Para ello, se podría desarrollar un grupo de ciudadanos observadores alertas a la problemática ambiental y urbana.

Este grupo de ciudadanos deberán recibir capacitación sobre los conceptos y normatividad relacionada con la materia ambiental y del ordenamiento territorial, a efecto de que se constituyan en promotores de derechos ambientales y urbanos, y coadyuven en la atención de aquellos temas que no están siendo atendidos por la PAOT a través de la denuncia ciudadana formal, permitiendo a su vez, el involucramiento de la ciudadanía en la defensa del medio ambiente y el orden urbano a través del cumplimiento y la aplicación de la normatividad.

Ahora bien, la participación ciudadana requiere, entre otras variables, de una estrategia de comunicación que logre posicionar a la PAOT en aquellos segmentos poblacionales interesados en la agenda pública medioambiental, para ello, es indispensable aprovechar las redes sociales, las cuales tiene la ventaja de ser un medio, hasta cierto punto, gratuito, con gran popularidad en un segmento poblacional afín al que la PAOT distingue como su interlocutor ciudadano (mujeres y hombres de 20 a 40 años de edad con cierto nivel de conciencia en favor del medio ambiente y el orden urbano). Esa estrategia deberá ser soportada por mensajes claros sobre la importancia de cuidar el medio ambiente y hacer un buen uso del territorio, las consecuencias de violar la normatividad ambiental y urbana, la urgencia de proteger nuestro hábitat ante fenómenos como el cambio climático y la posibilidad de crear comunidad al aplicar ciertas actividades en favor de nuestro entorno y con ello mejorar nuestra calidad de vida. Ese mensaje debe apoyarse en imágenes, materiales audiovisuales, talleres, actividades lúdicas, foros de discusión, certámenes, presencia en medios impresos con notas favorables y una exposición de resultados institucionales positivos.

En relación con el financiamiento público a proyectos propuestos por actores sociales, la PAOT puede explotar este mecanismo de participación ciudadana con muchas de las organizaciones de la sociedad civil constituidas en Asociaciones Civiles, en diversos temas como agua, barrancas, áreas verdes, suelo de conservación, patrimonio arquitectónico y urbanístico, violaciones al uso de suelo, ruido e imagen urbana. Incluso, la Procuraduría ha hecho sinergia con algunas asociaciones ciudadanas como el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del DF y la Asociación de Scouts de México, A.C. a través de convenios de colaboración, lo cual demuestra la importancia de trabajar con este tipo de organizaciones ciudadanas preocupadas por el tema ambiental y urbano.

Al final de cuentas, el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos incita a estos últimos a dedicar tiempo y esfuerzo a asuntos de interés público. Su contribución es un recurso que debe ser valorizado y aprovechado. La transparencia y el acceso a la información, la consulta, el involucramiento, la participación activa y el apoderamiento de la cosa pública por la ciudadanía proporcionan a la administración pública una mejor base para la elaboración de políticas exitosas.

Simultáneamente, esto garantiza una implementación más eficaz de dichas políticas, en la medida en que los ciudadanos están familiarizados con ellas, al participar en su elaboración, además favorece la aceptación de las opciones políticas resultantes. La administración pública da prueba de apertura, lo que la vuelve más fiable ante los ojos del ciudadano, poseedor de la soberanía en un régimen democrático. Al suscitar confianza en los poderes públicos y al mejorar la calidad de las políticas públicas, el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos aumenta la legitimidad del gobierno, y en el caso de la PAOT una mayor credibilidad en su actuación y el fortalecimiento de la gestión ambiental y del territorio.

El fortalecimiento de las relaciones entre la PAOT y los ciudadanos incentiva una ciudadanía activa y favorece su arraigo en la sociedad e involucramiento con la problemática ambiental y urbana, lo que a su vez permite avanzar en la protección de los derechos ambientales y urbanos de los habitantes del Distrito Federal.

En general, la participación ciudadana complementa y fortalece la democracia en su totalidad, al estimular el involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos, es en ese sentido y no en otro, que la participación requiere, en mayor sentido, de un esfuerzo de cooperación social y no del Estado, recordemos lo que Mauricio Merino refiere sobre la democracia, “es en buena medida, una forma de emancipación de las sociedades”<sup>48</sup>, y la manera de llevarla a cabo es a través de la participación ciudadana.

---

<sup>48</sup> Mauricio Merino. Op. cit. p 11.

## Referencias bibliográficas

- Almond, Gabriel. Verba Sidney. (1963). **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Princeton: Princeton University Press.
- Andrade, Sánchez, J. Eduardo. (2005). **Introducción a la ciencia política**. (3 ed.). México: Oxford.
- Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador). (1997). **Diccionario universal de términos parlamentarios**. (2da. ed.). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Angel Porrúa. Recuperado el 14 de agosto de 2013, de <[http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/o.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/o.pdf)>.
- Bobbio, Norberto. (1984). **El futuro de la democracia**. (3 ed.). México: FCE.
- Bobes, Velia Cecilia. (2000) “Ciudadanía”. En Baca Olamendi, Laura; Bokser-Liwerant, Judit; Castañeda Fernando; Cisneros H., Isidro; Pérez Fernández del Castillo, Germán. (Compiladores). **Léxico de la Política**. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FCE.
- Brañes Ballesteros, Raúl. (2004). **El Acceso a la Justicia Ambiental en el Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial**. México: PAOT.
- Calderón Córdova, Francisco. (2001). Urgente, evitar que espacios de participación ciudadana en materia ambiental sean secuestrados por partidos políticos. **Diversidad Ambiental**. Recuperado el 23 de septiembre de 2013, de <http://www.diversidadambiental.org/medios/nota290.html>
- Cuníll Grau, Nuria. (1997). **Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social**, Caracas: Nueva Sociedad.



----- (2000). Responsabilización por el Control Social. En **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Consejo Científico del CLAD (coordinador). Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires. p. 19 Recuperado el 1 de julio de 2013, de <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf>>.

----- (1991). **Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos**. Caracas: CLAD.

Dahl, Robert. (1980). **La poliarquía (participación y oposición)**. Madrid: Tecnos.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Recuperado el 13 de julio de 2013, de <<http://lema.rae.es/drae/?val=participar>>.

Gidi, Antonio. (2004). **Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos colectivos e individuales en Brasil. Un modelo para países de derecho civil**. Traducción de Lucio Cabrera Acevedo, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Recuperado el 23 de diciembre de 2013, de <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1337/pl1337.htm>>.

Gobierno del Distrito Federal. **Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018**. Recuperado el 3 de octubre de 2013, de <<http://www.cultura.df.gob.mx/forodecultura/leyes/generaldedesarrollo.pdf>>.

Habermas, Jürgen. Rawls, John. (1996) **Debate sobre el liberalismo político**. Barcelona: Editorial Paidós.

Merino, Mauricio. (2001). La Participación ciudadana en la democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Número 4. México: Instituto Federal Electoral. p.4. Recuperado el 30 de junio de 2013, de <[http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la\\_participacion\\_ciudadana\\_en\\_la.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_participacion_ciudadana_en_la.htm)>.

Norris, Pippa. (2002). La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa. En **Deconstruyendo la ciudadanía: Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México**. (pp. 307-343). México: Miguel Angel Porrúa.

Zermeño García Granados, Sergio. (2004). La participación ciudadana, bajo los gobiernos perredistas (1997-2003). En **Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local**. (pp.145-166). México: UNAM, IIS, INDESOL.

Ziccardi, Alicia. (1998). **Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital**. México: UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

----- (2004). "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local", en Ziccardi, A. (Coord.), **Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local**. México: UAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 245-271. Recuperado el 17 de mayo de 2013, de <[http://www.iis.unam.mx/pub\\_elect/zic/](http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/)>.

## Otras fuentes de consulta

### Leyes consultadas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Recuperada el 2 de octubre de 2012, de <[http://www.paot.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF\\_13\\_01\\_2000.pdf](http://www.paot.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF_13_01_2000.pdf)>.

Ley Ambiental del Distrito Federal en Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2000). Recuperada el 13 de noviembre de 2012, de <[http://www.paot.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF\\_13\\_01\\_2000.pdf](http://www.paot.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF_13_01_2000.pdf)>.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. (1996). Recuperada el 13 de noviembre de 2012, de <[http://centro.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF\\_respaldo\\_abril\\_2012/LEY\\_DESARROLLO\\_URBANO\\_DF\\_29\\_01\\_1996.pdf](http://centro.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF_respaldo_abril_2012/LEY_DESARROLLO_URBANO_DF_29_01_1996.pdf)>.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (2002). Recuperada el 13 de noviembre de 2012, de <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>>.

Ley General de Asentamientos Humanos. (1993). Recuperada el 13 de noviembre de 2012, de <[http://centro.paot.org.mx/centro/leyes/federales/pdf/2014/LEY\\_GENERAL\\_ASENTAMIENTOS\\_HUMANOS\\_24\\_01\\_2014.pdf](http://centro.paot.org.mx/centro/leyes/federales/pdf/2014/LEY_GENERAL_ASENTAMIENTOS_HUMANOS_24_01_2014.pdf)>.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. (1988). Recuperada el 13 de noviembre de 2012, de <[http://centro.paot.org.mx/centro/leyes/federales/pdf/2014/LEY\\_GENERAL\\_EQUILIBRIO\\_ECOLOGICO\\_16\\_01\\_2014.pdf](http://centro.paot.org.mx/centro/leyes/federales/pdf/2014/LEY_GENERAL_EQUILIBRIO_ECOLOGICO_16_01_2014.pdf)>.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2010. Recuperada el 21 de marzo de 2013, de <

[http://centro.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2013/LEY\\_PARTICIPACION\\_CIUADANA\\_03\\_04\\_2013.pdf](http://centro.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2013/LEY_PARTICIPACION_CIUADANA_03_04_2013.pdf)>.

Ley del Sistema de Información Estadística y Geográfica. (2006). Recuperada el 13 de noviembre de 2012, de <[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/lsnieg/lsnieg\\_i.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/lsnieg/lsnieg_i.pdf)>.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. (2008). Recuperada el 13 de noviembre de 2012, de <[http://centro.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2014/LEY\\_TRANSPARENCIA\\_DF\\_14\\_03\\_2014.pdf](http://centro.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2014/LEY_TRANSPARENCIA_DF_14_03_2014.pdf)>.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. (2010). Recuperado el 13 de noviembre de 2012, de <[http://www.paot.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF\\_13\\_01\\_2000.pdf](http://www.paot.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF_13_01_2000.pdf)>.

## Documentos

**Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1992)** Recuperado el 13 de noviembre de 2012, de <<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>>.

**Estudio sobre la Percepción Pública del Cumplimiento y Aplicación de la Normatividad Ambiental y Urbana en el Distrito Federal.** (2011). PAOT. Recuperado el 13 de noviembre de 2012, de <<http://centro.paot.org.mx/index.php/publicaciones-paot/16-estudios-tecnicos/22-estudio-percepcion-berumen>>.**Informe Anual de Actividades, enero 2011-febrero 2012.** (2011). México: PAOT.

**Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) o Informe Brundtland.** Recuperado el 11 de junio de 2013, de <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/IMG/N8718467.pdf?OpenElement>>.

**Las organizaciones civiles en el Distrito Federal.** (2005) Ciudadanos en red. Recuperado el 11 de junio de 2013, de <[http://ciudadanosenred.com.mx/ciudadania/ciudadania\\_b17.pdf](http://ciudadanosenred.com.mx/ciudadania/ciudadania_b17.pdf)>.

**Memorias de Actividades 2007-2011.** (2011) México: PAOT. Recuperado el 11 de junio de 2013, de <[http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/informes/Memorias\\_de\\_Actividades.pdf](http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/informes/Memorias_de_Actividades.pdf)>.