

El derecho al medio ambiente sano en la Ciudad de México: hacia la gobernanza y gestión ambiental

María del Carmen Carmona Lara

Introducción

Una de las asignaturas pendientes para poder garantizar el derecho al medio ambiente sano, así como de otros derechos humanos que se vinculan con éste, son los aspectos que tienen que ver con la gestión ambiental y la gobernanza. En el presente estudio se realiza una serie de reflexiones que permiten construir una agenda legislativa para la formulación del marco jurídico que dé fundamento a una nueva estructura institucional y nuevos mecanismos de acceso a la justicia ambiental que permitan garantizar el derecho al medio ambiente sano en la Ciudad de México.

La gobernanza ambiental es una de las premisas fundamentales del estudio, cuyo objetivo es lograr el equilibrio entre las diferentes actividades e intereses que se desarrollan en el ámbito social, cuando éstas tienen que ver con los elementos naturales que, como parte del ecosistema, le dan sustento.

La gobernanza ambiental en la Ciudad de México representa un desafío, ya que implica poder compartir lo que nos es esencial y común, en un espacio en el que conviven más de 10 millones de habitantes, en el que se requieren formas, mecanismos innovadores e instituciones que permitan el desarrollo sustentable a partir de la distribución equitativa de los recursos naturales que compartimos, la infraestructura que hemos construido entre todos, los espacios públicos, el paisaje y recursos vitales, como el aire y el agua que disfrutamos. Por todo lo anterior, la pregunta clave es: ¿la gobernanza ambiental puede garantizar el derecho humano al medio ambiente sano en la Ciudad de México? Sabemos que la respuesta es afirmativa, pero requiere de mayor reflexión, implicaciones y elementos que se necesitan y que son los que guían el presente trabajo.

MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA

La gobernanza y el derecho al medio ambiente sano

La nueva complejidad que implican los denominados asuntos emergentes: el deterioro de los ecosistemas; la contaminación ambiental; el manejo, la gestión y el control de residuos peligrosos; el cambio climático que ahora enfrentan los Estados, se traduce en dos problemas concretos, desde la óptica del gobierno. El primero se refiere a la capacidad directiva de los gobiernos para dirigir sus sociedades, impulsar acciones y traducirlas en resultados; y el segundo se refiere a la legitimidad política, que se ha visto erosionada como consecuencia de los problemas para ofrecer respuestas oportunas y atingentes a las necesidades y demandas de los ciudadanos. De ahí que es necesario explorar nuevas formas de gobierno y de gestión para atender los problemas ambientales.

Las nuevas formas de gobierno que han surgido como respuesta a los retos como, por ejemplo, la globalización, la transnacionalización de las empresas y de cierta manera de las sociedades, a partir de las nuevas tecnologías de la información, han acuñado nuevos términos como el de *gobernanza* que constituye “la cualidad propia de una comunidad política según la cual las instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo para la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política mediante la obediencia cívica del pueblo”.¹ También se refiere a la capacidad de gobernar: “una capacidad para mantener en su lugar los diversos grupos u organizaciones y para satisfacer mínimamente los intereses de los ciudadanos”.²

De esta manera, la gobernanza es un concepto que en su connotación actual es producto del debate académico sobre las transformaciones del Estado, así como del discurso analítico y prescriptivo de diversos organismos y agencias internacionales. Al lado de otros conceptos como *governabilidad* y *nueva gestión pública*, es manifestación de una serie de cambios que han ocurrido tanto a nivel de concepción teórica como de realidad empírica acerca de lo que el Estado es y de lo que debiera ser.³

En la literatura al respecto, existen diferencias en la interpretación de la gobernanza; sin embargo, las diferentes perspectivas teóricas comparten elementos como: a) la poca capacidad del gobierno para imponer una agenda en las sociedades contemporáneas; b) el incremento de recursos por parte de actores sociales para actuar en la esfera pública (legitimidad, financiamiento, información, tecnología, capital humano, entre otros); c) los procesos de colaboración, vinculación, codirección,

¹Moyado Estrada, Francisco, *Gobernanza y calidad en la gestión pública: oportunidades para mejorar el desempeño de la Administración Pública en México*, México, INAP, 2014, p. 30.

²Jáuregui, Gurutz, 2011, citado en *ibidem*, p. 32.

³Serna de la Garza, José María, *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho Público (contribución para una interpretación del caso de la guardería ABC)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010, p. 21.

EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

coproducción, regulación e implementación compartida entre los actores sociales y el gobierno, y d) la dilución entre los límites de la esfera pública y la privada.⁴

La gobernanza en sentido descriptivo alude a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos, y da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios.⁵

Los elementos fundamentales de la gobernanza son: el camino a la transparencia, al acceso a la información y a la rendición de cuentas, que está condicionado por múltiples factores, desde una legislación adecuada y clara, una cultura de exigencia de parte de la ciudadanía hacia las autoridades gubernamentales de un desempeño eficiente y ético, además de un empleo creciente de información generada por el Estado y sus instituciones, de una capacidad de negociación de los grupos organizados e incluso de un óptimo manejo de apoyos electrónicos y, fundamentalmente, de un contexto y ambiente democráticos.⁶

En la evolución de la forma en que se ha concebido la gobernanza, tanto teóricamente como desde la esfera institucional, destaca el concepto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que definió la gobernanza como:

el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno. La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.

Desde este punto de vista, la gobernanza adecuada se caracteriza como “participativa, transparente [...] con control público [...], efectiva y equitativa [...] promotora

⁴Martínez, Nain y Espejel, Ileana, “La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental”, *Economía, sociedad y territorio*, vol. 15, núm. 47, ene./abr., 2015, Toluca, <http://www.scielo.org.mx>

⁵Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 84.

⁶Moreno, Roberto, “Gobernabilidad y gobernanza en la administración local”, en Lerner, Bertha *et al.*, (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2011.

MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA

del Estado de derecho [que] asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso en la sociedad”⁷

Para el caso ambiental, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) considera la gobernanza ambiental como la clave para alcanzar el desarrollo sostenible, a nivel nacional, regional y global. Por ello, los procesos de toma de decisiones y el trabajo de las instituciones deben seguir métodos informados, coherentes, unificados e integrales y, al mismo tiempo, apoyarse en marcos normativos adecuados que faciliten estos procesos.⁸

A través del subprograma Gobernanza Ambiental, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) apoya en los procesos nacionales y regionales respecto a la toma de decisiones para la gobernanza ambiental; contribuye al fortalecimiento de las capacidades para implementar acuerdos internacionales ambientales a nivel nacional a través de medidas legales e institucionales apropiadas, y promueve la integración de la sostenibilidad ambiental en el desarrollo en todos los niveles.⁹

Si integramos los conceptos antes referidos, puede decirse que la gobernanza ambiental en México es un mecanismo que permite garantizar el derecho al medio ambiente sano y alcanzar el desarrollo sostenible, a nivel nacional, en el ámbito federal, de las entidades federativas, de los municipios, fronterizo, regional y global.

La gobernanza ambiental permite asegurar que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso en la sociedad a través de la participación en los procesos de toma de decisiones de los ciudadanos y los grupos, para articular intereses, ejercer sus derechos legales, cumplir sus obligaciones, resolver sus diferencias y programar, evaluar y dar seguimiento al trabajo de las instituciones en materia de: prevención y control de la contaminación, protección del ambiente, responsabilidad por daño ambiental, así como promoción y alcance de esquemas de desarrollo sustentable, siguiendo métodos informados, coherentes, unificados e integrales, y principios de transparencia, rendición de cuentas y control público.

⁷UNDP, *Reconceptualising Governance*, Discussion Paper núm. 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, UNDP, Nueva York, enero de 1997, p. 9.

⁸Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Medio Ambiente para el Desarrollo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá, <http://web.unep.org/americalatinacaribe/es/trabajo-regional/gobernanza-ambiental>

⁹*Idem.*

Aspectos constitucionales

El derecho al medio ambiente sano en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El primer paso para el análisis jurídico de la gobernanza ambiental se basa en la revisión de la norma fundamental y fundacional del sistema jurídico, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y de la sistematización de sus disposiciones para establecer la estructura que sirve como base. Los instrumentos jurídicos aplicables al análisis de la gobernanza ambiental se basan en una serie de principios contenidos en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su artículo 1o. se reconoce que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Lo anterior implica que se incorporan al sistema normativo nacional los tratados internacionales y que sus postulados son aplicables a las actividades relacionadas con las materias de su objeto.

En el mismo artículo también se reconoce que “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Por ello, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos en los términos que establezca la ley.

Esta garantía debe aplicarse a los Derechos Humanos contenidos en la Constitución. En el artículo 4o. se encuentran los relacionados con el medio ambiente, que en su párrafo cuarto a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

La Constitución establece, como elemento fundamental (para garantizar el derecho humano al medio ambiente sano), la responsabilidad que tiene quien provoca el daño y deterioro ambiental. La premisa fundamental es el cumplimiento de la normatividad ambiental en todos sus ámbitos de validez y niveles jerárquicos de aplicación. Llevar a cabo todas las actividades dentro del marco de legalidad garantiza la prevención del daño o deterioro ambiental, ya que la finalidad de las normas am-

MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA

bientales es prevenir la afectación a los elementos naturales que conforman los ecosistemas, aunque esto no exime a quien la genera de la responsabilidad de reparar, restaurar e indemnizar en los términos que marca la Constitución. Por ello es fundamental el cumplimiento efectivo de las disposiciones jurídicas, y que se asuma la responsabilidad ambiental incorporando los principios constitucionales en la materia y lo relativo a los Derechos Humanos asociados.

Para hacer efectivo tanto el derecho humano al medio ambiente sano como lo relativo a la responsabilidad por el daño o deterioro ambiental, el párrafo tercero del artículo 17 de la Constitución establece el principio de iniciar acciones colectivas. Y expresamente señala:

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

[...]

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

En el artículo 27, párrafo tercero, la Constitución incluye los principios relativos a:

- Aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación en beneficio social
- Conservación
- Preservar y restaurar el equilibrio ecológico; y
- Evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

El texto expresamente señala:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio

EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

El artículo 73, fracción XVI, establece que el Congreso tiene facultad:

Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. La base 4ª, señala que el Consejo de Salubridad General establecerá medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, las que serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

En el artículo 73, fracción XXIX-G, se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Respecto a las reformas al artículo 122 relativo a la Ciudad de México,¹⁰ la Constitución señala:

Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

I. La Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución.

¹⁰Publicadas por Decreto, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016.

MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA

La Constitución General equipara a la Ciudad de México con los estados para el ejercicio de las facultades, ya que el artículo 122, inciso D, establece: “Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los estados aplicarán a la Ciudad de México”.

El derecho al medio ambiente sano en la Constitución de la Ciudad de México

El derecho al medio ambiente sano en la Constitución de la Ciudad de México¹¹ se encuentra en el artículo 13 que, dentro del apartado “Ciudad habitable”, expresamente señala:

A. Derecho a un medio ambiente sano

1. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias, en el ámbito de sus competencias, para la protección del medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, con el objetivo de satisfacer las necesidades ambientales para el desarrollo de las generaciones presentes y futuras.
2. El derecho a la preservación y protección de la naturaleza será garantizado por las autoridades de la Ciudad de México en el ámbito de su competencia, promoviendo siempre la participación ciudadana en la materia.
3. Para el cumplimiento de esta disposición se expedirá una Ley secundaria que tendrá por objeto reconocer y regular la protección más amplia de los derechos de la naturaleza conformada por todos sus ecosistemas y especies como un ente colectivo sujeto de derechos.¹²

El derecho al medio ambiente sano en la Ciudad de México abarca tanto el derecho humano al medio ambiente sano —que incluye la protección del medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico— como el derecho a la preservación y protección de la naturaleza promoviendo siempre la participación ciudadana en la materia. Un tercer elemento se integra a este derecho y es el hecho de que los ecosistemas y las especies se reconocen como un “ente colectivo sujeto de derechos”, estableciendo “los derechos de la naturaleza”.

En la ley secundaria tendrá que establecerse el contenido de estos “derechos”, que tienen como antecedente la nueva Constitución de Ecuador, que fue el primer país que convirtió constitucionalmente a la naturaleza en un sujeto de derechos, a lo que

¹¹*Gaceta Oficial*, Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México, 5 de febrero de 2016, *Constitución Política de la Ciudad de México*; conforme al artículo Transitorio PRIMERO; entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018.

¹²*Idem*.

EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

se han sumado Bolivia y la Ciudad de México. Sin embargo, el tema es complejo y el debate continúa dentro de los países que lo han reconocido y alrededor del mundo.

La ONU ha resaltado la importancia de crear legislación que proteja los derechos del planeta dentro de la propuesta denominada “Carta de la Tierra”, que tiene como filosofía que el bienestar de las personas depende de la salud de la naturaleza, en contraste con un modelo de consumo y producción insostenibles. La iniciativa es un movimiento global de organizaciones e individuos que la avalan y la utilizan para guiar la transición hacia un mundo más justo, sostenible y pacífico.

En este mismo sentido se encuentra la Encíclica *Laudato si'*, promovida por el papa Francisco, que aborda los siguientes temas:

- La íntima relación entre los pobres y la fragilidad del planeta: satisfacción de las necesidades básicas y la cultura del descarte.
- La convicción de que en el mundo todo está conectado: el balance ambiental y la movilidad social.
- La crítica al nuevo paradigma y las formas de poder que derivan de la tecnología: impacto del manejo ambiental para el ser humano y nuestra casa común.
- La invitación a buscar otros modos de entender la economía y el progreso, y la grave responsabilidad de la política internación y local.
- El valor propio de cada criatura y el sentido humano de la ecología: ejercicio de los derechos y la libertad.¹³

En el artículo 23 de la Constitución establece, dentro de los “Deberes de las personas en la ciudad”, los siguientes:

1. Toda persona tiene deberes con su familia, su comunidad y su entorno.
2. Son deberes de las personas en la Ciudad de México:
 - a) Ejercer y respetar los derechos reconocidos en esta Constitución y contribuir al acceso universal de los mismos, así como tratar a todas las personas con dignidad y sin discriminación;
 - b) Conocer y cumplir las disposiciones de la presente Constitución y las leyes;
 - c) Proteger, preservar y generar un medio ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional y sustentable.¹⁴

Si bien es una nueva forma de entender el derecho al medio ambiente sano y sus alcances, será un desafío para el legislador el poder hacerlo efectivo.

¹³Carta encíclica del Santo Padre Francisco, sobre el cuidado de la casa común, con fecha de 24 de mayo de 2015; el papa Francisco ha publicado la carta Encíclica *Laudato si'* (Alabado seas, mi Señor), el nuevo texto guía de su pontificado, en el que propone un modelo de ecología integral.

¹⁴*Gaceta Oficial, Constitución Política de la Ciudad de México, op. cit.*

MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA

Aspectos institucionales

La evolución de la gestión pública en el tema ambiental en los últimos 30 años en México y en el mundo ha estado caracterizada por dos tendencias:

Internacional. La influencia del efecto de la participación de México en los tratados bilaterales, como el Convenio de Cooperación Ambiental con Estados Unidos; regionales, como el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, y multilaterales, como en el caso de la Conferencia de Estocolmo en 1972, la de Río de Janeiro en 1992, las Conferencias de las Partes (COP) en Convenios como el de Cambio Climático y el de Biodiversidad, y los diversos Protocolos.

Creación de un marco regulatorio. En el caso constitucional, si bien desde el texto original de 1917 se consagra el principio de conservación en el artículo 27, las reformas a la Constitución se iniciaron en materia de protección al ambiente en 1971, hasta llegar a las más recientes, del 8 de febrero de 2012, en la que se reconoce el derecho al medio ambiente sano, el principio de responsabilidad ambiental y el derecho humano al agua.

La legislación ambiental en el ámbito nacional ha seguido la pauta de los instrumentos internacionales. En el caso de México, se inició en 1971 con la expedición de la Ley Federal para prevenir y controlar la Contaminación y desde entonces, con textos como la Ley Federal de Protección al Ambiente y la ley ambiental vigente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Actualmente, se complementa la legislación ambiental con: la Ley General de Cambio Climático, la Ley de Vertimientos en Zonas Marítimas Mexicanas, la Ley Federal de Responsabilidad por Daño Ambiental, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, la Ley General para el Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Vida Silvestre y la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable, entre otras.

A pesar de contar con un marco normativo que sigue la tendencia internacional, en México no se cuenta con esquemas de aplicación efectiva de la legislación ambiental, situación indispensable para la gobernanza y gestión ambiental. Se cuenta con la norma, pero no hay quien la exija no hay el procedimiento para su cumplimiento, ni la forma en que se sanciona una falta en contra de la norma o hasta un delito o en que se premia una conducta cuando ésta es sustentable y genera beneficios ambientales y sociales.

Puede afirmarse que la gestión y gobernanza ambiental, en lo que a marco institucional se refiere, es una asignatura pendiente en México y se convierte en su principal debilidad. Las instituciones ambientales en el ámbito federal, de las entidades

EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

federativas y municipal se encuentran en diferentes niveles jerárquicos; dependen a veces de autoridades menores, no cuentan con personal capacitado, ni con equipo especializado y, lo más grave, no cuentan con recursos financieros y presupuestales. El costo del cumplimiento efectivo de la norma ambiental no es asumido por nadie, ni por la autoridad, ni por el promovente, el operador o el infractor; es un pasivo ambiental que generamos todos y, de igual forma, todos asumiremos las consecuencias. No se tiene un esquema claro de costos de limpieza, remediación, restauración o compensación.

En el ámbito federal, el tránsito, desde 1971 hasta la fecha, ha sido de ser la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente en el seno de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, a una Subsecretaría de Ecología de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a un Instituto Nacional de Ecología dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, para convertirse en Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y ser actualmente la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Otras instituciones se han sumado en este periodo; es el caso de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional del Agua, la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, entre otras.

Nota especial merece la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), que desde 1992 ha sido un icono para la gestión ambiental por ser una institución que genera inteligencia sobre nuestro capital natural; sirve de puente entre la academia, el gobierno y la sociedad; promueve que la conservación y manejo de la biodiversidad se base en acciones realizadas por la población local, la cual debe ser un actor central en ese proceso. El presidente de la Comisión es el titular del Ejecutivo federal, el secretario técnico es el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), y participan los titulares de nueve secretarías más: Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Desarrollo Social (Sedesol), Economía (SE), Educación Pública (SEP), Energía (Sener), Hacienda y Crédito Público (SHCP), Relaciones Exteriores (SRE), Salud (SSA) y Turismo (Sectur). La Conabio tiene la misión de promover, coordinar, apoyar y realizar actividades dirigidas al conocimiento de la diversidad biológica, así como a su conservación y uso sustentable para beneficio de la sociedad. Fue concebida como una organización de investigación aplicada, promotora de investigación básica, que compila y genera información sobre biodiversidad, desarrolla capacidades humanas en el área de informática de la biodiversidad y es fuente pública de información y conocimiento accesible para toda la sociedad.

En el marco de la estructura y jerarquía institucional, pareciera que se ha evolucionado al convertir a una Subsecretaría en una Secretaría. En la práctica, el resultado ha sido distinto. No existe continuidad en la gestión ambiental, que en su origen era

MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA

sanitarista y que en la actualidad pone mayor énfasis en el cambio climático. La política ambiental, a pesar de encontrarse como uno de los ejes principales de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), no tiene referentes institucionales ni procedimentales.

Figuras como los programas de ordenamiento ecológico del territorio han sido catalizadas y hasta nulificadas por los programas de ordenamiento territorial promovidos por otra Secretaría y sin fundamento legal. El caso de las áreas naturales protegidas cuyo programa de manejo, en muchos casos, no está formalmente validado y que no cuenta con presupuesto específico, implica que estas áreas son jurídica y realmente vulnerables ante invasiones y saqueos. El caso más dramático es el del agua, en el que la vigilancia e inspección la realiza la Comisión Nacional del Agua (Conagua), convirtiéndose en juez y parte para el caso de los actos administrativos que emite y resuelve. O la fractura de la autoridad —restando la autoridad de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa)— en el caso de los hidrocarburos con la creación de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) que, dicho sea de paso, también es juez y parte.

Existe falta de transparencia, confusión en la delimitación de jurisdicción, así como competencia por materia entre las autoridades ambientales. Falta jerarquía para establecer el control de mando, no se sabe quién ordena y quién obedece o si existe subordinación o colaboración, situación que se agudiza en caso de contingencias, emergencias y accidentes ambientales. Son tan sólo unos de los casos que reflejan la situación respecto a la gestión ambiental que, desgraciadamente, se traslada al caso de las entidades federativas y los municipios.

En la Ciudad de México, el marco institucional es todavía más caótico. La Secretaría de Medio Ambiente (Sedema) cuenta con direcciones generales y coordinaciones (algunas de ellas tan incongruentes y contradictorias como su denominación, como es el caso de Dirección General de Zoológicos y Vida Silvestre). Destaca también la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT), que no tiene atribuciones de inspección, ya que dicha facultad la ejerce el Invea y tampoco queda claro si tiene facultades para meter “en cintura” a las hasta ahora delegaciones, que serán en un futuro no muy lejano alcaldías. La autoridad ambiental se encuentra desdibujada entre las atribuciones de la Sedema, la PAOT, el Invea y las delegaciones. Diluidas las funciones, la autoridad ambiental carece de fuerza para gobernar y con ello no es posible aspirar a contar con gobernanza y gestión ambiental en la Ciudad de México.

En el caso normativo, es la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial* el 13 de enero de 2000, con últimas reformas el 4 de noviembre de 2016, la que regula las cuestiones ambientales. En el artículo 6o. señala que son autoridades ambientales: el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; los

EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

titulares de la Secretaría del Medio Ambiente y de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación; los Jefes Delegacionales del Distrito Federal; y la PAOT del Distrito Federal. Sin embargo, no contempla esquemas de coordinación, colaboración, seguimiento, evaluación y mucho menos de transferencia de funciones, personal y recursos entre ellos.¹⁵

Los derechos asociados al derecho al medio ambiente sano para la gobernanza ambiental en la Ciudad de México

En el inciso primero del artículo 3o. de la Constitución de la Ciudad de México, se reconoce como principio la garantía de los derechos humanos: “La protección de los derechos humanos es el fundamento de esta Constitución y toda actividad pública estará guiada por el respeto y garantía a éstos”.¹⁶

Lo anterior significa que, al ser considerada la gestión y gobernanza ambiental dentro de la esfera de la actividad pública, el respeto y la garantía de los Derechos Humanos vinculados al derecho al medio ambiente sano son las premisas fundamentales de ello. En el inciso 2. a) del mismo artículo, se señalan dentro de los principios que la Ciudad de México asume para el respeto a los Derechos Humanos los que se vinculan con el derecho al medio ambiente sano:

- El desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana
- El respeto a la propiedad privada
- La preservación del equilibrio ecológico
- La protección al ambiente
- La protección y conservación del patrimonio cultural y natural.¹⁷

Respecto a la relación que guarda la Ciudad de México con los bienes y su titularidad, se reconoce, en el mismo inciso, la propiedad de la ciudad sobre sus bienes del dominio público, de uso común y del dominio privado; asimismo, la propiedad ejidal y comunal. En el inciso c), se determina la función social de la ciudad, a fin de garantizar el bienestar de sus habitantes, en armonía con la naturaleza.

En el caso de la gobernanza, los principios que se asocian a ella son los que se encuentran en el inciso b) del mismo artículo 3o. en el que se reconoce a:

¹⁵*Gaceta Oficial*, Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México, 13 de enero de 2000, “Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal”.

¹⁶*Gaceta Oficial*, *Constitución Política de la Ciudad de México*, *op. cit.*

¹⁷*Idem.*

MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA

- La rectoría del ejercicio de la función pública apegada a: la ética, la austeridad, la racionalidad, la transparencia, la apertura, la responsabilidad, la participación ciudadana, y
- La rendición de cuentas con control de la gestión y evaluación, en los términos que fije la ley.¹⁸

En el apartado 3 del artículo 3o., se dan las bases para la gestión, ya que señala: “El ejercicio del poder se organizará conforme a las figuras de democracia directa, representativa y participativa, con base en los principios de interés social, subsidiariedad, la proximidad gubernamental y el derecho a la buena administración”.¹⁹

En el artículo 8o. dedicado a “Ciudad educadora y del conocimiento”, dentro del inciso C. Derecho a la ciencia y a la innovación tecnológica, se garantizan igualmente la preservación, el rescate y desarrollo de técnicas y prácticas tradicionales y originarias en la medicina y en la protección, restauración y buen uso de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.²⁰

En la Constitución de la Ciudad de México se encuentra el Derecho a la Ciudad, que está íntimamente relacionado con el derecho al medio ambiente sano en el artículo 12, en sus incisos 1 y 2 establece: “La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente”.²¹

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.

En el artículo 16, dedicado al ordenamiento territorial, en sus incisos 6, 7, 8 y 9 se hace referencia a los principios que se encuentran vinculados con el derecho al medio ambiente sano y que son indispensables para su protección y garantía: el principio precautorio, de responsabilidad del daño ambiental, de acceso a la información, de consulta pública y de preservar el conocimiento tradicional; expresamente se señala:

6. El principio precautorio regirá cuando existan indicios fundados de que el uso de productos, tecnologías o actividades representan riesgos para la salud o el medio ambiente, en los términos que determine la ley.

¹⁸*Idem.*

¹⁹*Idem.*

²⁰*Idem.*

²¹*Idem.*

EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

7. El daño o deterioro ambiental genera responsabilidad. Quienes los provoquen están obligados a la compensación y reparación integral del daño, sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que establezcan las leyes.

8. Las autoridades garantizarán el derecho de acceso a la información pública sobre el medio ambiente y establecerán mecanismos de participación y consulta ciudadana en las regulaciones y programas ambientales.

9. La Ciudad de México promueve y protege los conocimientos y prácticas tradicionales que los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes realizan para la preservación de su medio ambiente.²²

En el artículo 59 de la Constitución de la Ciudad de México, dedicado a los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, en su inciso B. Libre determinación y autonomía, se determina que “en sus territorios y para su régimen interno los pueblos y barrios originarios tienen competencias y facultades en materia política, administrativa, económica, social, cultural, educativa, judicial, de manejo de recursos y medio ambiente”.²³

El ordenamiento territorial como marco constitucional de la gestión y gobernanza ambiental en la Ciudad de México

El ordenamiento territorial como esquema de gestión y gobernanza ambiental

Los conceptos que son la base para la gestión y gobernanza ambiental en la Constitución de la Ciudad de México se encuentran en diferentes artículos. Es el concepto de ordenamiento territorial, que se encuentra en el artículo 16, en el que se vislumbra el marco de gestión y gobernanza ambiental a través de la utilización racional del territorio y los recursos de la Ciudad de México. Su propósito es crear y preservar un hábitat adecuado para las personas y todos los seres vivos. A partir de la forma en que se utiliza al territorio y sus recursos, se genera la gestión del hábitat para las personas y los seres vivos, en el que el ordenamiento territorial juega un papel primordial.

Dentro del concepto de ordenamiento territorial, el medio ambiente se convierte, junto con la política hídrica, en uno de los ejes más importantes de la gestión y gobernanza ambiental. En el apartado A. Medio Ambiente, del mismo artículo 16, se establece: “1. Derivado del escenario geográfico, hidrológico y biofísico en que se localiza la Ciudad de México, se requerirán políticas especiales que sean eficaces en materia

²²*Idem.*

²³*Idem.*

MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA

de gestión hidrológica, protección ambiental, adaptación a fenómenos climáticos, prevención y protección civil”²⁴

A las políticas especiales para el ordenamiento territorial se le suma, en el mismo artículo, el sistema de áreas naturales protegidas de la Ciudad de México; su administración, vigilancia y manejo es responsabilidad directa de la o el Jefe de Gobierno a través de un organismo público específico con participación ciudadana sujeto a los principios, orientaciones, regulaciones y vigilancia que establezcan las leyes correspondientes, en coordinación con las alcaldías, la Federación, estados y municipios conurbados.

Dicho sistema coexistirá con las áreas naturales protegidas reconocidas por la Federación. El sistema protegerá, al menos, el Desierto de los Leones, el Parque Nacional Cumbres del Ajusco, el Parque Ecológico de la Ciudad de México del Ajusco Medio, los Dinamos de Contreras, el Cerro de la Estrella, la Sierra de Santa Catarina, la Sierra de Guadalupe y las zonas lacustres de Xochimilco y Tláhuac, el Parque Nacional de Fuentes Brotantes, los parques estratégicos de Chapultepec en sus tres secciones, el Bosque de Tlalpan y el Bosque de Aragón, así como las áreas de valor ambiental decretadas y que se decreten. Estas áreas serán de acceso público.

Por otro lado, se encuentran el reconocimiento de bienes comunes y de interés público de: los ecosistemas naturales, el patrimonio genético y las especies nativas, lo que significa que su protección, preservación y recuperación es corresponsabilidad entre los sectores público, privado y social.

Una serie de principios son fundamentales para el rubro Medio Ambiente del ordenamiento territorial en la Ciudad de México:

- Los seres sintientes gozarán de protección especial. Las leyes garantizarán su protección para las presentes y futuras generaciones.
- La ciudad atenderá los criterios de sustentabilidad, minimización de la huella ecológica y reversión del daño ambiental.
- La Ciudad de México minimizará su huella ecológica, en los términos de emisión de gases de efecto invernadero, a través de:
 - Una estructura urbana compacta y vertical
 - Nuevas tecnologías
 - Uso de energía renovable
 - Una estructura modal del transporte orientada hacia la movilidad colectiva y no motorizada
 - Vehículos de cero emisiones de servicio público y privado
 - Medidas y políticas de eficiencia energética
 - Políticas de recuperación y conservación de ecosistemas

²⁴*Idem.*

EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

- Políticas de aprovechamiento energético del metano generado por residuos orgánicos.
- Los servicios ambientales son esenciales para la viabilidad de la ciudad.

Para el caso de los residuos de competencia de las autoridades de la Ciudad de México, los principios son:

- Quienes generen residuos son corresponsables de su gestión integral y de la remediación de los sitios contaminados.
- Queda prohibida la privatización y concesión de los servicios públicos de recolección y tratamiento de residuos sólidos.
- Se abandonará de forma progresiva el uso de productos no biodegradables, no reciclables y de elevado impacto ambiental.
- El tratamiento, aprovechamiento y manejo de los residuos sólidos se desarrollarán con base en los mecanismos que las leyes permitan.
- El gobierno de la ciudad contará con una política educativa e informativa dirigida a sus habitantes sobre el manejo de los residuos y su impacto en el medio ambiente.
- La prestación de los servicios de gestión integral de los residuos sólidos es responsabilidad pública, para lo cual se desarrollarán los mecanismos que las leyes permitan.
- El gobierno de la ciudad deberá adoptar las tecnologías que permitan el manejo sustentable de los residuos sólidos.
- El Congreso de la ciudad podrá establecer contribuciones especiales a las actividades que ocasionen consecuencias perjudiciales sobre la salud o el ambiente.

Las obligaciones de las autoridades para la gestión y gobernanza ambiental

Las autoridades de la Ciudad de México cuentan con obligaciones expresamente señaladas en la Constitución local, en el marco de su competencia, que se encuentran en el rubro de Medio Ambiente del Ordenamiento Territorial; éstas son:

- Adoptarán medidas que respetarán los derechos humanos para garantizar:
 - La recarga de los acuíferos
 - La conservación de los bienes naturales
 - El incremento de áreas verdes
 - La protección de la atmósfera
 - La recuperación del suelo
 - La resiliencia ante fenómenos naturales.

MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA

- Impedirán la deforestación, la destrucción de humedales y la contaminación de aire, agua, suelo, acústica, visual, lumínica y cualquier otra.
- Fomentarán la adopción de patrones de producción y consumo sustentables, compatibles con el respeto a los ciclos vitales de la naturaleza.
- Las autoridades garantizarán el derecho a un medio ambiente sano.
- Aplicarán las medidas necesarias para reducir las causas, así como prevenir, mitigar y revertir las consecuencias del cambio climático.
- Crearán políticas públicas y un sistema eficiente con la mejor tecnología disponible de prevención, medición y monitoreo ambiental de emisiones de gases de efecto invernadero, agua, suelo, biodiversidad y contaminantes, así como de la huella ecológica de la ciudad.
- Establecerán las medidas necesarias y los calendarios para la transición energética acelerada del uso de combustibles fósiles al de energías limpias.
- Adoptarán medidas de prevención y reducción de la generación de residuos sólidos, de manejo especial y de materiales peligrosos, así como su gestión integral de manera concurrente con los sectores social y privado, para evitar riesgos a la salud y contaminación al medio ambiente.
- Prestarán de manera exclusiva y gratuita los servicios de barrido, recolección, transportación y destino final.²⁵

En el artículo 53, en el inciso 12, se señalan las facultades de las alcaldías dentro de éstas, se encuentra, en la fracción X, Protección al medio ambiente. Las personas titulares de las alcaldías, dentro de sus atribuciones, que ejercen de manera exclusiva, están las de obra pública, desarrollo urbano y servicios públicos, y en la fracción III, se establece la de vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones, así como aplicar las sanciones que correspondan en materia de medio ambiente, mobiliario urbano, desarrollo urbano y turismo.²⁶

Las facultades de los alcaldes de la Ciudad de México en la protección al medio ambiente son:

XXI. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

XXII. Implementar acciones de protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico que garanticen la conservación, integridad y mejora de los recursos naturales, suelo de conservación, áreas naturales protegidas, parques urbanos y áreas verdes de la demarcación territorial;

²⁵*Idem.*

²⁶*Idem.*

EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

XXIII. Diseñar e implementar, en coordinación con el gobierno de la Ciudad de México, acciones que promuevan la innovación científica y tecnológica en materia de preservación y mejoramiento del medio ambiente;

XXIV. Vigilar, en coordinación con el gobierno de la Ciudad de México, que no sean ocupadas de manera ilegal las áreas naturales protegidas y el suelo de conservación;

XXV. Promover la educación y participación comunitaria, social y privada para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente.²⁷

Conclusiones

De la breve revisión realizada, puede hacerse un análisis prospectivo para construir la agenda que permita, a través de la labor legislativa y de la reforma institucional, establecer el nuevo esquema de gestión y gobernanza ambiental que exige la Constitución de la Ciudad de México.

Lo que la Constitución reconoce en los artículos 3o, 8o, 12 y 59 es la base para la gestión y gobernanza ambiental en lo que a Derechos Humanos se refiere en la materia de medio ambiente sano y otros derechos vinculados. Debe considerarse que se requiere una ley reglamentaria de la Constitución de la Ciudad de México para poder poner en un lugar preponderante los Derechos Humanos.

Otro gran rubro sería especificar los Derechos de la Ciudad a partir de los ciudadanos para crear y estructurar nuevas figuras que vinculen los Derechos Humanos con los derechos del usuario de servicios públicos, y como parte en el contrato de prestación de servicios, reconocer para determinar claramente los alcances de estos derechos y la forma de poder hacerlos efectivos.

Se requiere, para lo anterior, haber reconocido el contenido de los derechos del ciudadano en la ciudad, la revisión de la estructura institucional para la prestación de los servicios públicos, el régimen de concesiones, el uso del espacio público a partir de varias funciones, el reconocimiento del valor ambiental de los recursos naturales y de la infraestructura. En este último rubro, es una asignatura pendiente desde la transformación del Departamento del Distrito Federal como gobierno del Distrito Federal y que debe ser resuelta para que la Ciudad de México asuma su patrimonio físico de operación y ambiental.

Por las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 2 de febrero de 2017 fue aprobada la Constitución de la Ciudad de México que reconoce y consagra el derecho al medio ambiente sano y los Derechos Humanos asocia-

²⁷*Idem.*

MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA

dos. El desafío para el legislador será la construcción en una primera instancia de una Agenda Legislativa que tendrá que tomar en cuenta los principios que en ella se encuentran y desarrollar los rubros, crear las instituciones, los procedimientos y mecanismos para hacerlos efectivos.

El marco institucional ambiental deberá adaptarse y actualizarse conforme a lo que señala, antes de que entre en vigor, ya que, de no hacerse este cambio, la gobernanza y gestión ambiental no sólo estarán en riesgo sino que se corre el peligro de generar un vacío legal e institucional con consecuencias en materia de garantía de los Derechos Humanos vinculados con el medio ambiente y favoreciendo el deterioro de la Ciudad de México.

Una nueva Procuraduría Ambiental con autoridad, que se derive de facultades prioritarias y jerárquicamente identificadas para que las demás dependencias sigan sus lineamientos y resoluciones. Nuevos procedimientos administrativos asociados a los derechos vinculados con el ambiente a partir del ordenamiento territorial, dentro del esquema de gestión y gobernanza. El gran ideal para lograr lo anterior es generar mecanismos para la administración y aplicación de la justicia ambiental.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Gaceta Oficial*, Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México, 5 de febrero de 2016, *Constitución Política de la Ciudad de México*.
- Gaceta Oficial*, Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México, 13 de enero de 2000, *Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal*.
- MARTÍNEZ, Nain y Espejel, Ileana, “La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental”, *Economía, sociedad y territorio*, vol. 15, núm. 47, ene./abr., 2015, Toluca. <http://www.scielo.org.mx>
- MORENO, Roberto, “Gobernabilidad y gobernanza en la administración local”, en Lerner, Bertha, Uvalle, Ricardo y Moreno, Roberto (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., 2011.
- MOYADO ESTRADA, Francisco, *Gobernanza y calidad en la gestión pública: oportunidades para mejorar el desempeño de la Administración Pública en México*, México, INAP, 2014.
- PNUMA-ORPALC, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Medio Ambiente para el Desarrollo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá.

EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Santo Padre Francisco, Carta Encíclica del Santo Padre Francisco, sobre el cuidado de la casa común, 24 de mayo de 2015.

SERNA DE LA GARZA, José María, *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho Público (contribución para una interpretación del caso de la guardería ABC)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010.

UNDP, *Reconceptualising Governance*, Discussion Paper núm. 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, UNDP, Nueva York, enero de 1997.