



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO AMBIENTAL

**ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL DE LA CIUDAD
DE MÉXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

OSCAR RODRÍGUEZ PESQUERA



**ASESOR DE TESIS:
Dr. Aquilino Vázquez García**

México, CD MX. Ciudad Universitaria, 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO AMBIENTAL
OFICIO FD/SDA/001/2018

Lic. Ivonne Ramírez Wence
Directora General de Administración
Escolar de la UNAM
PRESENTE

El pasante de la Licenciatura en Derecho **Oscar Rodríguez Pescina**, alumno de esta Facultad de Derecho con número de cuenta **410117273**, solicitó la inscripción en este Seminario y registró el Tema intitulado:

“Aspectos Jurídicos de la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental de la Ciudad de México”, la cual fue realizada bajo la dirección y asesoría de su servidor en mi calidad de catedrático de esta Facultad de Derecho.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo y después de revisarlo, considerando que reúne con los requisitos reglamentarios y metodológicos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales de esta Máxima Casa de Estudios.

Ayudado en mi revisión y otro Dictamen, firmado por el Profesor Revisor Lic. Leonel Pantoja Villalobos, en mi carácter de Director de Seminario, solicito a usted tenga a bien autorizar los trámites necesarios para la realización de dicho Examen Profesional.

Sin otro particular, agradezco la atención que se sirva dar a la presente, haciendo propicia la ocasión para enviar un fraternal saludo.

ATENTAMENTE
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, Cd. de México a 15 de enero de 2018

DR. AQUILINO VÁZQUEZ GARCÍA
DIRECTOR DEL SEMINARIO



Nota: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquello en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducara la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad.

Agradecimientos

A mi madre Juanita, mi heroína

Por darme la existencia y brindarme la oportunidad de vivir en este planeta Tierra. Gracias a ti aprendí que toda meta personal se alcanza con un esfuerzo constante y con mucha perseverancia. Mamá, hoy te dedico ésta presente obra con todo mi amor, cariño y admiración, porque con tu presencia, enseñanzas y apoyo incondicional encontré la motivación y el impulso necesario para emprender este hermoso camino. Muchas gracias Mamá.

A mi padre Emilio, mi héroe

Por enseñarme que toda tarea se cumple con creatividad, entrega y la responsabilidad debida. Gracias a ti ahora sé que nuestras mejores herramientas de trabajo son la imaginación y las manos. Por ese motivo, Papá hoy te dedico ésta obra con todo mi amor, respeto y admiración, porque con tus enseñanzas y tu apoyo incondicional pude transitar este camino. Muchas gracias Papá.

A mis hermanos, Nancy y Sergio

Por ser parte de mi vida y por enseñarme el concepto de hermandad en este Universo. Gracias a ustedes conozco que los lazos que nos unen como hermanos son inquebrantables y que son un soporte resistente para toda ayuda. Muchas gracias Nancy y Sergio.

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Por permitirme ser parte de la Máxima Casa de Estudios y por tener el honor de transitar por las aulas de la distinguida Facultad de Derecho. Gracias UNAM por ser mi Alma Mater.

Al Seminario de Derecho Ambiental

Por brindarme las herramientas para dirigir el estudio, dedicación, esfuerzo y pasión hacia el Derecho Ambiental. Agradezco al Dr. Aquilino Vázquez García por interesarse en dirigir mi tesis con su distinguida experiencia. Asimismo, agradezco infinitamente al Lic. Leonel Pantoja Villalobos, profesor y amigo, por su tiempo, sus consejos y asesoría en la elaboración de la presente investigación. Muchas gracias.

A ti Madre Tierra

Por ser fuente de mi inspiración.

INTRODUCCIÓN

La relación del hombre en sociedad en el entorno urbano involucra necesariamente a la faceta ambiental. Ésta comúnmente se expresa a través de diversos problemas como son la contaminación atmosférica, la generación constante y excesiva de residuos sólidos, el creciente desarrollo urbano e incluso el mismo cambio climático. En gran parte, éste último se ha tornado en uno de los paradigmas internacionales en el contexto jurídico y político, en tratándose de las grandes ciudades del mundo.

Empero, debemos hacer hincapié que la relación existente entre la sociedad y el medio ambiente, también forma parte de la historia de la conformación de la Ciudad de México. En primer lugar, debemos recordar que fue el recinto de la antigua Tenochtitlán en la época pre colonial; después se erigió en el año 1824 como el Distrito Federal en el México independiente como consecuencia de la primera Constitución, y finalmente años más tarde, se instituyó como entidad federativa en 1847. Así, las diversas etapas históricas de la capital mexicana la consolidaron como el principal centro urbano, político, económico y social del Estado Mexicano.

Sin embargo, lo más notable de nuestra ahora Ciudad de México lo representa su característica de ser una megalópolis. Su vertiginoso crecimiento ocurrió a causa de la inmigración masiva de habitantes provenientes de otras entidades federativas de la República Mexicana. Ese aumento en la densidad de la población capitalina, sin duda, es de los principales detonantes de los problemas ambientales en este gran conglomerado urbano. Tomemos como muestra el problema de la contaminación atmosférica, el cual se ha vuelto una de las manifestaciones más perceptibles a nuestros sentidos.

Frente a lo anterior, el poder público tiene el reto y la obligación de garantizar a los capitalinos un entorno urbano ambientalmente sano y ecológicamente equilibrado

donde puedan habitar. En concreto, el derecho al medio ambiente sano debe ser garantizado de conformidad con los estándares constitucionales y convencionales.

No obstante, para lograr la eficacia de este derecho, debemos subrayar que la obligación del poder público en la función de la protección ambiental no se limita a su actuación y tutela, sino también a la corresponsabilidad que tenemos todos como ciudadanos de preservar nuestro entorno inmediato, es decir, el medio ambiente de la Ciudad de México.

En ese marco, la inquietud de abordar el presente trabajo de investigación responde al análisis de la participación ciudadana en la gestión ambiental de la capital mexicana pero con la óptica jurídica. De esa manera, profundizaremos en la otra faceta de la gestión del medio ambiente en nuestra urbe, en otras palabras, la que resulta del principio de corresponsabilidad compartida con el Gobierno de la ahora Ciudad de México.

Para nuestro objetivo, en el capítulo primero plantearemos algunos aspectos esenciales que caracterizan a toda ciudad como ecosistema urbano. Entre éstos nos enfocamos a los problemas ambientales que ocurren en ella, ejemplificándolo además con el cambio climático. De igual manera, en este capítulo nos ocuparemos de estudiar al ambiente como concepto jurídico y en su naturaleza de derecho humano. Enseguida, abordaremos a los derechos de acceso para concentrarnos en la evolución de la participación ciudadana en el contexto del Derecho Internacional Ambiental, en virtud de que es una parte medular de nuestra investigación.

En segundo lugar, si bien el Constituyente de 1917 no tuvo la visión de los problemas ambientales del entonces Distrito Federal, lo cierto es que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ocurrió una evolución normativa en materia ambiental, con el reconocimiento del derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de los ciudadanos. En esa tesitura, nos dedicaremos en el capítulo segundo a describir las principales disposiciones constitucionales y legales del orden jurídico nacional que

constituyen los lineamientos fundamentales de la participación ciudadana ambiental en México. Por esa razón, también nos ocuparemos de analizar a las fuentes convencionales en virtud de que también son parte de las bases jurídicas.

Por otro lado, en el capítulo tercero estudiaremos los antecedentes que configuraron el régimen jurídico ambiental del entonces Distrito Federal. En ese sentido, tomamos como punto de partida un bosquejo histórico relativo a la protección jurídica del ambiente natural de manera simultánea con sus bases constitucionales, además de que abordaremos a la ordenación del ambiente construido. Por ese motivo, además incluiremos las reformas constitucionales de 1993 y 1996 relativas a la naturaleza jurídica y política del entonces Distrito Federal. Adicionalmente, en este capítulo expondremos diversos hechos históricos del siglo pasado que consolidaron jurídicamente a la participación ciudadana en asuntos ambientales en nuestra urbe. Con ese propósito, la parte final del tercer capítulo la dedicaremos al estudio de la participación ciudadana como instrumento de política ambiental, con las obligaciones correlativas de las autoridades ambientales locales en la materia.

Finalmente, en el cuarto capítulo describiremos los alcances jurídicos de la participación ciudadana en asuntos ambientales a nivel local. Para lograr nuestro propósito, primeramente expondremos algunas experiencias documentadas donde se vinculó a la consulta pública como instrumento de participación entre la ciudadanía y el gobierno de nuestra entidad federativa. En segundo término, realizaremos un panorama general del procedimiento vigente de solicitud de información ambiental con el fin de conocer sus alcances y restricciones normativas. Enseguida, procederemos a estudiar los mecanismos vigentes de participación ciudadana ambiental previstos en el orden jurídico de la hoy Ciudad de México, con la clasificación en las materias de suelo de conservación, suelo urbano, impacto ambiental, normas ambientales, calidad del aire y cambio climático, y en residuos sólidos. Adicionalmente, derivado de la transición jurídica y política del Distrito Federal a la Ciudad de México ocurrida de manera simultánea con la elaboración de la presente investigación, analizaremos a la

recién promulgada Constitución Política de la Ciudad de México, en virtud de que en adelante será uno de los instrumentos jurídicos elementales en materia de participación ciudadana ambiental en nuestra gran urbe.

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I. CIUDAD Y DERECHOS DE ACCESO	1
1.1. Los Problemas Ambientales Urbanos	1
1.1.1. El Caso del Cambio Climático.....	6
1.2. El Concepto Jurídico de Ambiente.....	10
1.3. La Naturaleza Jurídica del Derecho al Ambiente	16
1.4. Desarrollo de la Participación Ciudadana en el Derecho Internacional Ambiental.....	23
1.4.1. Los Derechos de Acceso	23
1.4.2. Declaración de Estocolmo	29
1.4.3. La Carta Mundial de la Naturaleza.....	31
1.4.4. El Informe Brundtland	32
1.4.5. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.....	33
1.4.6. Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible	36
1.4.7. Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo	37
CAPÍTULO II. BASES CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES	41
2.1. La Gestión Ambiental en México	41
2.2. Facultades Legislativas del Congreso de la Unión	45
2.3. Derechos Humanos Ambientales.....	51
2.3.1. El Derecho a un Ambiente Sano	52
2.3.2. El Acceso a la Información Pública Ambiental	56
2.3.3. La Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental	61
2.3.4. El Acceso a la Justicia Ambiental	67
2.4. La Participación Social en la Legislación Federal	72
2.5. Los Tratados Ambientales y la Participación Ciudadana.....	84

CAPÍTULO III. EVOLUCIÓN NORMATIVA EN LA CIUDAD DE MÉXICO	94
3.1. La Protección Jurídica del Ambiente Natural	94
3.2. La Ordenación del Ambiente Construido.....	97
3.3. La Década de 1980 y la Participación Ciudadana	100
3.4. La Reforma Constitucional de 1993 al Artículo 122.....	102
3.4.1. Reconocimiento de la Participación Ciudadana en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	104
3.4.2. La Consulta Pública en la Ley de Desarrollo Urbano de 1996	106
3.4.3. Comienzos de la Participación Ciudadana en la Ley Ambiental del Distrito Federal de 1996.....	107
3.5. La Reforma Constitucional de 1996 al Artículo 122.....	109
3.5.1. Asuntos Ambientales de Competencia del Distrito Federal	112
3.5.2. Reconocimiento de la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental	113
3.5.3. La Información Ambiental	117
3.6. La Participación Ciudadana como Instrumento de Política Ambiental	118
3.6.1. Principios y Lineamientos	119
3.6.2. Alcance Subjetivo de la Participación	121
3.6.3. Atribuciones de las Autoridades Ambientales en Materia de Participación Ciudadana	126
3.6.3.1. La Secretaría del Medio Ambiente	126
3.6.3.2. Las Demarcaciones Territoriales.....	128
3.6.3.3. La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial.....	129
3.7. Obligaciones de Respeto a la Tierra	131
CAPÍTULO IV. ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	137
4.1. La Consulta Pública Ambiental.....	137
4.1.1. Primera Consulta Ciudadana relativa a Políticas y Proyectos Ambientales para el Distrito Federal.....	139
4.1.2. Consulta Ciudadana del Proyecto “Corredor Cultural Chapultepec – Zona Rosa”	140
4.1.3. El Caso del Bosque de Chapultepec	141
4.2. El Acceso a la Información Ambiental.....	144
4.2.1. Su Naturaleza Pública	144
4.2.2. Clasificación de Información.....	147
4.2.3. Procedimiento de Solicitud	148

4.3. Mecanismos Jurídicos de Participación Ciudadana.....	150
4.3.1. En Materia de Suelo de Conservación	151
4.3.1.1. Programa de Ordenamiento Ecológico	151
4.3.1.2. Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social	153
4.3.1.3. Consejo Rector Ciudadano	155
4.3.2. Consulta Pública en el Programa General de Desarrollo Urbano.....	156
4.3.3. Consulta Pública en la Evaluación de Impacto Ambiental	158
4.3.4. Consulta Pública en las Normas Ambientales.....	162
4.3.5. Consulta Pública en el Programa de Acción Climática.....	165
4.3.6. Participación en el Programa de Gestión Integral de los Residuos Sólidos.....	168
4.4. Participación Ciudadana en la Constitución Política de la Ciudad de México.....	170
4.4.1. Antecedentes	170
4.4.2. Propuestas Ciudadanas en Materia Ambiental.....	174
4.4.3. Reconocimiento del Derecho de Participación Ciudadana en Asuntos Ambientales.....	177
CONCLUSIONES	187
ANEXO	192
BIBLIOGRAFÍA.....	196
HEMEROGRAFÍA.....	204
LEGISLACIÓN NACIONAL	206
LEGISLACIÓN LOCAL	207
TRATADOS INTERNACIONALES	209
FUENTES DIGITALES.....	210

CAPÍTULO I

CIUDAD Y DERECHOS DE ACCESO

1.1. Los Problemas Ambientales Urbanos

Las ciudades o centros urbanos alrededor del mundo representan el espacio físico donde residen una significativa cantidad de seres humanos. En ellas nacen, se reproducen, trabajan o estudian las personas que las conforman. Una de las disciplinas jurídicas que aborda a la ciudad como objeto de estudio es el derecho ambiental. En efecto, César Nava define a éste último así:

“(...) una rama del derecho que tiene por objeto de estudio y de regulación al ambiente, que comprende tanto el medio natural, el medio construido, la salud, bienestar y calidad de vida de los seres humanos que forman parte de la crisis ambiental, como las relaciones complejas de reciprocidad o de interdependencia recíproca entre los H. sapiens sapiens y el ambiente.”¹

Lo que resulta de nuestro interés es el llamado medio construido. Esta característica de la ciudad implica que tenga dependencia de elementos externos para su desarrollo. Como es el caso del agua, los alimentos y los hidrocarburos, los cuales en conjunto permiten la sobrevivencia de la población urbana. Además, la ciudad o centro urbano como espacio físico es identificable por los diversos problemas ambientales que la rodean. Así, el mismo César Nava lo señala:

“Al mismo tiempo que gloriosas, místicas, imperiales o sagradas, las ciudades han sido causantes de un sinnúmero de alteraciones ambientales no sólo en el medio natural y en la salud, bienestar y

¹ Nava Escudero, César. *Ciencia, Ambiente y Derecho*, 1ª edición, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 626, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2012, p. 280.

calidad de vida de muchos seres humanos, sino en la esencia de lo que ellas mismas representan: el medio construido.”²

En ese contexto, es menester que señalemos algunos aspectos esenciales sobre la ciudad como objeto de estudio y que sin duda son de trascendencia para el derecho ambiental. En un primer acercamiento, para Martí Boada y Víctor M. Toledo, la ciudad tiene semejanzas con un ecosistema:

“En ecología de sistemas se supone que la ciudad es un ecosistema como el más arcadiano de los bosques, aunque otra cosa distinta son su estructura y su funcionamiento. Un ecosistema es un sistema de relaciones entre elementos bióticos y abióticos: plantas, animales, suelo, clima, etc.”³

En ese orden de ideas, estos autores explican la funcionalidad de este ecosistema urbano:

“Cuando aplicamos este concepto a la ciudad, es necesario hacer algunas reflexiones paralelas. En este sentido, el metabolismo de la ciudad requiere grandes entradas de materia y energía, que provienen del exterior de ésta (alimentos, gasolina, información, etc.),”⁴

De lo anterior, advertimos que entonces el funcionamiento de la ciudad depende en gran medida de la cuestión energética. Ésta participa como elemento esencial dentro del ecosistema urbano.

Por otra parte, Sergio Efrén Martínez nos explica:

“La ciudad no tiene autonomía ecológica ni la capacidad biológica suficiente para producir en su territorio los servicios ambientales necesarios para llevar a cabo todos sus procesos económicos y

² *Ibidem*, pp. 149 y 150.

³ Boada, Martí y Víctor M. Toledo. *Op. Cit.*, p. 77.

⁴ *Idem*

sociales y sintetizar los residuos generados, lo cual la obliga a depender de espacios naturales más allá de sus fronteras y por ende a ser altamente vulnerable ante eventuales sequías, inundaciones, plagas, climas extremos, etc.; ello se traduce en costos socioeconómicos y, en general, afecta la dinámica y funcionalidad de la urbe.”⁵

Empero, es preciso que destaquemos que tanto la funcionalidad de la ciudad, así como sus procesos económicos y sociales acarrearán problemas ambientales de diversa índole. En ese tenor, Boris Graizbord apunta que el suelo, el agua, la energía y la contaminación son los principales ámbitos o variables que constituyen la problemática ambiental en una ciudad. Nosotros los presentamos en el siguiente cuadro:

**CUADRO NÚMERO 1
PROBLEMÁTICA AMBIENTAL URBANA⁶**

<i>Ámbitos</i>	<i>Problema Ambiental</i>
<i>Producción de bienes y servicios</i>	<i>Emisiones de contaminantes tóxicos y peligrosos</i>
<i>El Consumo</i>	<i>Generación de residuos en cantidades exorbitantes</i>
<i>Consumo de recursos y contaminación</i>	<i>Consumo de materias primas, nutrientes y combustibles fósiles</i>
<i>Movilidad</i>	<i>Contaminación atmosférica y ruido</i>
<i>Uso del suelo</i>	<i>Afectación de la biodiversidad</i>

⁵ Martínez Rivera, Sergio E. “Ciudad Sustentable: Conceptualización y Crítica” en Martínez Rivera, Sergio Efrén y Yolanda Trápaga Delfín (Coords.), *Construyendo Ciudades Sustentables: Experiencias de Pekín y la Ciudad de México*, 1ª edición, Centro de Estudios China – México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2012, p. 27.

⁶ Graizbord, Boris. “Sostenibilidad Urbana: ¿Frases Vacías o Estrategia de Desarrollo Urbano?”, en Graizbord, Boris y Fernando Monteiro (Editores), *Megaciudades y Cambio Climático: Ciudades Sostenibles en un Mundo Cambiante*, 1ª edición, El Colegio de México, A.C., México, 2011, pp. 31 y 32.

Así, una vez expuesta la clasificación de los principales ámbitos de la problemática ambiental urbana, consideramos oportuno señalar la información aportada por la comunidad internacional sobre el tema que nos ocupa. En ese orden de ideas, Sergio Efrén Martínez nos ofrece el antecedente internacional que generó el vínculo entre la ciudad y el medio ambiente:

“En 1976 inicia la discusión sobre la relación de las ciudades y el medio ambiente de manera institucional cuando la Organización de las Naciones Unidas a través de su Programa para los Asentamientos Humanos (ONU – HABITAT) organizó la reunión mundial conocida como Hábitat I.”⁷

Del mismo modo, este autor destaca el resultado de la reunión mundial en comento:

“De esta reunión surgió en 1980 el documento “Directrices Ambientales para la Planificación y Gestión de los Asentamientos Humanos”, en el que se discutió la necesidad de mejorar las condiciones de vida y de trabajo, el desarrollo eficiente, participativo y transparente de los asentamientos humanos con el objetivo general de reducción de la pobreza y de la exclusión social. Se reconoció que es indispensable la asistencia técnica a gobiernos locales y promover que los pueblos y ciudades logren ser ambientalmente sustentables.”⁸

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en su quinto reporte de evaluación denominado *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial*, en lo tocante a la población urbana, señaló que en el año 1950 solamente el 29% de la población mundial vivía en zonas urbanas, y sólo Nueva York y Tokio, con sus poblaciones de más de 10 millones de habitantes, eran

⁷ Martínez Rivera, Sergio E. *“Ciudad Sustentable: Conceptualización y Crítica”* en Martínez Rivera, Sergio Efrén y Yolanda Trápaga Delfín (Coords.). *Op. Cit.*, p. 28.

⁸ *Idem*

consideradas mega-ciudades.⁹ Asimismo, este reporte destaca que la población urbana alcanzó el 50% en el año 2010 con 20 mega-ciudades, la mayor parte de ellas en América Latina y Asia. En ese sentido, también existe un vínculo entre la cuestión de la cantidad de la población urbana con los problemas ambientales. Para Martí Boada y Víctor M. Toledo ocurre este fenómeno por lo siguiente:

“La elevada concentración de población en las zonas urbanas provoca problemas ambientales, como la acumulación progresiva de residuos, una gran dependencia energética, la dificultad en la movilidad diaria y la contaminación del entorno y de elementos vitales como el agua y el aire.”¹⁰

Finalmente, en estrecha relación con el problema urbano - ambiental, Clara Jusidman señala la existencia de factores que inciden en las violencias en las ciudades debido a su crecimiento y al desarrollo de la vivienda.¹¹ Entre éstos se encuentran el crecimiento extensivo y fragmentado de las ciudades; la ausencia de suficientes espacios públicos y áreas verdes y la destrucción del entorno ecológico y contaminación ambiental. En efecto, la autora en mención ejemplifica lo anterior con la situación urbana de nuestro país:

“(…), la forma del crecimiento urbano desplegada en las ciudades mexicanas ha descuidado la creación de suficiente espacio público y áreas verdes, lo que se ha considerado como un factor precursor de violencia al limitarse los encuentros, el conocimiento y la convivencia entre sus habitantes, así como la posibilidad de establecer, mantener y ampliar las redes sociales de apoyo informales.”¹²

En suma, los problemas ambientales que ocurren en las ciudades han sido plenamente identificados por la comunidad internacional y por cada sociedad,

⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *GEO5 Perspectivas del Medio Ambiente Mundial: Medio Ambiente para el Futuro que Queremos*, S.N.E., Panamá, 2012, p. 8.

¹⁰ Boada, Martí y Víctor M. Toledo. *Op. Cit.*, p. 75.

¹¹ Jusidman, Clara (Coord.). *El Crecimiento Urbano y las Violencias en México*, S.N.E., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, México, 2016, p. 17.

¹² *Ibidem*, pp. 19 y 20.

además de que son objeto de estudio del derecho ambiental y consecuentemente son susceptibles de ser regulados por la norma jurídica. Asimismo, la percepción que tiene la sociedad del problema urbano – ambiental ha evolucionado en los últimos años. Algunos temas que están presentes son la escasez del agua, la contaminación atmosférica, el uso del territorio o el cambio climático.

1.1.1. El Caso del Cambio Climático

Vistos los problemas urbano-ambientales que ocurren en una ciudad, cabe precisar que uno de los efectos que produce la contaminación atmosférica es el cambio climático. Las ciudades contribuyen de manera definitiva en las emisiones de gases de efecto invernadero, los cuales son causantes del cambio climático como problema ambiental. En esencia, los sectores del transporte, la industria, el comercio y la vivienda son responsables de la emisión de tales gases por el uso de la energía. Por tal motivo, consideramos conveniente exponer un panorama general de la relación existente entre la ciudad y el cambio climático.

Primeramente, de acuerdo al reporte de evaluación del PNUMA ya expuesto con antelación, advertimos que la urbanización tiene interacciones complejas con los alimentos y con la energía. Esto se explica porque las zonas urbanas generalmente tienen mayor poder adquisitivo que las rurales, con lo cual existen diferencias considerables en la composición de la dieta de la población entre ambas zonas. En efecto, en las dietas en los centros urbanos se incluyen mayores niveles de carne, lácteos y aceite vegetal. Como consecuencia, estos alimentos frecuentemente importados requieren un uso más intensivo de energía.¹³ En ese contexto, son de nuestro interés las consecuencias ambientales que produce el uso de la energía en las ciudades. Así, Nick Harrison y Melita Rogelj nos explican:

“De todas las actividades humanas que se sabe contribuyen al cambio climático, la satisfacción de nuestra demanda de energía primaria es por mucho la más significativa. Puesto que arriba de 70%

¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Op. Cit.*, p. 14.

de esa energía se produce mediante la quema de combustibles fósiles tales como petróleo, carbón mineral y gas natural, la generación de este tipo de energía es ahora responsable de aproximadamente 60% de nuestras emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial.”¹⁴

Y además agregan:

“Con la mayoría de nuestra población y demanda de energía (ambas en rápido aumento) concentradas hoy en día en áreas urbanas, la manera que utilizamos la energía en nuestras ciudades representa actualmente una de las causas más importantes del cambio climático mundial”¹⁵

Por otro lado, paralelamente al uso de los combustibles fósiles en el transporte en los centros urbanos, es menester que señalemos que el aumento de la utilización del automóvil ha producido varios impactos ambientales específicos, entre ellos, la contribución al cambio climático, según advertimos en el mismo reporte de evaluación del PNUMA.¹⁶ De ahí que sea necesario comprender de manera general lo que implica el cambio climático. En ese sentido, Judith Pérez apunta:

“El calentamiento del planeta se debe a la producción de los gases de efecto invernadero que se emiten constantemente a la atmósfera. De estos gases, el vapor de agua y el dióxido de carbono, producido por el uso de los combustibles de origen fósil y del carbón, son señalados como los grandes responsables. Estos gases tienen la capacidad de retener el calor cerca de la superficie de la tierra, produciendo el conocido efecto de invernadero.”¹⁷

¹⁴ Harrison, Nick y Melita Rogelj. “Energía” en Graizbord, Boris y Fernando Monteiro (Editores). *Op. Cit.*, p. 47.

¹⁵ *Idem*

¹⁶ *Ibidem*, p. 17.

¹⁷ Pérez Fuentes, Judith. *Para Entender el Cambio Climático: Un Problema de Todos, Una Responsabilidad de Todos*, 1ª edición, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, librero – editor, México, 2011, p. 19.

En virtud de lo anterior, son de nuestro interés los gases de efecto invernadero. Los estudios del comportamiento de éstos se remontan a los experimentos del científico ginebrino Horace Bénédict de Saussure (1740 – 1799). Sin embargo, el químico sueco Svante Arrhenius (1859 – 1927) publicó en 1896 el artículo “*La influencia del ácido carbónico del aire sobre la temperatura del suelo*”, en donde realizó los cálculos de cómo afectaría a la temperatura de la Tierra la duplicación de las concentraciones de dióxido de carbono.¹⁸ De ese modo, Svante Arrhenius otorgo al efecto invernadero su expresión científica moderna cuando lo relaciono con los grandes ciclos geoquímicos.¹⁹ Por ese motivo, Federico Velázquez relató:

“Arrhenius asoció el efecto invernadero, y más especialmente su modificación bajo el efecto de las variaciones de la composición de la atmósfera, al aspecto termodinámico de la civilización industrial, vinculando definitivamente el futuro del efecto invernadero a la utilización de los combustibles fósiles.”²⁰

De igual modo, no debemos perder de vista lo que Judith Pérez afirma:

“Después del vapor de agua, el dióxido de carbono (CO₂) es el gas con efecto invernadero más abundante y eficaz. Este último se produce en grandes cantidades durante la quema de combustibles de origen fósil, como el petróleo, el gas y en especial el carbón.”²¹

Es así, que entonces en el contexto urbano cobra relevancia lo que estableció el PNUMA en su reporte. En efecto, las áreas urbanas donde reside la mitad de la población mundial, utilizan dos terceras partes de la energía a nivel global y son las productoras del 70% de las emisiones de carbono. Esta cantidad de energía consumida por una área urbana depende en gran medida del ambiente construido, ya sea residencial, comercial o de infraestructura de transporte.²²

¹⁸ Velázquez de Castro, Federico. *25 Preguntas sobre el Cambio Climático: Conceptos Básicos del Efecto Invernadero y del Cambio Climático*, 1ª edición, Ediciones Libertarias/Prodhufi, España, 2005, p. 38.

¹⁹ *Idem*

²⁰ *Ibidem*, p. 39.

²¹ Pérez Fuentes, Judith. *Op. Cit.* p. 30.

²² Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Op. Cit.*, p. 18.

Lo anterior se ve reflejado con los países con mayores emisiones de dióxido de carbono, principal gas contaminante causante del cambio climático: China, Estados Unidos, India, Rusia, Japón, Alemania, Corea del Sur, Irán, Canadá y Arabia Saudita.²³

Por su parte, Joseluis Samaniego subraya que las zonas urbanas en América Latina y el Caribe son también responsables de las emisiones de los gases de efecto invernadero, cuyas causas provienen de su número de población y sus tasas de crecimiento, la concentración de su actividad económica en los países de la región y su consumo de energía.²⁴

Finalmente, consideramos conveniente señalar que ante este problema ambiental, el hombre enfrenta el reto de la búsqueda de soluciones. En esa tesitura, Joseluis Samaniego señala como respuesta a la mitigación y a la adaptación. La primera es la intervención humana con el fin de reducir las fuentes o de aumentar los sumideros de gases de efecto invernadero y la segunda es un ajuste a los sistemas naturales o humanos en respuesta a los estímulos climáticos actuales o esperados, o sus efectos asociados.²⁵ En lo tocante a los centros urbanos, estos autores afirman que la adaptación también debe cuestionar el actual desarrollo de las ciudades y sus sistemas de regulación, administración, concepto de territorio y sistema económico. Mientras que la mitigación debe enfocarse en la implementación de medidas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero en procesos productivos o en el fomento de la captura de estos gases, como son los bonos de carbono o los mecanismos de desarrollo limpio.²⁶

De lo anterior, deducimos que el problema ambiental que representa el cambio climático, compromete el entorno construido y natural de las ciudades y a sus

²³ *Periódico Excelsior*, China, el país más contaminante del mundo, Sección Global, 4 de junio de 2017, <http://www.excelsior.com.mx/global/2017/06/04/1167612>, consultado el 20 de agosto de 2017 a las 10:02 horas.

²⁴ Samaniego, Joseluis, et al. *Sendas de Desarrollo Bajas en Carbono en Ciudades Metropolitanas en América Latina*, S.N.E., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Chile, 2015, p. 21.

²⁵ *Ibidem*, p. 22.

²⁶ *Idem*

habitantes, además de que la causa principal de este fenómeno se debe en gran medida al uso de los combustibles fósiles.

1.2. El Concepto Jurídico de Ambiente

Cuando nos proponemos describir los diversos problemas ambientales que se dan en el contexto urbano, surge la relevancia que tiene para los seres humanos la expresión ambiente. Ésta en su vertiente natural y construida ha sido compañera inseparable del hombre a lo largo de los años y también una de las causas que han devenido en controversias. Así, Hylke Tromp afirmó:

“El medio ambiente siempre ha sido causa de conflicto; probablemente se convertirá en la principal causa de guerras en el futuro cercano. Estas guerras no serán básicamente por dominio de un territorio –por lo cual, hasta hoy, se ha entablado la mayoría de las guerras–, sino por el control de los factores ambientales: el aire, el agua y la tierra.”²⁷

De igual manera, debemos indicar que la expresión ambiente se entiende de manera particular de acuerdo a la disciplina científica que la aborde. Este término es familiar o por lo menos así lo comprendemos, como objeto de estudio de las ciencias naturales como lo son la biología, ecología o la química, por ejemplo. En ese sentido, basta que destaquemos cuando Eugene P. Odum y Fausto O. Sarmiento conceptualizaron al denominado ambiente de soporte de vida como aquella parte de la Tierra que satisface las necesidades fisiológicas de la vida; es decir, el alimento y otras formas de energía, nutrientes minerales, aire y agua.²⁸

Por su parte, Martí Boada y Víctor M. Toledo definen al medio ambiente de una manera simple cuando establecen que éste es *“el marco o entorno vital en el que se desarrolla todo el sistema de relaciones esenciales entre el individuo y la*

²⁷ Tromp, Hylke. *“Las Naciones Unidas y la Seguridad Ambiental”* en Seara Vázquez, Modesto (Compilador). *Las Naciones Unidas a los Cincuenta Años*, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 241.

²⁸ Odum, Eugene P., y Fausto O. Sarmiento. *Ecología: El Puente entre Ciencia y Sociedad*, 1ª edición, McGraw-Hill Interamericana Editores, México, 1998, pp. 11 y 15.

sociedad.”²⁹ Empero, lo relevante de los argumentos de estos autores descansa en lo que nosotros interpretamos como la necesaria inclusión de las ciencias sociales en el estudio del ambiente. En efecto, ellos haciendo referencia al biólogo Jacques Monod (1910 – 1976) con su obra *“El azar y la necesidad”*, aseveran:

*“Los términos medio y ambiente presentan una evidente sinonimia, vienen a significar lo mismo, son reiterativos. Nosotros somos partidarios de la definición de Monod por lo que implica de globalidad e interdisciplinariedad obligada respecto a su análisis, interpretación y gestión, superando algunas tendencias clásicas, en cierto modo corporativistas, en el sentido de que la investigación ambiental procedía hacerla esencialmente desde las ciencias experimentales, sin el concurso de los científicos sociales.”*³⁰

En ese mismo sentido, Tadashi Kawata afirma lo anterior:

*“Son acciones humanas las que han causado el deterioro del medio global; de manera similar, los cambios del ambiente influyen hoy sobre las actividades humanas. En vista de estos hechos, las ciencias sociales deben adoptar un papel importante en la solución de esos problemas. Para comprender cabalmente el cambio del medio global será necesario entender los factores que condicionan las actividades humanas, pues los problemas del medio global no sólo son producto del desarrollo tecnológico; lo son, asimismo, de acontecimientos económicos, sociopolíticos y administrativos.”*³¹

En ese tenor, las ciencias sociales como la economía, antropología, sociología y desde luego, el derecho, también son partícipes en la construcción de la noción del ambiente bajo sus propios enfoques. Consecuentemente, en lo tocante a la

²⁹ Boada, Martí y Víctor M. Toledo. *El Planeta, Nuestro Cuerpo: La Ecología, el Ambientalismo y la Crisis de la Modernidad*, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 10.

³⁰ *Idem*

³¹ Kawata, Tadashi. *“Hacia la Superación de los Síndromes Globales: La Perspectiva de un Científico Social”* en Seara Vázquez, Modesto (Compilador). *Op. Cit.*, p. 342.

ciencia jurídica, abordaremos el pensamiento de algunos autores para apreciar sus diferentes posturas. A tal efecto, además consideramos preciso que en el transcurso de la presente investigación utilizaremos indistintamente la expresión ambiente o medio ambiente, en virtud de que nuestro propósito no es analizar si existe redundancia en dicho término.

Pues bien, en una primera aproximación, encontramos la visión sistémica del ambiente de Raúl Brañes, uno de los pioneros del derecho ambiental mexicano:

“El ambiente debe ser entendido como un sistema, vale decir, como un conjunto de elementos que interactúan entre sí, pero con la precisión de que estas interacciones provocan la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados, que constituyen el sistema”³²

No obstante, el jurista en comento también introdujo a la ciencia jurídica la noción de ambiente construido para diferenciarlo del natural. Sin duda, es de nuestro interés esta expresión en lo tocante a la ciudad como objeto de estudio. Como dijo el mismo Brañes:

“La expresión “ambiente construido” se refiere aquí a los elementos ambientales creados por el hombre, que son integrados al medio natural en que se desarrolla su existencia e influyen sobre ésta, tal como lo hacen los elementos creados por la naturaleza y que configuran su ambiente natural. El ambiente construido está conformado entonces por las obras materiales creadas por el hombre, que devienen en elementos ambientales en tanto pueden llegar a condicionar, positiva o negativamente, su propia existencia; pero también la de los demás organismos vivos, pues al modificar el

³² Brañes, Raúl. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 20.

medio natural e integrarse al mismo, pasan a formar parte de sus respectivos sistemas de ambiente.”³³

Por otra parte, Carla D. Aceves refiriéndose exclusivamente al ambiente natural propone:

“La concepción del ambiente como entidad unitaria susceptible de protección, ocurre también en razón de la evolución de las diversas disciplinas biológicas que nos instruyen sobre la profunda interdependencia de los elementos naturales entre sí.”³⁴

El pensamiento anterior se circunscribe al ámbito ecológico, donde se enfatiza en las relaciones de interdependencia entre los elementos de la naturaleza.

Mientras que Carmen Carmona define al concepto en cuestión no sólo en el contexto natural o del entorno construido, sino en las diversas relaciones del hombre en sociedad. Así, ella apunta:

“Cuando se habla de medio ambiente, se habla del ecosistema, más el ser humano; no solamente los factores físicos se encierran en este concepto, sino que se hace también referencia a las coacciones con los otros hombres, a las relaciones interindividuales, intercomunidades, sociales, es decir, nos lleva al análisis económico, político, social y cultural.”³⁵

Por su parte, Ricardo Luis Lorenzetti precisa: *“El ambiente es un “macro-bien”, y como tal es un sistema, lo cual significa que es más que sus partes: es la*

³³ *Ibidem*, pp. 545 y 546.

³⁴ Aceves Ávila, Carla D. *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pp. 5 y 6.

³⁵ Carmona Lara, María del Carmen. *Derechos del Medio Ambiente*, 3ª edición, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, p. 33.

*interacción de todas ellas.*³⁶ Asimismo, este autor subraya que el ambiente se compone por subsistemas o micro-bienes. En efecto, él asevera:

“Los “micro-bienes” son partes del ambiente, que en sí mismos tienen la característica de subsistemas, que presentan relaciones internas entre sus partes y relaciones externas con el macro-bien.

*En esta categoría subsumimos la fauna, la flora, el agua, el paisaje, los aspectos culturales, el suelo, etc. La biodiversidad, por ejemplo, es un micro bien, que tiene relaciones internas con todos los aspectos que la integran, pero asimismo, es un asunto horizontal que influye y está presente en varios de los otros micro bienes, como la flora y la fauna.”*³⁷

Como advertimos, este autor también define al ambiente bajo un enfoque sistémico tal como lo hizo en su oportunidad Raúl Brañes.

Ahora bien, César Nava establece los elementos que él considera deben caracterizar al ambiente bajo la aproximación jurídica:

*“(…), el concepto jurídico de ambiente tiene que reconocer y contener: i) la existencia de un objeto que está en crisis y un sujeto que es quien la provoca y que también está en crisis; ii) la existencia de una postura científica y ético-filosófica dentro del pensamiento ambientalista que busca caracterizar y explicar el concepto de ambiente y cómo comprender y encarar la crisis ambiental: el ambiocentrismo, y iii) la existencia de una serie de razones o motivos que han derivado en un innegable vínculo entre ambiente y derecho.”*³⁸

³⁶ Lorenzetti, Ricardo Luis. *Teoría del Derecho Ambiental*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 2008, p. 16.

³⁷ *Ibidem*, p. 16.

³⁸ Nava Escudero, César. *Op. Cit.*, p. 279.

Y en ese tenor, este autor concluye:

“Por lo que la palabra ambiente, como concepto jurídico, se refiere al medio natural, al medio construido, a la salud, bienestar y calidad de los seres humanos y a las relaciones de reciprocidad o de interdependencia recíproca entre H. sapiens sapiens y ambiente.”³⁹

Una vez que destacamos el concepto jurídico de ambiente de acuerdo a la doctrina, no debemos pasar por alto que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en vigor, en su artículo 3o, fracción I, define al ambiente como el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados. Como advertimos este ordenamiento vislumbra tanto al ambiente natural como el construido.

Finalmente, Rodrigo Gutiérrez Rivas y María Silvia Emanuelli en un Protocolo elaborado por el encargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisan:

“El concepto de medio ambiente hace referencia al espacio en que se desarrolla la vida de los seres vivos. Además, se trata de un conjunto de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y un momento determinado, que abarca a seres humanos, animales, plantas, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre ellos.”⁴⁰

Este concepto tal como lo apreciamos incluye a los valores naturales, sociales y culturales, como elementos del ambiente. Empero, consideramos conveniente destacar una tesis jurisprudencial emitida por el Poder Judicial de la Federación. Es en la Tesis Aislada: I.3o.A.16 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la

³⁹ *Ibidem*, p. 279.

⁴⁰ Gutiérrez Rivas, Rodrigo y María Silvia Emanuelli (Coords.). *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, 1ª edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2014, p. 146.

Federación, Décima Época, Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, Página. 2508, Registro. 2011358.

“MEDIO AMBIENTE. SU CONCEPCIÓN ES MULTIFACTORIAL Y SU PROTECCIÓN ES INTERDISCIPLINARIA E INTERSECTORIAL.

El medio ambiente es el conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una colectividad en un territorio y tiempo determinados; es decir, se trata de un concepto multifactorial, que responde a la necesidad de determinar cuáles son los elementos que, a partir de su interacción, permiten al ser humano una vida con calidad, lo que hace indispensable tutelar jurídicamente los bienes necesarios para la satisfacción de los requerimientos sociales presentes y futuros. Con base en lo anterior, al medio ambiente debe concebirse como un bien de naturaleza interdisciplinaria e intangible, que sólo puede apreciarse como un sistema de elementos materiales e inmateriales.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.”

De la lectura de esta tesis jurisprudencial, advertimos que el Tribunal Colegiado sentó que el medio ambiente entonces se integra por las circunstancias culturales, económicas y sociales donde vive una colectividad dentro de un territorio y tiempo determinados. Por lo cual a manera de conclusión, esta resolución judicial tiene ciertas semejanzas con las posturas de los autores citados y también muestra notables diferencias con el concepto jurídico de ambiente contemplado en el ordenamiento federal antes descrito, aunque en nuestra opinión la complementa.

1.3. La Naturaleza Jurídica del Derecho al Ambiente

Primeramente, Hugo Saúl Ramírez y Pedro de Jesús Pallares nos explican la noción de derecho humano:

“La idea de derecho humano, sobre todo a partir del significado que le reconoce la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), designa el hecho de que existen bienes y prerrogativas que corresponden al ser humano por el simple hecho de serlo, en cualquier tiempo y lugar; que estos bienes y prerrogativas se traducen en derechos inalienables, universales, que muestran y protegen el halo de dignidad que acompaña a todos los individuos de la especie humana.”⁴¹

Estas prerrogativas que señalan los autores citados son susceptibles de verse afectadas en cuanto a su goce ante los problemas ambientales, tal como ocurre en los centros urbanos y en el resto del planeta. De ahí que María del Carmen Carmona Lara afirmara:

“La degradación ambiental viola los derechos humanos ya que afecta el bienestar, la economía, la disposición, acceso y aprovechamiento equitativo del agua, contamina el aire, afecta la salud, y altera la calidad de vida, en síntesis, impide que se den las condiciones que son el sustento para la existencia de todos los que los detentan, debido a que impide el disfrute del derecho a vivir.”⁴²

Así pues, el derecho al ambiente representa una de las prerrogativas del ser humano por el simple hecho de serlo. En ese tenor, no debemos perder de vista que este derecho pertenece a los que la doctrina conoce como los de la tercera generación:

“(…), se ha considerado (aunque no de manera unánime) que el derecho al ambiente pertenece a los derechos de solidaridad o de la

⁴¹ Ramírez García. Hugo Saúl y Pedro de Jesús Pallares Yabur. *Derechos Humanos*, 1ª edición, Oxford University Press, México, 2011, pp. 29 y 30.

⁴² Carmona Lara, María del Carmen. *Derechos Humanos y Medio Ambiente* en Carmona Tinoco, Jorge Ulises y Jorge M. Hori Fojaco (Coords.), *Derechos Humanos y Medio Ambiente*, 1ª edición, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 535, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, p. 4.

tercera generación, tales como el derecho al desarrollo, la paz, o la libre determinación de los pueblos. Esto permite distinguirlos de los derechos civiles y políticos (de la primera generación) y de los derechos económicos, sociales y culturales (de la segunda generación).”⁴³

De igual modo, el derecho al ambiente conlleva obligaciones por parte del Estado:

“Los autores que apoyan el planteamiento de que se trata de un derecho de tercera generación habrían de coincidir en que este tipo de derechos, a diferencia de los de primera y segunda generación, establecen al mismo tiempo deberes estatales positivos (de hacer) y a la vez negativos (de no hacer).”⁴⁴

No obstante, el Estado no sólo debe reconocer el derecho al ambiente, sino que además debe fijar las condiciones y parámetros que acompañan a esta prerrogativa. En ese contexto, surgió el calificativo de adecuado como una característica óptima del ambiente donde los seres humanos pudiesen tener un nivel de vida ideal. Sobre el particular, Claudia Irene Gutiérrez precisa:

“El objeto de protección de los derechos relacionados con los grupos, como lo es el derecho al medio ambiente adecuado, son los intereses colectivos, entre otras razones porque se refieren a la relación de la colectividad con un bien no susceptible de apropiación exclusiva, es decir, un bien público, por lo que, en el caso del derecho al medio ambiente, el interés pertenecería a la colectividad y mediatamente al individuo, pero siempre se debe tener en cuenta

⁴³ Ferrer, Mac-Gregor Eduardo et al. (Coords.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Tomo I, 1ª edición, Consejo de la Judicatura Federal, Poder Judicial de la Federación; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, p. 399.

⁴⁴ *Idem*

que lo que se pretende garantizar es la protección de esos intereses colectivos.”⁴⁵

Esta autora a nuestro parecer señala que la naturaleza del derecho al ambiente adecuado se relaciona directamente con el interés legítimo que tiene una colectividad de preservar su entorno. En cambio, Ricardo Luis Lorenzetti afirma que el derecho al medio ambiente adecuado es por un lado, un derecho subjetivo del que gozan las personas y por el otro, la representación de una idea antropocéntrica y previa al paradigma ambiental.⁴⁶

Así las cosas, consideramos que el derecho al ambiente perteneciente a los derechos humanos de tercera generación, tiene la característica fundamental de pertenecer a una colectividad donde sus miembros comparten equitativamente el interés legítimo por la protección ambiental.

Ahora bien, otro calificativo que representa lo óptimo del ambiente es el denominado sano o saludable. En esa tesitura, Germán Vera Esquivel describe:

“Un sector de la doctrina internacional, especialmente francesa, ha postulado la existencia de un derecho humano al medio ambiente. Para afirmarlo en un sentido más estricto se debe señalar que lo que existe es un derecho humano a un medio ambiente sano y equilibrado. En nuestra opinión este planteamiento ingresa en la categoría de derecho humano y es un derecho que posee toda la humanidad, incluyendo pueblos e individuos.”⁴⁷

Por su parte, María del Carmen Carmona nos explica:

⁴⁵ Gutiérrez Bedoya, Claudia Irene. *El Derecho al Medio Ambiente Adecuado como Derecho Humano*, 1ª edición, Centro Editorial Universidad del Rosario, Colombia, 2006, p. 70.

⁴⁶ Lorenzetti, Ricardo Luis. *Op. Cit.* pp. 14 y 15.

⁴⁷ Vera Esquivel, Germán. *Negociando Nuestro Futuro Común: El Derecho Internacional y el Medio Ambiente en el Umbral del Nuevo Milenio*, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, Perú, 1998, pp. 129 y 130.

“Las diferentes formas que asume el derecho a un medio ambiente sano tienen como base el concepto de derecho, que es sinónimo de potestad, es decir, que determinados sujetos tienen el poder de promover el funcionamiento del aparato coactivo del Estado para que otros actúen de manera determinada.”⁴⁸

En igual sentido, María Elizabeth López apunta:

“Se estima que el derecho al ambiente sano pertenece a una nueva clase de derechos que surge en los años setentas denominados derechos “difusos” o de “solidaridad”, porque no está determinado de forma específica y concreta a quienes daña, donde los responsables de garantizar el derecho no sólo son los Estados considerados individualmente sino la misma comunidad internacional; formando parte también en estos derechos a la solidaridad: el derecho a la paz y el derecho al desarrollo.”⁴⁹

También esta autora vincula el acceso a los recursos naturales con el derecho al ambiente:

“El medio ambiente es un derecho humano colectivo, y es por ello que se le reconoce a los pueblos a ejercer su soberanía sobre estos recursos: Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.”⁵⁰

⁴⁸ Carmona Lara, María del Carmen. *Derechos del Medio Ambiente*. Op. Cit., p. 4.

⁴⁹ López Ledesma, María Elizabeth. “El Medio Ambiente Sano como Derecho Humano: Su Promoción e Información en las Políticas Públicas de México” en Mendezcarlo Silva Violeta et al. (Coords.), *Políticas Públicas, Gestión Ambiental y Derechos Humanos: Una Revisión a los Nuevos Desafíos en México*, 1ª edición, Porrúa Print, México, 2013, p. 3.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 2 y 3.

De ese modo, se nos presenta el derecho de participación de una comunidad en asuntos que impliquen a los recursos naturales. Ello obedece a que el uso y goce de tales recursos inciden de manera directa con el derecho al ambiente.

Por otro lado, el vínculo entre el ambiente y los derechos humanos ha sido materia de discusión en el ámbito de las Naciones Unidas. En ese contexto, nos acogemos al *Estudio Analítico de la Relación entre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente*. En este informe que obedece a la Resolución 16/11 del Consejo de Derechos Humanos se formularon por un lado, los planteamientos que han sido influencia en el desarrollo de la jurisprudencia en materia de derechos humanos y ambiente, y por otro, el debate sobre el reconocimiento del derecho humano a un ambiente sano. En ese sentido, apreciamos lo siguiente:

“El primer planteamiento postula que el medio ambiente es una condición previa para el disfrute de los derechos humanos. Dicho planteamiento subraya el hecho de que la vida y la dignidad humana solo son posibles si las personas tienen acceso a un medio ambiente dotado de ciertas cualidades básicas. La degradación del medio ambiente, incluida la contaminación del aire, el agua y la tierra, puede afectar la efectividad de determinados derechos, como los derechos a la vida, la alimentación y la salud.”⁵¹

Asimismo, una de las conclusiones en el Estudio Analítico en cuestión gira en torno a lo siguiente:

“El Consejo de Derechos Humanos también ha observado que los daños ambientales pueden tener consecuencias negativas, tanto directas como indirectas, para el goce efectivo de los derechos humanos. En ese sentido, los órganos de tratados de derechos humanos se han ocupado de los aspectos ambientales de los

⁵¹ *Estudio Analítico de la Relación entre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente*, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-34_sp.pdf, consultado el 2 de febrero de 2016, a las 12:35 horas.

derechos protegidos por sus respectivos tratados, por ejemplo en sus observaciones generales, sus decisiones sobre quejas individuales y sus observaciones finales.”⁵²

Finalmente, en el orden jurídico mexicano debemos destacar una resolución judicial del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa. Es la Tesis Jurisprudencial: I.4o.A. J/2 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 3, Página. 1627, Registro. 2004684.

“DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. ASPECTOS EN QUE SE DESARROLLA.

El derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, que como derecho fundamental y garantía individual consagra el artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desarrolla en dos aspectos: a) en un poder de exigencia y un deber de respeto erga omnes a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste (eficacia horizontal de los derechos fundamentales); y b) en la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical).

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.”

En nuestra opinión, en la anterior tesis jurisprudencial podemos encontrar el contenido y el alcance del derecho humano a un ambiente sano. Este comprende además la obligación del Estado Mexicano de garantizar a sus gobernados un ambiente que integre criterios de sustentabilidad.

⁵² *Idem*

En suma, somos partidarios de que si bien el adjetivo adecuado, equilibrado o sano como parámetro del derecho humano al ambiente ha dificultado la comprensión de lo que debe ser óptimo o ideal en el ambiente; lo que sí es comprensible para la humanidad son las consecuencias negativas que produce un ambiente degradado.

1.4. Desarrollo de la Participación Ciudadana en el Derecho Internacional Ambiental

El derecho ambiental como disciplina jurídica se ha cimentado con los aportes de la comunidad internacional, desde científicos, expertos legales, tomadores de decisiones, así como de la doctrina en la materia. En ese orden de ideas, surgió el Derecho Internacional Ambiental en el año de 1972 con la llamada Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo, bajo el paradigma de la protección ambiental con una visión antropocéntrica, a decir de Andrea Brusco.⁵³

1.4.1. Los Derechos de Acceso

Una vez que delimitamos al ambiente bajo la conceptualización jurídica y como derecho humano, debemos plantear el siguiente cuestionamiento: ¿Existen mecanismos procedimentales que permitan el disfrute y goce del derecho a un medio ambiente sano?

Para responder la anterior pregunta debemos precisar que con el Derecho Internacional Ambiental surgieron los denominados *derechos de acceso*. En ese tenor, en principio nos acogemos al citado Protocolo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este documento dirigido a los juzgadores mexicanos establece precisamente que el derecho humano a un medio ambiente sano se vincula con los derechos de acceso:

⁵³ Brusco, Andrea. “El PNUMA y el Derecho Ambiental” en *Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales*, S.N.E., Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Panamá, 2010, p.3.

“Este derecho también se articula con derechos de acceso, es decir, con derechos procedimentales que permiten el disfrute y goce del derecho a un medio ambiente sano tales como el derecho al acceso a la información, el derecho a la participación, el derecho de acceso a la justicia y el principio de la no discriminación.”⁵⁴

En el mismo sentido, en el ámbito internacional las Naciones Unidas con su Estudio Analítico de la Relación entre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente antes citado, destaca:

“Desde un punto de vista formal, algunos derechos, como los de acceso a la información, participación en los asuntos públicos y acceso a la justicia, son fundamentales para lograr estructuras de gobierno que permitan a la sociedad adoptar procesos decisorios justos con respecto a las cuestiones ambientales.”⁵⁵

En ese contexto, podemos afirmar que los derechos que facilitan el disfrute y goce del derecho a un medio ambiente sano se compone por:

- *El acceso a la información ambiental;*
- *El acceso a la participación en los asuntos públicos ambientales; y*
- *El acceso a la justicia ambiental.*

Empero, es preciso que destaquemos la noción de cada uno de ellos. En primer lugar, Valeria Torres de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), define el acceso a la información ambiental así:

“El acceso a la información se define como la capacidad de los ciudadanos de obtener información ambiental que está en poder de las autoridades públicas. Existen diversas definiciones de lo que se entiende por “información ambiental”, pero hay consenso en que esta incluye información, por ejemplo, sobre la calidad del aire y el agua,

⁵⁴ Gutiérrez Rivas, Rodrigo y María Silvia Emanuelli (Coords.). *Op. Cit.*, p. 147.

⁵⁵ *Estudio Analítico de la Relación entre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, Op. Cit.*, p. 4.

así como información respecto de si se almacenan o no sustancias químicas peligrosas en una fábrica cercana.”⁵⁶

Mientras que para la participación en los asuntos ambientales, Valeria Torres describe:

“El acceso a la participación se define como la posibilidad de los ciudadanos de proporcionar insumos significativos, oportunos e informados y de influenciar las decisiones de políticas, estrategias y planes en diversos niveles así como en proyectos individuales que tienen impactos ambientales. Ejemplos de ello son las instancias formales de participación ciudadana establecidas en las Evaluaciones de Impacto Ambiental o las consultas ciudadanas que realizan los gobiernos para la implementación de una política nacional.”⁵⁷

Por su parte, en lo relativo al acceso la justicia, la misma autora señala:

“El acceso a la justicia se define como la capacidad de los ciudadanos de recurrir a árbitros imparciales e independientes para proteger los derechos ambientales o para corregir un daño ambiental y resolver de manera expedita disputas relacionadas con el acceso a la información y la participación en decisiones que afectan el ambiente. Los árbitros imparciales pueden ser mediadores, tribunales administrativos o tribunales de justicia, entre otros.”⁵⁸

Por tal motivo, los derechos de acceso son elementos de lo que la comunidad internacional denomina como democracia ambiental. En ese contexto, Annel Alcántar publicó que la participación pública en la toma de decisiones es esencial

⁵⁶ Torres, Valeria. *Acceso a la Información, Participación y Justicia en Temas Ambientales en América Latina y el Caribe: Situación Actual, Perspectivas y Ejemplos de Buenas Prácticas*, S.N.E., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2013, p. 9.

⁵⁷ *Idem*

⁵⁸ *Idem*

para garantizar la protección ambiental y la sustentabilidad en el planeta; por ello es indispensable el derecho al acceso a la información y a la vía jurisdiccional en caso de vulneración de ambos derechos.⁵⁹

Ahora bien, por el tema que nos ocupa en la presente investigación, es obligatorio destacar el derecho al acceso a la participación ciudadana en asuntos ambientales. En principio, Andrea Davide Ulisse apunta:

“Para aplicar el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos en materia ambiental, resulta necesario señalar que el medio ambiente es un asunto de interés público, debido a la gran relevancia y la importancia estratégica que ha adquirido en las últimas décadas el tema ambiental para todos los seres humanos y para los Estados, ya que, por un lado, numerosos Estados han reconocido constitucionalmente el derecho humano al medio ambiente, y por otro, la comunidad internacional desde 1972 se reúne periódicamente para adoptar declaraciones o firmar tratados de Derecho Internacional Ambiental sobre diversos aspectos.”⁶⁰

De igual modo, la participación ciudadana como principio en la toma de decisiones sobre la gestión ambiental ha sido tema relevante en la agenda de la comunidad internacional. Así, el mismo Andrea Davide lo asevera:

“En el Derecho Internacional se ha empezado a promover el vínculo jurídico entre el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos y el medio ambiente durante las conferencias internacionales sobre el medio ambiente desarrolladas en forma periódica en el marco de Naciones Unidas, a tal punto que parte de

⁵⁹ Alcántar, Annel. “Alcances del Índice de Democracia Ambiental”, *Gaceta UNAM*, Órgano Informativo de la Universidad Nacional Autónoma de México, S.E., Ciudad Universitaria, Sin Volumen, Número 4, 706, 29 de junio de 2015, p. 11.

⁶⁰ Ulisse Cerami, Andrea Davide. *El Derecho a Participar Directamente en la Toma de Decisiones sobre Asuntos Públicos como Mecanismo para la Protección Ambiental*, 1ª edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2013, p. 29.

la doctrina ha sostenido que las organizaciones internacionales que promueven el Derecho Internacional han contribuido enormemente en la paulatina y progresiva cristalización del principio de participación ciudadana en materia de medio ambiente.”⁶¹

Ahora bien, Mariano Beret señala el vínculo del derecho a participar con el acceso a la información:

“Para garantizar el derecho a participar es necesario reconocer adecuadamente el derecho al libre acceso a la información pública, ya que además de configurarse como un derecho de carácter individual y colectivo, actúa como condición previa para prácticamente cualquier participación pública significativa, y por tanto la desinformación o la información inexacta o inoportuna, pueden afectar sustancialmente la calidad de la participación.”⁶²

En concreto, Marisol Anglés nos explica la naturaleza del derecho al acceso a la información ambiental y su relación con la participación social:

“De manera que el derecho de acceso a la información ambiental constituye un instrumento fundamental para la gestión pública, sensibilización, educación y participación social corresponsable. Esta última se realiza con conocimiento de causa de los aspectos ambientales, del deterioro, de la fragilidad, interrelación y del impacto que sufre el entorno a partir de nuestro accionar; así como los efectos negativos que ello puede provocar en nuestra salud y los ecosistemas. A partir de este escenario pueden impulsarse acciones conscientes que permitan identificar riesgos y, en función de ello, tomar decisiones tendentes a reducirlos o eliminarlos; realizar una

⁶¹ *Ibidem*, p. 31.

⁶² Beret Rodríguez, Mariano. “El Derecho a Participar en las Decisiones Ambientales: Transitando el Camino hacia el Estado Ambiental de Derecho en México” en Mendezcarlo Silva Violeta et al. (Coords.). *Op. Cit.*, p. 139.

planeación orientada hacia el desarrollo sostenible e incentivar a todos los sectores sociales a participar en la protección y preservación ambiental.”⁶³

Finalmente, Valeria Torres ilustra:

“La participación ciudadana informada es a su vez un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan el ambiente. Se ha planteado que la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales, ya que los ciudadanos se sienten parte de esas decisiones. Existe además evidencia que sugiere que la participación informada de la ciudadanía en etapas tempranas de la toma de decisiones en materia ambiental contribuye a prevenir futuros conflictos ambientales.”⁶⁴

En definitiva, el acceso a la información ambiental debe estar garantizado a cualquier ciudadano en cualquier Estado, de tal suerte que este en aptitud de participar significativamente en la toma de decisiones. Así pues, los derechos de acceso son entonces aquellos derechos que a su vez son mecanismos procedimentales que permiten al ser humano el disfrute y goce del derecho a un medio ambiente sano. De ahí que éstos hayan sido parte en las diversas discusiones en el contexto del Derecho Internacional Ambiental. Por lo tanto, es preciso que desarrollemos un panorama general de su origen y su evolución, destacando el acceso de la participación ciudadana en asuntos ambientales.

⁶³ Anglés Hernández, Marisol. *“Del Derecho de Acceso a la Información al Acceso a la Información Pública Ambiental en México”* en Carmona Lara, María del Carmen et al. *20 años de Procuración de Justicia Ambiental en México: Un Homenaje a la Creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, 1ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, México, 2012, pp. 4 y 5.

⁶⁴ Torres, Valeria. *Op. Cit.*, p. 7.

1.4.2. Declaración de Estocolmo

José Juste Ruíz narra la creación del foro mundial en donde surgió el Derecho Internacional Ambiental:

“(...) la ONU tomó la iniciativa de promover una gran reunión internacional sobre los problemas ambientales, que fue formalmente convocada por la Asamblea General mediante la Resolución 2398 (XXIII) de 3 de diciembre de 1968. La Conferencia Mundial sobre el Medio Humano fue preparada por un Comité Especial compuesto por representantes de 27 Estados y se celebró en Estocolmo entre el 5 y el 16 de junio de 1972, con asistencia de 113 representaciones estatales, la práctica totalidad de las organizaciones internacionales gubernamentales y más de 400 organizaciones no gubernamentales, además de algunas personalidades invitadas a título individual y más de 1500 periodistas.”⁶⁵

De los temas que se analizaron en esta Cumbre de la Tierra de 1972 según Hernán Alberto Villa fueron las consecuencias técnicas de la contaminación por el acelerado proceso industrializador.⁶⁶ De la misma manera, este autor nos explica que en esa época los países en desarrollo consideraban que los problemas ocasionados por la contaminación sólo existían en las zonas urbanas de los países ricos.⁶⁷ De lo que se sigue que una de las discusiones en Estocolmo tuvo que ver con la funcionalidad de las ciudades, en concreto, con la contaminación ambiental provocada por actividades antropogénas.

Ahora bien, conviene que subrayemos los resultados logrados en la Conferencia de Estocolmo. Andrea Brusco refiere que de la Cumbre de la Tierra emanaron la Declaración de Estocolmo; el Plan de Acción para el Medio Humano; el Programa

⁶⁵ Juste Ruiz, José. *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, 2ª edición, McGRAW - HILL, España, 1999, p. 18.

⁶⁶ Villa Orrego, Hernán Alberto. *Derecho Internacional Ambiental: Un Análisis a partir de las Relaciones entre Economía, Derecho y Medioambiente*, 1ª edición, Editorial Astrea, Colombia, 2013, p.133.

⁶⁷ *Idem*

de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); y la Resolución sobre Mecanismos Institucionales y Financieros.⁶⁸ En concreto, la Declaración de Estocolmo es un texto que se compone por un preámbulo y 26 principios en los que se abordan las principales cuestiones ambientales que afectan al mundo, donde además se encuentran los criterios aplicables para tratarlas a escala internacional y nacional. Así pues, el Principio 1 de la Declaración prescribe:

*“El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. (...)”*⁶⁹

Como apreciamos, este principio destaca el derecho al ambiente en condiciones de calidad y la obligación correlativa de protección y mejoramiento justificándolo con el interés colectivo. Al mismo tiempo, en lo relativo al derecho de acceso a la participación y la información, llama nuestra atención el Principio 19 de la Declaración en mención. En efecto, éste establece:

“Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada, y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio ambiente en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio ambiente humano y difundan, por el contrario, información de

⁶⁸ Brusco, Andrea. “El PNUMA y el Derecho Ambiental”, *Op. Cit.*, p. 4.

⁶⁹ Adede, Andrónico O. *Digesto de Derecho Internacional Ambiental: Instrumentos para Respuestas Internacionales a los Problemas del Medio Ambiente y el Desarrollo (1972 – 1992)*, 1ª edición, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1995, p. 465.

carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos.”⁷⁰

Este principio a pesar de que gira en torno a la educación ambiental, consideramos que resalta el acceso a la información sobre el ambiente. En efecto, podemos aseverar que para cualquier persona es primordial el acceso a una información sólida para participar significativamente en la protección del medio ambiente a nivel nacional, regional y mundial.

1.4.3. La Carta Mundial de la Naturaleza

Una década después de la celebración de la Conferencia de Estocolmo, la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución 37/3 del 28 de octubre de 1982 adoptó la *Carta Mundial de la Naturaleza*. En ella se expresó firmemente la necesidad de adoptar medidas adecuadas, a nivel nacional e internacional, individual y colectivo, público y privado, para proteger la naturaleza y promover la cooperación internacional en esa esfera. En este documento advertimos diversos principios de conservación, con arreglo a los cuales debe guiarse todo acto del hombre que afecte a la naturaleza. Entre ellos, a decir de José Juste, se formuló el principio de la participación ciudadana en los asuntos ambientales.⁷¹ En efecto, el apartado 23 de la Carta afirma:

“Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernan directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización.”⁷²

⁷⁰ *Ibidem*, p. 468.

⁷¹ Juste Ruiz, José. *Op. Cit.*, p. 84.

⁷² Székely, Alberto (Compilador). *Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público*, Tomo V, 2ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990, p. 2940.

En primer lugar, apreciamos el reconocimiento del derecho de acceso a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de índole ambiental, el mismo que debe contemplar la legislación de la nación donde residan. En segundo lugar, el mismo apartado 23 proclama el derecho de acceso a la justicia, al establecer a las personas el ejercicio de los recursos correspondientes derivado de una conducta perjudicial al ambiente.

1.4.4. El Informe Brundtland

Un año después de la adopción de la Carta Mundial de la Naturaleza, la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 38/161 del día 19 de diciembre de 1983 creó a la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. El trabajo de esta Comisión se resumió en el planteamiento del desarrollo sustentable en el contexto del Derecho Internacional Ambiental, definido como “el desarrollo que satisface las necesidades presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.”⁷³ Por esa razón, esta Comisión presentó el año de 1987 a la Asamblea General de las Naciones Unidas un documento final conocido como el *Informe Brundtland*.

Ahora bien, lo que resulta de nuestro interés sobre el Informe es que a pesar de que no se formularon a los derechos de acceso como su principal contenido, es trascendente su capítulo 12. En este apartado, tal como lo apreciamos, se destaca que para transitar al desarrollo sustentable es necesario brindar información pública al respecto y garantizar la participación.⁷⁴ Por ese motivo, también menciona que la comunidad científica, grupos comunitarios y las organizaciones no gubernamentales juegan un papel importante en ello. Lo que nos permite deducir que en el Informe Brundtland de donde emana el concepto del desarrollo sustentable se reconoce la importancia de la información y de la

⁷³ Walls Auriolos, Rodolfo. *Globalización, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 8.

⁷⁴ *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development, Chapter 12: Towards Common Action: Proposals for Institutional and Legal Change*; <http://www.un-documents.net/ocf-12.htm#III>, consultado el 1 de marzo de 2016 a las 10:36 horas.

participación de todos para modificar el desarrollo convencional con la sustentabilidad ambiental.

1.4.5. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

El Informe Brundtland representó el punto de partida para que la comunidad internacional convocara un nuevo foro mundial para discutir la relación medio ambiente y desarrollo. En ese contexto, la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución 44/228 adoptada el 22 de diciembre de 1989 inició el proceso para la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo para el año 1992. Así, José Juste nos relata:

“La Conferencia se celebró finalmente en la ciudad de Río de Janeiro, entre los días 1 y 15 de junio de 1992. Ciento setenta y seis Estados, en muchos casos representados por sus Jefes de Estado o de Gobierno, así como mil doscientas organizaciones gubernamentales (OI) y no gubernamentales (ONG) que participaban a título de observador, se reunieron así en el seno de la mayor conferencia celebrada, hasta esa fecha, en la era de las Naciones Unidas.”⁷⁵

Igualmente, José Juste narra:

“Además, otras dos mil quinientas agrupaciones ecologistas de todo signo acudieron al denominado Foro Global 2000, cuyas actividades se celebraron paralelamente a las de la Conferencia Oficial. Otras manifestaciones científicas, técnicas y lúdicas tuvieron también lugar en Río en la primera quincena de junio del año 1992, dando así a la metrópolis brasileña un colorido y una atmósfera excepcionales.”⁷⁶

Como apreciamos del relato, no sólo los diversos Estados integrantes de la comunidad internacional demostraron su preocupación por la problemática

⁷⁵ Juste Ruiz, José. *Op. Cit.*, p. 22.

⁷⁶ *Idem*

ambiental, sino también la sociedad civil compuesta por organizaciones no gubernamentales dedicadas al tema del medio ambiente.

En resumen, los logros de la Conferencia de Río de 1992, de acuerdo a Andrónico O. Adede, fueron la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo; la Agenda 21; una Declaración no vinculante sobre bosques; la creación de la Comisión de Desarrollo Sustentable; y un mecanismo financiero para la instrumentación de la Agenda 21.⁷⁷ De estas resoluciones, en primer lugar debemos destacar a la Declaración de Río, el cual es un texto compuesto por un preámbulo y 27 principios. En este documento apreciamos conceptos como el desarrollo sustentable, la equidad intergeneracional, el principio de precaución, la evaluación de impacto ambiental, el principio quien contamina paga, entre otros. Ahora bien, por el tema que nos ocupa en la presente investigación, el *Principio 10 de la Declaración de Río* proclama de manera expresa a los tres derechos de acceso en materia ambiental:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”⁷⁸

Como advertimos de su lectura, el Principio 10 contempla el acceso a la información ambiental, la participación ciudadana y el acceso a la justicia. En ese

⁷⁷ Adede, Andrónico O. *Op. Cit.*, p. 26.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 481.

sentido, esta triada de prerrogativas a nuestro parecer goza de interdependencia entre sí. De ahí que Hugo Saúl Ramírez y Pedro de Jesús Pallares aseveren que los derechos de acceso además son mecanismos por virtud de los cuales se puede garantizar el derecho humano al medio ambiente.⁷⁹

Empero, para Jonas Ebbesson, la relevancia del Principio 10 gira en torno a dos aspectos: Primeramente, el Estado es responsable de asegurar un medio ambiente sano a sus ciudadanos a través de su administración pública, y segundo, tal protección no sólo depende de ésta última, sino también por las responsabilidades y derechos de los ciudadanos, así como del sector privado en la gestión ambiental y en la toma de decisiones.⁸⁰ De manera que la Declaración de Río también hace referencia a la relevancia que tiene la participación de las mujeres, los jóvenes, las poblaciones indígenas así como sus comunidades en la ordenación del medio ambiente y en los logros del desarrollo sustentable, tal como se desprende en sus Principios 20, 21 y 22.

Por otra parte, la Agenda 21 la cual consiste en un plan de acción para el desarrollo sustentable también destacó la importancia de la participación pública en la toma de decisiones. Efectivamente, su Capítulo 23 establece:

“Uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones. Además, en el contexto más concreto del medio ambiente y el desarrollo, se ha hecho evidente la necesidad de emplear nuevas formas de participación. Se trata de la necesidad de que las personas, los grupos y las organizaciones participen en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, conozcan el mecanismo de adopción de decisiones y participen en él, sobre todo

⁷⁹ Ramírez García, Hugo Saúl y Pedro de Jesús Pallares Yabur. *Op. Cit.*, p. 289.

⁸⁰ Ebbesson, Jonas. *Public Participation* en Viñuales, Jorge E. (Editor). *The Rio Declaration on Environment and Development: A commentary*, First edition, Oxford University Press, United States of America, 2015, p. 289.

cuando exista la posibilidad de que esas decisiones afecten a las comunidades donde viven y trabajan.”⁸¹

Igualmente, el mismo Capítulo 23 señala:

“Toda persona, grupo u organización debería tener acceso a la información relativa al medio ambiente y el desarrollo con que contaran las autoridades nacionales, incluso a la información acerca de productos y actividades que tuvieran consecuencias importantes para el medio ambiente o hubiera probabilidades de que las tuvieran, así como a la información sobre las medidas de protección del medio ambiente.”⁸²

En definitiva, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 significó una etapa fundamental para el derecho ambiental en relación con el reconocimiento a nivel mundial de los derechos de acceso. En consecuencia, la comunidad internacional definió plenamente el vínculo indisoluble entre el acceso a la información, la participación pública o ciudadana y la justicia ambiental. De ahí que el Principio 10 de la Declaración de Río sea un referente obligado para cualquier persona interesada en participar junto con los órganos gubernamentales de cualquier Estado en materia ambiental.

1.4.6. Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible

Diez años después de celebrada la Cumbre de la Tierra de 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas de conformidad con las Resoluciones 55/199 y 56/226 decidió llevar a cabo la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, Sudáfrica. Esta reunión mundial comprendida del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002 tuvo entre sus propósitos una revisión de los logros que se habían planteado en la Conferencia de Río de Janeiro.

⁸¹ Programa 21: Capítulo 23, Sección III. Fortalecimiento del Papel de los Grupos Principales; <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter23.htm> , consultado el 20 de marzo de 2016 a las 13: 42 horas.

⁸² *Idem*

Así las cosas, en Johannesburgo emana el *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, en donde una vez más se subrayó la importancia de la participación ciudadana en los objetivos de la sustentabilidad ambiental. En efecto, uno de los ejes del Informe destaca:

“Garantizar el acceso a nivel nacional a la información ambiental y las actuaciones judiciales y administrativas en asuntos del medio ambiente, así como la participación del público en la adopción de decisiones de modo de impulsar la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, teniendo plenamente presentes los principios 5, 7 y 11 de esa Declaración.”⁸³

Dicho de otra manera, si atendemos a la referencia de los Principios 5, 7 y 11 de la Declaración de Río, entonces la eficacia del Principio 10 también depende en gran medida de que cualquier Estado considere a la erradicación de la pobreza para lograr el desarrollo sustentable, a las responsabilidades comunes pero diferenciadas, así como sus obligaciones de crear legislación ambiental eficaz en su derecho interno.

1.4.7. Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

Dos décadas después de la histórica Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, era necesario revisar las áreas de oportunidad que subsistían en materia de medio ambiente y desarrollo. Por esa razón, la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución 64/236 aprobó la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, la cual se llevó a cabo en la misma ciudad de Brasil del 20 al 22 de junio de 2012.

En principio, el documento final que resultó de este foro mundial se denominó *“El futuro que queremos”*, por virtud del cual los Jefes de Estado, así como

⁸³ *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*; http://www.cepal.org/rio20/noticias/paginas/6/43766/WSSD_Informe.ESP.pdf , consultado el 7 de abril de 2016 a las 12:16 horas.

representantes de la sociedad civil se comprometieron por el desarrollo sustentable y la promoción de un futuro económico, social y ambientalmente sustentable para el planeta y para las generaciones presentes y futuras. En ese tenor, en Brasil se renovó el compromiso político de la necesidad de la participación amplia del público y el acceso a la información, así como también los procedimientos judiciales y administrativos para promover el desarrollo sustentable.⁸⁴ De igual modo, se reconoció la importancia de la participación activa de mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, comunidad científica y agricultores, entre otros, para lograr un desarrollo sustentable.⁸⁵

Por otro lado, como resultado de la Conferencia de Río del año 2012 surgió la *Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Ésta fue impulsada por los gobiernos de Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En efecto, estos países latinoamericanos refrendaron la relevancia de los derechos de acceso. Así se desprende de la Declaración en comento:

“(…), reconocemos y subrayamos que los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental son esenciales para la promoción del desarrollo sostenible, de la democracia y de un medio ambiente sano, y aportan múltiples beneficios tales como: contribuir a tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente; involucrar al público respecto de los problemas ambientales; aportar a la rendición de cuentas y la

⁸⁴ “El Futuro que queremos”, *Participación de los Grupos Principales y Otros Interesados*; https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf , consultado el 29 de abril de 2016 a las 14:32 horas.

⁸⁵ *Idem*

transparencia en la gestión pública; y facilitar un cambio en los patrones de producción y consumo.”⁸⁶

También, otro compromiso derivado de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 consistió en iniciar un proceso que examine la viabilidad de contar con un *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales* que incluya a los países latinoamericanos y que se encuentre abierto a la participación de toda la ciudadanía interesada, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como secretaría técnica.⁸⁷

Si bien, los Estados Americanos por conducto del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral aprobaron en el año 2000 la “*Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible,*” tal instrumento no tiene carácter vinculante para sus países signatarios. No obstante, esta Estrategia reconoce la importancia de la participación en temas ambientales. De ahí que sea necesaria la existencia de un acuerdo regional vinculante en materia de derechos de acceso.

Por esa razón, conviene señalar que en Argentina con fecha de 31 de julio al 4 de agosto de 2017 se congregaron representantes de 24 países de América Latina y el Caribe con el propósito de celebrar la Séptima Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales.⁸⁸ En dicha reunión se resaltó además la importancia de reforzar la protección de los

⁸⁶ *Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*; http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.216/13&referer=/english/&Lang=S, consultado el 2 de mayo de 2016 a las 16:32 horas.

⁸⁷ *Idem*

⁸⁸ *Comunicado de Prensa*, <http://negociacionp10.cepal.org/7/es/noticias/paises-la-region-concluyen-nueva-ronda-negociacion-acuerdo-derechos-acceso-materias>, consultado el 25 de agosto de 2017 a las 15:39 horas.

defensores ambientales en la Región y se analizó el fortalecimiento de las capacidades nacionales y de la cooperación regional.⁸⁹

Para finalizar podemos concluir que los derechos de acceso son condición *sine qua non* para gozar del derecho humano a un ambiente sano en el contexto urbano. De ahí que además para el Derecho Internacional Ambiental sean principios fundamentales desde el siglo pasado cuando surgió aquella disciplina jurídica.

⁸⁹ *Idem*

CAPÍTULO II

BASES CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES

2.1. La Gestión Ambiental en México

Partimos de la premisa de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Norma Suprema en nuestro orden jurídico. Por virtud de ella, los poderes públicos y los gobernados debemos someternos a sus mandatos tal como ocurre en cualquier Estado democrático contemporáneo. En ese tenor, de las diversas prescripciones que contiene la Ley Fundamental se desprenden aquellas que versan sobre cuestiones que tienen relación con una de las funciones públicas de la Nación, tal es el caso de la llamada gestión ambiental. En segundo término, también se encuentran aquellos derechos humanos que se vinculan de forma directa con la protección ambiental. De manera que en la actualidad los ciudadanos disponemos de un régimen constitucional ambiental tal como lo afirma César Nava.⁹⁰

Ahora bien, antes de abordar las cuestiones constitucionales de la gestión ambiental mexicana, necesitamos conocer la noción de ésta. En principio, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, el vocablo “*gestión*” implica la acción y efecto de gestionar, o también administrar. Mientras que “*ambiental*” es el adjetivo con el que se califica a todo aquello perteneciente o relativo al ambiente. Por lo cual una primera aproximación sugiere que se trata de una actividad que tiene como fin la gestión o administración del ambiente.

Por otro lado, Raúl Brañes en su manual la definió así: “*La gestión ambiental es el conjunto de las actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente. Sus componentes principales son la política, el derecho y la*

⁹⁰ Nava Escudero, César. *Estudios Ambientales*, 2ª edición, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 602, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, p. 207.

*administración ambientales.*⁹¹ Por su parte, en el contexto de América Latina y el Caribe, Manuel Rodríguez Becerra y Guillermo Espinoza nos explican:

*“En su concepción más amplia, la gestión ambiental es un proceso permanente y de aproximaciones sucesivas en el cual diversos actores públicos y privados y de la sociedad civil desarrollan un conjunto de esfuerzos específicos con el propósito de preservar, restaurar, conservar y utilizar de manera sustentable el medio ambiente.”*⁹²

De modo que la gestión ambiental responde a la necesidad que tiene el Estado de preservar, restaurar, conservar y proteger el medio ambiente, como una de sus funciones públicas. Así pues, de acuerdo a Raúl Brañes, Manuel Rodríguez y Guillermo Espinoza, ésta gestión es un proceso conformado por la política, la legislación y la administración en su vertiente ambiental, la cual se aplica en un territorio determinado, donde intervienen de manera diferenciada el sector público, privado y social.

Dicho lo anterior, la gestión ambiental como función pública en México tuvo su origen a partir de la publicación de la Constitución Política Federal en el Diario Oficial como Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, Tomo V, 4ª época, Número 30, de fecha lunes 5 de febrero de 1917. Sin embargo, esta atribución se incorporó al texto constitucional con el establecimiento de la gestión de los recursos naturales y su conservación, como uno de los aspectos de la vida social y económica del nuevo Estado surgido de la Ley Fundamental.⁹³ Efectivamente, el texto original del artículo 27 constitucional preceptuaba:

⁹¹ Brañes, Raúl. *Op. Cit.*, p. 117.

⁹² Rodríguez Becerra, Manuel y Guillermo Espinoza. *Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, Tendencias y Principales Prácticas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Estados Unidos, 2002, p. 7.

⁹³ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), *La Gestión Ambiental en México*, México, 2006, p. 66.

“Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Esta no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles (sic) de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. ...

...”

Como muestra el precepto anterior, el inicio de la gestión ambiental se dio en un contexto conservacionista de los recursos naturales y con una visión patrimonialista. Esta fue la base jurídica para que en el ámbito federal se publicara la entonces Ley Forestal en 1926 y la Ley de Conservación del Suelo y Agua en 1946.

Por otra parte, con la publicación de la Constitución Federal en 1917 el artículo 90 estableció que para el despacho de los negocios del orden administrativo, habría el número de secretarios de acuerdo a la ley que expidiera el Congreso de la Unión. Con esta disposición la gestión ambiental quedó asignada a la administración pública federal. Esta atribución en un principio se le encomendó en el año de 1972 a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, quien con la coordinación del Consejo de Salubridad General se ocupaban de atender el saneamiento ambiental. Más tarde, en el año de 1983 la gestión del medio ambiente recayó en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Este lapso comprendido entre las décadas de los años setenta y ochenta significó para la

gestión ambiental un enfoque de la salud pública a consecuencia de la contaminación.⁹⁴

Ahora bien, siguiendo una línea evolutiva, la expresión medio ambiente la encontramos con la reforma constitucional al artículo 25 en su párrafo sexto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983. Esta modificación incorporó el impulso del sector público y privado para conservar los recursos productivos, cuidar su conservación y el medio ambiente. Empero, el artículo 27 en su párrafo tercero fue sujeto a la reforma constitucional del 10 de agosto de 1987. Es en esta fecha cuando el Estado Mexicano incorpora a la Norma Suprema el deber de preservar y restaurar el llamado equilibrio ecológico:

“Artículo 27.- ...

...

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 susceptible (sic) 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, mejoramientos y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para disponer en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo

⁹⁴ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), *Op. Cit.*, p. 67.

de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. ...

...”

Años después, el 28 de junio de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 25, párrafo primero donde se estableció que el Estado garantizaría el desarrollo nacional de manera integral y sustentable. En otras palabras, al texto constitucional se incorporó la idea del desarrollo sustentable.

En resumidas cuentas, con el transcurso del tiempo las diversas reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal culminaron con la creación de la actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Esta dependencia, entre otros asuntos, conduce a la política ambiental nacional en la inteligencia de que ésta es parte integrante de la gestión del medio ambiente. Ahora bien, sin perjuicio de la breve cronología anterior, resulta necesario admitir que a estos antecedentes se le deben sumar las facultades que la Constitución de la República otorga al Poder Legislativo Federal de manera expresa en materia de protección ambiental.

2.2. Facultades Legislativas del Congreso de la Unión

Por disposición del artículo 40 constitucional, México es una República representativa, democrática, federal y se compone por entidades federativas libres y soberanas en todo lo concerniente a su régimen interior; pero se encuentran sujetas al Pacto Federal de acuerdo a los principios de la Norma Suprema de nuestro orden jurídico. Esta condición implica la existencia de tres órdenes de gobierno en nuestro país, es decir, el federal, el estatal o local y el municipal. En ese tenor, de conformidad con el artículo 124 constitucional apreciamos que la Ley

Fundamental establece la regla con la cual se deben distribuir las competencias en los niveles de gobierno:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”

En esencia, la materia de protección al ambiente no está expresamente reservada a la Federación en el texto constitucional, sin embargo resulta conveniente destacar lo que Aquilino Vázquez expuso en el marco del *Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental* que se celebró en la Ciudad de México del 21 al 25 de octubre en el año 2002:

“Existen facultades para legislar en materia ambiental que recaen exclusivamente en el congreso federal, esto significa que los estados no pueden legislar sobre esas materias, pero no los impide, cuando para ello la propia Federación le autoriza en Ley, a aplicar dicha legislación federal. En consecuencia, debe hacerse una clara distinción entre lo que son las facultades para legislar y las atribuciones en materia de ejercicio administrativo.”⁹⁵

Por consiguiente, debemos señalar aquellas facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Congreso de la Unión para legislar en materia ambiental, esto es, las competencias legislativas de acuerdo al artículo 73 constitucional.

Para tal efecto, nos apoyamos en el trabajo del mismo Aquilino Vázquez,⁹⁶ el cual sintetizamos en el siguiente cuadro:

⁹⁵ Vázquez García, Aquilino. *“El Federalismo en Materia Ambiental”* en *Memorias del Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*, 1ª edición, Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAT), México, 2003, p. 603.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 604.

CUADRO NÚMERO 2
FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA AMBIENTAL⁹⁷

Facultad	Fundamento
<i>Para legislar en toda la República sobre comercio, donde el Código en la materia dispone que son actos de comercio las empresas de fábricas y manufacturas. De ahí que la Federación tenga la facultad en lo relativo a la contaminación industrial.</i>	<i>Artículo 73, fracción X.</i>
<i>Para dictar leyes sobre salubridad general de la República. Se trata de la base jurídica de la legislación relativa a los efectos de la contaminación en la salud.</i>	<i>Artículo 73, fracción XVI.</i>
<i>Para dictar leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.</i>	<i>Artículo 73, fracción XVII.</i>
<i>Para adoptar un sistema general de pesas y medidas. Se trata de la base jurídica de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización que faculta a la Federación a expedir estándares de alcance nacional en materia ambiental.</i>	<i>Artículo 73, fracción XVIII.</i>
<i>Para dictar leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, y con ello regular el ordenamiento ecológico del territorio nacional.</i>	<i>Artículo 73, fracción XXIX-D.</i>
<i>Para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27. De igual modo puede establecer</i>	<i>Artículo 73, fracción XXIX.</i>

⁹⁷ *Idem*

contribuciones especiales sobre explotación forestal.

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.

Artículo 73, fracción XXIX-G.

De las anteriores facultades inferimos que éstas conducen a los actos normativos con los cuales el Estado Mexicano busca la ordenación del ambiente, incluyendo desde luego a la política ambiental y a las acciones materiales que sean necesarias para lograr los fines esperados. En definitiva, el artículo 73 en su fracción XXIX-G, es de nuestro interés por el tema de investigación que nos ocupa en el presente trabajo. Ciertamente, este precepto prescribe:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

...”

La incorporación de esta disposición al texto constitucional tiene su origen en la iniciativa que presentó el entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado el 22 de abril de 1987. La Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de

Diputados de la Legislatura LIII tuvo la encomienda de formular el dictamen correspondiente en lo que se refiere a su aprobación. De acuerdo al Diario de los Debates en su Número 7 correspondiente al Período Extraordinario de fecha 27 de abril de 1987 advertimos las consideraciones de la Comisión Dictaminadora en lo relativo a la llamada concurrencia en materia ambiental:

“La adición de la fracción XXIX - G al artículo 73, define con claridad el propósito descentralizador de la iniciativa.

Tal como lo considera el Senado, creemos que la aplicación del principio general de competencias excluyentes no parece adecuado para un problema tan complejo como el referente al equilibrio ecológico, pues habiendo fenómenos de carácter general que serán competencia de la Federación, existen otros que, al afectar sólo a un Estado o a un municipio, deberán ser atendidos por ellos mismos.

De ahí que la concurrencia aparezca como una solución adecuada para poder atender en los distintos ámbitos de competencia, desde el municipal hasta el federal, lo relativo a la protección del ambiente y a la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

A nuestro juicio, no cabe duda que los estados y los municipios, deben participar crecientemente en la política ecológica.

Con esta adición será posible iniciar el progresivo perfeccionamiento del marco jurídico que ahora reserva la legislación y la acción en materia de ecología de la Federación. Con ello, los estados podrán actuar directamente contra aquellos desequilibrios ecológicos que más preocupan a la comunidad y proteger el ambiente en su territorio.

El efecto de la concurrencia será el fortalecimiento de las acciones en todo el país, la creación de nuevos y más directos mecanismos de

acción ecológica y la generación de nuevas oportunidades para la concertación con la sociedad.”⁹⁸

A juzgar por los argumentos anteriores de los legisladores federales se desprende la justificación de la descentralización de la materia relativa a la protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico. Si bien, estos motivos dieron origen a que la Federación tuviera de manera expresa la facultad para legislar en materia ambiental, también propiciaron a que las entidades federativas y municipios fueran parte de la gestión ambiental mexicana dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Es decir, en palabras de Aquilino Vázquez, la fracción XXIX - G del artículo 73 constitucional dio origen a la distribución de las competencias en materia ambiental, lo que en la práctica es una norma programática que permite que el Congreso de la Unión con su facultad exclusiva para legislar en la materia facilite la colaboración administrativa entre los tres niveles de gobierno.⁹⁹ De ahí que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente sea el ordenamiento federal que entre sus objetivos se encuentra el ejercicio de las atribuciones ambientales entre la Federación, las entidades federativas y los municipios bajo el principio de concurrencia.

Conforme a este orden de ideas, la Ciudad de México como entidad federativa, incluidas a sus demarcaciones territoriales debe colaborar administrativamente en la gestión ambiental. Función que se lleva a cabo gracias a la legislación ambiental que expide el Congreso Federal en uso de sus facultades exclusivas. Finalmente, por el tema de la presente investigación, el caso de la Ciudad de México representa un asunto especial por lo que se refiere a sus facultades dentro de la gestión ambiental, motivo por el cual lo reservamos para el siguiente capítulo de nuestra investigación.

⁹⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Legislatura LIII, Año II, Período Extraordinario, México, D.F., lunes 27 de abril de 1987, Número de Diario 7, <http://cronica.diputados.gob.mx/>, consultado el 10 de mayo de 2016 a las 14:58 horas.*

⁹⁹ Vázquez García, Aquilino. *“El Federalismo en Materia Ambiental”*. *Op. Cit.*, p. 603.

2.3. Derechos Humanos Ambientales

El 10 de junio del año 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y reformó diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este hecho significó para el constitucionalismo mexicano la apertura del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el orden jurídico del país. Lo anterior motivo a que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la Contradicción de Tesis 293/2011 determinara que las normas sobre derechos humanos de fuente convencional tienen rango constitucional. Ciertamente, el vigente artículo 1o constitucional prescribe:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución 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.

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.

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.

...”

Si bien, no todos los instrumentos internacionales de derechos humanos que establece el artículo 1o constitucional hacen referencia de manera expresa al medio ambiente, Marcos A. Orellana nos explica que el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconoció en su resolución 25/21 que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone a los Estados ciertas obligaciones tanto sustantivas como procedimentales en relación con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.¹⁰⁰ De igual modo, este autor apunta que los estándares de derechos humanos sobre el medio ambiente que se relacionan con el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, es posible clasificarlos de acuerdo a los tres derechos de acceso a la información, participación y justicia.¹⁰¹

Dicho lo anterior, es menester ocuparnos de aquellos derechos humanos reconocidos en el texto constitucional y que son parte elemental en la protección ambiental en la nación mexicana, pero sin perder de vista los aspectos convencionales.

2.3.1. El Derecho a un Ambiente Sano

Tal como expusimos en el capítulo primero, la comunidad internacional reconoce que el derecho al ambiente tiene la naturaleza jurídica de derecho humano. Frente a esto, algunos Estados pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas incorporaron en sus constituciones de manera paulatina este derecho. Nuestro país suscribió en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como "*Protocolo de San Salvador*". Este instrumento fue adoptado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la ciudad de San Salvador, el 17 de noviembre de 1988. El entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León expidió el decreto promulgatorio del

¹⁰⁰ Orellana, Marcos A. *Tipología de Instrumentos de Derecho Público Ambiental Internacional*, S.N.E., Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2014, p. 24.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 25.

Protocolo en cuestión, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de septiembre de 1998. Este instrumento tiene relevancia en cuanto proclama de manera expresa el derecho a un medio ambiente sano. En efecto, su artículo 11 establece:

“1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.”¹⁰²

Por su parte, la incorporación a la Norma Suprema del derecho a un ambiente sano se debe a la iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 4o constitucional presentada por el Diputado Guillermo Cueva Sada del Partido Verde Ecologista de México el 19 de enero de 2011. Actualmente apreciamos que el artículo 4o párrafo quinto de la Carta Magna preceptúa:

“Artículo 4o. ...

...

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.

...”

Una de las innovaciones constitucionales consiste en el reconocimiento de la responsabilidad ambiental que vincula al derecho en cuestión. Como bien afirma Edgar Alán Arroyo, la reforma del año 2011 no sólo implica la configuración jurídica del medio ambiente como derecho, sino además se constituye como un

¹⁰² Decreto Promulgatorio del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4891682&fecha=01/09/1998, consultado el 6 de junio de 2016 a las 21:15 horas.

deber para el Estado Mexicano y los ciudadanos.¹⁰³ Visto de esta manera, la ciudadanía mexicana junto con el poder público tiene el deber, -aunque agregaríamos de manera diferenciada-, de colaborar en la eficacia del derecho a un ambiente sano. Esto es así, porque el derecho humano a un ambiente sano goza de una naturaleza colectiva en el territorio nacional.

Por ese motivo, además debemos acudir al criterio de la jurisprudencia en virtud de que sustenta la investigación que nos ocupa. Es la Tesis: I.7o.A. J/7 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 32, Julio de 2016, Tomo III, Registro No. 2012127, Página 1802.

“DERECHOS HUMANOS A LA SALUD Y A UN MEDIO AMBIENTE SANO. LA EFICACIA EN EL GOCE DE SU NIVEL MÁS ALTO, IMPLICA OBLIGACIONES PARA EL ESTADO Y DEBERES PARA TODOS LOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD.

La eficacia en el goce del nivel más alto de los mencionados derechos, conlleva obligaciones para el Estado, hasta el máximo de los recursos de que disponga; sin embargo, esa finalidad no sólo impone deberes a los poderes públicos, sino también a los particulares, pues la actuación unilateral del Estado resulta insuficiente cuando no se acompaña de conductas sociales dirigidas a la consecución de los valores que subyacen tras esos derechos, lo que implica que su protección sea una responsabilidad compartida entre autoridades y gobernados. Así, el medio ambiente sano, como elemento indispensable para la conservación de la especie humana y para el disfrute de otros derechos fundamentales, tiene carácter colectivo, porque constituye un bien público cuyo disfrute o daños no sólo afectan a una persona, sino a la población en general; por esa razón, el Estado debe implementar políticas públicas que permitan

¹⁰³ Arroyo Cisneros, Edgar Alán. *El Derecho Fundamental al Medio Ambiente*, Editorial Porrúa, México, 2012, p. 181.

prevenir y mitigar la degradación ambiental, las cuales deben cumplir con estándares constitucionales y convencionales, además de contar con la participación solidaria de la comunidad, pues la salud se refiere a un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no únicamente a la ausencia de enfermedad o incapacidad de las personas.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.”

La anterior resolución judicial es de suma relevancia para nosotros por los siguientes motivos: por un lado, los juzgadores federales reconocen el principio de la responsabilidad compartida entre autoridades y gobernados en lo relativo a la protección y eficacia del goce del derecho humano a un ambiente sano, y por otro, el deber de la comunidad o de un colectivo de participar solidariamente con el Estado cuando éste implemente políticas públicas para prevenir y mitigar la degradación ambiental. En otros términos, se trata de un deber de corresponsabilidad entre el Estado y sus gobernados por lo que se refiere a la eficacia del derecho a un ambiente sano. En ese contexto, Edgar Corzo nos explica la naturaleza de este deber:

“Por estas razones, debemos concluir que la naturaleza del derecho a vivir en un medio ambiente sano es la de ser un derecho humano de cooperación, pero no una cooperación como la que debe estar presente en todos los derechos humanos, pues todos debemos cooperar a su respeto y cumplimiento, sino como una cooperación que condiciona este derecho, de manera tal que de no darse esa cooperación, sencillamente no se dará el derecho.”¹⁰⁴

¹⁰⁴ Corzo Sosa, Edgar. *“Derecho al Medio Ambiente Adecuado como Derecho Humano. Su Configuración Normativa”* en Carmona Lara, María del Carmen Aurora y Ana Laura Acuña Hernández (Coords.), *La Constitución y los Derechos Ambientales*, 1ª edición, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 746, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, p. 7.

Por tal motivo, Edgar Corzo además concluye:

“No es un simple derecho de prestación en el que el Estado está obligado a preservar y restaurar el medio ambiente porque otros sujetos también están obligados a preservar y restaurar, sólo que en una dimensión diferente a la del Estado. Los individuos, en consecuencia, tienen que preservar el medio ambiente, los grupos o colectividad de personas, igualmente, deben preservarlo o restaurarlo, así que caracterizar el derecho a vivir en un ambiente sano sólo como un derecho de prestación no es suficiente.”¹⁰⁵

Así es dable llegar a la conclusión de que no es suficiente que el texto constitucional proclame el derecho a un ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona, sino además es fundamental que el Estado Mexicano, así como sus gobernados actúen desde la óptica de la responsabilidad compartida en la eficacia del derecho en comento. Es decir, la eficacia del párrafo quinto del artículo 4o constitucional dependerá tanto de las obligaciones gubernamentales como de los deberes ciudadanos.

2.3.2. El Acceso a la Información Pública Ambiental

Partimos de la premisa que desde el 10 de diciembre de 1948 cuando la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos en su resolución 217 A (III), se reconoció la importancia del derecho a la libertad de opinión y de expresión y su vinculación con el derecho de investigar y recibir información. Efectivamente, su artículo 19 proclama:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de

¹⁰⁵ *Idem*

difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”¹⁰⁶

De modo semejante debemos acudir al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En principio, la Convención Americana sobre Derechos Humanos obliga al Estado Mexicano respecto al acceso a la información. Recordemos que este instrumento internacional lo adoptó la Organización de los Estados Americanos en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. El entonces Presidente José López Portillo expidió el decreto por el que se promulgó la Convención, siendo su publicación el 7 de mayo de 1981 en el Diario Oficial de la Federación. Tal como apreciamos, el artículo 13 del instrumento en mención establece:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

...”¹⁰⁷

En segundo término, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, Estados Unidos, el 16 de diciembre de 1966 es fuente convencional para México en materia de información. Este instrumento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981 por virtud del decreto del mismo Presidente José López Portillo. En efecto, su artículo 19 señala:

¹⁰⁶ *Declaración Universal de Derechos Humanos*, <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, consultado el 6 de junio de 2016 a las 12:41 horas.

¹⁰⁷ *Decreto de Promulgación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4645612&fecha=07/05/1981, consultado el 6 de junio de 2016 a las 22:00 horas.

“2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesaria para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”¹⁰⁸

Lo anterior nos permite deducir que México se encuentra obligado a permitir el acceso libre a la información a sus gobernados con las restricciones que en su caso imponga la misma legislación. En esa tesitura, el reconocimiento del derecho humano a la información se justifica porque en cualquier Estado democrático también los actos del poder público deben ser transparentes. Por la misma razón, en el *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional* leemos:

“El derecho a la información también reconoce el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de interés público, por lo que es obligación de todo Estado democrático no obstaculizar o restringir el ejercicio de ese derecho, así como es su responsabilidad facilitar el acceso a la información en poder de las distintas instituciones públicas. Ésta es una modalidad clave mediante la cual se cumple el derecho a la información.”¹⁰⁹

¹⁰⁸ Decreto de Promulgación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4649138&fecha=20/05/1981, consultado el 6 de junio de 2016 a las 22:50 horas.

¹⁰⁹ Ferrer, Mac-Gregor Eduardo et al. (Coords.), *Op. Cit.*, p. 342.

Por ende, nuestro texto constitucional recoge la idea anterior así:

“Artículo 6o. (...). El derecho a la información será garantizado por el Estado.

...”

De manera que el precepto constitucional en comento en realidad reconoce a los ciudadanos el derecho humano al acceso a la información pública, la cual también comprende a toda aquella relativa al medio ambiente en México. Históricamente en el año 1986, el Gobierno Federal en un primer intento difundió a la sociedad mexicana la situación que guardaba el medio ambiente en nuestro país por conducto de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología con la publicación del documento Estado del medio ambiente en México.¹¹⁰

Por otra parte, según el mismo artículo 6o constitucional para acceder a la información ambiental entendida ésta como pública en virtud de que es generada por las autoridades competentes y/o entes públicos con atribuciones relacionadas con la gestión ambiental, debemos sujetarnos a unos principios y bases que establece el texto constitucional. En efecto, éstos son:

“A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos

¹¹⁰ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), *Op. Cit.*, p. 410.

o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

...”

Visto de esa manera, el derecho al acceso a la información ambiental también conlleva a la obligación del poder público, como son las autoridades administrativas o los legisladores de poner a disposición de la sociedad mexicana la información ambiental cuando ésta sea solicitada. Empero, este derecho no se ejerce de manera absoluta pues tiene limitaciones constitucionales que hacen que la información ambiental se pueda clasificar como restringida cuando su divulgación afecte el interés público o la seguridad nacional; o bien la información contenga datos confidenciales.

En resumidas cuentas, lo que nos interesa es que el artículo 6o constitucional en relación con el 4o comprende a uno de los tres derechos de acceso que se reconocieron en el ámbito del Derecho Internacional Ambiental. De igual manera, tanto en las fuentes convencionales la información sobre el medio ambiente representa para nosotros el requisito *sine qua non* para participar de manera significativa en la protección ambiental en México. De ahí que la información pública también comprenda a toda aquella que verse sobre el medio ambiente y que su acceso a ella por los gobernados constituya un derecho humano consagrado en la Constitución Política Federal.

2.3.3. La Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental

Por ser la gestión ambiental primigeniamente una atribución o cometido del Estado Mexicano, implica que ésta sea ejercida por el poder público. Esta situación se vincula con el principio de la soberanía contemplado en el artículo 39 constitucional: *“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. (...)”* En ese sentido, Raúl Brañes nos explica que la participación de la ciudadanía en la gestión del medio ambiente también debe analizarse con el régimen de democracia representativa previsto en los artículos 40 y 41 de la Constitución Política Federal.¹¹¹ Por lo que de acuerdo a estas previsiones y en concreto con el principio de la soberanía, Ignacio Burgoa acertadamente nos ilustra:

“Fácilmente se desprende del contenido de esta prevención, que su primera parte alude a la radicación popular de la soberanía, principalmente cuando emplea los adverbios esencial y originariamente. El primero de ellos implica que la soberanía es consustancial y concomitante al pueblo, o sea, que éste tiene como atributo de esencia el ser soberano. Por otra parte, la palabra “originariamente” significa que es el pueblo quien en principio es la fuente de la soberanía, su único sujeto o dueño, pero que, en atención a circunstancias de índole práctica, no puede desempeñarla por sí mismo, en cuya virtud delega su ejercicio en órganos por él creados expresamente en el derecho fundamental o Constitución, los cuales despliegan el poder soberano popular en forma derivada.”¹¹²

¹¹¹ Brañes, Raúl. *Op. Cit.*, p. 165.

¹¹² Burgoa O., Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª edición, Editorial Porrúa, México, 2010, p. 264.

Al mismo tiempo, Ignacio Burgoa establece que la interpretación anterior del principio de la soberanía debemos armonizarla con el contenido del artículo 41 constitucional.¹¹³ Efectivamente éste preceptúa:

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...”

Por consiguiente, es posible deducir que los gobernados delegamos la gestión ambiental a los Poderes de la Unión, según su ámbito competencial y también a las entidades federativas incluida la Ciudad de México según advertimos del artículo 41 constitucional. En este contexto es como los ciudadanos desde la óptica de la democracia representativa somos parte de la gestión ambiental. Empero, recordemos que en la Tesis Jurisprudencial I.7o.A. J/7 (10a.) apreciamos que el Poder Judicial Federal resolvió que la protección ambiental si bien corresponde a una obligación del Estado Mexicano, también involucra conductas por parte de la ciudadanía encaminadas a participar de manera conjunta. Situación que encuentra eco en la participación pública, social o ciudadana como comúnmente se le conoce.

Ahora bien, en la Declaración Universal de Derechos Humanos se vislumbró el reconocimiento de la participación ciudadana en los asuntos públicos de los Estados. Así se desprende de su artículo 21:

¹¹³ *Idem*

“1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

...”

Bajo esa tesis, como fuente convencional para el orden jurídico mexicano en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 23 denominado Derechos Políticos prescribe:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

...”

Lo anterior se complementa con el contenido del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

...”

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.”

Lo cual significa que nuestro país al haber suscrito los dos instrumentos internacionales antes descritos, las disposiciones de éstos son vinculantes y como consecuencia de observancia obligatoria para el Estado Mexicano en lo que se refiere a la participación ciudadana en los asuntos públicos. De manera similar como ocurre con el acceso a la información ambiental, la participación de los ciudadanos en funciones públicas es fundamental en todo Estado democrático contemporáneo y además goza de la naturaleza de ser un derecho humano.

Por otro lado, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26 en el marco del Sistema de Planeación Democrática advertimos que la Ley Fundamental establece de manera expresa a la participación ciudadana. Conviene acudir a su contenido:

“Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación,

instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

...”

Frente a lo anterior, advertimos la obligación del Gobierno Federal de implementar a la consulta como mecanismo de participación ciudadana en asuntos públicos. Lo relevante de ello radica en que la materia ambiental históricamente representa un interés público en México. Ciertamente los antecedentes de la configuración jurídica de la llamada consulta popular tuvo su origen cuando el 7 de diciembre de 1982 el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado presentó una iniciativa a la Cámara de Diputados para reformar y adicionar diversos artículos de la Constitución Política Federal, entre ellos el 26. Por tal motivo, la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988* publicado el 31 de mayo de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, fue resultado de la participación social por medio de los foros de consulta popular, en donde el tema ecológico estuvo presente.

De igual forma, el Ejecutivo Federal decretó el entonces *Programa Nacional de Ecología 1984-1988* donde se justificó la participación ciudadana en la materia ecológica como así se le denominaba. Así se desprende en la parte introductoria del Programa en cuestión:

“La ecología tiene un carácter intersectorial. Cada uno de los sectores, público, privado y social, realizan gestión ambiental. Se requiere de la formación de una conciencia social en materia ecológica, en la cual cada ciudadano sea partícipe y responsable de

la solución de la problemática medio ambiental. En este programa todos ellos encontrarán los lineamientos que el Estado fija para la gestión ambiental, de acuerdo con sus atribuciones constitucionales como rector del desarrollo económico y social.”¹¹⁴

Así de acuerdo al Programa Nacional de Ecología de la década de los años ochenta los foros de consulta popular eran órganos destinados a recoger las opiniones y propuestas de todos los sectores de la sociedad para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo. Entre las prioridades del país se encontraba la materia ecológica de donde en los foros de consulta popular se discutieron los temas de flora y fauna silvestre; parques y reservas; manejo ecológico del agua; restauración ecológica, y contaminación.¹¹⁵

En virtud de lo descrito, consideramos que el Sistema Nacional de Planeación Democrática también es un mecanismo o instancia de participación ciudadana en materia ambiental donde los organismos e integrantes de los sectores social y privado pueden colaborar con los tres órdenes de gobierno en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo a través de la consulta popular. De ahí que el artículo 26 constitucional nos remita a la Ley de Planeación, ordenamiento publicado el 5 de enero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación. En este orden de ideas, en el artículo 3o de la Ley de Planeación apreciamos que en la definición de la planeación nacional del desarrollo se encuentran contempladas como atribuciones del Poder Ejecutivo Federal las materias de protección al ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos naturales:

“Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la

¹¹⁴ *Antología de la Planeación en México: Turismo, Comunicaciones y Transportes, Ecología (1984-1988)*, Tomo 13, 2ª edición, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 386.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 387.

actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

(...)"

Del examen anterior nos permite llegar a la conclusión de que el artículo 26 constitucional en relación con el 4o en su párrafo quinto es el fundamento jurídico en lo que concierne a la participación ciudadana en asuntos ambientales. De ahí que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales constituyera al Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable; el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas; el Consejo Nacional Forestal; o el Consejo Consultivo del Agua como mecanismos de participación ciudadana.¹¹⁶ La justificación de ello responde a que la problemática ambiental ocupa un lugar relevante en la agenda pública. En otras palabras, la variable ambiental es un componente de los ejes que conforman al desarrollo económico y social en México, en donde la participación ciudadana es elemental como debe ser en un Estado democrático.

2.3.4. El Acceso a la Justicia Ambiental

Hasta ahora hemos abordado los derechos de acceso a la información y participación ciudadana en asuntos ambientales. Recordemos que en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 estos dos derechos junto con el acceso a la justicia conforman los tres pilares del Principio 10 a nivel internacional. Si bien en nuestro orden jurídico es el juicio de amparo el mecanismo jurisdiccional que protege los derechos humanos relacionados con el medio ambiente, resulta necesario destacar que en la Constitución de la República se ha incorporado *ex profeso* dos mecanismos para acceder a la justicia ambiental, tal es el caso de las

¹¹⁶ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). *Op. Cit.*, p. 420.

acciones colectivas y el régimen de responsabilidad ambiental. Por ende es menester exponer ambos en virtud de que el acceso a la justicia es fundamental en la protección ambiental.

A. Las Acciones Colectivas

El artículo 17 constitucional contempla el derecho humano que tenemos los gobernados respecto a la administración de justicia. Este precepto es la base constitucional que fundamenta la existencia de tribunales en el orden jurídico mexicano con la función de administrar justicia de manera expedita, pronta, gratuita, completa e imparcial. Asimismo, este precepto ha sido sujeto a diversas reformas que le dieron su contenido vigente. La que nos interesa ocurrió en el año 2010 mediante la cual se agregó al artículo 17 un tercer párrafo para incorporar de manera expresa a las acciones colectivas. En términos generales, estas acciones existen para proteger derechos de naturaleza colectiva o difusa, entre ellos el derecho al medio ambiente.

En efecto, la reforma constitucional que adicionó a la Ley Fundamental las acciones colectivas se publicó mediante decreto el 29 de julio de 2010 en el Diario Oficial de la Federación. Este hecho tiene como antecedente a la iniciativa presentada el 15 de diciembre de 2009 por el entonces Senador Jesús Murillo Karam del Partido Revolucionario Institucional. Así, el vigente artículo 17 en su párrafo tercero prescribe:

“Artículo 17. ...

...

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.

...”

De manera breve, las acciones colectivas son la figura procesal a través de la cual es posible acceder a la justicia ambiental en México. Acertadamente Armando Cruz Espinosa define de una manera sencilla: “(...), *las acciones colectivas son identificadas como instrumentos jurisdiccionales rediseñados y ajustadas para la solución de conflictos, donde se involucran derechos colectivos, difusos o de individuales incidencia colectiva.*”¹¹⁷

Por su parte, el Congreso de la Unión por decreto publicado el 30 de agosto de 2011 en el Diario Oficial de la Federación agregó el apartado correspondiente al Código Federal de Procedimientos Civiles por el cual se da cumplimiento al mandato constitucional de regular las acciones colectivas en la legislación secundaria. En ese sentido, el mismo Armando Cruz nos plantea otra definición que se ajusta al ordenamiento federal:

*“(...), puedo entender a las acciones colectivas como los medios jurisdiccionales para la solución de conflictos que afectan derechos de naturaleza difusa, colectiva o individual homogénea. El fin u objeto de esas acciones es la reparación de daño causado o la vinculación a hacer o dejar de hacer determinadas conductas para evitar ese daño, mediante un fallo que vinculará a todo ese colectivo.”*¹¹⁸

En resumidas cuentas, uno de los fines de las acciones colectivas es la reparación del daño, entre ellos el ambiental. De ello resulta necesario admitir que el artículo 17 constitucional consagra el derecho humano al acceso a la justicia ambiental mediante la figura procesal de las acciones colectivas. Con lo cual nuestra Norma Suprema cumple de algún modo con el espíritu del Principio 10 de la Declaración de Río.

¹¹⁷ Cruz Espinosa, Armando. “Las Acciones Colectivas en México” en Castillo González, Leonel y Jaime Murillo Morales (Coords.). *Acciones Colectivas: Reflexiones desde la Judicatura*, 1ª edición, Consejo de la Judicatura Federal, México, 2013, p. 128.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 130.

B. La Responsabilidad Ambiental

El siguiente mecanismo de acceso a la justicia tiene que ver con la responsabilidad en que incurre todo aquel que provoca deterioro o daño al medio ambiente en el territorio nacional. En esa tesitura, no debemos perder de vista que la Declaración de Río de 1992 en su Principio 13 establece el deber de los Estados de desarrollar legislación nacional relativa a la responsabilidad y a la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. A decir verdad, el proceso de incorporación al texto constitucional de la figura de la responsabilidad ambiental fue también resultado de la aprobación de la iniciativa presentada por el Diputado Guillermo Cueva Sada del Partido Verde Ecologista de México en el año 2011. Como resultado, el derecho humano a un medio ambiente sano se encuentra acompañado de la responsabilidad como consecuencia jurídica en caso de daño y deterioro al ambiente. Ciertamente, el artículo 4o constitucional, párrafo quinto establece:

“Artículo 4o. ...

...

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.

...”

Como advertimos, se trata de una novedad en lo que se refiere a la administración de justicia ambiental en México. Puesto que la materia ambiental involucra a derechos colectivos y difusos, este régimen de responsabilidad es una figura jurídica independiente como acontece en la sede civil, penal y administrativa. Conforme a este orden de ideas, Gabriel Calvillo nos da una interpretación del párrafo quinto del artículo 4o constitucional:

“Este último precepto es el basamento constitucional del nuevo sistema de justicia ambiental que tiene por objeto la resolución de los conflictos sociales que se suscitan a causa de las conductas que generan un detrimento en los elementos y recursos naturales, así como en los servicios que éstos proveen.”¹¹⁹

De igual modo, Gabriel Calvillo acentúa:

“Se trata un precepto trascendental para abordar integralmente la fuente histórica de todo el sistema de derecho ambiental nacional. No podríamos entender las normas constitucionales, administrativas y penales, ni las instituciones ambientales de gestión y de protección que hoy tenemos sin atender a los reclamos históricos por el daño y el deterioro ocasionado al entorno, lo que da cuenta de la importancia del conjunto de normas y reglas que constituyen el nuevo régimen de responsabilidad ambiental.”¹²⁰

A su vez, el párrafo quinto del artículo 4o constitucional remite a la legislación secundaria donde advertimos las bases de lo que se debe entender por daño ambiental. Este ordenamiento es la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2013. Tal como expusimos en el capítulo primero de la presente investigación, la definición jurídica de daño ambiental prevista en esta Ley también establece a los elementos constitutivos del medio ambiente.

A grandes rasgos, el ordenamiento federal en comento regula el procedimiento judicial de responsabilidad ambiental. Su artículo 1o nos confirma que este régimen de responsabilidad es una figura jurídica independiente:

¹¹⁹ Calvillo, Gabriel. *“La Inaplicación del Régimen Constitucional de Responsabilidad por Daño Ambiental en el Acto Administrativo como Violación de los Derechos Humanos”* en Carmona Lara, María del Carmen Aurora y Ana Laura Acuña Hernández (Coords.). *Op. Cit.*, pp. 231.

¹²⁰ *Ibidem*, pp. 231 y 232.

“Artículo 1o. ...

...

El régimen de responsabilidad ambiental reconoce que el daño ocasionado al ambiente es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales. Reconoce que el desarrollo nacional sustentable debe considerar los valores económicos, sociales y ambientales.

El proceso judicial previsto en el presente Título se dirigirá a determinar la responsabilidad ambiental, sin menoscabo de los procesos para determinar otras formas de responsabilidad que procedan en términos patrimoniales, administrativos o penales.”

Lo cual apunta hacia la conclusión de que el Estado Mexicano con el establecimiento constitucional no sólo de las acciones colectivas, sino también del régimen de responsabilidad en materia ambiental asumió uno de los compromisos que se derivan de los derechos de acceso contemplados en el Principio 10 de la Declaración de Río. Además, la administración de justicia guarda estrecha relación con la tutela ambiental como uno de los deberes de los Estados democráticos de la Organización de las Naciones Unidas.

2.4. La Participación Social en la Legislación Federal

Una parte fundamental en el marco jurídico para la protección ambiental son aquellos ordenamientos del orden federal. Estos tienen su fundamento en la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional como expusimos en párrafos anteriores; en otras palabras, la protección al ambiente y la preservación y la restauración del equilibrio ecológico en el territorio nacional. La legislación que ha expedido el Congreso de la Unión en función de las competencias que le otorga la Constitución Política Federal representa un gran sector normativo. Empero, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente funciona como una

ley marco, la cual a lo largo de sus preceptos abarca al ambiente de manera universal. A su vez, como ejemplo, el sector ambiental federal se compone por la Ley General de Cambio Climático; la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental; la Ley General de Vida Silvestre; la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; la Ley de Aguas Nacionales; la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

En adición, conviene subrayar que existen otros ordenamientos que contienen disposiciones con relación a la protección al ambiente, la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Tal es el caso de la Ley General de Salud; el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Civiles; y la Ley de Hidrocarburos. Ahora bien, nos avocaremos a exponer la forma en la cual se encuentra regulada la participación social en la legislación secundaria, tomando como ejemplo a tres ordenamientos. Para ello justificamos nuestro análisis con el aforismo de Raúl Brañes: *“La participación social es considerada universalmente como un requisito sine qua non de toda gestión ambiental apropiada.”*¹²¹

A. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Sus antecedentes se remontan en primer lugar a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación de 1971. La estructura de este ordenamiento era de 33 artículos. En términos generales, su objeto se circunscribía a prevenir y controlar la contaminación del aire, del agua y de los suelos. Por su parte, el 11 de enero de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Protección al Ambiente, la cual abrogó a la antes descrita. Este ordenamiento se integraba por 78 artículos, entre los cuales se contemplaba a la inspección y vigilancia, la acción popular y los delitos. En síntesis, ninguno de estos ordenamientos previeron a la participación ciudadana en la gestión del medio ambiente. Consideramos que en cierto modo fue a causa de que en la década de los años setenta y los principios de los ochenta todavía no

¹²¹ Brañes, Raúl. *Op. Cit.*, p. 165.

se consolidaba en la Constitución Política de la República a la participación ciudadana en el contexto del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Pese a todo, seis años después, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado promulga la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuya publicación fue el 28 de enero de 1988 en el Diario Oficial de la Federación. En esencia, una de las atribuciones que otorgó este ordenamiento a la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, era el relativo a la concertación de acciones con los sectores social y privado, según el artículo 8o, fracción XVIII. Igualmente, esta dependencia tenía como atribución la coordinación con el anterior Departamento del Distrito Federal en cuanto a la promoción y fomento de la participación ciudadana en las distintas acciones y programas para preservar y restaurar los ecosistemas y para proteger el ambiente, de acuerdo con el artículo 9o, apartado C, fracción V. Por su parte, también la LGEEPA preveía la existencia de la Comisión Nacional de Ecología que debía fungir como instancia para promover la concertación entre la sociedad y el Estado en materia ambiental de conformidad con el artículo 12. En resumidas cuentas, además se reservó en el ordenamiento en cuestión, el Título Quinto en un Capítulo Único denominado Participación Social. En los artículos 157, 158 y 159 se definió el deber del Gobierno Federal para promover la participación y la responsabilidad de la sociedad en la formulación de la política ecológica. Se incorporaron como mecanismos de participación a la consulta en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática y a los convenios de concertación con fines de protección ambiental.

Empero, el año 1996 representó un acontecimiento histórico en virtud de que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fue sujeta a una reforma que la modificó notablemente. De acuerdo al Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de la Legislatura LVI, en su diario número 13, de fecha martes 15 de octubre de 1996, advertimos los motivos de la iniciativa de decreto. En efecto, en palabras del Diputado José Carmen Soto Correa en su carácter de

integrante de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados:

“Las reformas, adiciones y derogaciones que se proponen, son producto de las consideraciones, recomendaciones e inquietudes que fueron propuestas por los diversos sectores de la sociedad durante la consulta nacional sobre legislación ambiental, convocada en el año de 1995, por las citadas comisiones de Ecología y Medio Ambiente de las cámaras de Diputados y Senadores, con la estrecha cooperación del Poder Ejecutivo Federal y de los congresos de los estados de la Federación. A través de dicha consulta se recibió un gran número de trabajos, en los que se expresaron variadas preocupaciones y propuestas respecto de la legislación nacional en materia ambiental de parte de organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, universidades, agrupaciones de productores, cámaras empresariales, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, congresos estatales y representaciones de organismos cívicos internacionales, mismas que en su esencia han sido tomadas como base para la elaboración de las reformas propuestas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA).”¹²²

Como se desprende de los motivos anteriores, la sociedad civil fue parte de aquella consulta nacional sobre legislación ambiental del año 1995. Desde académicos hasta empresarios mostraron interés por participar en las modificaciones de la ley marco en materia ambiental. Ciertamente, uno de los ejes de la reforma giró precisamente en torno a la inclusión de la participación

¹²² *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos correspondiente al Primer Período de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio, Legislatura LVI, México, D.F., martes 15 de octubre de 1996, Número de Diario 13., <http://cronica.diputados.gob.mx/>, consultado el 15 de junio de 2016 a las 20: 30 horas.*

ciudadana en la gestión ambiental nacional. Así, lo apreciamos en la misma iniciativa:

“La expedición, en 1988, de la LGEEPA significó un paso importante en el desarrollo de la legislación ambiental en México. El conjunto de figuras jurídicas que se reunieron en ese ordenamiento hizo posibles importantes avances en la gestión ambiental en una esfera jurídica especialmente dinámica. Sin embargo, la experiencia acumulada en casi ocho años de vigencia de la LGEEPA, así como las nuevas demandas de la sociedad hacen necesario incorporar en dicho ordenamiento diversas modificaciones, algunas de las cuales constituyen verdaderas innovaciones, orientadas a los siguientes propósitos: Establecer un proceso de descentralización ordenado, efectivo y gradual de la administración, ejecución y vigilancia ambiental en favor de las autoridades locales; Ampliar los márgenes legales de participación ciudadana en la gestión ambiental, a través de mecanismos como la denuncia popular, el acceso a la información ambiental y la posibilidad de impugnar por medios jurídicos los actos que dañen al ambiente en contravención de la normatividad vigente; Reducir los márgenes de discrecionalidad de la autoridad, a fin de ampliar la seguridad jurídica de la ciudadanía en materia ambiental;”¹²³

Por esa razón, actualmente la LGEEPA en su artículo 1o, fracciones VII y IX señala que sus disposiciones tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases, entre otras cosas, para garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; y el establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación

¹²³ *Ibidem.*

entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental.

Estas bases las observamos de manera expresa en el Título Quinto denominado Participación Social e Información Ambiental, comprendidos de los artículos 157 al 159. Resulta de nuestro interés el numeral 158 en su fracción I, en donde se establece que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales debe convocar en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática a la ciudadanía en general para que manifieste su opinión y propuestas; lo cual muestra que entonces el estándar constitucional de la participación ciudadana en la gestión ambiental lo representa el artículo 26 de la Ley Fundamental, tal como lo expusimos en párrafos anteriores.

Conforme a ese orden de ideas, de acuerdo a Carmen Carmona Lara, una experiencia de participación ciudadana en la toma de decisiones en el sector ambiental se dio con el auspicio de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en la administración del entonces Presidente Vicente Fox Quesada. Efectivamente, esta jurista nos relata:

“Para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales para el período 2001-2006. El proceso de integración del PND incluyó amplias consultas con la sociedad a través de nueve foros nacionales de consulta ciudadana en los que se abordaron temas para esta institución de gran importancia como: biodiversidad, deforestación, contaminación, desertificación y degradación de suelos, además del macrotema sobre desarrollo sustentable.”¹²⁴

Adicionalmente apunta algunos datos específicos donde la ciudadanía mostró su preocupación en aquella época:

¹²⁴ Carmona Lara, María del Carmen. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente: Comentarios y Concordancias*, 1ª edición, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 125, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 654.

“Así, se procesaron y analizaron 6, 213 participaciones de ciudadanos vía internet, donde se plantearon diversas propuestas, predominando las relacionadas con la basura urbana, rellenos sanitarios, limpieza de lagos y ríos, áreas naturales protegidas, cuidado de los bosques, aire, agua y aplicación de la legislación ambiental.”¹²⁵

Después de todo, la participación social en la gestión ambiental se encuentra prevista de manera dispersa en la LGEEPA:

CUADRO NÚMERO 3
LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE¹²⁶

Asuntos	Fundamento
<i>Los Principios de la Política Ambiental Nacional</i>	<i>Artículo 15, fracciones III, IX, X, XIII y XV.</i>
<i>La Planeación Ambiental</i>	<i>Artículo 18.</i>
<i>La Evaluación de Impacto Ambiental</i>	<i>Artículo 34.</i>
<i>Investigación y Educación Ecológicas</i>	<i>Artículo 41.</i>
<i>Establecimiento y Desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas</i>	<i>Artículos 47, 66, fracción III, 67 y 78.</i>
<i>Preservación y Aprovechamiento Sustentable de la Flora y Fauna Silvestre</i>	<i>Artículo 79, fracción VI.</i>

¹²⁵ *Idem*

¹²⁶ Quintana Valtierra, Jesús. *Derecho Ambiental Mexicano: Lineamientos Generales*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2005, pp. 89 y 90.

<i>Protección de los Ecosistemas Acuáticos</i>	<i>Artículo 96.</i>
<i>Contaminación del Agua y los Sistemas Acuáticos</i>	<i>Artículo 117, fracciones II y V.</i>
<i>Contaminación del Suelo</i>	<i>Artículo 134, fracción I.</i>

B. Ley General de Cambio Climático

En segundo término, no debemos perder de vista al cambio climático, el cual expusimos en el primer capítulo de nuestro trabajo en relación con el problema urbano-ambiental. En ese tenor, el 25 de marzo de 2010 el Senador Alberto Cárdenas Jiménez del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó ante la Cámara de Senadores la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Cambio Climático. En su exposición de motivos propuso como mecanismo de participación ciudadana al Consejo de Cambio Climático. Conviene citarlo:

“El Consejo de Cambio Climático. Será el órgano permanente de consulta y evaluación del Sistema; el cual estará integrado por miembros de la sociedad civil, organismos privados y académicos. También señala la forma de elección del presidente y el secretario y las atribuciones del mismo; entre las cuales se encuentran recomendaciones de políticas, estrategias y metas para la mitigación y adaptación al cambio climático; la evaluación y seguimiento a las acciones y sus impactos y llevar a cabo las consultas públicas que deriven de los acuerdos de la Comisión.”¹²⁷

¹²⁷ Proceso Legislativo del Decreto por el que se expide la Ley General de Cambio Climático, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/243_DOF_06jun12.pdf, consultado el 17 de junio de 2016 a las 21: 23 horas.

En suma, la iniciativa de Ley del Senador Alberto Cárdenas fue aprobada y como consecuencia fue promulgada por el Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, siendo publicada el 6 de junio de 2012 en el Diario Oficial de la Federación. Efectivamente, el ordenamiento en comento prevé al Consejo de Cambio Climático según se desprende de sus artículos 51 al 58. De igual manera, de conformidad con su artículo 2o, fracción VI, la Ley tiene como objeto el establecer las bases para la concertación con la sociedad. De ahí que el Título Séptimo lo dedique a la transparencia y acceso a la información comprendida en sus artículos 106, 107 y 108. Mientras que el Título Octavo contempla a la participación social en los artículos 109 y 110.

Cabe destacar que el Consejo de Cambio Climático como instancia de participación ciudadana coadyuvo en la elaboración de la *Estrategia Nacional de Cambio Climático*, según apreciamos su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 2013.

C. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

Finalmente, en relación con el régimen de responsabilidad ambiental abordaremos a la ley secundaria en la materia. En ese contexto, el 25 de agosto de 2010 el Senador Arturo Escobar y Vega del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Una de las innovaciones de esta iniciativa giró en torno a determinar que la reparación del daño ambiental no es compatible con el sistema de responsabilidad del derecho civil. Así, lo advertimos en la exposición de motivos:

“La reparación del daño ambiental no puede ser abordada por el sistema de responsabilidad civil ordinario, que resulta para ello ineficaz e insuficiente.

El daño ambiental es un daño social y difuso dado a que recae sobre bienes que son objeto de interés general y colectivo, y que puede o no concretarse sobre derechos individuales. Puede considerarse como un daño público, teniendo en cuenta que muchos de los bienes con carácter ambiental cumplen una función social. En contraste, el daño civil o privado, con el que la normatividad vigente incorrectamente pretende asociar al daño ambiental, siempre ha de ser individualizado, atribuido en detrimento de una persona en lo particular, lo que resulta incompatible con la naturaleza de los bienes ambientales.”¹²⁸

De lo anterior es de observarse que la naturaleza colectiva del daño ambiental prevalece sobre derechos de corte individualista. Por su parte, un aspecto interesante para nosotros también contenido en la iniciativa en cuestión es el relativo a la participación ciudadana. En concreto, la legitimación de las organizaciones no gubernamentales para actuar en representación de la sociedad en el proceso federal de responsabilidad ambiental:

“La Ley propuesta legitima a personas jurídicas públicas, tanto federales como estatales, a efecto de que funjan como instituciones intermedias para actuar en representación de la sociedad afectada por los daños ocasionados al ambiente. La función estatal protectora de los intereses ambientales no desaparece, sino se ve reforzada.

Por lo que hace a las personas jurídicas o morales sin fines de lucro, cuyo objeto es la protección ambiental (ONG's ambientalistas), se

¹²⁸ *Proceso Legislativo del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley General de Vida Silvestre, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, de la Ley de Aguas Nacionales, del Código Penal Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley General de Bienes Nacionales, http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/065_DOF_07jun13.pdf, consultado el 19 de junio de 2016 a las 15:02 horas.*

reconoce la gran importancia de su intervención en el proceso judicial.

La iniciativa prevé ciertos requisitos que deben cubrir las denominadas ONGS.”¹²⁹

A pesar de que no se trata de una participación similar a la prevista con la planeación democrática a nivel federal, lo que sí es acertado es que con la representación de las organizaciones no gubernamentales también involucra una participación ciudadana en la aplicación de la normatividad ambiental. En ese sentido, lo anterior quedó incorporado en el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de junio de 2013. El contenido de éste precepto ahora reconoce la legitimación activa de las organizaciones de la sociedad civil para representar en el proceso judicial a los habitantes de las comunidades adyacentes en donde se haya provocado un daño ambiental:

*“**Artículo 28.** Se reconoce derecho e interés legítimo para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, el pago de la Sanción Económica, así como las prestaciones a las que se refiere el presente Título a:*

I. Las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente;

II. Las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general, o de alguno de sus elementos, cuando actúen en representación de algún habitante de las comunidades previstas en la fracción I;

...

¹²⁹ *Idem*

...

Las personas morales referidas en la fracción II de este artículo, deberán acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente. Asimismo deberán cumplir por los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los legitimados en las fracciones I y II tendrán además derecho e interés legítimo para reclamar el pago de las erogaciones que hayan hecho para acreditar la responsabilidad ambiental.”

Por otra parte, la misma Ley Federal de Responsabilidad Ambiental en su artículo 7o, establece la posibilidad de que cualquier persona interesada, organización social y empresarial presente proyectos de normas oficiales mexicanas a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Estos proyectos deberán tener relación con los parámetros para determinar la existencia de un daño ambiental. Así, lo apreciamos:

*“**Artículo 7o.** A efecto de otorgar certidumbre e inducir a los agentes económicos a asumir los costos de los daños ocasionados al ambiente, la Secretaría deberá emitir paulatinamente normas oficiales mexicanas, que tengan por objeto establecer caso por caso y atendiendo la Ley de la materia, las cantidades mínimas de deterioro, pérdida, cambio, menoscabo, afectación, modificación y contaminación, necesarias para considerarlos como adversos y dañosos. Para ello, se garantizará que dichas cantidades sean significativas y se consideren, entre otros criterios, el de la capacidad de regeneración de los elementos naturales.*

...

Las personas y las organizaciones sociales y empresariales interesadas, podrán presentar a la Secretaría propuestas de las normas oficiales mexicanas a las que hace referencia el presente artículo, en términos del procedimiento previsto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.”

En síntesis, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental también contiene disposiciones que vinculan a la ciudadanía a participar en la gestión del medio ambiente. Por un lado, mediante la representación de las organizaciones no gubernamentales con objeto social relacionado con la protección ambiental, y por otro, por medio de la presentación de propuestas y proyectos a la autoridad administrativa federal en lo relativo a la normalización.

2.5. Los Tratados Ambientales y la Participación Ciudadana

Los instrumentos internacionales en los que el Estado Mexicano es parte, son elementales en el orden jurídico nacional. Entre éstos se encuentran aquellos que surgieron en los diversos foros, debates y trabajos en el seno del Derecho Internacional Ambiental. De ahí que en el Seminario *“Medio Ambiente: Reflexiones desde la Ciencia y el Derecho”* del año 2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en voz de su Presidente, destacara la importancia de la obligación que tienen los juzgadores para aplicar los principios constitucionales y los establecidos en los tratados internacionales para garantizar, entre otras cosas, la protección efectiva del derecho a un medio ambiente sano.¹³⁰ En esa tesitura, la Constitución Política Federal en su artículo 133 prescribe:

“Artículo 133. *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la*

¹³⁰ Comunicado No. 101/2015, “El Ministro Presidente hace un llamado a los Juzgadores Federales a aplicar la Constitución y los Tratados en la Protección del Medio Ambiente”, <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=3103>, consultado el día 5 de junio de 2015 a las 15:30 horas.

República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”

Sobre el particular, de acuerdo al criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptado en la Tesis Aislada P. IX/2007, establece que, los tratados internacionales son parte integrante de la Ley Suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Por su parte, en el mismo sentido, César Nava nos dice: *“Los tratados ambientales celebrados forman parte del ordenamiento jurídico nacional y son de observancia obligada para el Estado mexicano, si bien están por debajo de la Constitución, jerárquicamente hablando.”*¹³¹

Pues bien lo que ahora nos interesa es saber que los tratados internacionales en materia ambiental pertenecen al orden jurídico mexicano si atendemos a la interpretación del Máximo Tribunal que realizó del artículo 133 constitucional. De igual manera, es preciso conocer de manera breve el procedimiento para la celebración de los tratados ambientales. En esa tesitura, César Nava señala:

“En materia ambiental, se parte de la idea de que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales intervenir en foros internacionales ambientales, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en la materia, según se establece en el artículo 32 bis, fracción IX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, corresponde a la cancillería mexicana intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte,

¹³¹ Nava Escudero, César. *Estudios Ambientales. Op. Cit.*, p. 142.

como lo señala el artículo 28, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.”¹³²

Lo anterior dio como resultado que México celebrara la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; el Convenio sobre la Diversidad Biológica; el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN); el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono; el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación; el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes; entre otros instrumentos internacionales. De igual modo con los ordenamientos federales, es preciso conocer la manera en que los tratados ambientales contemplan a la participación ciudadana. Para ello acudiremos sólo a tres de ellos.

A. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Esta Convención se adoptó en Nueva York, Estados Unidos el 9 de mayo de 1992 como resultado de la Conferencia de Río del mismo año. Algunos antecedentes de este instrumento internacional los encontramos con la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima de 1979 en Ginebra; la Resolución A/RES/43/53 sobre protección del clima para las generaciones presentes y futuras; la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono de 1985; y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono de 1987.

Ahora bien, México firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático el 13 de junio de 1992, siendo aprobada por la Cámara de Senadores el 3 de diciembre del mismo año. Como consecuencia, el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari ratificó el tratado internacional en cuestión ante la Organización de las Naciones Unidas el 24 de febrero de 1993; siendo

¹³² *Idem*

publicado el decreto de promulgación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1993.

El objetivo de la Convención Marco se centra en el logro de la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. En ese sentido, es de nuestro interés lo que prescribe su artículo 4o relativo a los compromisos de las partes contratantes:

“1. Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán:

...

i) Promover y apoyar con su cooperación la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático y estimular la participación más amplia posible en ese proceso, incluida la de las organizaciones no gubernamentales;

...”¹³³

Como advertimos, el inciso *i)* contiene a la participación pública en lo referente al cambio climático. Esta situación es significativa para la población de cada Estado signatario y además responde a uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional Ambiental como hemos aseverado en reiteradas ocasiones. Por su parte, en el mismo sentido el artículo 6o en lo relativo a la educación, formación y sensibilización del público señala:

¹³³ Decreto de Promulgación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4735663&fecha=07/05/1993, consultado el 30 de mayo de 2016 a las 13:13 horas.

“Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere el inciso i) del párrafo 1 del artículo 4 las Partes:

a) Promoverán y facilitarán, en el plano nacional y, según proceda, en los planos subregional y regional, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales y según su capacidad respectiva:

i) La elaboración y aplicación de programas de educación y sensibilización del público sobre el cambio climático y sus efectos;

ii) El acceso del público a la información sobre el cambio climático y sus efectos;

iii) La participación del público en el estudio del cambio climático y sus efectos y en la elaboración de las respuestas adecuadas; y

...”¹³⁴

Por otro lado, de conformidad con el artículo 7o de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, quedo establecida una Conferencia de las Partes como órgano supremo de la Convención. Esta Conferencia a través de la decisión 1/CP.1, adoptada el 7 de abril de 1995 aprobó el Mandato de Berlín con el fin de elaborar otro instrumento jurídico que reforzará los compromisos de los países desarrollados en materia de cambio climático. El resultado del Mandato de Berlín fue el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático adoptado el 11 de diciembre de 1997 en Japón, siendo su entrada en vigor el 16 de febrero de 2005. Consecuentemente, este instrumento también es jurídicamente vinculante para México según observamos en el decreto de promulgación publicado el 24 de noviembre de 2000 en el Diario Oficial de la Federación.

¹³⁴ *Idem*

Por último, cabe precisar que México ha enviado comunicaciones nacionales a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en respuesta de los compromisos asumidos al firmar el tratado internacional. Estas comunicaciones resumen los esfuerzos de nuestro país para hacer frente al cambio climático, así como las limitaciones, problemas y carencias que enfrenta para implementar los acuerdos de la Convención Marco. Consideramos que estos retos inciden también con la implementación de la participación pública en materia de cambio climático.

B. Convenio sobre la Diversidad Biológica

Este tratado igualmente lo adoptó la Organización de las Naciones Unidas en Río de Janeiro, Brasil el 5 de junio de 1992. Su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue mediante el decreto de promulgación el 7 de mayo de 1993. Sus objetivos son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, entre otros aspectos. De la lectura de su artículo 13 relativo a la educación y conciencia pública advertimos:

“Las Partes Contratantes:

a) Promoverán y fomentarán la comprensión de la importancia de la conservación de la diversidad biológica y de las medidas necesarias a esos efectos, así como su propagación a través de los medios de información, y la inclusión de esos temas en los programas de educación; y

b) Cooperarán, según proceda, con otros estados y organizaciones internacionales en la elaboración de programas de educación y

sensibilización del público en lo que respecta a la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica."¹³⁵

Frente a lo anterior, México al haber suscrito el tratado ambiental en comento se obligó en cuanto a la divulgación de información sobre la biodiversidad de nuestro país. Este aspecto es necesario para la participación ciudadana en el orden jurídico nacional si recordamos que México es uno de los países más ricos en diversidad biológica con su flora y fauna. De ahí que sea considerado como parte integrante del pequeño grupo de países megadiversos en el mundo, lo cual se expresa por sus ecosistemas, sus especies y su diversidad genética.¹³⁶

C. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Este Acuerdo fue celebrado por los Gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México el 14 de septiembre de 1993 de manera paralela cuando adoptaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el 17 de diciembre de 1992. En efecto, Carlos Salinas de Gortari expidió el decreto de promulgación de los Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral de América del Norte, siendo publicados en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1993. Ciertamente en el preámbulo del ACAAN las partes contratantes reconocen:

“CONVENCIDOS de la importancia de conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en sus territorios y de que la cooperación en estos terrenos es un elemento esencial para alcanzar el desarrollo sustentable, en beneficio de las generaciones presentes y futuras;

...

SUBRAYANDO la importancia de la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente;

¹³⁵ *Decreto de Promulgación del Convenio sobre la Diversidad Biológica*, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4735670&fecha=07/05/1993, consultado el 30 de mayo de 2016 a las 21: 46 horas.

¹³⁶ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). *Op. Cit.*, p. 99.

...¹³⁷

A mayor abundamiento, entre sus objetivos según dispone el artículo 1o, apreciamos:

“Los objetivos de este Acuerdo son:

...

(h) promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales;

...¹³⁸

Es decir, de acuerdo al inciso (h), México debe promover la participación ciudadana incluso en la formulación de instrumentos jurídicos ambientales y además en las políticas públicas en la materia. Al respecto, lo que resulta trascendente para nosotros es que el ACAAN contiene un mecanismo donde la ciudadanía mexicana puede participar. Se trata del proceso de peticiones públicas sobre aplicación de la legislación ambiental. Este proceso se lleva a cabo por la Comisión para la Cooperación Ambiental por conducto de su Secretariado en Montreal (Quebec), Canadá. Efectivamente, el artículo 14 del Acuerdo establece:

“Artículo 14: Peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental

1. El Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición:

¹³⁷ Decreto de Promulgación de los Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral de América del Norte, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4815067&fecha=21/12/1993, consultado el 2 de junio de 2016 a las 13:30 horas.

¹³⁸ *Idem*

(a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;

(b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;

(c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;

(d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria;

(e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte; y

(f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

...”¹³⁹

A juzgar por lo anterior, cualquier ciudadano mexicano que estime que nuestro país ha sido omiso en la aplicación de la normatividad ambiental en un caso concreto, tiene la facultad de participar en el proceso previsto en el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental. En ese contexto, Paolo Solano lo ejemplifica con la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA):

“(…), es oportuno mencionar las acciones de cooperación que emprende la CCA y su relación con los asuntos que tramita la Unidad sobre Peticiones Ciudadanas del Secretariado. Al respecto, la

¹³⁹ *Idem*

revisión y autorización de la agenda de cooperación de la CCA es revisada y autorizada por el Consejo de la CCA.”¹⁴⁰

Adicionalmente, Paolo Solano especifica:

“Sin embargo, cuando se trata de cuestiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental, corresponde a las personas y organizaciones sin vinculación gubernamental, iniciar el procedimiento mediante la presentación de una petición ciudadana. Las partes y el Consejo participan el procedimiento cuando el Secretariado solicita una respuesta a la parte concerniente o bien, solicita comentarios a la exactitud del proyecto de expediente de hechos. En cuanto al Consejo, éste puede votar si instruye o no al Secretariado la elaboración de un expediente de hechos y si, en su caso, autoriza la publicación de la versión final del expediente de hechos.”¹⁴¹

En definitiva, la protección al medio ambiente en el orden jurídico nacional es compleja. La Constitución de la República contiene diversas disposiciones ambientales, las cuales se vinculan con aquellas normas de derechos humanos. De ellas, cabe precisar que el acceso a la información, la participación ciudadana y la justicia ambiental son fundamentales en el texto constitucional. De igual manera, no debemos perder de vista que los tratados internacionales complementan el marco jurídico mexicano en materia ambiental, de ahí que para los derechos de acceso sean su principal fuente normativa.

¹⁴⁰ Solano, Paolo. “Proceso Contenido en los Artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte” en Nava Escudero, César (Editor). *Legislación Ambiental en América del Norte: Experiencias y Mejores Prácticas para su Aplicación e Interpretación Jurisdiccional*, 1ª edición, Serie Doctrina Jurídica, Num. 580, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, pp. 715.

¹⁴¹ *Ibidem*, pp. 715 y 716.

CAPÍTULO III

EVOLUCIÓN NORMATIVA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

3.1. La Protección Jurídica del Ambiente Natural

La hoy Ciudad de México tiene la característica dual de entorno natural y de ambiente inducido o construido. De ahí que Raúl Brañes aseverara que la moderna legislación ambiental concentra la protección del ambiente natural y la ordenación del medio construido en unas mismas normas jurídicas.¹⁴² De igual manera, éste autor afirmó que la normatividad ambiental en nuestra ciudad usualmente va acompañada del denominado ordenamiento territorial, cuyo objetivo se centra en el medio ambiente construido.¹⁴³ En ese contexto, Raúl Brañes nos ofrece la distinción entre lo que él llamo como el derecho de la biósfera y de la tecnosfera respectivamente:

“En efecto, mientras el derecho de la biosfera dirige su atención a la protección del medio ambiente natural –para lo cual tiene que regular las conductas humanas que están referidas habitualmente a la construcción de un medio ambiente artificial dentro de la biosfera–, el derecho de la tecnosfera se concentra en la construcción de ese medio ambiente artificial, buscando el establecimiento de una relación armónica entre éste y el medio ambiente natural, en términos de que el primero no genere consecuencias adversas para el segundo y para los propios seres humanos.”¹⁴⁴

Es interesante la distinción anterior para efectos de conocer las dos perspectivas de la protección ambiental en nuestra urbe. Por un lado, el derecho de la biósfera

¹⁴² Brañes, Raúl. *Op. Cit.*, p. 55.

¹⁴³ Brañes Ballesteros, Raúl. *El Acceso a la Justicia Ambiental en el Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial: El Acceso a la Justicia Ambiental bajo el Enfoque de la Aplicación Administrativa de la Legislación Mexicana*, 1ª edición, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, México, 2004, p. 35.

¹⁴⁴ *Idem*

contempla al llamado suelo de conservación, mientras que el derecho de la tecnosfera al suelo urbano. No obstante, ambos enfoques convergen en un mismo objetivo, es decir, en la integración de la normatividad ambiental en nuestra ciudad. Esto se debe por la misma naturaleza de las ciudades en el mundo tal como lo expusimos en el primer capítulo del presente trabajo. Sobre el mismo tema, Martha Schteingart y Clara Eugenia Salazar señalaron que el incremento de la población y la expansión física de toda ciudad tiene un impacto directo en su organización socioespacial y en la generación de los problemas urbano-ambientales.¹⁴⁵ Por estos motivos resulta obligatorio exponer los antecedentes que configuraron al régimen jurídico ambiental del entonces Distrito Federal.

En ese marco, las mismas Martha Schteingart y Clara Eugenia Salazar afirman que históricamente la protección jurídica del entorno natural del Distrito Federal data del año 1917 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer decreto de creación de un Parque Nacional con el nombre de Desierto de los Leones.¹⁴⁶ Ciertamente, el entonces Presidente Constitucional Venustiano Carranza expidió el decreto por el que se declaraba al terreno nacional ubicado en la municipalidad de Cuajimalpa, conocido con el nombre de Desierto de los Leones, bajo la categoría de Parque Nacional. Este hecho se desprende del Diario Oficial de fecha 27 de noviembre de 1917. De igual manera, éstas autoras aseveran que la protección jurídica de los recursos naturales localizados en territorio del entonces Distrito Federal continuó en la década de 1930 con la expedición de diversos decretos.¹⁴⁷ Entre éstos se encuentran el que declaró como zona de protección forestal a los Bosques de la Cañada de Contreras y los decretos de creación de los Parques Nacionales Cumbres del Ajusco, Fuentes Brotantes de Tlalpan, Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla, El Tepeyac, Lomas de Padierna y el Cerro de la Estrella.

¹⁴⁵ Schteingart, Martha y Clara Eugenia Salazar. *Expansión Urbana, Sociedad y Ambiente: El Caso de la Ciudad de México*, 1ª edición, El Colegio de México, A.C., México, 2005, pp. 67 y 68.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 57.

¹⁴⁷ *Idem*

Cabe precisar que en el contexto internacional, la crisis de contaminación en las décadas de 1940 y 1950 en Los Ángeles y en Londres, respectivamente, lanzaron el tema ambiental en las ciudades y las responsabilizaron por el deterioro en la calidad de vida de la población, de acuerdo a Enrique Pérez Campuzano.¹⁴⁸ Por su parte, en el ámbito de la Ciudad de México, César Nava Escudero apunta que entre las décadas de 1950 y 1960 hizo presencia por primera vez el aire contaminado en nuestra urbe.¹⁴⁹

Por otro lado, conviene destacar que en ésta época la participación ciudadana en asuntos ambientales en nuestro país se remonta con las organizaciones no gubernamentales. Efectivamente, Miriam Alfie Cohen afirma que el antecedente más remoto de organizaciones ambientales en México data del año 1952 con el surgimiento del Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, cuya misión se avocaba a la defensa de los recursos naturales.¹⁵⁰ Años después con el movimiento estudiantil en 1968 de acuerdo a la misma autora emanaría el movimiento ambiental mexicano moderno.¹⁵¹ Efectivamente, ella nos ilustra lo siguiente:

“Podemos asegurar que la participación en la problemática ambiental en nuestro país proviene de dos vertientes: la primera, la inminente crisis ambiental que se vive sobre todo en la Ciudad de México, los altos niveles de contaminación, el deterioro de agua-suelo-aire, la sobreexplotación de los recursos naturales y la pérdida de la biodiversidad, precipitan la percepción social de deterioro, la cual tiene su expresión más palpable en la calidad de vida; la segunda, la participación social de diversos actores sociales que deciden salir de

¹⁴⁸ Pérez Campuzano, Enrique. *“Desarrollo Urbano Sustentable”* en Pérez Campuzano, Enrique y María de la Luz Valderrábano Almegua (Compiladores), *Medio Ambiente, Sociedad y Políticas Ambientales en el México Contemporáneo: Una Revisión Interdisciplinaria*, 1ª edición, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, México, 2011, p. 46.

¹⁴⁹ Nava Escudero, César. *Estudios Ambientales. Op. Cit.*, p. 38.

¹⁵⁰ Alfie Cohen, Miriam. *Democracia y Desafío Medioambiental en México: Riesgos, Retos y Opciones en la Nueva Era de la Globalización*, S.N.E., Ediciones Pomares, México, 2005, p. 205.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 206.

los cauces institucionales para enfrentarse a las prácticas del Estado; estos movimientos articularon los impulsos de una ciudadanía que empezó a buscar salidas a múltiples y variados intereses.”¹⁵²

Lo anterior nos permite conocer que el interés de la sociedad mexicana por participar en la solución de los problemas ambientales surge entre otros aspectos por la contaminación ocasionada en la Ciudad de México. Esta participación además de acuerdo a Miriam Alfie Cohen es el resultado de los reclamos de la sociedad por ser una parte activa en la vida pública, la cual tuvo influencia por el movimiento de los estudiantes a finales de la década de los sesenta.

3.2. La Ordenación del Ambiente Construido

El régimen político e institucional del entonces Distrito Federal tuvo su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. En efecto, en su texto original el artículo 73 en su fracción VI establecía que el Congreso tenía facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal de acuerdo a diversas bases. Entre otros aspectos, estas bases disponían que el Distrito Federal se dividiera en municipalidades con la extensión territorial y el número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes. Por su parte, también se establecía que el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un Gobernador que dependería directamente del Presidente de la República. Así las cosas, fue en el año 1929 cuando se creó el otrora Departamento del Distrito Federal y se suprimieron sus municipios, pero siguió sujeto al Poder Ejecutivo Federal. Este Departamento entre otras cosas tuvo la dirección de la urbanización de la Ciudad de México. En ese sentido, este aspecto es de trascendencia en cuanto al desarrollo urbano que experimentó nuestra ciudad. De ahí que Ignacio Burgoa apuntara que el Distrito Federal a través del tiempo en el aspecto territorial desapareciera para convertirse en la Ciudad de México.¹⁵³

¹⁵² *Idem*

¹⁵³ *Cfr. Burgoa O., Ignacio. Op. Cit., p. 967.*

Ahora bien, Martha Schteingart y Clara Eugenia Salazar describen que la legislación urbana surge precisamente en nuestra ciudad con la expedición de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y los territorios de Baja California, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1933 y expedida por el Presidente Abelardo L. Rodríguez.¹⁵⁴ Igualmente, estas autoras indican que aquel ordenamiento de 1933 no daba prioridad a los aspectos ambientales tales como los recursos forestales.¹⁵⁵

Pese a lo anterior, el 6 de febrero de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó el párrafo tercero del artículo 27; se adicionó el artículo 73 con la fracción XXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma constitucional tuvo como resultado la regulación de los llamados asentamientos humanos en la administración del entonces Presidente Luis Echeverría Álvarez. En síntesis, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional establecía los principios que habrían de presidir a los asentamientos humanos. Por su parte, la adición de la fracción XXIX-C al artículo 73 constitucional facultaba al Congreso de la Unión para expedir leyes que establecieran la concurrencia de la Federación, de los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos. Mientras que la adición de la fracción IV al artículo 115 constitucional establecía que los estados y los municipios en el ámbito de sus competencias, expedirían las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias para cumplir con los fines establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en lo relativo a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia. Conforme a las bases constitucionales descritas, Antonio Azuela y Miguel Ángel Cancino nos explican:

“Como es evidente, el Constituyente de 1917 no estaba en condiciones de prever el intenso proceso de urbanización que caracterizaría al siglo XX. La imagen de la relación entre la población

¹⁵⁴ Schteingart, Martha y Clara Eugenia Salazar. *Op. Cit.*, p. 46.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 47.

y el territorio que privaba entonces era la de una tajante dicotomía entre lo urbano y lo rural; era en este último ámbito donde estaban “los grandes problemas nacionales” – no en balde así tituló su obra quien más influyó en la conformación del artículo 27 constitucional, ANDRÉS MOLINA ENRÍQUEZ– .”¹⁵⁶

Visto de esa manera, el Constituyente de 1917 no tuvo la posibilidad de dimensionar el proceso de urbanización del Distrito Federal. Como bien señalan Antonio Azuela y Miguel Ángel Cancino, por un lado, el Constituyente no fijó su atención en las ciudades como escenario de problemas sociales, pues éstos se encontraban en el campo, y por otra parte, una de las grandes transformaciones que caracterizó a la sociedad mexicana a lo largo del siglo pasado fue el proceso de urbanización.¹⁵⁷ Esto nos conduce a la conclusión de que la urbanización de la Ciudad de México se reguló en el texto constitucional en los años setenta desde la óptica de los asentamientos humanos. Esta última expresión de acuerdo a los mismos autores respondió a la manera específica de nombrar a la cuestión urbana en el contexto del movimiento tercermundista donde México era una parte principal.¹⁵⁸

Después de todo, la reforma constitucional de 1976 trajo como consecuencia la expedición en el mismo año de la Ley General de Asentamientos Humanos en el ámbito federal, y para la Ciudad de México se expidió la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ordenamiento cuya exposición la haremos más adelante. En suma, los hechos descritos nos explican la manera en que ocurrió la regulación del ambiente construido de la Ciudad de México en el siglo pasado. De modo semejante, consideramos que la ordenación del ambiente inducido no se agota con una sola reforma constitucional pues el desarrollo urbano normalmente implica modificaciones constantes con relevancia ambiental. Esto lo ejemplifica Jorge

¹⁵⁶ Azuela, Antonio y Miguel Ángel Cancino. *“Los Asentamientos Humanos y la Mirada Parcial del Constitucionalismo Mexicano”* en Rengifo Gardeazábal, Mauricio y Juan Felipe Pinilla Pineda (Coords.), *La Ciudad y el Derecho: Una Introducción al Derecho Urbano Contemporáneo*, S.N.E., Editorial Temis, Colombia, 2012, pp. 537 y 538.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 538.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 539.

Legorreta Gutiérrez cuando señala que los principales desafíos urbano-ambientales que ocuparán el escenario prospectivo de la Ciudad de México en el año 2040 son la expansión urbana y la población, el agua, el problema del transporte y la saturación vial, respectivamente.¹⁵⁹

3.3. La Década de 1980 y la Participación Ciudadana

La década de los años ochenta del siglo pasado representa una etapa relevante en cuanto a la protección ambiental en nuestra ciudad. En principio, de acuerdo a Lucía Álvarez Enríquez en el lapso comprendido entre 1980 y 1987 surge la preocupación de los actores sociales por intervenir en el ámbito público de la Ciudad de México.¹⁶⁰ Entre los asuntos que despertaron interés en la ciudadanía fueron el medio ambiente, el acceso al territorio y la vivienda, y en términos generales a participar en la regulación de la vida urbana.¹⁶¹ Además, no debemos perder de vista que en ésta década sucedió el terremoto de 8.1 grados en la escala de Richter que sacudió a la Ciudad de México el 19 de septiembre de 1985. Los ciudadanos fueron los principales actores que apoyaron en el siniestro en cuestiones de protección civil. Este hecho es uno de los ejemplos más notables en la historia de nuestra urbe en cuanto al tema de la participación ciudadana se refiere.

En segundo lugar, en el año 1986 inician los intentos por una reforma política del Distrito Federal de acuerdo a Ma. Cristina Sánchez-Mejorada.¹⁶² Esta situación se vincula con la participación ciudadana como veremos más adelante. Empero lo que por ahora nos interesa es que en ésta década de los años ochenta y

¹⁵⁹ Legorreta Gutiérrez, Jorge. “Los Desafíos Ambientales de la Ciudad de México al 2040” en Martínez Rivera, Sergio Efrén y Yolanda Trápaga Delfín (Coords.) *Op. Cit.*, pp. 133-135.

¹⁶⁰ Álvarez Enríquez, Lucía. “Historia de la Conformación Ciudadana en la Ciudad de México” en Treviño Carrillo, Ana Helena y José Javier de la Rosa Rodríguez (Coords.), *Ciudadanía, Espacio Público y Ciudad*, 1ª edición, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, 2009, p. 233.

¹⁶¹ *Idem*

¹⁶² Sánchez-Mejorada F., Ma. Cristina. “¿Construcción de Ciudadanía? Reflexiones sobre la Política de Participación Ciudadana en la Ciudad de México” en Treviño Carrillo, Ana Helena y José Javier de la Rosa Rodríguez (Coords.), *Op. Cit.*, p. 298.

principios de los noventa de acuerdo a Miriam Alfie Cohen surgen diversas organizaciones no gubernamentales ambientales en el Distrito Federal, las cuales se centraron en la defensa de las áreas verdes y la conservación de los bosques.¹⁶³ Precisamente, el 14 de agosto de 1986 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento para el Uso y Preservación del Bosque de Chapultepec.

Ahora bien, debemos recordar que en el año 1987 quedó establecido en el artículo 73 constitucional en su fracción XXIX-G la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes que establecieran 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. Este hecho ocurrió de manera paralela con la creación en 1987 de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal aunque sólo se le facultó para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.

Ciertamente como quedo establecido, en 1988 se publicó la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En ese sentido, la LGEEPA en su artículo 9o establecía un régimen especial para el Distrito Federal, por virtud del cual se distribuían las competencias entre la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el otrora Departamento del Distrito Federal en diversos asuntos. Entre éstos se encontraban la contaminación de la atmósfera; la contaminación de las aguas; los residuos; plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas; la evaluación de impacto ambiental; las contingencias y emergencias ambientales; las áreas naturales protegidas; entre otras. En resumidas cuentas, el Distrito Federal se encontró sujeto a las disposiciones de la LGEEPA desde su expedición en 1988 en el orden jurídico nacional. Lo cual prueba que la protección ambiental en nuestra ciudad inició desde el ámbito federal.

¹⁶³ Alfie Cohen, Miriam. *Op. Cit.*, p. 216.

3.4. La Reforma Constitucional de 1993 al Artículo 122

En principio, de acuerdo a Néstor Vargas Solano y Manuel Alejandro Galván Gómez, la entonces Asamblea de Representantes convocó a los ciudadanos a un plebiscito el día 21 de marzo de 1993.¹⁶⁴ Estos autores relatan que 318 mil 847 ciudadanos fueron consultados, lo que significó un instrumento de presión a las autoridades capitalinas en cuanto a la organización ciudadana en temas políticos se refiere.¹⁶⁵ Por su parte, Miriam Alfie Cohen apunta que en ésta década de los años noventa es cuando el tema de la contaminación del aire en la Ciudad de México surge como interés por parte de algunas organizaciones no gubernamentales, entre ellas, Greenpeace, Grupo Siete Ecología y Bicitecas.¹⁶⁶

Ahora bien, el 6 de julio de 1993 el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari presentó una iniciativa de decreto por el que se reformaban diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre éstos el 122. En términos generales, la iniciativa proponía que el Gobierno del Distrito Federal estuviera a cargo de los Poderes de la Unión y de los órganos de gobierno locales. En ese contexto, la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal fue aprobada y la reforma constitucional al artículo 122 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, la cual conviene citar:

“ARTICULO 122.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

¹⁶⁴ Vargas Solano, Néstor y Manuel Alejandro Galván Gómez. “La Participación Ciudadana en la Ciudad de México: Panorama, Retos y Perspectivas” en Alfonso Ayala Sánchez (Coordinador.), *Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea*, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 707, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, p. 442.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 443.

¹⁶⁶ Alfie Cohen, Miriam. *Op. Cit.*, p. 216.

...

g) *Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución; y*

h) *Las demás que expresamente le otorga esta Constitución.”*

Como advertimos del texto transcrito, la Asamblea de Representantes ahora tenía la facultad constitucional para legislar entre otros aspectos en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica; desarrollo urbano y uso del suelo; y participación ciudadana.

De igual modo, en 1993 quedo establecido en el artículo 122 constitucional en su fracción IX lo siguiente:

“IX.- Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conturbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.”

3.4.1. Reconocimiento de la Participación Ciudadana en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

En el marco de la misma reforma constitucional al artículo 122, en su fracción I se estableció la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Así las cosas, el 26 de julio de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. El artículo 12 definió que la organización política y administrativa del Distrito Federal atendería diversos principios estratégicos. Entre éstos, de conformidad con la fracción IX, la conjugación de acciones de desarrollo con políticas y normas de seguridad y de protección a los elementos del medio ambiente. Además la fracción XII del numeral descrito, preveía a la participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la Ciudad.

Por lo que se refiere a las facultades constitucionales de la Asamblea de Representantes en materia ambiental, desarrollo urbano y participación ciudadana, éstas quedaron incorporadas en el artículo 42, fracción IX del Estatuto

de Gobierno. De igual modo, el artículo 44 prescribía que las leyes y decretos que expidiera la Asamblea se sujetarían a lo dispuesto en las leyes generales que dictara el Congreso de la Unión en las materias de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico. Mientras que la coordinación metropolitana en los asuntos anteriores junto con la materia de desechos sólidos quedó señalada en el artículo 69. En suma, en el Estatuto de Gobierno se incorporó que para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad debían tomarse en cuenta diversas materias, entre ellas, la preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico, según advertimos en su artículo 118.

En materia de participación ciudadana, el Estatuto de Gobierno en su Título Sexto quedaron definidos los Consejos de Ciudadanos. Estos se debían elegir por medio de elección directa en cada demarcación territorial. En esencia, la finalidad de los Consejos giraba en torno a que los ciudadanos intervinieran en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, la consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal. Ciertamente, el artículo 129 señalaba las funciones que tenían encomendados. Así, resulta de nuestro interés la aprobación, supervisión y evaluación de los programas operativos anuales delegacionales en materias de servicio de limpia; agua potable; parques y jardines; y obras de mejoramiento urbano.

Por otra parte, debemos precisar que el día 30 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. En éste ordenamiento expedido por la Asamblea de Representantes se estableció la creación de la Secretaría del Medio Ambiente. Su artículo 23 establecía que ésta nueva dependencia le correspondía la formulación, ejecución y evaluación de la política ecológica del Distrito Federal. El mismo artículo 23, fracción XII la facultaba para convenir con los Gobiernos Federal, de las entidades federativas y de los municipios limítrofes, así como con los particulares, la realización conjunta y coordinada de acciones de protección ambiental. Además, la Secretaría del Medio Ambiente tenía como atribución por un lado, la difusión de programas y estrategias relacionadas con el equilibrio

ecológico y la protección al ambiente, y por otro, la promoción de la educación y participación comunitaria, social y privada, para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente, tal como apreciamos en el artículo 23, fracciones XIII y XIV.

3.4.2. La Consulta Pública en la Ley de Desarrollo Urbano de 1996

La Asamblea de Representantes en uso de sus facultades para legislar en materia de desarrollo urbano, especialmente en uso del suelo, expidió la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, como apreciamos en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 29 de enero de 1996 y en la publicación del Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero del mismo año. Este ordenamiento abrogó al de 1976 según lo establece el artículo segundo transitorio. Entre otros aspectos, de acuerdo al artículo 1o, tenía por objeto fijar las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbanos del Distrito Federal. Además, tenía como fin el establecimiento de las normas y principios básicos mediante los cuales se llevaría a cabo el desarrollo urbano; y la participación democrática de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas.

En ese tenor, Martha Schteingart y Clara Eugenia Salazar destacaron que en términos ambientales éste ordenamiento significó la redensificación del área urbana y el impedimento de la expansión de asentamientos humanos sobre las áreas naturales y, por otro lado, la conservación del medio natural existente en todo el territorio de la Ciudad de México.¹⁶⁷ En efecto, el artículo 2o en su fracción X disponía que la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal, tienen por objeto mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, a través de la conservación del medio natural, de la flora y fauna silvestres; la restauración de la salubridad de la atmósfera, del agua, del suelo y el subsuelo; la adecuada interrelación de la naturaleza con los centros de población y la posibilidad de su aprovechamiento y disfrute por los habitantes.

¹⁶⁷ Schteingart, Martha y Clara Eugenia Salazar. *Op. Cit.*, p. 47.

Ahora bien, el artículo 10, fracción VII de la Ley de Desarrollo Urbano facultaba al Jefe de Gobierno para promover y facilitar la participación social en la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y modificación de los programas de desarrollo urbano. Mientras que el artículo 11 en su fracción III establecía como atribución de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda efectuar la consulta pública prevista en el procedimiento de elaboración de los programas de desarrollo urbano, con el apoyo de las delegaciones políticas. En ese sentido, los Jefes Delegacionales también tenían la facultad de promover la participación social en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los programas delegacionales y parciales, según advertimos del artículo 12, fracción VIII de la Ley de mérito. Finalmente, su Título VI preveía a la participación social y privada en los objetivos del desarrollo urbano y vivienda.

En síntesis, el ordenamiento analizado nos permite llegar a la conclusión de que su relevancia gira en torno a la incorporación de la participación conjunta de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, grupos de consultores, organizaciones civiles y vecinales en los programas parciales de desarrollo urbano mediante el proceso de la consulta pública, tal como lo afirman Cristina Sánchez-Mejorada Fernández y Lucía Álvarez Enríquez.¹⁶⁸

3.4.3. Comienzos de la Participación Ciudadana en la Ley Ambiental del Distrito Federal de 1996

De conformidad con las atribuciones constitucionales de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica, el 29 de abril de 1996 aprobó la Ley Ambiental del Distrito Federal, la cual fue promulgada por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, cuya publicación fue el 9 de julio del mismo año en el Diario Oficial de la Federación. Esta Ley se integró por 192 artículos permanentes y 10

¹⁶⁸ Sánchez-Mejorada Fernández, Cristina y Lucía Álvarez Enríquez. *“La Política Gubernamental en Materia de Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal”* en Álvarez Enríquez, Lucía et al. (Coords.), *¿Una Ciudad para Todos? La Ciudad de México, la Experiencia del Primer Gobierno Electo*, S.N.E., Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2002, p. 545.

transitorios. Su artículo 1o disponía que tenía por objeto la regulación de la protección del ambiente, así como la prevención y control de la contaminación, la restauración y conservación ecológica del Distrito Federal.

Debemos precisar que el artículo 7o prescribía, por un lado, la obligación de las personas en cuanto a la prevención y reparación del daño ambiental, y por otro, el derecho de toda persona para disfrutar de un ambiente sano. Visto de esa forma, la primera Ley Ambiental del Distrito Federal vinculaba el derecho al medio ambiente con la salud de las personas y con la responsabilidad antes de que surgieran los trabajos de la reforma constitucional del año 2011 al artículo 4o. En ese contexto, además el artículo 8o establecía que las autoridades del Distrito Federal protegerían y restaurarían el ambiente de forma coordinada, concertada y corresponsable con el sector privado y social, así como con las dependencias federales competentes. De igual modo, el artículo 9o preceptuaba que la administración pública local podía celebrar con el sector público federal y estatal, así como con los sectores social y privado, todo tipo de instrumentos de coordinación y concertación de acciones para la protección, restauración y mejoramiento ambiental del Distrito Federal.

Por su parte, a la Secretaría del Medio Ambiente se le fijaron sus atribuciones en el artículo 15. De éstas nos interesa la establecida en la fracción XXXIV, la cual disponía que la Secretaría de Medio Ambiente tenía como competencia la promoción de la participación ciudadana en las acciones para la conservación y el mejoramiento ambiental del Distrito Federal. Adicionalmente, la política ambiental se encontraba prevista en el Título II, de donde el artículo 20 enlistaba ocho instrumentos: la planeación ecológica; las normas oficiales; el ordenamiento ecológico territorial; la evaluación del impacto y riesgo ambiental; los programas, criterios y medidas para la protección, restauración y el manejo de las áreas naturales protegidas; los estímulos; la información, investigación, educación ambiental y capacitación ecológica, y los convenios de coordinación y concertación en materia ambiental. De hecho, el artículo 23 prescribía que la Secretaría del Medio Ambiente establecería un sistema permanente de

información y vigilancia ambiental para el público, el cual debía incluir la relativa a los recursos naturales, los instrumentos de política ambiental, así como las emisiones y niveles de contaminantes. De igual manera, el mismo precepto legal establecía que la Secretaría del Medio Ambiente emitiría un informe público anual sobre la situación ambiental del Distrito Federal.

Por último, debemos hacer notar que en lo referente a la evaluación del impacto ambiental en los artículos 37, 39, 40 y 41 quedó incorporado el derecho de acceso de la participación ciudadana en el procedimiento respectivo. A su vez, en el artículo 184 quedó prevista la figura de la denuncia popular, la cual facultaba a toda persona para presentarse ante la Secretaría del Medio Ambiente y denunciar cualquier hecho, acto u omisión que contraviniera la Ley Ambiental y demás disposiciones aplicables.

3.5. La Reforma Constitucional de 1996 al Artículo 122

El 26 de julio de 1996 los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores en conjunto con el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León presentaron una iniciativa de decreto de reformas y adiciones a la Constitución de la República, entre éstas figuraba nuevamente el artículo 122. El contenido de la iniciativa proponía asignar las competencias correspondientes a cada uno de los órganos que actuaban en el Distrito Federal, consagrando de manera puntual las facultades correspondientes del Congreso de la Unión y del titular del Ejecutivo Federal. Parte fundamental de la iniciativa en cuestión giró en torno a la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, directa y secreta de los ciudadanos. De igual modo, se planteó el reforzamiento de la naturaleza de órgano legislativo a la instancia colegiada de representación plural del Distrito Federal.

Así las cosas, la iniciativa de reforma constitucional fue aprobada y el 22 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación a la Norma Suprema, la cual debemos citar:

“ARTÍCULO 122. *Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.*

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

C. *El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:*

BASE PRIMERA.- *Respecto a la Asamblea Legislativa:*

V. *La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:*

j) *Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio*

ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;”

En consecuencia, con la reforma constitucional descrita, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal asume las facultades correspondientes para legislar en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica; y desarrollo urbano específicamente en uso del suelo.

Por su parte, en la misma modificación constitucional al artículo 122 en su base quinta, apartado G se estableció lo siguiente:

“G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes.”

En ese sentido, por virtud del texto citado, el 13 de septiembre de 1996 el Gobierno del Distrito Federal suscribió el Convenio de Coordinación por el que se creó la Comisión Ambiental Metropolitana. Se trató de un órgano de coordinación para la planeación y ejecución de acciones en la zona conurbada limítrofe con el Distrito Federal y que se relacionaban con la protección al ambiente, la preservación y restauración del equilibrio ecológico en la Zona Metropolitana del Valle de México.

3.5.1. Asuntos Ambientales de Competencia del Distrito Federal

Debemos tener presente que meses después de la modificación constitucional al artículo 122, el 13 de diciembre de 1996 se publicaron las reformas y adiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, tal como quedó expuesto en el capítulo segundo de nuestra investigación. En ese sentido, en el artículo 7o quedaron establecidas las atribuciones del entonces Distrito Federal en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en su territorio jurisdiccional, con excepción de aquellos asuntos encomendados a la Federación. Conforme a ese orden de ideas, nos interesa delimitar el tipo de asuntos que la LGEEPA otorgó a nuestra urbe en la década de los noventa del siglo pasado. Para tal efecto, los presentamos en el siguiente cuadro con el criterio de clasificación de competencias de Raúl Brañes.

CUADRO NÚMERO 4
ATRIBUCIONES AMBIENTALES DEL DISTRITO FEDERAL¹⁶⁹

<i>Asuntos</i>	<i>Fundamento</i>
<i>La Política Ambiental y sus Instrumentos</i>	<i>Artículo 7o, fracciones I, II y XVI.</i>
<i>Aprovechamiento Sustentable de Recursos Naturales</i>	<i>Artículo 7o, fracciones V y VIII.</i>
<i>Prevención y Control de la Contaminación Ambiental</i>	<i>Artículo 7o, fracciones III, VI, VII y VIII.</i>
<i>Efectos Ambientales de Determinadas Actividades</i>	<i>Artículo 7o, fracciones IV y X.</i>
<i>Mitigación y Adaptación del Cambio Climático</i>	<i>Artículo 7o, fracción XXI.</i>
<i>Política de Información Ambiental</i>	<i>Artículo 7o, fracción XIV.</i>
<i>Participación Social en Materia</i>	<i>Artículo 7o, fracción XV.</i>

¹⁶⁹ Brañes, Raúl. *Op. Cit.*, p. 137.

Ambiental

Asuntos de Naturaleza Local

Artículo 7o, fracciones II y XX.

Otros Asuntos

Artículo 7o, fracciones XII, XVII, XIX y XXII.

Conforme a las competencias descritas, el artículo 10 de la LGEEPA dispone que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expedirá las disposiciones legales que sean necesarias para regular dichas materias. Por este motivo, la Asamblea debía ajustar la Ley Ambiental del 9 de julio de 1996 a las modificaciones que acabamos de describir, siendo uno de sus ejes la conducción de la política de información ambiental y la promoción de la participación social en materia ambiental.

3.5.2. Reconocimiento de la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental

Uno de los resultados de la reforma constitucional de 1996 al artículo 122 fue la elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal por los ciudadanos. Este cargo lo ocupó Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano el 5 de diciembre de 1997. Lo que nos interesa de esta primera administración, de acuerdo a Cristina Sánchez-Mejorada Fernández y Lucía Álvarez Enríquez, es que surgió el interés del Gobierno de la Ciudad por rescatar espacios de participación ciudadana donde se debatieran problemas de carácter público y además se buscaran soluciones de manera conjunta.¹⁷⁰ En ese tenor, estos espacios de carácter consultivo fueron los consejos y los comités formados para atender cada una de las líneas de gobierno, entre las que se ubicó el desarrollo urbano y el medio ambiente.¹⁷¹ Además, existió un Grupo de Trabajo en el año de 1998, el cual tuvo como función la asesoría y la formulación de propuestas al Jefe de Gobierno por parte de las organizaciones civiles, entre ellas las relacionadas con la materia ambiental.¹⁷²

¹⁷⁰ Sánchez-Mejorada Fernández, Cristina y Lucía Álvarez Enríquez. *“La Política Gubernamental en Materia de Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal”* en Álvarez Enríquez, Lucía et al. (Coords.) *Op. Cit.*, p. 537.

¹⁷¹ *Idem*

¹⁷² *Idem*

Una vez descrito este breve panorama como antecedente, Raúl Brañes narra que los trabajos por la expedición de una segunda Ley Ambiental que se ajustara a las necesidades del Distrito Federal iniciaron el 26 de diciembre de 1998, con un proyecto que incluía tres iniciativas de Ley presentadas por los grupos parlamentarios del Partido Verde Ecologista de México y del Partido de la Revolución Democrática a la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.¹⁷³ No obstante, las tres iniciativas que incluían un Código de Desarrollo Ambiental, una Ley de Protección Ambiental y de los Recursos Naturales y una Ley Ambiental, respectivamente, fueron rechazadas por el Pleno de la Asamblea Legislativa.¹⁷⁴ No obstante lo anterior, en el año 1999 surgieron de nueva cuenta tres iniciativas. El Diputado Pablo Jaime Jiménez Barranco, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentó una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Ambiental de 1996. Por su parte, el Diputado Rafael López de la Cerda, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó una iniciativa de Ley Ambiental. Mientras que el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México hizo lo mismo al presentar su iniciativa de Ley Ambiental para el Distrito Federal.

En suma, el 14 de diciembre de 1999 la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica de la Asamblea Legislativa celebró una reunión formal para discutir el proyecto de dictamen de la Ley Ambiental del Distrito Federal. Este dictamen se enviaría al Pleno de la Asamblea para su aprobación el 21 de diciembre de 1999. Después de los trabajos descritos, la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en uso de sus facultades constitucionales expidió la nueva Ley Ambiental del Distrito Federal, cuya publicación fue el 13 de enero del año 2000 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Esta Ley se formó por 226 artículos permanentes y 9 transitorios. En ese

¹⁷³ Brañes Ballesteros, Raúl. *El Acceso a la Justicia Ambiental en el Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial: El Acceso a la Justicia Ambiental bajo el Enfoque de la Aplicación Administrativa de la Legislación Mexicana*, Op. Cit., p. 46.

¹⁷⁴ *Idem*

contexto, el artículo segundo transitorio es el que disponía la abrogación de la Ley Ambiental de 1996. Ahora bien, por el tema que nos ocupa debemos realizar un breve análisis del contenido del ordenamiento en cuestión.

El artículo 1o en su fracción I fijaba como objeto de la Ley la definición de los principios mediante los cuales se habría de formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal, así como los instrumentos y procedimientos para su aplicación. En el mismo precepto legal, en su fracción VIII, se establecía que además el objeto era el establecimiento del ámbito de participación de la sociedad en el desarrollo y la gestión ambiental. Visto de esa forma, con la expedición de la segunda Ley Ambiental quedó incorporado el derecho de acceso de la participación ciudadana en la gestión del medio ambiente. De igual manera, en el artículo 3o, fracción VII se dispuso que era de utilidad pública la participación social encaminada al desarrollo sustentable del Distrito Federal.

Por otro lado, también quedaron definidas las autoridades ambientales del Distrito Federal, según el artículo 6o, el cual señaló al Jefe de Gobierno, la Secretaría del Medio Ambiente, los Jefes Delegacionales y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, respectivamente. El artículo 7o facultaba a la administración pública local para celebrar todo tipo de instrumentos de coordinación y concertación de acciones con autoridades federales, estatales y municipales, incluyendo al sector social y privado, en materia de protección, conservación, mejoramiento y restauración ambiental del Distrito Federal. Si bien el artículo 8o, fracción I, señaló como atribución del Jefe de Gobierno la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental en nuestra ciudad, también le asignó la correspondiente a la promoción de la participación en materia ambiental de las organizaciones sociales, civiles, empresariales, instituciones académicas, y ciudadanos interesados, tal como observamos en la fracción III del numeral descrito. En ese mismo tenor, a la Secretaría del Medio Ambiente por virtud del artículo 9o, fracción XVII, se le facultó para promover la participación ciudadana en materia ambiental. De igual manera, las 16 delegaciones políticas

asumieron la misma atribución según advertimos del artículo 10, fracción III. Ciertamente, conviene citar el artículo 13, el cual a la letra señala:

“ARTÍCULO 13.- Las autoridades del Distrito Federal están obligadas

a:

I. Promover la participación ciudadana en la gestión ambiental;

II. Fomentar la protección al ambiente y la salud;

III. Fomentar y hacer un uso eficiente de los recursos naturales; y

IV. En caso de inducir cualquier actividad que afecte el ambiente y la disponibilidad futura de los recursos naturales, reparar los daños causados.”

Por ese motivo, el artículo 14 preceptuaba que las autoridades locales debían promover y aplicar acciones correctivas para restaurar el ambiente en forma coordinada, concertada y corresponsable con la sociedad en general, así como con las dependencias federales. Por su parte, en el Título Tercero se fijó a la política ambiental, pero con la denominación de desarrollo sustentable. La relevancia de este apartado radica en que el artículo 19, fracción I quedo incorporada la participación ciudadana como instrumento de política ambiental. Este instrumento se desarrolló en los artículos 20, 21, 22 y 23, siendo el primero de éstos el que establecía que los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a disfrutar de un ambiente sano y la potestad de exigir su respeto y el cumplimiento de las obligaciones correlativas de las autoridades locales. Ahora bien, el artículo 22 reitero las atribuciones del Jefe de Gobierno y de la Secretaría del Medio Ambiente de promover y garantizar la participación corresponsable de la ciudadanía en la toma de decisiones. De ahí que el mismo artículo 22, fracción I, destacara al Sistema Local de Planeación Democrática, por virtud del cual el Jefe de Gobierno y la Secretaría del Medio Ambiente convocarán a los sectores interesados para que manifestaran su opinión y propuestas en materia ambiental.

3.5.3. La Información Ambiental

Conforme al régimen constitucional ambiental descrito en el capítulo anterior, el artículo 6o vislumbra el acceso a la información pública sobre el medio ambiente. Recordemos que la justificación de la existencia de la información implica una participación efectiva y significativa en los asuntos ambientales. Por tal motivo, Marisol Anglés asevera que el derecho de acceso a la información es un elemento fundamental para materializar el principio de transparencia, posibilitar la participación social en la toma de decisiones de interés público y fortalecer la democracia.¹⁷⁵

En ese contexto, el entonces Secretario del Medio Ambiente Aarón Mastache Mondragón en la administración del Jefe de Gobierno Cuauhtémoc Cárdenas creó el Centro de Información Ambiental (CEINA).¹⁷⁶ Este Centro tenía como función la recopilación, procesamiento y difusión de la información ambiental del Distrito Federal para la toma de decisiones, la cual también se encontraba disponible a través de internet.¹⁷⁷

Ahora bien, la información es un instrumento de política ambiental local. Ciertamente, la Ley Ambiental en su artículo 75, párrafo tercero establece que la información ambiental es cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que disponen las autoridades ambientales del Distrito Federal. En ese sentido, los ciudadanos pueden requerir el acceso a la información al Jefe de Gobierno, la Secretaría del Medio Ambiente, las 16 Delegaciones y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. De ahí que sea necesario conocer el tipo de información que pueden generar estas autoridades ambientales.

Según el artículo 76 de la Ley Ambiental, La Secretaría del Medio Ambiente desarrollará un Sistema de Información Ambiental del Distrito Federal, en

¹⁷⁵ Anglés Hernández, Marisol. “Del Derecho de Acceso a la Información al Acceso a la Información Pública Ambiental en México” en Carmona Lara, María del Carmen et al. *Op. Cit.*, p.3.

¹⁷⁶ Mastache Mondragón, Aarón. “La Gestión Ambiental en el Distrito Federal” en Álvarez Enríquez, Lucía et al. (Coords.), *Op. Cit.*, pp. 393 y 394.

¹⁷⁷ *Idem*

coordinación con el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, que tendrá por objeto registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental del Distrito Federal. Para ello, se prevé que en dicho sistema se integraran, entre otros aspectos, las siguientes categorías de información:

- A) *Mecanismos y resultados obtenidos del monitoreo de la calidad del aire, del agua y del suelo;*
- B) *De las áreas verdes, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas;*
- C) *Del ordenamiento ecológico del territorio;*
- D) *Emisiones atmosféricas, descargas de aguas residuales y residuos no peligrosos; y*
- E) *Registros, programas y acciones que se realicen para la preservación del ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico.*

3.6. La Participación Ciudadana como Instrumento de Política Ambiental

La gestión ambiental como función pública se compone por tres elementos, de los cuales uno de ellos es la política tal como señalamos en el capítulo anterior. En esencia, de acuerdo a Raúl Brañes es una parte fundamental en la ordenación del ambiente, en donde su aplicación incumbe al Estado pero además sus mandatos están dirigidos a los organismos públicos.¹⁷⁸ Por su parte, María de la Luz Valderrábano Almegua, define a la política ambiental de la siguiente forma:

“La política ambiental se conceptualiza como el conjunto de actividades y procedimientos con los que diferentes niveles competenciales y organizativos, del Estado o de las empresas y organizaciones no gubernamentales, buscan la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza.”¹⁷⁹

¹⁷⁸ Brañes, Raúl. *Op. Cit.*, p. 182.

¹⁷⁹ Valderrábano Almegua, María de la Luz et al. *“Las Políticas Públicas Ambientales y su Gestión en México”* en Pérez Campuzano, Enrique y María de la Luz Valderrábano Almegua (Compiladores), *Op. Cit.*, p. 88.

Tal como asentamos anteriormente, el artículo 7o, fracción I de la LGEEPA colocó en la esfera de atribuciones del Distrito Federal la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental a nivel local. En adición, la fracción II del mismo artículo asignó como competencia de nuestra urbe la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia. En efecto, la Ley Ambiental en su artículo 19 agrupa los instrumentos con arreglo a los cuales se ejecuta la política ambiental. Éstos son la participación ciudadana; la planeación; el ordenamiento ecológico; las normas ambientales; la evaluación del impacto ambiental; la licencia ambiental única; los permisos y autorizaciones; la auditoría ambiental; el sistema de certificación y el certificado de reducción de emisiones contaminantes; los convenios de concertación; los estímulos; la educación y la investigación ambiental; la información sobre medio ambiente; y el fondo ambiental público.

Dicho lo anterior, deducimos que con la expedición de la Ley Ambiental del Distrito Federal el día 13 de enero del año 2000 se configuró jurídicamente en este ordenamiento a la participación ciudadana como instrumento de política del medio ambiente. Consideramos que este hecho se relaciona directamente con los postulados del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 relativos a los derechos de acceso.

3.6.1. Principios y Lineamientos

De acuerdo con el mismo Raúl Brañes, los principios de la política ambiental orientan a la actuación de las autoridades públicas, mientras que las normas jurídicas que se derivan de esos principios son vinculantes para los particulares.¹⁸⁰ Bajo ese contexto, el artículo 18 de la Ley Ambiental del Distrito Federal enmarcó varios principios y lineamientos por virtud de los cuales las dependencias y entidades de la administración pública local, así como los ciudadanos deben sujetarse en la formulación y conducción de la política ambiental y en la aplicación de sus instrumentos. Conforme a ese orden de ideas,

¹⁸⁰ Brañes, Raúl. *Op. Cit.*, p. 178.

señalamos los principios que rigen a la política ambiental siguiendo el criterio de clasificación de José Juan González Márquez:¹⁸¹

A. El principio de la sustentabilidad

La fracción I dispone que la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales del Distrito Federal prevalecerán sobre cualquier otro tipo de uso y destino que se pretenda asignar; mientras que la fracción V establece que los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad. Por su parte, la fracción VII prevé que los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos; además la fracción VIII establece que cualquier programa, proyecto o acción que se desarrolle en el Distrito Federal deberá garantizar el mantenimiento y conservación de la biodiversidad, así como de la continuidad e integridad de los ecosistemas. Asimismo, la equidad intergeneracional se encuentra en la fracción IX cuando dispone que se deberá propiciar la continuidad de los procesos ecológicos en el Distrito Federal.

B. El principio quien contamina paga

Este tipo de responsabilidad se desprende de la fracción VI al establecer que quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o restaurar, y en su caso, reparar los daños que cause, de conformidad con las reglas que establece la Ley.

C. Los principios de participación ciudadana y acceso a la información

Indudablemente, estos dos principios son de nuestro interés por lo que se refiere a la fracción IV cuando ésta dispone que es deber de las autoridades ambientales del Distrito Federal garantizar el acceso de los ciudadanos a la información sobre

¹⁸¹ González Márquez, José Juan. *Apuntes sobre Legislación Ambiental y Urbana en el Distrito Federal*, S.N.E., Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, México, 2008, p. 37.

el medio ambiente y la participación corresponsable de la sociedad en general, en las materias que regula la presente Ley; mientras que la fracción II establece que las autoridades así como la sociedad, deben asumir en corresponsabilidad la protección del ambiente, así como la conservación, restauración y manejo de los ecosistemas y el mejoramiento de la calidad del aire, del agua y del suelo del Distrito Federal, con el fin de proteger la salud humana y elevar el nivel de vida de su población.

D. El principio del derecho al medio ambiente

Este principio determina en su fracción III que en el territorio del Distrito Federal, toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Asimismo, señala que la Ley definirá los mecanismos tendientes para hacer efectivo tal derecho.

3.6.2. Alcance Subjetivo de la Participación

El 13 de octubre de 2011, la Diputada Lizbeth Eugenia Rosas Montero, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reformaba y modificaba diversos artículos de la Ley Ambiental. Los motivos de la propuesta giraba en torno a que la participación ciudadana en materia ambiental se realizará también a través de los órganos de representación ciudadana e instrumentos de participación ciudadana, tal como apreciamos en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Legislativa, Año 03, Número 221, de fecha 24 de abril de 2012. Conforme a ese tenor, la Comisión de Preservación del Medio Ambiente, Protección Ecológica y Cambio Climático dictaminó en sentido positivo la propuesta presentada por la legisladora al considerarla viable.

Así las cosas, el 25 de julio del 2012 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el decreto que reformo a la Ley Ambiental en materia de participación ciudadana. Si bien, el artículo 1o de nuestra ley marco en su fracción VIII ya tenía

establecido que uno de sus objetos era el establecimiento del ámbito de participación de la sociedad en el desarrollo y la gestión ambiental, la reforma adicionó una fracción IX:

*“**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:*

...

***IX.** Promover y establecer el ámbito de participación ciudadana individual, colectiva o a través de los órganos de representación ciudadana e instrumentos de participación ciudadana en los términos de la ley, en el desarrollo sustentable y de gestión ambiental.”*

Como se desprende del texto anterior, la participación ciudadana admitió tres formas en cuanto al sujeto activo, es decir, a título individual, en un colectivo, o bien mediante los llamados órganos de representación ciudadana. Éstos últimos en esencia son el comité ciudadano, el consejo ciudadano, el consejo del pueblo, y el representante de manzana, todos de las colonias de la Ciudad de México según el artículo 5o de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. De igual modo, este mismo ordenamiento describe en su artículo 4o los instrumentos de participación ciudadana, entre los cuales se encuentran el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la consulta ciudadana.

Por otra parte, por lo que se refiere al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, el artículo 8o de la Ley Ambiental sufrió una modificación en su fracción III en lo relativo a sus atribuciones:

*“**ARTÍCULO 8°** Corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en materia ambiental, el ejercicio de las siguientes atribuciones:*

...

III. Promover la participación ciudadana en materia ambiental individual, colectiva o a través de los órganos de representación ciudadana e instrumentos de participación ciudadana, así como de las organizaciones sociales, civiles y empresariales e instituciones académicas;

...”

Como advertimos, el Jefe de Gobierno quedó facultado para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 1o, fracción IX respecto al derecho de acceso a la participación de los ciudadanos en asuntos ambientales. Por tal razón, a la Secretaría del Medio Ambiente también con motivo de la reforma del año 2012 a la Ley Ambiental, se le confirió como atribución en el artículo 9o, fracción XVII la promoción de la participación ciudadana en materia ambiental, ya sea individual, colectiva o por conducto de los órganos de representación ciudadana e instrumentos de participación ciudadana. De igual modo, a las 16 delegaciones políticas se les facultó en el mismo sentido, según se desprende del artículo 10 en su fracción III.

Ahora bien, el decreto que reformó a la Ley Ambiental, también adicionó un tercer párrafo al artículo 20, por virtud del cual la participación ciudadana como instrumento de política ambiental, definió lo siguiente:

“ARTÍCULO 20.-...

...

La participación ciudadana podrá ser individual, colectiva o a través del órgano de representación ciudadana electo en cada colonia o pueblo, así como de las organizaciones sociales, civiles y empresariales e instituciones académicas, en los términos del artículo 171 fracción IV de la Ley de Participación Ciudadana, y serán los medios para promover y fomentar los derechos en materia

ambiental y la utilización de los instrumentos de participación ciudadana, que garantizarán la participación corresponsable de la ciudadanía a fin de que se conozca e informe de la elaboración en los programas de protección ambiental, desarrollo sustentable y educación en materia ambiental a la sociedad.”

Sobre el particular, resulta de nuestro interés el último párrafo del precepto transcrito. Efectivamente, se trata de una remisión a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. En principio, su artículo 2o define a la participación ciudadana en los siguientes términos:

“El derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno.”

En ese tenor, de conformidad con lo que dispone el artículo 20 de la Ley Ambiental en su tercer párrafo debemos tener presente el artículo 171, fracción IV de la Ley de Participación Ciudadana. Este último artículo en esencia se refiere a los llamados comités ciudadanos, los cuales son órganos de representación ciudadana de cada colonia en todas las delegaciones políticas. Tal como apreciamos, una de las comisiones de trabajo de éstos órganos es la Coordinación de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente. Conviene citar sus atribuciones:

*“**Artículo 171.-** Las coordinaciones de trabajo tendrán cuando menos las siguientes atribuciones específicas:*

...

IV. Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente:

a) Conocer y opinar respecto de los planes, programas, proyectos y acciones en materia de desarrollo sustentable y medio ambiente a cargo de la administración pública;

b) Coadyuvar con las autoridades de la administración pública para promover las tareas en materia de desarrollo sustentable y medio ambiente, y

c) Las demás que se establezcan en la presente Ley y en otras disposiciones legales.

...

En síntesis, se trata de una armonización de la participación ciudadana como instrumento de política ambiental con las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana. Ciertamente, desde el siglo pasado se había discutido sobre el alcance de la participación ciudadana en los asuntos públicos. De ahí que la iniciativa de la Ley de Participación Ciudadana que presentó el Diputado Luis Miguel Ortiz Haro del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional destacará a nuestra urbe como un espacio donde se incluyera a los ciudadanos en la gestión pública. Así lo advertimos en la exposición de motivos del Diario de los Debates No. 19 de fecha 5 de noviembre de 1998 de la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

“Una concepción integral de la ciudad como espacio de participación de los ciudadanos, debe tener como principal activo la organización de sus habitantes; nuestra propuesta está animada por el espíritu de dar a los ciudadanos el máximo de posibilidades de organización.”¹⁸²

De igual manera, el Diputado Luis Miguel Ortiz Haro en esa época delimitó la noción de participación ciudadana:

¹⁸² *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, I Legislatura, Primer Periodo de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Año 2, No. 19, México, D.F., a 5 de noviembre de 1998.

“La participación de los ciudadanos se entiende como la intervención directa en la cosa pública por los ciudadanos, en forma individual o colectiva y de manera ordenada por medio de las instancias que garanticen el diálogo directo y libre de los ciudadanos con las autoridades territoriales que les corresponden.”¹⁸³

3.6.3. Atribuciones de las Autoridades Ambientales en Materia de Participación Ciudadana

No debemos perder de vista que la gestión ambiental se vincula con la administración pública. En ese sentido, Gabino Fraga apuntó que ésta última en esencia es un organismo público que ha sido dotado por el poder político de la competencia y de los medios necesarios para satisfacer los intereses generales.¹⁸⁴ Cabe señalar que entre estos intereses figura la materia de protección al ambiente, la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Si bien el artículo 8, fracción I de la Ley Ambiental faculta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para formular, conducir y evaluar la política ambiental, conforme al Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo Local y los programas sectoriales correspondientes; es la Secretaría del Medio Ambiente quien auxilia al Jefe de Gobierno en la formulación, ejecución y evaluación de la política ambiental, según advertimos del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

3.6.3.1. La Secretaría del Medio Ambiente

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en la Gaceta Oficial de nuestra entidad federativa el 29 de diciembre de 1998, el cual abrogó al expedido en 1994, también se le confirieron atribuciones a la Secretaría del Medio Ambiente en materia de derechos de acceso. En esa tesitura, el mismo artículo 26, fracción XII señala la correspondiente para convenir con los gobiernos federal, de las entidades

¹⁸³ *Idem*

¹⁸⁴ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 48ª edición, Editorial Porrúa, México, 2012, p. 111.

federativas y de los municipios limítrofes, así como con los particulares, en la realización conjunta y coordinada de acciones de protección ambiental. A su vez, en la fracción XIV del precepto en comento se encuentra la atribución para establecer y promover políticas para la educación y participación comunitaria, social y privada, encaminadas a la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente.

Por su parte, la Ley Ambiental también enumera atribuciones en materia de derechos de acceso para la Secretaría del Medio Ambiente. Es conveniente citarlos:

*“**ARTÍCULO 9°** Corresponde a la Secretaría, además de las facultades que le confiere la ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el ejercicio de las siguientes atribuciones:*

...

***XVII.** Promover la participación de la ciudadanía en materia ambiental;*

***XVIII.** Realizar y promover en forma coordinada, concertada y corresponsable, acciones relacionadas con la conservación del ambiente, la protección ecológica y la restauración del equilibrio ecológico, entre las organizaciones sociales, civiles y empresariales, así como con los ciudadanos interesados, a fin de desarrollar en la población, una mayor cultura ambiental, y promover el mejor conocimiento de esta Ley;*

***XIX.** Coordinar la participación de las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal, y de las delegaciones en las acciones de educación ambiental, de prevención y control del deterioro ambiental, conservación, protección y restauración del ambiente en el territorio del Distrito Federal, así como celebrar con*

éstas y con la sociedad, los acuerdos que sean necesarios con el propósito de dar cumplimiento a la presente Ley;

...

XXI. *Conducir la política del Distrito Federal relativa a la información y difusión en materia ambiental;*

...

XXIII. *Promover y celebrar, convenios de coordinación, concertación y colaboración con el gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios de la zona conurbada, así como con los particulares, para la realización conjunta y coordinada de acciones de protección ambiental;”*

3.6.3.2. Las Demarcaciones Territoriales

La existencia de las demarcaciones territoriales en nuestra urbe responde a la necesidad del despacho de los asuntos competencia de la administración pública centralizada de manera eficiente, ágil y con el oportuno estudio y planeación. En esencia, en las delegaciones Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco se encuentran las unidades administrativas enfocadas a la protección de los recursos naturales, el medio ambiente y el desarrollo sustentable, en virtud de que en aquellas demarcaciones se ubica aun suelo de conservación. En ese sentido, la entonces Secretaria del Medio Ambiente Claudia Sheinbaum Pardo explicó que el suelo de conservación nos presta servicios ambientales como son la recarga del acuífero, la regulación del clima, la retención de suelos, el control de inundaciones, la retención de partículas suspendidas, la conservación de la biodiversidad, la conservación de la diversidad

de cultivos y de las formas de producción, conservación de paisajes y espacios de recreación.¹⁸⁵

Pues bien, de acuerdo a lo que dispone el artículo 10, fracción V de la Ley Ambiental, a cada una de las delegaciones les corresponde la atribución de la difusión de los programas y estrategias relacionadas con el equilibrio ecológico, la protección al ambiente y la contingencia o emergencia ambiental. Además, sin perjuicio de lo anterior, cada demarcación territorial tiene la obligación de promover la participación ciudadana en asuntos ambientales.

Adicionalmente, por decreto publicado el 15 de mayo de 2012 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se adicionó una fracción IX al artículo 10 de la Ley Ambiental, por virtud de la cual se le confirió a cada delegación la atribución para elaborar campañas de difusión para informar a los habitantes de su demarcación territorial sobre el tema de cambio climático y la importancia del cuidado al medio ambiente.

3.6.3.3. La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial

Uno de los resultados de la expedición de la Ley Ambiental en el año 2000 fue la creación de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. Ciertamente, el artículo 11 establece que los fines de este ente público son 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 la ley marco y de la Ley de Desarrollo Urbano.

Según Rodrigo Meneses Reyes, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial surgió para atender el conflicto urbano-ambiental, la cual a través del tiempo se convirtió en una de las autoridades ambientales donde acuden con un

¹⁸⁵ Sheinbaum Pardo, Claudia. *“La Compleja Problemática del Suelo de Conservación del Distrito Federal: Apuntes para su Conservación”* en Pérez Campuzano, Enrique et al. (Coords.), *Suelo de Conservación del Distrito Federal, ¿Hacia una Gestión y Manejo Sustentable?*, 1ª edición, Miguel Ángel Porrúa librero – editor, México, 2011, pp. 19 y 20.

alto índice de frecuencia los ciudadanos.¹⁸⁶ En ese tenor, la participación ciudadana se vincula con la figura de la denuncia ciudadana. La existencia de ésta responde a los incumplimientos a la normatividad ambiental, entre los que se encuentran los asuntos relacionados con el suelo de conservación, las áreas naturales protegidas de competencia local, las áreas de valor ambiental, las áreas verdes en suelo urbano, barrancas y zonas de recarga de mantos acuíferos, por citar algunos.

Ciertamente, el 25 de julio de 2012 se publicó el decreto por el que se reformaron los artículos 22 y 22 Bis de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial en materia de denuncia ciudadana. Es obligatorio citar su contenido:

“Artículo 22.- Toda persona, comités ciudadanos y consejos del pueblo electos, 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.”

Como observamos, el precepto legal establece un amplio ámbito de legitimación para formular la denuncia ciudadana sin necesidad de acreditar interés jurídico alguno. A su vez, el siguiente artículo reformado establece:

“Artículo 22 BIS.- Los grupos sociales, comités ciudadanos y consejos del pueblo electos y las organizaciones no gubernamentales que presenten con tal carácter denuncias en los términos de ley, deberán designar un representante común.”

¹⁸⁶ Meneses Reyes, Rodrigo. “Vecinos en Conflicto: Las Disputas por el Suelo Urbano en la Ciudad de México” en Azuela, Antonio y Miguel Ángel Cancino (Coords.), *Jueces y Conflictos Urbanos en América Latina*, 1ª edición, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, México, 2014, pp. 296 y 297.

Por último, la Procuraduría Ambiental también tiene como atribución la cuestión del desarrollo urbano. Narciso Sánchez Gómez lo define en los siguientes términos:

“Los instrumentos jurídicos de que disponen las autoridades en la materia para asegurar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, la planificación, programación y ejecución de una correcta cimentación o conformación urbanística en un lugar o espacio determinado, en armonía con el crecimiento demográfico y las exigencias políticas, económicas y sociales de los seres humanos involucrados.”¹⁸⁷

De ahí que también la denuncia ciudadana pueda formularse por presuntas contravenciones a disposiciones que versen sobre el ordenamiento territorial. Si bien, la naturaleza jurídica de la Procuraduría Ambiental no le otorga funciones jurisdiccionales, su existencia en la gestión del medio ambiente se justifica porque participa en el cumplimiento de uno de los derechos de acceso, en concreto, el de la justicia ambiental. Por esa razón, Miguel Ángel Cancino afirmó que uno de los retos que implica el mejoramiento del acceso a la justicia ambiental es, por un lado, la atención adecuada y oportuna de la denuncia ciudadana y por otro, la promoción de la participación social en la aplicación y cumplimiento de la ley.¹⁸⁸

3.7. Obligaciones de Respeto a la Tierra

El 17 de septiembre de 2013 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el decreto por el que se modificó la denominación de la Ley Ambiental del año 2000 por Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

¹⁸⁷ Sánchez Gómez, Narciso. *Desarrollo Urbano y Derecho Ambiental*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 175.

¹⁸⁸ Cancino Aguilar, Miguel Ángel. “Fortalecimiento de la Justicia Ambiental en México. Consideraciones Fundamentales” en *El Futuro de la Justicia Ambiental en México*, 1ª edición, Senado de la República, LXII Legislatura y coeditores, Miguel Ángel Porrúa, librero – editor, México, 2014, p. 27.

Además, por virtud del mismo decreto quedaron reformadas y adicionadas diversas disposiciones a la ley marco.

Primeramente, el artículo 1o, fracción IX señala como uno de los fines de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra el reconocimiento de las obligaciones y deberes tanto del Gobierno como de la sociedad, para garantizar el respeto a la Tierra. Enseguida, el artículo 2o, fracciones X y XI, establece que la Ley se aplicará en territorio del Distrito Federal en los casos de la vigilancia y protección de los recursos naturales de la Tierra y en la prestación de servicios ambientales. Por su parte, en el artículo 5o se definieron los conceptos de daño ambiental, derecho colectivo, garantía de regeneración de la tierra, interculturalidad, precaución, y el respeto y defensa de los recursos naturales de la tierra. La relevancia de estos conceptos es que en ellos se encuentra implícita el deber de responsabilidad compartida de la sociedad en la protección a la Tierra.

Ahora bien, en lo relativo a la participación ciudadana como instrumento de política ambiental también fue sujeta a las modificaciones del decreto del año 2013. Así, lo apreciamos en el siguiente precepto:

“Artículo 20.- Los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a disfrutar de un ambiente sano.

...

Todo habitante del Distrito Federal tiene la potestad de exigir el respeto a su derecho y a los recursos naturales de la Tierra.

...”

El artículo transcrito nos muestra la adición de un párrafo tercero al artículo 20 para establecer de manera expresa el derecho de los ciudadanos a la protección de los recursos naturales en armonía con la nueva denominación de la ley marco. Empero, de acuerdo a José Juan González Márquez, la participación ciudadana implica un cierto grado de corresponsabilidad entre el gobierno y los ciudadanos

en la conducción de la política ambiental.¹⁸⁹ De ahí que el artículo 23 de la Ley Ambiental también fuera sujeta a las modificaciones del decreto de mérito. En efecto, este artículo reformado dispone:

“Artículo 23.- Son obligaciones de las personas que se encuentran en el Distrito Federal:

I. Defender y respetar los recursos naturales que componen a la Tierra;

II. Prevenir y evitar daños al ambiente y, en su caso, reparar los daños que hubieran causado;

III. Promover la armonía en la Tierra en todos los ámbitos de su relación con las personas y el resto de la naturaleza en los sistemas de vida;

IV. Participar de forma activa, personal o colectivamente, en la generación de propuestas orientadas al respeto y la defensa de los recursos naturales de la Tierra;

V. Asumir prácticas de producción y hábitos de consumo en armonía con los recursos naturales de la Tierra;

VI. Minimizar los daños al ambiente que no puedan prevenir o evitar, en cuyo caso estarán obligadas a reparar los daños causados;

VII. Ayudar en la medida de lo posible a establecer las condiciones que permitan garantizar la subsistencia y regeneración del ambiente y los recursos naturales;

¹⁸⁹ González Márquez, José Juan. *Op. Cit.*, p. 45.

VIII. Realizar todas sus actividades cotidianas bajo los criterios de ahorro y reuso de agua, conservación del ambiente rural y urbano, prevención y control de la contaminación de aire, agua y suelo, y protección de la flora y fauna en el Distrito Federal;

IX. Asegurar el uso y aprovechamiento sustentable de los componentes de la Tierra; y

X. Denunciar todo acto que atente contra los recursos naturales de la Tierra, sus sistemas de vida y/o sus componentes.”

Visto de esa manera, la participación ciudadana no sólo involucra un derecho colectivo en la gestión ambiental, sino también obligaciones en atención a la corresponsabilidad compartida con el Gobierno de la Ciudad de México. Esto lo ilustra el mismo José Juan González Márquez:

“De tal manera que la participación ciudadana en la gestión ambiental constituye uno de los principales instrumentos de la política ambiental local y al mismo tiempo, un principio que deberá observarse en cada momento de la aplicación de la ley bajo un criterio de corresponsabilidad con la ciudadanía.”¹⁹⁰

Esta corresponsabilidad también se encuentra prevista en el Capítulo I BIS de la Ley Ambiental, el cual se adicionó como resultado del decreto del 2013 para atender lo relativo a la Tierra y sus recursos naturales. En ese contexto, el artículo 86 Bis 3 dispone que para la protección y tutela de los recursos naturales, la Tierra adopta el carácter de ente colectivo sujeto de la protección del interés público.

Finalmente, el siguiente precepto es de importancia por cuanto subraya ciertas responsabilidades de los ciudadanos:

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 46.

“Artículo 86 Bis 5. Los habitantes del Distrito Federal tienen las siguientes responsabilidades para con la Tierra y sus recursos naturales.

I. Al mantenimiento de la vida. A la preservación de la integridad de los sistemas de vida y los procesos naturales que los sustentan, así como las capacidades y condiciones para su regeneración;

II. Al mantenimiento a la diversidad de la vida. A la preservación de la diferenciación y la variedad de los seres que componen la Tierra, sin ser alterados genéticamente ni modificados en su estructura de manera artificial, de tal forma que amenace su existencia, funcionamiento y potencial futuro;

III. A la conservación del agua. A la preservación de la funcionalidad de los ciclos del agua, de su existencia en la cantidad y calidad necesarias para el sostenimiento de los sistemas de vida, y su protección frente a la contaminación para la reproducción de la vida de la Tierra y todos sus componentes;

IV. A mantener el aire limpio. A la preservación de la calidad y composición del aire para el sostenimiento de los sistemas de vida y su protección frente a la contaminación, para la reproducción de la vida de la Tierra y todos sus componentes;

V. Al equilibrio ecológico. Al mantenimiento de la interrelación, interdependencia, complementariedad y funcionalidad de los componentes de la Tierra, de forma equilibrada para la continuación de sus ciclos y la reproducción de sus procesos vitales;

VI. A la restauración del ecosistema. A la restitución oportuna y efectiva de los sistemas de vida afectados por las actividades humanas directa o indirectamente; y

VII. A vivir libre de contaminación. A la preservación de la Tierra de contaminación de cualquiera de sus componentes, así como de residuos tóxicos y radiactivos generados por las actividades humanas.”

Pues bien, del análisis realizado a la Ley Ambiental podemos concluir que ésta contiene las bases fundamentales de la participación ciudadana como uno de los instrumentos de política ambiental en la capital mexicana. Debemos tener presente que estas previsiones tienen alcance en otros ordenamientos expedidos por la Asamblea Legislativa, en virtud de que la Ley Ambiental para la Protección a la Tierra tiene la naturaleza jurídica de una ley marco. Así, la participación ciudadana como instrumento de política ambiental también tiene su alcance en la Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del Suelo de Conservación; en la Ley de Desarrollo Urbano; en el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo; en la Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable; y en la Ley de Residuos Sólidos, todos del entonces Distrito Federal.

CAPÍTULO IV

ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

4.1. La Consulta Pública Ambiental

La participación ciudadana es un derecho de acceso que surgió con el Derecho Internacional Ambiental, cuyo reconocimiento se encuentra en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, tal como quedó asentado en el capítulo primero. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la contempla bajo el Sistema Nacional de Planeación Democrática en su artículo 26, tal como lo expusimos en su oportunidad en el capítulo segundo. Del mismo modo, en el ámbito convencional se encuentra reconocido el derecho de acceso de participación ciudadana en asuntos ambientales. Asimismo, debemos recordar que en esencia la participación ciudadana tiene la naturaleza de instrumento de política ambiental en el orden jurídico de la Ciudad de México, el cual quedo analizado en el capítulo tercero. Por esa misma razón, es oportuno destacar el alcance de este derecho de acceso en el Derecho Ambiental. Así, José Rafael Almonte nos explica:

“El derecho ambiental se nutre constantemente de la participación ciudadana o participación pública para el mejor cumplimiento de sus objetivos y del logro de sus propósitos y, lo que es fundamental, en la definición de sus contenidos, características y concreción de sus objetivos.”¹⁹¹

Por tal motivo, José Rafael Almonte además agrega:

“En ninguna otra rama de las ciencias jurídicas parecería tan necesario y conveniente integrar a los individuos en los procedimientos, acciones y decisiones que se pretendan, pues la interdependencia conducta humana-calidad ambiental hace

¹⁹¹ Almonte, José Rafael. “La Participación Pública en la Legislación Ambiental Centroamericana y de la República Dominicana” en *Memorias del Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*, Op. Cit., p. 47.

indispensable el apoyo activo de la sociedad, sin cuyo concurso serían en vano todas las medidas legales y administrativas que pudieran tomarse, más aún por tratarse de un derecho debe ser eminentemente preventivo, en el cual las medidas de represión son la menos provechosas.”¹⁹²

Lo anterior resulta trascendente por una sencilla razón: La participación ciudadana es un principio fundamental del Derecho Ambiental. De ahí que sea necesario conocer la forma concreta como se ejerce el derecho de acceso de la participación ciudadana en asuntos ambientales. Ciertamente, el mismo José Rafael Almonte apunta que a grandes rasgos la participación como elemento esencial del derecho ambiental se expresa de las siguientes tres formas:

“1. La intervención en los procesos de toma de decisiones (definición de políticas y planes) que tengan incidencia ambiental y afecten la calidad de vida;

2. Intervención en la gestión ambiental a través de la ejecución directa o supervisión de planes y programas;

3. Acciones ejercidas para tratar de revertir actividades y decisiones que ponen en riesgo al ambiente e impiden el disfrute y goce del derecho al medio ambiente sano.”¹⁹³

En esencia, las tres formas descritas de la participación ciudadana se interrelacionan entre sí. Ello ocurre porque se trata de la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones en la gestión ambiental. Sobre el particular, Gloria Amparo Rodríguez y Lina Marcela Muñoz Ávila lo denominan como el derecho a participar:

“Es el derecho de todas las personas a conocer, intervenir e incidir en la decisión respecto de actividades, obras o proyectos que

¹⁹² *Idem*

¹⁹³ *Ibidem*, p. 48.

*involucren sus intereses. En materia ambiental se materializa en un instrumento para expresar intereses singulares o plurales cuando se trata, por ejemplo, de los impactos que obras, proyectos o actividades pueden tener sobre el ambiente.*¹⁹⁴

4.1.1. Primera Consulta Ciudadana relativa a Políticas y Proyectos Ambientales para el Distrito Federal

La consulta pública sigue siendo uno de los principales mecanismos de participación en asuntos ambientales. A través de ella, los ciudadanos pueden manifestar sus opiniones y ser considerados en la toma de decisiones. Por tal motivo, el entonces Secretario del Medio Ambiente Aarón Mastache Mondragón destacó que el *Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal* expedido el 1 de agosto del año 2000 sentó un precedente en virtud de que se realizó de forma corresponsable con la participación activa de la sociedad.¹⁹⁵

Conforme a ese orden de ideas, existe un segundo precedente donde el Gobierno de la Ciudad de México convocó a la ciudadanía en general a opinar sobre la materia ambiental. El antecedente se remonta con la primera *Consulta Ciudadana relativa a Políticas y Proyectos Ambientales para el Distrito Federal*. Efectivamente, el 19 de julio de 2007 se publicó la Convocatoria para la Primer Consulta Verde en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. De acuerdo a la convocatoria, la consulta tendría verificativo el día 29 de julio del mismo año. Según un artículo del Periódico La Jornada, la llamada Primer Consulta Verde fue el espacio donde los ciudadanos participantes aprobaron la construcción de 500 pozos de absorción de agua pluvial, cuatro plantas de tratamiento y dos lagunas de regulación.¹⁹⁶ Del mismo modo, la consulta ciudadana del año 2007 tuvo como resultado la aprobación de recursos públicos para la construcción de la entonces

¹⁹⁴ Rodríguez, Gloria Amparo y Lina Marcela Muñoz Ávila. *Op. Cit.*, p. 104.

¹⁹⁵ Mastache Mondragón, Aarón. “*La Gestión Ambiental en el Distrito Federal*” en Álvarez Enríquez, Lucía et al. (Coords.), *Op. Cit.*, pp. 379 y 380.

¹⁹⁶ Ramírez, Bertha Teresa y Laura Pérez. “Aprueban Capitalinos Acciones Ambientales”, Periódico *La Jornada*, Edición del lunes 30 de julio de 2007, Sección Portada.

línea 12 del Sistema Colectivo de Transporte Metro y del Metrobus.¹⁹⁷ Visto de esa manera, la consulta giró en torno al tema de los recursos hídricos y a la cuestión de la movilidad urbana.

Finalmente, no debemos perder de vista que el Instituto Electoral del Distrito Federal reportó que el índice de participación ciudadana en la primer consulta verde fue de un 3.8% de una lista nominal de 7, 199, 000 electores.¹⁹⁸ Este resultado final nos demuestra que en la Ciudad de México sólo participaron la cantidad de 274, 500 ciudadanos.¹⁹⁹ Sin duda, este hecho significó un nivel bajo de participación en los asuntos ambientales de acuerdo a los datos del Instituto Electoral. No obstante, es de destacar la primera Consulta Ciudadana relativa a Políticas y Proyectos Ambientales por el contexto histórico que guarda con el tema de nuestro trabajo.

4.1.2. Consulta Ciudadana del Proyecto “Corredor Cultural Chapultepec – Zona Rosa”

Partimos de la premisa de que Antonio Azuela y Miguel Ángel Cancino refieren que en el ámbito de la urbanización es donde se ha puesto a prueba la capacidad del orden jurídico para procesar satisfactoriamente los conflictos sociales.²⁰⁰ Sobre el particular, un ejemplo lo apreciamos en el conflicto entre el Gobierno del entonces Distrito Federal y diversos ciudadanos suscitado por la construcción de una autopista urbana denominada “*Supervía Poniente*”. Este asunto se ventiló mediante un juicio de amparo con el expediente 605/2010 en el Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal. No obstante, es oportuno destacar que la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial tuvo conocimiento del mismo asunto a través de diversas denuncias ciudadanas en materia de arbolado, áreas naturales protegidas, áreas de valor

¹⁹⁷ *Idem*

¹⁹⁸ Instituto Electoral del Distrito Federal, *Instrumentos de Participación Ciudadana, Requisitos de Procedencia y Desarrollo: Temas de Participación Ciudadana en el Distrito Federal*, 1ª edición, número 7, México, 2012, p. 17.

¹⁹⁹ *Idem*

²⁰⁰ Azuela, Antonio y Miguel Ángel Cancino. “*Los Asentamientos Humanos y la Mirada Parcial del Constitucionalismo Mexicano*” en Rengifo Gardeazábal, Mauricio y Juan Felipe Pinilla Pineda (Coords.), *Op. Cit.*, p. 538.

ambiental, barrancas, flora, fauna, uso de suelo, residuos, emisiones a la atmósfera y vialidad.²⁰¹

Por otra parte, existe otro hecho que de alguna manera generó un precedente en la cuestión urbano ambiental. El día 18 de noviembre de 2015 el Instituto Electoral del Distrito Federal mediante un aviso publicado en la Gaceta Oficial de nuestra urbe convocó a la *Consulta Ciudadana sobre la aprobación o rechazo de la realización del proyecto “Corredor Cultural Chapultepec – Zona Rosa.”* Esta consulta se planeó sólo para los habitantes con domicilio ubicado en la Delegación Cuauhtémoc. En síntesis, la trascendencia de la consulta pública realizada el 6 de diciembre de 2015 por la autoridad electoral local se vio reflejada en los resultados. En aquella ocasión, acudieron a las urnas un total de 22 mil 370 ciudadanos, de los cuales 14 mil 201 rechazaron rotundamente la realización del proyecto del corredor cultural, según advertimos en la publicación de la cancelación del Gobierno de la Ciudad de México del proyecto en la Gaceta Oficial el día 9 de diciembre de 2015.

4.1.3. El Caso del Bosque de Chapultepec

La participación ciudadana en las acciones, programas y proyectos en los bosques urbanos ha cobrado relevancia en la gestión ambiental. Sobre el particular, el 2 de diciembre de 2003 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Decreto por el que se declaró como área de valor ambiental del Distrito Federal al Bosque de Chapultepec. En éste instrumento jurídico expedido por el Jefe de Gobierno se destacó que la declaración de área de valor ambiental respondía a la utilidad pública y al interés social. Conviene citar el artículo segundo del decreto:

“Artículo Segundo.- La declaración como Área de Valor Ambiental del Distrito Federal del Bosque de Chapultepec, tiene por objeto establecer un régimen tendiente a la conservación, restauración y

²⁰¹ Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, *Uso del Suelo en el Distrito Federal, Elementos Básicos*, S.N.E., México, 2014, p. 92.

rehabilitación de los recursos naturales que proporcionan servicios ambientales al área metropolitana de la Ciudad de México, entre los que destacan la regulación de la temperatura y de la humedad, el control del ruido, la recarga de mantos acuíferos, la captura de los contaminantes atmosféricos y la conservación de valores escénicos y paisajísticos; aunado a la preservación del valor histórico, cultural, turístico y recreativo de la zona.”

Por su parte, el artículo octavo del decreto estableció que la Secretaría del Medio Ambiente podía celebrar convenios con organizaciones no gubernamentales, instancias del gobierno federal, local y del sector privado para el cumplimiento de los objetivos del área de valor ambiental. Empero, es oportuno destacar que en el decreto estaba incorporado el siguiente artículo:

“Artículo Décimo primero.- *La aplicación, supervisión y vigilancia del Programa de Manejo del Área de Valor Ambiental a que se refiere el presente Decreto, estará a cargo de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de la Dirección General de la Unidad de Bosques Urbanos y Educación Ambiental, unidad administrativa que propondrá mecanismos de participación pública y privada para el desarrollo de estrategias de financiamiento para el manejo del Área de Valor Ambiental, promoviendo para ello la participación de los vecinos del área.”*

El artículo transcrito implicó la inclusión de los vecinos ubicados cerca del Bosque de Chapultepec en la toma de decisiones sobre ésta área de valor ambiental. Ahora bien, el 28 de octubre de 2016 se publicó en la Gaceta Oficial de la ahora Ciudad de México un aviso por el que se dio a conocer la convocatoria para participar en el proyecto ambiental, cultural, arquitectónico y sustentable para reutilizar un predio de la tercera sección del Bosque de Chapultepec. En éste aviso emitido por la Ingeniera Rosa María Gómez Sosa en su carácter de Directora General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental de la Secretaría

del Medio Ambiente, manifestó que el proyecto se llevaría a cabo en un espacio ubicado en la calle José María Velasco número 130 en la Colonia Lomas Altas, Tercera Sección del Bosque de Chapultepec.

No obstante lo expuesto, un integrante del comité ciudadano de la colonia Lomas Virreyes promovió un juicio de amparo indirecto contra la publicación de la convocatoria de la Secretaría del Medio Ambiente. El juicio de amparo con número de expediente 1896/2016 fue turnado al Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México. El quejoso en su demanda de amparo reclamaba la omisión de la autoridad administrativa de incluir en la convocatoria en comento a los vecinos del área para efectos de que participaran y fueran consultados en el proyecto que se pretendía llevar a cabo. Sobre el particular, la convocatoria iba dirigida a aquellas personas físicas y/o morales dedicadas a temas ambientales, arquitectónicos, urbanísticos y paisajísticos. Además, se establecía que los participantes para efectos de ser registrados ante la Secretaría del Medio Ambiente debían acreditar su capacidad técnica con documentos, como son el título profesional, la cédula profesional y el curriculum vitae. Sin lugar a dudas, éste requisito excluye en su perjuicio a los vecinos del área del Bosque de Chapultepec. Por lo cual, consideramos que se trata de una vulneración al derecho de acceso a la participación ciudadana en asuntos ambientales. Si bien, el quejoso se desistió del juicio de amparo según la publicación del auto por el que se decretó el sobreseimiento el 10 de marzo de 2017, este caso del Bosque de Chapultepec guarda estrecha relación con la reflexión de Omar Vidal:

“El papel de la sociedad civil es, y continuará siendo, fundamental para proteger el capital natural de ésta y las generaciones futuras. Como sociedad debemos exigir – con mucho mayor ahínco – la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los sectores gubernamentales y privado con relación a proyectos, iniciativas e inversiones que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Y todo esto debe darse en el marco del respeto a la naturaleza, la justicia y

la equidad social. Para lograrlo, la participación informada de la sociedad es una herramienta fundamental.”²⁰²

4.2. El Acceso a la Información Ambiental

El derecho de acceso a la información ambiental se gestó en el contexto del Derecho Internacional Ambiental, tal como lo señalamos en el capítulo primero. De ahí que se encuentre plenamente reconocido en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992. Además, este derecho se contempla en la Constitución Política Federal en su artículo 6o, así como también en algunos instrumentos internacionales en donde el Estado Mexicano es parte, tal como lo expusimos en el capítulo segundo. Si bien, en el orden jurídico de la Ciudad de México la información sobre el medio ambiente es un instrumento de política ambiental, no debemos pasar por alto su naturaleza de derecho de acceso y como consecuencia de derecho humano.

4.2.1. Su Naturaleza Pública

Partimos de la premisa que la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en su artículo 75, párrafo cuarto, dispone que toda petición de información ambiental debe ser presentada por escrito, especificando claramente lo que se solicita y los motivos del requerimiento. De igual modo, el mismo precepto legal establece que los interesados deben identificarse indicando su nombre o razón social y domicilio. Sobre el particular, consideramos que el requisito de manifestar el motivo de la petición de información ambiental, contraviene lo dispuesto por el artículo 6o constitucional. Basta recordar que entre los principios y bases a que se sujeta el ejercicio del derecho de acceso a la información pública se encuentra el de no acreditar interés alguno o justificar la utilización de la información. Lo anterior quedó incorporado a la Ley Fundamental tras la reforma constitucional al artículo 6o publicada el 20 de julio de 2007 en el Diario Oficial de la Federación. Luego

²⁰² Vidal, Omar. *“La Sociedad Civil frente a la Justicia Ambiental”* en *El Futuro de la Justicia Ambiental en México*, Senado de la República, LXII Legislatura y coeditores, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, México, 2014, pp. 59 y 60.

entonces, tal requisito previsto en el artículo 75 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra lo consideramos inconstitucional, máxime si lo sustentamos con la Tesis Jurisprudencial *P./J. 54/2008* con rubro *“Acceso a la Información. Su Naturaleza como Garantías Individual y Social.”*, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la cual citamos parcialmente su contenido:

“(…), el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Ahora bien, siendo la información sobre el medio ambiente de naturaleza pública, es menester acudir a las prescripciones de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. Ello en razón de las afirmaciones de las siguientes autoras. Así, Gloria Amparo Rodríguez y Lina Marcela Muñoz Ávila apuntan:

“No es posible hablar del acceso a la participación sin considerar primero la posibilidad de contar con información suficiente para entrar a ser parte del escenario participativo, es decir, que el acceso a la

información es un presupuesto indispensable de la existencia del derecho a participar.”²⁰³

Por su parte, Berenice Pólit Montes de Oca señala:

“El tema de la información y comunicación constituyen elementos substanciales de la gobernabilidad y tienen una específica eficacia política, más aún, en tratándose de temas que tienen repercusión nacional e internacional como son aquellos que tienen que ver con asuntos o preocupaciones ambientales, en los que, la participación de la población deberá estar presidida de información suficiente y oportuna que permita tener un conocimiento más a fondo del hecho riesgoso o del posible daño ambiental, (...).”²⁰⁴

Pues bien, el ordenamiento de mérito fue publicado en la Gaceta Oficial de la ahora Ciudad de México el 6 de mayo de 2016. Para efectos del tema que nos ocupa, las autoridades ambientales son sujetos obligados. Ello significa que toda la información generada, administrada o en posesión del Jefe de Gobierno, la Secretaría del Medio Ambiente, las 16 delegaciones políticas y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, se considera un bien común de dominio público y accesible a cualquier persona, según lo establece el artículo 2o. De la misma manera, no debemos olvidar que la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica y Cambio Climático de la Asamblea Legislativa también se encuentra obligada en materia de acceso a la información. En esa tesitura, las autoridades ambientales como sujetos obligados deben contar con una Unidad de Transparencia, según se desprende del artículo 92. Esta área tiene la atribución de recibir las solicitudes de información presentadas por los ciudadanos ante el sujeto obligado.

²⁰³ Rodríguez, Gloria Amparo y Lina Marcela Muñoz Ávila. *La Participación en la Gestión Ambiental: Un Reto para el Nuevo Milenio*, 1ª edición, Editorial Universidad del Rosario, Colombia, 2009, p. 101.

²⁰⁴ Pólit Montes de Oca, Berenice. *La Consulta Previa: En Materia Ambiental y en Relación a los Derechos Colectivos de las Comunidades y Nacionalidades*, S.N.E., Cevallos Editora Jurídica, Ecuador, 2010, p. 145.

4.2.2. Clasificación de Información

Por otro lado, María Luisa García Bátiz apunta que una de las razones fundamentales del estudio de las estrategias de incorporación ciudadana en la toma de decisiones en asuntos ambientales es el relativo al uso de sofisticados conocimientos.²⁰⁵ En ese contexto, además ella precisa que en este campo es donde existen mayores presiones para considerar la opinión del público.²⁰⁶ En ese sentido, lo que resulta de nuestro interés es que el artículo 123 en sus fracciones VII, XXIV, XXV y XXVI del ordenamiento analizado establece que el Poder Ejecutivo de la Ciudad de México deberá mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de internet, de acuerdo con sus funciones según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas siguientes:

“VII. La información detallada que contengan los planes de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y ecológico, los tipos y usos de suelo, licencias de uso y construcción otorgadas por el Gobierno de la Ciudad de México que permitan que el usuario conozca de manera rápida y sencilla el tipo de uso de suelo con que cuenta cada predio, a través de mapas y planos georreferenciados;

XXIV. Información trimestral sobre la calidad del agua de la ciudad;

XXV. Las manifestaciones de impacto ambiental; y

XXVI. Los resultados de estudios de calidad del aire.”

De lo anterior advertimos que la obligación de publicar la información descrita le corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Visto de esa manera, además al titular del Poder Ejecutivo Local pueden auxiliario con la obligación de publicar la información ambiental, la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría

²⁰⁵ García Bátiz, María Luisa. *Planeación Participativa: La Experiencia de la Política Ambiental en México*, 1ª edición, Plaza y Valdés Editores, México, 2006, pp. 26 y 27.

²⁰⁶ *Idem*

de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. No obstante, el artículo 124 en sus fracciones XIV y XXII del ordenamiento en cuestión le impone a las 16 delegaciones la misma obligación de publicar aquella información respecto de los temas, documentos y políticas siguientes:

“XIV. Los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y las certificaciones actualizadas de uso del suelo que se hayan expedido, procurando su georreferenciación o imagen; y

XXII. Los programas y acciones relacionados con la preservación del equilibrio ecológico; la adquisición de reservas territoriales en su caso; y la protección al ambiente, en su ámbito de competencia.”

4.2.3. Procedimiento de Solicitud

Así las cosas, el procedimiento de acceso a la información pública que se relacione con el medio ambiente se encuentra regulado en el Título Séptimo de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. En principio, el artículo 125 establece que las Unidades de Transparencia deben auxiliar a los interesados en la elaboración de solicitudes de información. En ese contexto, el artículo 126 dispone que los ciudadanos pueden ejercer el derecho de acceso a la información pública con la presentación de una solicitud de manera verbal, ya sea presencial con la Unidad de Transparencia o vía telefónica; mediante escrito libre presentado al sujeto obligado o por correo electrónico oficial de la Unidad de Transparencia, por fax, por correo postal o telégrafo; o a través del Sistema Electrónico habilitado para tal efecto. En lo relativo a los datos de toda solicitud de información, el artículo 199 establece que debe contener al menos la descripción del o los documentos o la información que se solicita; el lugar o medio para recibir la información y las notificaciones; y la modalidad en la que se desea se otorgue la información, la cual puede ser mediante consulta directa, copias simples, certificadas, digitalizadas, u otro tipo de medio electrónico. En todo caso, la respuesta a la solicitud deberá ser notificada al

interesado en un plazo de nueve días, contados a partir del día siguiente a su presentación, de acuerdo al artículo 212.

Empero, debemos destacar que en el caso de que los ciudadanos soliciten información que tenga el carácter de reservada o confidencial, no podrán acceder a ella. Esta excepción al ejercicio del derecho de acceso a la información pública la contempla la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en su artículo 79. En efecto, por virtud del precepto legal en comento la Secretaría del Medio Ambiente se encuentra autorizada para negar toda solicitud de información ambiental si se actualizan cuatro supuestos:

“I. Se considere por disposición legal que la información es confidencial o que por su propia naturaleza su difusión afecta o puede afectar la seguridad pública en el Distrito Federal;

II. Se trate de información relativa a asuntos que son materia de procedimientos judiciales o de inspección y vigilancia, pendientes de resolución;

III. Se trate de información aportada por terceros cuando los mismos no estén obligados por disposición legal a proporcionarla; o

IV. Se trate de información sobre inventarios e insumos y tecnología de proceso, incluyendo la descripción del mismo.”

Finalmente, si bien la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en su artículo 77, párrafo segundo establece que los afectados por actos de la Secretaría del Medio Ambiente relativos al acceso a la información ambiental, pueden interponer el recurso de inconformidad, también es de destacar que la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México otorga a los ciudadanos el llamado recurso de revisión. Este se encuentra contemplado de los artículos 233 al 254, el cual puede interponerse en caso de que los solicitantes de información pública argumenten que se actualiza alguna

causa de procedencia prevista en el artículo 234, entre las cuales se encuentran la declaración de inexistencia de información; la entrega de información incompleta, o bien, la negativa a permitir la consulta directa de la información.

4.3. Mecanismos Jurídicos de Participación Ciudadana

En el Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio, Año 3, Número 10, de fecha 14 de octubre de 2008, se había discutido sobre la obligación que tiene la administración pública de garantizar el acceso a los ciudadanos a la información sobre el medio ambiente y promover una participación corresponsable de la sociedad en general en los asuntos que afecten el medio ambiente en el que viven. Consecuentemente, nos interesa exponer las vías o mecanismos por los cuales la ciudadanía accede a la gestión ambiental.

Sobre el particular, Gloria Amparo Rodríguez y Lina Marcela Muñoz Ávila sostienen:

“Los mecanismos de participación son vías que brindan garantías y beneficios al pueblo. Están constituidos como herramientas de gran valor jurídico para ejercer el control y garantizar la eficacia en los actos del Estado.”²⁰⁷

Además, en el mismo sentido estas autoras exponen:

“En la actualidad, la tesis que sostiene que la participación pública en materia ambiental es un mecanismo primordial para alcanzar una mejor calidad de vida, es ampliamente aceptada y se valida, pues solo en la medida en que las personas toman parte de los procesos en los que se toman decisiones sobre el ambiente, pueden garantizar soluciones adecuadas a sus necesidades.”²⁰⁸

²⁰⁷ Rodríguez, Gloria Amparo y Lina Marcela Muñoz Ávila. *Op. Cit.*, p. 72.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 98.

4.3.1. En Materia de Suelo de Conservación

La Ciudad de México no sólo se caracteriza por su ambiente construido sino también por aquel donde las actividades antropógenas no lo han modificado sustancialmente, es decir, el llamado suelo de conservación. Este de acuerdo al artículo 5o de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra se define como las zonas que por sus características ecológicas proveen servicios ambientales necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal y cuyas poligonales están determinadas por el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. La participación ciudadana es parte elemental en la protección de este suelo. Por tal razón, es oportuno exponer algunas formas en que se ejerce el derecho de acceso a la participación ciudadana en asuntos que involucran al suelo de conservación.

4.3.1.1. Programa de Ordenamiento Ecológico

El concepto jurídico de ordenamiento ecológico se encuentra en el artículo 28 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra, el cual lo define como un instrumento de política ambiental que tiene por objeto definir y regular los usos del suelo en el suelo de conservación, así como establecer los lineamientos, estrategias y criterios ambientales con los que deberán llevarse a cabo las actividades productivas y de conservación, para hacer compatible el mantenimiento de los recursos naturales, servicios ambientales y la conservación de la biodiversidad con el desarrollo regional.

Dicho lo anterior, en cuanto al procedimiento para la elaboración, aprobación e inscripción de los programas de ordenamiento ecológico así como sus modificaciones, el artículo 31 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra dispone que la Secretaría del Medio Ambiente debe publicar el aviso del inicio del proceso de elaboración del proyecto de programas o de sus modificaciones en la Gaceta Oficial y en un diario de mayor circulación en nuestra entidad federativa por una vez. Enseguida, la Secretaría del Medio Ambiente elaborará los proyectos de programas o sus modificaciones y en coordinación con la Secretaría de

Desarrollo Urbano y Vivienda y la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, definirán los elementos de articulación de dichos programas con los de desarrollo urbano para asentamientos humanos en suelo de conservación.

En ese contexto, la Secretaría del Medio Ambiente debe publicar por una vez el aviso del inicio de la consulta pública en la Gaceta Oficial y en un diario de mayor circulación de acuerdo a diversas bases. Éstas de acuerdo al artículo 31, fracción III, de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra deben indicar los plazos y mecanismos para garantizar la participación ciudadana, así como los lugares y las fechas de las audiencias públicas. En esas audiencias los interesados pueden presentar por escrito los planteamientos que consideren respecto del proyecto del programa o de sus modificaciones. En cierto modo, la audiencia a que hace referencia la Ley Ambiental de Protección a la Tierra se vincula con la definición de Gloria Amparo Rodríguez y Lina Marcela Muñoz Ávila:

“La audiencia pública ambiental es un mecanismo de participación que tiene por objeto dar a conocer a las organizaciones sociales, la comunidad, o entidades públicas y privadas, la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto o actividad; los impactos que este puede generar o genere, y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, corregir o compensar dichos impactos.”²⁰⁹

Así las cosas, la Secretaría del Medio Ambiente deberá dictaminar por escrito fundada y motivadamente los planteamientos de los ciudadanos. Éste dictamen se pondrá a disposición de los interesados para su consulta en la dependencia. Una vez que el plazo de la consulta pública concluya, la Secretaría del Medio Ambiente debe incorporar al proyecto de ordenamiento ecológico las observaciones vertidas por los ciudadanos que estime procedentes. Concluida la etapa anterior, la Secretaría del Medio Ambiente remitirá el proyecto al Jefe de Gobierno. Finalmente, el Ejecutivo Local de considerarlo pertinente incorporará sus

²⁰⁹ Rodríguez, Gloria Amparo y Lina Marcela Muñoz Ávila. *Op. Cit.*, p. 104.

observaciones y remitirá el proyecto con carácter de iniciativa a la Asamblea Legislativa para su análisis y dictamen.

4.3.1.2. Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social

En la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en su artículo 85, fracción VI, quedo establecido que para la protección, restauración, preservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, los recursos naturales y el suelo de conservación, así como el establecimiento, rehabilitación, protección y preservación de las áreas naturales protegidas, debe considerarse entre otros aspectos, el criterio de la promoción de la participación de los vecinos, comunidades, pueblos indígenas y población en general. No obstante lo anterior, el 4 de octubre de 2006 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del Suelo de Conservación del Distrito Federal. El objeto de este ordenamiento según su artículo 1o es el establecimiento de los mecanismos para retribuir a los núcleos agrarios y pequeños productores del suelo de conservación, por la protección, conservación o ampliación de los servicios ambientales que brindan a todos los habitantes de la capital mexicana, así como para la realización de actividades productivas vinculadas al desarrollo rural, equitativo y sustentable, acordes con la Ley Ambiental de Protección a la Tierra y el Programa General de Ordenamiento Ecológico local. Bajo esa tesitura, el artículo 6o dispone que los recursos destinados a los programas que den cumplimiento a la Ley serán aplicados en apoyo a los productores rurales, ejidos, comunidades, y sociedades de producción, y usufructuarios legales del suelo de conservación.

Conforme a ese orden de ideas, el entonces Jefe de Gobierno Marcelo Luis Ebrard Casaubon expidió un acuerdo por el que se aprobó el Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social (PROFACE), cuya publicación fue el 31 de enero de 2008 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. El objetivo de este Programa era la protección, conservación y restauración de los ecosistemas por microcuencas del

suelo de conservación como espacio clave del equilibrio ecológico de la Cuenca de México, tanto de la zona metropolitana como de la Ciudad de México, para garantizar la permanencia de los servicios ambientales, a través de apoyos económicos en un esquema de participación social.

En ese sentido, el Programa fue instrumentado por la Secretaría del Medio Ambiente por conducto de la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales. Si bien es cierto que la finalidad del programa era la inclusión de la participación social en la protección y restauración del suelo de conservación, debemos hacer notar que los apoyos económicos iban dirigidos a los ejidos, comunidades, sociedades de producción, grupos de trabajo y usufructuarios legales del suelo de conservación que llevaran a cabo proyectos de inversión, tal como advertimos en el programa de mérito. De ahí que José Rafael Almonte expresara que si bien la gestión ambiental es una función pública, siendo su principal responsable el Estado, para lograr sus fines debe transformarse en una actividad pública compartida con la sociedad civil, donde se reconocen diversos actores y participantes.²¹⁰

Finalmente, cabe precisar que el PROFACE se revisa y actualiza cada año para lograr sus objetivos, de ahí que el 31 de enero de 2017 se publicara en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México las Reglas de Operación del PROFACE para el ejercicio fiscal 2017. En este documento emitido por la Secretaria del Medio Ambiente Tanya Müller García, fue aprobado el monto de \$120, 923, 574.00 (Ciento veinte millones novecientos veintitrés mil quinientos setenta y cuatro pesos 00/100 M.N.). Del mismo modo, en las Reglas del PROFACE se subrayó que el suelo de conservación cuenta con una extensión de 87, 294 hectáreas, lo que representa el 58% de la superficie. Este territorio se conforma por áreas naturales protegidas, áreas comunitarias de conservación ecológica, zonas boscosas, comunidades vegetales mixtas, pequeñas propiedades con terrenos de cultivo

²¹⁰ Almonte, José Rafael. *“La Participación Pública en la Legislación Ambiental Centroamericana y de la República Dominicana” en Memorias del Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental, Op. Cit., p. 47.*

agrícola, y poblados rurales. De esa manera, el suelo de conservación se distribuye en las delegaciones políticas de Cuajimalpa de Morelos, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta, Iztapalapa y Gustavo A. Madero.

En resumidas cuentas, el PROFACE como mecanismo de participación ciudadana surgió como parte del Fondo Ambiental Público y como un instrumento económico diseñado por la Secretaría del Medio Ambiente, de acuerdo a los artículos 69 y 71 BIS de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra.

4.3.1.3. Consejo Rector Ciudadano

La Ley Ambiental de Protección a la Tierra por virtud del artículo 90 BIS establece dos categorías de áreas de valor ambiental de competencia de la Ciudad de México, es decir, los bosques urbanos y las barrancas. Nos interesa los primeros los cuales de acuerdo al artículo 90 BIS-1 del ordenamiento en cuestión son aquellos que se localizan en suelo urbano, donde predominan especies de flora arbórea y arbustiva, y además otras especies de vida silvestre asociadas y representativas de la biodiversidad. Pues bien, debemos destacar que respecto a los bosques urbanos se determina que tendrán un Consejo Rector Ciudadano, cuyo objeto es evaluar, planear, diseñar y sancionar, en coordinación con las autoridades competentes, los programas, proyectos y acciones que se pretendan desarrollar en éstas, así como establecer los criterios que normen las decisiones administrativas en dichas áreas de valor ambiental, según dispone el artículo 90 BIS-7 de la misma Ley. En ese sentido, el Consejo Rector Ciudadano debe integrarse por siete ciudadanos reconocidos por sus actividades ambientales, preferentemente vecinos de las áreas, que serán designados por el Jefe de Gobierno y que durarán en su encargo cuatro años posteriores a su designación, pudiendo ratificarse su permanencia por un periodo de dos años adicionales, y sólo podrán retirarse del encargo por renuncia expresa o por remoción determinada por la mayoría de los miembros del Consejo. En términos generales,

la organización y las funciones del Consejo Rector Ciudadano se rige por el acuerdo correspondiente emitido por el Jefe de Gobierno.

4.3.2. Consulta Pública en el Programa General de Desarrollo Urbano

De conformidad con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 67, fracción XXVI, la dirección de la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano recae en el Jefe de Gobierno. Tal atribución la realiza con el auxilio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependencia que entre otros aspectos, tiene como facultad la formulación, coordinación y evaluación del Programa General de Desarrollo Urbano de nuestra ciudad.

De igual manera, la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en su artículo 27 Bis, establece que en la Ciudad de México los programas de desarrollo urbano se elaborarán atendiendo entre otros aspectos al cumplimiento y observancia del Programa General de Ordenamiento Ecológico y al cuidado de la proporción que debe existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a habitación, los servicios y en general otras actividades, siendo responsabilidad de las autoridades y de los habitantes la forestación y reforestación. De ahí, que la participación ciudadana sea parte fundamental en la elaboración o modificación del Programa General de Desarrollo Urbano, por lo que debemos exponer el procedimiento correspondiente.

En ese marco, la Ley de Desarrollo Urbano en su artículo 38 contiene las prescripciones que rigen al procedimiento. La etapa inicial surge con la publicación en la Gaceta Oficial de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del aviso que informa el inicio de la formulación del programa. Enseguida, esta dependencia en un plazo máximo de 180 días hábiles después de su aviso publicado, formulará un proyecto de programa, con el auxilio de talleres de participación ciudadana. Cabe precisar que en caso de que el proyecto de programa se relacione con suelo de conservación, la Secretaría del Medio Ambiente deberá pronunciarse sobre el particular.

La siguiente etapa ocurre cuando la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda comunica en la Gaceta Oficial y en un diario de mayor circulación, un aviso para informar del inicio de la consulta pública. En éste aviso se incluirá la duración de la consulta, el número de audiencias que se llevarán a cabo, lugar y fecha y los requisitos para participar en ellas. Ahora bien, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda presidirá las audiencias públicas, pero también pueden participar en ellas las demás dependencias, órganos y entidades de la administración pública, el órgano de representación ciudadana y cualquier ciudadano que solicite formalmente su participación. En cada consulta pública, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda debe elaborar una memoria donde integre las conclusiones. Además, esta dependencia integrará al proyecto de programa las conclusiones de la consulta pública que estime pertinentes, y de ser el caso, emitirá una resolución fundada y motivada que indique las razones por las que desestima cualquier conclusión de la consulta pública. Debemos agregar que en contra de la resolución por la que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda desestime las conclusiones de la consulta pública, los ciudadanos pueden interponer el recurso de inconformidad o bien intentar un juicio contencioso administrativo, según se desprende del artículo 105 de la Ley de Desarrollo Urbano.

Así las cosas, una vez concluida la etapa donde los ciudadanos son consultados sobre el proyecto de programa de desarrollo urbano, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda con el proyecto integrado lo remitirá al Jefe de Gobierno, quien a su vez lo presentará a consideración de la Asamblea Legislativa antes de su promulgación y publicación.

Finalmente, conviene destacar que en el marco del Ciclo de Conferencias "*Los Problemas Nacionales y el Derecho*", se llevó a cabo la correspondiente al Desarrollo Urbano el día 15 de febrero de 2017 en el Colegio de México. En este evento Enrique Nortén afirmó que debe existir mayor participación ciudadana y educada en temas urbanos en la toma de decisiones, y por su parte, Raúl Mejía expuso que la base de la planeación en México en las ciudades ha sido el uso del

suelo y que una obligación del Estado es la relativa a otorgar ciudad a sus habitantes.²¹¹

4.3.3. Consulta Pública en la Evaluación de Impacto Ambiental

En la Declaración de Río de 1992 en su Principio 17 se fijó a la evaluación de impacto ambiental. Efectivamente, tal principio establece que deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente. Por lo tanto, es en la evaluación de impacto ambiental donde los ciudadanos pueden participar activamente con el propósito de evitar posibles daños ambientales en la Ciudad de México. En ese sentido, Berenice Pólit Montes de Oca apunta:

“Evitar el daño ambiental constituye uno de los fundamentales objetivos de toda política ambiental, pues las afectaciones al medio ambiente, como ya se ha dicho, muchas veces son irreparables, de ahí que las medidas que se adopten para evitarlas se encuentren guiadas por principios que deben orientar la actividad estatal.”²¹²

Primeramente, el artículo 5o de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra define al impacto ambiental como la modificación del ambiente, ocasionado por la acción del hombre o de la naturaleza. No obstante, nos interesa la que se relaciona con las actividades antropógenas. El mismo ordenamiento en comento otorga a la evaluación del impacto ambiental la naturaleza jurídica de instrumento de política ambiental. Conviene citar su definición:

“ARTÍCULO 44.- *La evaluación de impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la autoridad evalúa los efectos que*

²¹¹ Norten, Enrique y Raúl Mejía. (2017, Febrero). Desarrollo Urbano. En Cossío, José Ramón (Coordinador). *Los Problemas Nacionales y el Derecho III*. Conferencia realizada por el Colegio Nacional, Ciudad de México.

²¹² Pólit Montes de Oca, Berenice. *Op. Cit.*, p. 138.

sobre el ambiente y los recursos naturales pueden generar la realización de programas, obras y actividades de desarrollo dentro del territorio del Distrito Federal, a fin de evitar o reducir al mínimo efectos negativos sobre el ambiente, prevenir futuros daños al ambiente y propiciar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.”

Pues bien, el mismo artículo 44 en su párrafo segundo, dispone que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental se inicia mediante la presentación del estudio de impacto ambiental en sus diferentes modalidades ante la Secretaría del Medio Ambiente y concluye con la resolución que ésta emita. Por su parte, el artículo 46 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra establece que las personas físicas o morales interesadas en realizar obras o actividades que impliquen o puedan implicar afectación del medio ambiente o generación de riesgos, requieren evaluación de impacto ambiental y, en su caso, de riesgo previo. En síntesis, el precepto legal en comento también enumera en sus 17 fracciones los tipos de obras y actividades que se encuentran sujetas a la evaluación de impacto ambiental.

Berenice Pólit Montes de Oca justifica la incorporación de los ciudadanos en el procedimiento que ahora nos ocupa:

“En términos generales diremos que la participación social a través de la consulta tiene como finalidad considerar e incorporar los criterios y las observaciones de la ciudadanía, especialmente la población directamente afectada de una obra proyecto, para que dichas actividades o proyectos en todas sus fases no causen impactos ambientales, (...).”²¹³

Además, esta autora asevera que la participación social tiene por objeto el conocimiento, la integración y la iniciativa de la ciudadanía para fortalecer la

²¹³ *Ibidem*, p. 70.

aplicación de un proceso de evaluación de impacto ambiental y disminuir sus márgenes de riesgo e impacto ambiental.²¹⁴ Así las cosas, una vez que la Secretaría del Medio Ambiente recibe la solicitud de autorización de impacto y riesgo ambiental por parte del promovente, se considera integrado el expediente, el cual estará dispuesto para consulta del público. Sobre el particular, el artículo 57 del Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo establece que los expedientes integrados ante la Secretaría del Medio Ambiente con motivo de la evaluación de las manifestaciones de impacto ambiental, estarán a disposición de cualquier persona que requiera allegarse de la información en ellos contenida. No obstante, es preciso destacar que existen algunas salvedades respecto al acceso de la información contenida en éstos expedientes. En efecto, el mismo artículo 57 dispone que el promovente de la obra o actividad puede solicitar por escrito a la Secretaría del Medio Ambiente que se mantenga restringida la información de carácter personal y la confidencial que señale; y en reserva, aquella información que de hacerse pública, afectaría el secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro, así considerado por disposición legal o que se relacione con la propiedad intelectual, patentes o marcas.

Ahora bien, debemos señalar que de conformidad con el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, existen dos supuestos en donde la ciudadanía puede formar parte de la consulta pública. En principio, de acuerdo a su artículo 59, la Secretaría del Medio Ambiente a solicitud de cualquier persona que considere que de llevarse a cabo la obra o actividad proyectada en un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, pueda generar un efecto negativo sobre el ambiente, la dependencia puede llevar a cabo una consulta pública. En ese tenor, los ciudadanos deberán presentar por escrito una solicitud dentro del plazo de diez días hábiles contados a partir de la integración del expediente. Ésta solicitud debe contener la obra o actividad de que se trate; el nombre de la autoridad a la que se dirige; el nombre, domicilio y copia de la identificación oficial del solicitante, y de

²¹⁴ *Ibidem*, p. 71.

ser el caso, los documentos que acrediten su representación; y la demás información que el ciudadano desee agregar.

El segundo supuesto se desprende del artículo 60 del Reglamento en comento. La Secretaría del Medio Ambiente puede iniciar la consulta pública sin necesidad de solicitud previa, cuando a juicio de ésta dependencia, la realización del proyecto pueda ser de interés de la sociedad por sus implicaciones ambientales, o rebase los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la conservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

En esa tesitura, la consulta pública se realiza de acuerdo a las prescripciones del artículo 61 del Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo. Así, una vez concluido el plazo previsto en el artículo 59, la Secretaría del Medio Ambiente dentro de los cinco días hábiles siguientes, notificará al interesado su determinación de dar o no inicio a la consulta pública. En caso de que la dependencia resuelva iniciar la consulta, dentro de los tres días hábiles siguientes, emitirá y publicará una convocatoria en un periódico de amplia circulación, en la que expresará el objeto de la consulta, día, hora y el lugar en que deberá efectuarse. Ciertamente, la consulta pública se lleva a cabo en un solo día y en ésta se reciben todas las opiniones que los interesados deseen presentar. De igual manera, los ciudadanos que hayan participado en la consulta pública tienen el derecho de presentar a la Secretaría del Medio Ambiente dentro de los cinco días hábiles siguientes a su celebración, sus observaciones, comentarios y sugerencias por escrito, las cuales se integraran al expediente. Cabe precisar que la Secretaría del Medio Ambiente debe ponderar y considerar las observaciones y comentarios presentados en el momento de que emita la resolución sobre la autorización en materia de impacto ambiental. En ese sentido, según el artículo 51 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra, la Secretaría del Medio Ambiente de manera fundada y motivada debe indicar a los interesados las razones por las cuales las observaciones y comentarios fueron o no considerados en la resolución correspondiente. Contra ésta determinación, los ciudadanos pueden interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Finalmente, es oportuno destacar que en el marco del “*Primer Foro de Acceso a la Justicia y Mecanismos Alternativos de Justicia Ambiental*” llevado a cabo el 17 de octubre de 2016 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ana Elena Fierro Ferráez como parte de su ponencia expuso que en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental los ciudadanos no se sienten escuchados y que éstos manifiestan que sus propuestas no son consideradas en las consultas públicas. Por su lado, María del Carmen Carmona Lara expresó en este foro que el ejercicio del derecho a un ambiente sano se da a partir del esquema de responsabilidad ambiental que se sustenta tanto en el derecho a la información, como en el derecho a la participación ciudadana.²¹⁵

4.3.4. Consulta Pública en las Normas Ambientales

La noción de normas ambientales, en palabras de José Juan González Márquez, implica la referencia a los denominados estándares que constituyen el típico instrumento de regulación directa o conocida comúnmente como comando y control.²¹⁶ A grandes rasgos, éste autor además nos explica que los estándares ambientales se clasifican en aquellos de emisión, que establecen valores límite de sustancia contaminante descargada en el ambiente; de producto, relativos al contenido tolerable de sustancias que contaminan o perjudican la atmósfera en los productos comercializables; y los de calidad ambiental, que se refieren al nivel total de salubridad que se busca preservar.²¹⁷ Dicho lo anterior, las normas ambientales para la Ciudad de México tienen la naturaleza jurídica de instrumento de política ambiental. La participación ciudadana también es parte de ellas por lo que debemos conocer el procedimiento correspondiente y su relación con la consulta pública.

²¹⁵ Fierro Ferráez, Ana Elena y María del Carmen Carmona Lara. (2016, Octubre). Mecanismos Alternativos de Acceso a la Justicia Ambiental. En Anglés Hernández, Marisol y Miguel Ángel Cancino (Coordinadores). *Primer Foro de Acceso a la Justicia y Mecanismos Alternativos de Justicia Ambiental*. Foro realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.

²¹⁶ González Márquez, José Juan. *Op. Cit.*, p. 66.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 72

Primeramente, el artículo 36 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra define a las normas ambientales como aquellas emitidas por la Secretaría del Medio Ambiente, con el objeto de establecer:

I. Los requisitos o especificaciones, condiciones, parámetros y límites permisibles en el desarrollo de una actividad humana que pudiera afectar la salud, la conservación del medio ambiente, la protección ecológica o provocar daños al ambiente y los recursos naturales;

II. Los requisitos, condiciones o límites permisibles en la operación, recolección, transporte, almacenamiento, reciclaje, tratamiento, industrialización o disposición final de residuos sólidos;

III. Los requisitos, condiciones, parámetros y límites permisibles para el tratamiento y aprovechamiento de aguas residuales provenientes de actividades domésticas, industriales, comerciales, agrícolas, acuícolas, pecuarias o de cualquier otra actividad humana y que, por el uso recibido, se les hayan incorporado contaminantes;

IV. Las condiciones de seguridad, requisitos y limitaciones en el manejo de residuos sólidos que presenten riesgo para el ser humano, para el equilibrio ecológico o para el ambiente;

V. Los requisitos, condiciones, parámetros y límites permisibles para la protección, el manejo, el aprovechamiento y la restauración de los recursos naturales en suelo de conservación;

VI. Los requisitos, condiciones, parámetros y límites permisibles para la protección, el manejo, el aprovechamiento y la restauración de los recursos naturales en las Áreas Naturales Protegidas de competencia del Distrito Federal; y

VII. Los requisitos y condiciones para la incorporación voluntaria de personas físicas y morales a los programas de prácticas de producción sustentable, así como los procesos para su certificación.”

Ahora bien, el artículo 39 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra dispone que la sociedad, las instituciones de investigación y educación superior, las organizaciones empresariales, así como las entidades y dependencias de la administración pública, pueden proponer la creación de las normas ambientales de competencia de la Ciudad de México. En esa tesitura, el procedimiento para la elaboración, aprobación y expedición de las normas ambientales, así como sus modificaciones, se encuentra previsto en el artículo 40 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra. La etapa inicial del procedimiento acontece cuando la Secretaría del Medio Ambiente crea el Comité de Normalización Ambiental, como órgano encargado de coordinar el proceso de emisión de las normas ambientales. Éste Comité a su vez convoca a través de medios masivos de difusión por lo menos con quince días naturales de antelación, a la conformación de grupos de trabajo para que elaboren y opinen sobre los respectivos proyectos.

Posteriormente la Secretaría del Medio Ambiente publica el proyecto de norma o de su modificación en la Gaceta Oficial de nuestra ciudad, con el propósito de que los ciudadanos interesados presenten sus comentarios dentro de los treinta días naturales siguientes. Una vez concluido el plazo anterior, la Secretaría del Medio Ambiente estudia los comentarios recibidos y, en su caso, procede a modificar el proyecto de norma ambiental. Cabe mencionar que la misma dependencia debe responder a los comentarios recibidos a través de la Gaceta Oficial, cuando menos quince días naturales antes de la publicación de la norma ambiental.

Finalmente, debemos destacar que la Secretaría del Medio Ambiente deberá responder por escrito a los ciudadanos las razones fundadas por las cuales los comentarios recibidos no fueron considerados dentro del proyecto de norma ambiental. Al igual que ocurre con la evaluación de impacto ambiental, los

interesados pueden interponer el recurso de inconformidad en contra de la respuesta que emita la Secretaría del Medio Ambiente a los comentarios recibidos.

4.3.5. Consulta Pública en el Programa de Acción Climática

Partimos de la premisa que la Comisión Ambiental de la Megalópolis desempeña un papel relevante en la gestión del medio ambiente en nuestra ciudad. Con fecha 3 de octubre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Convenio de Coordinación por el que se creó a esta Comisión. Este instrumento jurídico fue celebrado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y las entidades federativas de Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. Por medio del Convenio en cuestión se constituyó a la Comisión Ambiental de la Megalópolis como un órgano de coordinación para llevar a cabo entre otros aspectos, la planeación y ejecución de acciones en materia de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico en la zona, conformada por los 16 órganos políticos administrativos desconcentrados de la Ciudad de México, así como los municipios de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

Ahora bien, conviene destacar la intervención de la Comisión Ambiental de la Megalópolis en el año 2016 cuando el 14 de marzo se registró mala calidad del aire con un índice de 203 puntos Imeca (Índice metropolitano de calidad del aire), lo cual trajo como consecuencia la declaración de contingencia ambiental, según el Periódico la Crónica de Hoy.²¹⁸ Este hecho nos muestra que uno de los problemas más notables en nuestra ciudad tiene relación con la calidad del aire, la cual además se vincula con el fenómeno del cambio climático. En principio, respecto a la prevención y control de la contaminación atmosférica, la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en su artículo 133, fracción XVIII, señala que la Secretaría del Medio Ambiente tiene la facultad de fomentar la participación de

²¹⁸ Barrios Fuentes, Ruth. “Crisis Ambiental”, Periódico La Crónica de Hoy, Viernes 8 de abril de 2016, Año 20, N° 7091, p. 16.

la sociedad en el desarrollo de programas para impulsar alternativas de transporte que reduzcan el uso de vehículos particulares, con el propósito de regular, prevenir, controlar, reducir o evitar la contaminación de la atmósfera.

Empero, el 16 de junio de 2011 fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal. De acuerdo a su artículo 2o, este ordenamiento tiene por objeto el establecimiento de políticas públicas que permitan propiciar la mitigación de gases de efecto invernadero, la adaptación al cambio climático, así como coadyuvar al desarrollo sustentable. En ese tenor, el artículo 7o, fracción X, faculta al Jefe de Gobierno para promover la participación corresponsable de la sociedad en la adaptación y mitigación al cambio climático. Situación similar ocurre con las atribuciones de la Secretaría del Medio Ambiente quien también debe promover la participación social en materia de cambio climático, según se observa en el artículo 8o, fracciones VII y IX. Además, las delegaciones políticas también tienen tal obligación de acuerdo al artículo 10, fracción IV, del ordenamiento en cuestión.

Conforme a ese orden de ideas, el Título Quinto dedicado a las normas técnicas y ambientales existe un capítulo relativo a la participación social. Debemos citar el contenido del siguiente artículo:

*“**Artículo 43.** El Gobierno del Distrito Federal deberá promover y garantizar la participación corresponsable de la ciudadanía, para la toma de decisiones y en el desarrollo, implementación y verificación del Programa y la Estrategia Local de Acción Climática de la Ciudad de México, así como en las medidas individuales y colectivas de adaptación y mitigación del cambio climático.*

Para estos efectos, el Gobierno del Distrito Federal y las Delegaciones Políticas, podrán hacer uso de los instrumentos, establecidos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.”

Como apreciamos, el precepto legal transcrito permite a los ciudadanos participar en la formulación del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México, como parte de las políticas públicas del Gobierno Local. Por su parte, no debemos pasar por alto que el artículo 44 señala a la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático del Distrito Federal, órgano que debe promover la participación ciudadana en los siguientes términos:

“Artículo 44. Para promover la participación corresponsable de la ciudadanía, La Comisión:

I. Convocará, en el ámbito del sistema local de planeación democrática, a las organizaciones sociales y demás personas interesadas a que manifiesten su opinión y propuestas en materia de cambio climático;

II. Celebrará convenios con los medios de comunicación masiva para la difusión, información y promoción de las acciones de Adaptación y Mitigación ante el cambio climático;

III. Promoverá el establecimiento conforme a la legislación en la materia, de reconocimientos a los esfuerzos más destacados de la sociedad para enfrentar el cambio climático; y

IV. Difundirá la información acerca de los resultados de las medidas y acciones de adaptación y mitigación ante el cambio climático, que estará disponible para su consulta.”

El artículo transcrito entonces nos muestra que la ciudadanía interesada en participar en las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático mediante la formulación del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México debe esperar la convocatoria correspondiente de la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático. Cabe precisar que en el *Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2014-2020* publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el

9 de junio de 2015, se utilizó a la consulta pública para garantizar la participación ciudadana y recabar observaciones, sugerencias, opiniones, propuestas, recomendaciones y comentarios acerca de los ejes estratégicos y las acciones que fueron propuestas de forma preliminar en los meses de noviembre y diciembre del 2013.²¹⁹ Sin duda, lo anterior guarda estrecha relación con la conclusión de Berenice Pólit Montes de Oca:

“El reconocimiento por parte del Estado, de que la participación social es la fuente que otorga legitimidad a los procesos democráticos, significa valorar positivamente la capacidad de organización social para expresar sus diferentes intereses, respaldar gestiones, así como para involucrarse y demandar el diseño de políticas públicas e incidir en la toma de decisiones que afectan el desarrollo de la propia comunidad.”²²⁰

4.3.6. Participación en el Programa de Gestión Integral de los Residuos Sólidos

En principio, respecto a la prevención y control de la contaminación del suelo, la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en su artículo 163, fracción I, señala que corresponde al Gobierno y a la sociedad prevenir la contaminación del mismo. Del mismo modo, el artículo 166 dispone que con el propósito de promover el desarrollo sustentable y prevenir y controlar la contaminación del suelo y de los mantos acuíferos, la Secretaría del Medio Ambiente, con la participación de la sociedad, puede fomentar y desarrollar programas y actividades para la minimización, separación, reuso y reciclaje de residuos sólidos, industriales no peligrosos y peligrosos.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos tener presente que el 22 de abril de 2003 se publicó en la Gaceta Oficial de nuestra ciudad la Ley de Residuos Sólidos del

²¹⁹ Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2014-2020, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo103438.pdf>, consultado el 20 de septiembre de 2016 a las 20:30 horas.

²²⁰ Pólit Montes de Oca, Berenice. *Op. Cit.*, p. 50.

Distrito Federal. El objeto de este ordenamiento según prescribe su artículo 1o es la regulación de la gestión integral de los residuos sólidos considerados como no peligrosos, así como la prestación del servicio público de limpia. Sin embargo, es de nuestro interés las facultades que le confiere la ley de mérito a la Comisión para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de la Ciudad de México. Ésta es un órgano interinstitucional de coordinación, seguimiento y evaluación en materia de residuos sólidos. En efecto, el artículo 10 Bis 2 en su fracción VI, la faculta para fomentar la participación de los sectores público, privado y social en la instrumentación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales en materia de generación, encierro, acopio, transferencia, selección, tratamiento, manejo, aprovechamiento, valorización y disposición final de residuos. Mientras que la fracción XII del mismo precepto legal la faculta para fomentar la participación ciudadana mediante campañas educativas, informativas y de manejo responsable de los residuos sólidos.

Ahora bien, según dispone el artículo 11 en su fracción VIII, la Secretaría del Medio Ambiente en coordinación con la Secretaría de Obras y Servicios y con opinión de las delegaciones políticas, deben formular y evaluar el Programa de Gestión Integral de los Residuos Sólidos con base en ciertos criterios, entre los cuales se señalan al fomento de la participación activa de las personas, la sociedad civil organizada y el sector privado en el manejo integral de los residuos sólidos. Por tal razón, el artículo 18 señala que además los órganos públicos descritos dentro del ámbito de sus respectivas competencias deben promover la participación de todos los sectores de la sociedad mediante:

I. Su participación en el fomento y apoyo en la conformación, consolidación y operación de grupos intersectoriales para el diseño e instrumentación de los programas en materia de los residuos sólidos;

II. La difusión de información y promoción de actividades de cultura, educación y capacitación ambientales relacionados con el manejo integral de los residuos sólidos;

III. La promoción de proyectos pilotos y de demostración destinados a generar elementos de información para sustentar programas en materia de los residuos sólidos; y

IV. La promoción de las demás acciones que determine el reglamento de la presente Ley.”

Finalmente, el artículo 19 establece que las autoridades antes señaladas sistematizarán y pondrán a disposición del público la información obtenida en el ejercicio de sus funciones vinculadas a la generación y manejo integral de los residuos sólidos, y la prestación de los servicios de limpia a su cargo, mediante los mecanismos establecidos en el capítulo correspondiente de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra, sin perjuicio de la debida reserva de aquella información protegida por las leyes.

4.4. Participación Ciudadana en la Constitución Política de la Ciudad de México

El día 31 de enero de 2017 la Asamblea Constituyente en sesión solemne aprobó la Constitución Política de la Ciudad de México. Como resultado, el Jefe de Gobierno en uso de sus facultades constitucionales promulgó el 5 de febrero de 2017 en el Antiguo Palacio del Ayuntamiento, la Constitución Política de la Ciudad de México, siendo su publicación el mismo día en la Gaceta Oficial de nuestra entidad federativa. Si bien, de conformidad con el artículo primero transitorio del decreto que expide la Constitución Política señala que ésta entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, debemos precisar que contempla diversas disposiciones en materia ambiental y participación ciudadana, por lo que es obligatorio exponer un panorama general de este nuevo ordenamiento.

4.4.1. Antecedentes

El día viernes 29 de enero de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declararon reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en

materia de la reforma política de la Ciudad de México. Este hecho marcó un logro histórico en lo que se refiere a la autonomía de nuestra urbe como entidad federativa. Si bien, diversos artículos constitucionales fueron sujetos a modificación, entre ellos el 40, 41, 43, 44, 73 y 122, por virtud del decreto en cuestión, sólo nos interesa aquellos que se relacionan con el tema que nos ocupa.

El artículo 43 constitucional fijó como parte integrante de la Federación a la Ciudad de México, de ahí que la naturaleza jurídica y política de nuestra entidad federativa quedara definida así:

“Artículo 44. La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.”

Ahora bien, cabe precisar que el principio de concurrencia en materia ambiental también fue sujeto a modificación para señalar de manera expresa a la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 73. ...

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.”

Por otro lado, el artículo 122 constitucional con motivo de la reforma de mérito es uno de los más relevantes para el tema que nos ocupa. Conviene citar parcialmente su actual contenido:

“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.

...”

Del precepto transcrito advertimos que la reforma constitucional del 2016 facultó a la Ciudad de México para expedir su propia Constitución Política como consecuencia de su autonomía, de su régimen interior y de su organización política y administrativa.

Además, no debemos perder de vista que en el mismo artículo 122 constitucional en su apartado C, la coordinación metropolitana también fue modificada en los siguientes términos:

“C. *La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados*

en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.

Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

La ley que emita el Congreso de la Unión establecerá la forma en la que se tomarán las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, mismas que podrán comprender:

- a) La delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano;*
- b) Los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos; y*
- c) La proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos.”*

Como advertimos del artículo constitucional transcrito, se incorporó a la Ley Fundamental la figura del Consejo de Desarrollo Metropolitano, el cual deberá sujetarse a las disposiciones de la legislación secundaria que expida el Congreso de la Unión.

Finalmente, cabe precisar que una de las consecuencias de la reforma política del año 2016 a la Ciudad de México consistió en la supresión de las facultades que la

Constitución de la República había otorgado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia ambiental el 22 de agosto de 1996. Sin embargo, esta modificación constitucional no impide que la gestión ambiental siga siendo una función pública de la Ciudad de México, si atendemos el principio de la concurrencia ambiental previsto en la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional.

4.4.2. Propuestas Ciudadanas en Materia Ambiental

El artículo 7o transitorio del decreto por el que se declararon reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, dispuso por un lado la manera en que se conformaría la Asamblea Constituyente. Así, esta Asamblea se instaló el día 15 de septiembre de 2016 en la antigua sede del Senado de la República en la calle Xicoténcatl. Ese mismo día el Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera Espinosa presentó ante la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México su Proyecto de Constitución Política, ejerciendo así la facultad exclusiva que le había conferido el artículo 7o transitorio del decreto de la reforma política de nuestra ciudad.

Antes de la instalación de la Asamblea Constituyente ya existía la necesidad de considerar el tema ambiental en la nueva Constitución Política. Así, por ejemplo, Nelly García señaló:

“En el marco de la Constitución de la Ciudad de México los planteamientos en torno al medio ambiente requieren reflexiones profundas y compromisos urgentes del estado y los particulares, las contingencias ambientales que hemos vivido en estos últimos meses en la ciudad son la mejor prueba de que es necesario cambiar el rumbo para poder seguir habitándola. El derecho a un medio ambiente sano en este contexto urbano tiene que hacer referencia a la calidad del aire que respiramos y a la obligación que tenemos

todas las personas y autoridades de contribuir en ello desarrollando nuevas estrategias de movilidad.”²²¹

Además, debemos tener presente que en el Seminario “*Derecho a la Ciudad y Sustentabilidad*”, llevado a cabo el 6 de junio de 2016 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Luis Miguel Cano López ya había manifestado que el derecho a participar directamente en asuntos públicos tenía que ser el estándar ante las autoridades, pues generalmente el esquema mental es que la gente no cuenta respecto a la participación efectiva.²²²

En ese contexto, es menester señalar que el trabajo remitido por el Ejecutivo Local al Poder Constituyente de la Ciudad de México contemplaba diversas disposiciones en materia ambiental y también sobre participación ciudadana. En concreto, el Jefe de Gobierno propuso en un artículo 21 relativo al ordenamiento territorial lo siguiente:

“A. Medio Ambiente

...

6. 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.”²²³

Como apreciamos, el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México presentada por el Jefe de Gobierno señalaba a los derechos de acceso en

²²¹ García, Nelly. “Derecho Humano al Agua, al Saneamiento y a un Medio Ambiente Sano en la Constitución de la CDMX”, *Congresistas*, Año 15, N° 297, 01 al 18 de Mayo 2016, México, D.F., p. 8.

²²² Cano López, Luis Miguel. (2016, Junio). Derechos Humanos y Ambiente en la Ciudad. En Carmona Lara María del Carmen y Francisco Coquis Velasco (Coordinadores). *Sustentabilidad y Derecho a la Ciudad*. Seminario realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.

²²³ *Proyecto de Constitución*, <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/>, consultado el día 27 de septiembre de 2016 a las 18:15 horas.

asuntos ambientales, quedando demostrado así la relevancia y vigencia de los mismos en un texto jurídico.

Así las cosas, el día 7 de octubre de 2016 fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México en su número 8, la Convocatoria de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, a la ciudadanía a presentar propuestas sobre el contenido del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México. Sobre el particular, consideramos que tal convocatoria tuvo un espíritu democrático en cuanto a los asuntos públicos se refiere. Es decir, se trataba de un hecho histórico donde el Poder Constituyente de la Ciudad de México llamaba a los ciudadanos para ser parte de los trabajos que se llevaban a cabo en la antigua sede del Senado de la República.

Como consecuencia, algunos ciudadanos presentaron de forma individual y colectiva propuestas con temática ambiental. Por ejemplo, ciertas propuestas solicitaban que se incluyera en la Constitución Política los asuntos y temas relacionados con una defensoría de la naturaleza; motores no contaminantes; derechos de la naturaleza; desarrollo urbano; derecho a la información; el cambio climático; uso de suelo; zonas ecológicas; ordenamiento territorial, protección animal o los derechos al medio ambiente sano y al acceso al agua.²²⁴

En el mismo sentido, el día 8 de noviembre de 2016 me presente ante la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México con el propósito de entregar mi *“Propuesta en materia de participación ciudadana en la gestión ambiental, con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo sexto, del apartado A, del artículo 21, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México presentada el 15 de septiembre de 2016 por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.”* Por ese motivo, mi propuesta se encuentra en el Anexo de la presente investigación.

²²⁴ *Propuestas Ciudadanas*, <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/propuesta10.html>, consultado el día 15 de enero de 2017 a las 19: 20 horas.

En suma, podemos concluir que el hecho de que los ciudadanos hayan participado con sus propuestas en la redacción de la Constitución Política y en especial en la materia ambiental, demuestra lo que Charles Gonthier afirmó en su oportunidad, en otras palabras, que la ciudadanía tiene un interés en el medio ambiente y una responsabilidad ante él, de ahí que en una democracia, se le debe permitir participar en la formulación de las normas jurídicas, así como en su interpretación y aplicación.²²⁵

4.4.3. Reconocimiento del Derecho de Participación Ciudadana en Asuntos Ambientales

Para el mismo Charles Gonthier, en materia ambiental la participación de los ciudadanos se justifica de la siguiente manera:

“La participación ciudadana es esencial para el buen gobierno del medio ambiente en toda su amplitud, desde el comportamiento personal y las elecciones de los consumidores hasta los actos de alertar, informar y presionar a las autoridades, y luego participar en los procesos administrativos y judiciales, así como en la ejecución de las decisiones”²²⁶.

Conforme a ese orden de ideas, en primer lugar, el artículo 3o de la Constitución Política de la Ciudad de México relativo a los principios rectores prescribe:

“1. ...

2. La Ciudad de México asume como principios:

a) El respeto a los derechos humanos, la defensa del Estado democrático y social, el diálogo social, la cultura de la paz y la no violencia, el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana, la más justa distribución del ingreso, la dignificación

²²⁵ Gonthier, Charles. *“Sobre el Papel de los Tribunales, Jueces y Abogados en el Derecho Ambiental: Valores Fundamentales, Derecho y Ética”* en Nava Escudero, César (Editor). *Op. Cit.*, p. 112.

²²⁶ *Idem*

del trabajo y el salario, la erradicación de la pobreza, el respeto a la propiedad privada, la igualdad sustantiva, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el diseño universal, la preservación del equilibrio ecológico, la protección al ambiente, la protección y conservación del patrimonio cultural y natural. Se reconoce la propiedad de la Ciudad sobre sus bienes del dominio público, de uso común y del dominio privado; asimismo, la propiedad ejidal y comunal;

b) 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; y

c) La función social de la Ciudad, a fin de garantizar el bienestar de sus habitantes, en armonía con la naturaleza.

3. ...”

En ese marco, el derecho de acceso a la información se encuentra en el artículo 7o denominado Ciudad Democrática en su apartado D. Conviene citar parcialmente su contenido:

“D. Derecho a la información

1. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural, suficiente y oportuna, así como a producirla, buscarla, recibirla y difundirla por cualquier medio.

2. Se garantiza el acceso a la información pública que posea, transforme o genere cualquier instancia pública, o privada que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad o de interés

público. Esta información deberá estar disponible en formatos de datos abiertos, de diseño universal y accesibles.

3. ...

4. ...”

De esta manera, la Constitución Política de la Ciudad de México reconoce el acceso a la información pública, la cual comprende la relativa al medio ambiente. Esta es generada por los entes públicos competentes de nuestra entidad federativa, tal como lo expusimos anteriormente.

Por otro lado, una de las novedades en la Constitución Política de nuestra entidad federativa fue el reconocimiento del derecho a la ciudad. Este tuvo en un principio su desarrollo en el contexto internacional. Así, Lucas Correa Montoya lo afirma:

“La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad presenta, finalmente, la última línea general mediante la cual es posible abordar el contenido del derecho a la ciudad. Es un esfuerzo importante por llevar el debate sobre el derecho a la ciudad al ámbito internacional, como un derecho humano exigible y justiciable por sus titulares y responsabilidad de los gobernantes.”²²⁷

En esa tesitura, el Poder Constituyente integró el derecho a la ciudad en el artículo 12:

“1. 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.

²²⁷ Correa Montoya, Lucas. *“Algunas Reflexiones y Posibilidades del Derecho a la Ciudad en Colombia: Los Retos del Usufructo Equitativo de la Ciudad, la Participación Ciudadana Directa y el Goce de los Derechos Humanos en los Contextos Urbanos”* en Rengifo Gardeazábal, Mauricio y Juan Felipe Pinilla Pineda (Coords.), *Op. Cit.*, p. 72.

2. 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.”

Cabe precisar que la incorporación del derecho a la ciudad es también el resultado de una iniciativa surgida en el año 2007 por diversas organizaciones del movimiento urbano popular y presentada al Gobierno del entonces Distrito Federal conocida como la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.²²⁸

Así las cosas, el derecho a la ciudad como derecho colectivo entonces se rige por diversos principios, entre ellos, el de la participación, el de respeto a la naturaleza y al medio ambiente y el de la sustentabilidad ambiental, los cuales en conjunto se relacionan entre sí.

Ahora bien, tal como nuestra Ley Fundamental reconoce el derecho humano a un medio ambiente sano, el Poder Constituyente hizo lo mismo con la Carta Magna de la Ciudad de México. Ciertamente, el artículo 13 relativo a la Ciudad Habitable dispone:

“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.

²²⁸ García Ochoa, Juan José. “El Derecho a la Ciudad en el Gobierno del Distrito Federal, Avances y Desafíos” en *Dfensor*, Revista de Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Derecho a la Ciudad, Número 10, Año XII, Octubre 2014, p. 11.

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.”

Como apreciamos, el Poder Constituyente decidió que en el texto constitucional quedara plasmado uno de los principios del Derecho Internacional Ambiental, es decir, el principio de la equidad intergeneracional. Empero, lo más relevante para nosotros es que además quedo reconocido de manera expresa la participación ciudadana en el contenido del derecho a un medio ambiente sano al establecer que deberá promoverse en todo momento en la preservación y protección de la naturaleza.

A continuación, el artículo 15, apartado A, el cual versa sobre los instrumentos de la planeación del desarrollo, dispone que la Constitución garantiza el derecho a la ciudad a través de instrumentos de planeación, jurídicos, administrativos, financieros, fiscales y de participación ciudadana para hacer efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad.

Del mismo modo, el artículo 15 en su apartado D contempla al Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. Este de acuerdo al texto constitucional es un organismo público el cual tendrá a su cargo la elaboración y seguimiento del Plan General de Desarrollo y del Programa General de Ordenamiento Territorial, y garantizará la participación directa de los sectores académicos, culturales, sociales y económicos. Sobre el particular, cabe destacar que se establece que este Instituto tendrá en su estructura un Consejo Ciudadano. En esencia, se trata de un órgano de consulta obligatoria y diálogo público, con

carácter consultivo y propositivo en diversas materias, entre las cuales se encuentra la ambiental.

Por otra parte, el artículo 16 relativo al Ordenamiento Territorial en su apartado A lo dedica al medio ambiente. Primeramente, conviene acudir al numeral primero:

“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 de gestión hidrológica, protección ambiental, adaptación a fenómenos climáticos, prevención y protección civil.

La Ciudad de México integrará un sistema de áreas naturales protegidas. 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.”

A su vez, en el numeral segundo advertimos que se reconoce a la participación ciudadana como corresponsabilidad:

“2. La biodiversidad, los ecosistemas naturales, el patrimonio genético y las especies nativas son bienes comunes y de interés público; su protección, preservación y recuperación es corresponsabilidad entre los sectores público, privado y social. 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 a los criterios de sustentabilidad, minimización de la huella ecológica y reversión del daño ambiental.

...”

Por su parte, en el numeral cuarto quedo establecido lo siguiente:

“4. Las autoridades garantizarán el derecho a un medio ambiente sano. Aplicarán las medidas necesarias para reducir las causas, prevenir, mitigar y revertir las consecuencias del cambio climático. Se 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. Asimismo, establecerán las medidas necesarias y los calendarios para la transición energética acelerada del uso de combustibles fósiles al de energías limpias.”

De la misma manera, en el numeral quinto advertimos el reconocimiento de la participación ciudadana en la gestión de los residuos sólidos:

“5. Las autoridades, en el marco de su competencia, 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. Quienes generen residuos son corresponsables de su gestión integral y de la remediación de los sitios contaminados.

...

Ahora bien, el numeral octavo reconoce de manera expresa por un lado el derecho de acceso a la información ambiental y por el otro, la participación ciudadana:

“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.”

En ese tenor, consideramos que la justificación de la incorporación de los derechos de acceso en la Constitución Política de la Ciudad de México se vincula con las palabras de María de la Luz Valderrábano Almegua:

“Una política eficaz en materia de medio ambiente depende del buen funcionamiento de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como de la participación comprometida de todos los sectores implicados, incluyendo el electorado, la sociedad civil y el sector privado.”²²⁹

En el mismo sentido, es de nuestro interés que en el artículo 23, numeral 2, se encuentra definido como uno de los deberes de las personas en la Ciudad de México, el relativo a la protección, preservación y generación de un medio ambiente sano y la utilización de los recursos naturales de modo racional y sustentable.

²²⁹ Valderrábano Almegua, María de la Luz et al. *“Las Políticas Públicas Ambientales y su Gestión en México”* en Pérez Campuzano, Enrique y María de la Luz Valderrábano Almegua (Compiladores), *Op. Cit.*, p. 99.

Finalmente, el artículo 53 contempla a la figura de las alcaldías, las cuales sustituirán a las dieciséis delegaciones. La Constitución Política de la Ciudad de México les confiere en el artículo 53 en su apartado A, entre otros aspectos, la finalidad de facilitar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos; y proteger y ampliar el patrimonio ecológico. De igual manera, el numeral 12 del mismo artículo les asigna a las alcaldías la competencia en materia de protección al medio ambiente. De ahí que en el apartado B del artículo 53 se contempla como una de las atribuciones de las personas titulares de las alcaldías en forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México u otras autoridades la correspondiente para promover la educación y participación comunitaria, social y privada para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente. Sobre el particular, consideramos que ésta participación se identifica con la participación administrativa, tal como la denominan Gloria Amparo Rodríguez y Lina Marcela Muñoz:

“Este tipo de participación permite, entre otras cosas, conocer e incidir en los procesos de planeación y gestión de las entidades estatales, hacer seguimiento a los programas, políticas y proyectos, conocer la información y los elementos que influyen en las decisiones públicas, hacer parte de los órganos para llevar las opiniones de la comunidad y evitar impactos desfavorables por decisiones económicas, sociales, culturales, ambientales y de todo tipo, a través de la intervención en determinados espacios o procedimientos.”²³⁰

De ahí que el artículo 56 establece a la participación ciudadana en las alcaldías. Tal como se desprende del numeral 2 del artículo en comento, las alcaldías deben promover la participación de la ciudadanía en los programas, generales y específicos, de desarrollo de la demarcación; en la ejecución de programas y acciones públicas territoriales; en el presupuesto participativo; uso del suelo, obras

²³⁰ Rodríguez, Gloria Amparo y Lina Marcela Muñoz Ávila. *Op. Cit.*, p. 64.

públicas y la realización de todo proyecto de impacto territorial, social y ambiental en la demarcación.

En definitiva, la reciente Constitución Política de la Ciudad de México es vanguardista en tratándose del reconocimiento de los derechos ambientales en centros urbanos como lo es el nuestro. Si bien, la participación ciudadana en asuntos públicos fue uno de los componentes del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el nuevo texto constitucional presenta una evolución jurídica al garantizar el derecho de acceso a la información pública sobre el medio ambiente y el establecimiento de mecanismos de participación y consulta ciudadana en las regulaciones y programas ambientales.

Concluimos la presente investigación con una reflexión final que envuelve la relevancia, necesidad y vigencia de la participación ciudadana ambiental. Se trata de un célebre fragmento de la obra *“Saber Ambiental”* de Enrique Leff:

“En el movimiento ambientalista se articulan las luchas de las comunidades indígenas, de las organizaciones campesinas, obreras y populares, con las causas de las clases medias urbanas, las asociaciones de base y los grupos ecologistas. En este proceso de recomposición social surgen nuevas organizaciones profesionales, organismos no gubernamentales, grupos privados y asociaciones civiles, que buscan oportunidades de participación en los espacios económicos y políticos que genera la problemática ambiental. Este proceso va abriendo nuevos frentes de lucha, nuevas estrategias políticas, nuevas fórmulas de negociación y nuevas tácticas de concentración entre el estado y la sociedad.”²³¹

²³¹ Leff, Enrique. *Saber Ambiental: Sustentabilidad, Racionalidad, Complejidad, Poder*, 1ª edición, Siglo XXI Editores, México, 1998, p. 89.

CONCLUSIONES

Primera.- Los problemas ambientales que caracterizan a los conglomerados urbanos de América Latina como es el caso de México, principalmente se relacionan con el uso del suelo, el agua, la energía y la contaminación ambiental. Al respecto, existe evidencia científica de que el fenómeno del cambio climático tiene su origen en los centros urbanos preponderadamente por el uso de los combustibles fósiles como recurso energético.

Segunda.- El derecho ambiental como disciplina jurídica incide no sólo en el ámbito del entorno natural de una ciudad, sino también en aquel ambiente inducido o construido como resultado de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano. Por esa razón, el ambiente como concepto jurídico debe integrar ambas facetas para comprenderlo en el contexto de las grandes ciudades.

Tercera.- En el marco del Derecho Internacional Ambiental surgieron los derechos de acceso en asuntos ambientales, es decir, el acceso a la información, la participación y el relativo a la justicia. Su trascendencia jurídica resulta de su naturaleza de derechos procedimentales que permiten el disfrute y el goce del derecho humano a un medio ambiente sano.

Cuarta.- En concreto, la participación ciudadana como derecho de acceso en asuntos ambientales tiene su antecedente en la Carta Mundial de la Naturaleza adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de octubre de 1982. Esta Carta proclamo el derecho de toda persona de participar individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernan directamente a su medio ambiente y, en caso de daño ambiental, la posibilidad de ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización.

Quinta.- En la evolución del Derecho Internacional Ambiental, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo adoptada en 1992 en Brasil, reconoció en su Principio 10 los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en materia ambiental. Como consecuencia, esta

Declaración otorgó a la participación ciudadana la naturaleza de principio fundamental del Derecho Internacional Ambiental. Por esa razón, el Principio 10 es el estándar normativo internacional que motivo a los países de América Latina y el Caribe para negociar un Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en asuntos ambientales.

Sexta.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como Ley Fundamental contiene las bases jurídicas esenciales para la participación ciudadana en la gestión ambiental. Estas se componen por el derecho de acceso a la información pública ambiental generada por los entes públicos competentes. Mientras que el Sistema Nacional de Planeación Democrática, permite que la ciudadanía a través de la consulta popular sea parte en la toma de decisiones en la materia de protección al ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Por su parte, el acceso a la justicia se ejerce por medio de las acciones colectivas y el régimen de responsabilidad ambiental. A su vez, estos mandamientos constitucionales son fundamento de la legislación secundaria expedida por el Congreso de la Unión, en cuyo caso señalan las modalidades de la participación ciudadana ambiental.

Séptima.- En México, las bases convencionales del derecho de acceso a la información y el relativo a la participación ciudadana en asuntos públicos se encuentra reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Estos instrumentos internacionales son fundamentales en virtud de que la materia ambiental es un asunto público en todo Estado democrático. De ahí que la participación ciudadana prevista también en los tratados ambientales por mandato del artículo 133 constitucional sea jurídicamente vinculante para México.

Octava.- La participación ciudadana en asuntos ambientales en México surgió con las organizaciones no gubernamentales, siendo la crisis ambiental de la Ciudad de México una de sus principales razones de actuación. Esta participación fue

simultánea por el interés de la sociedad de integrarse a la toma de decisiones en los asuntos públicos. En ese marco, en la década de los años ochenta y principios de los noventa del siglo XX se caracterizó por la aparición de diversas organizaciones no gubernamentales en el entonces Distrito Federal, cuyo objeto social se relacionó con la defensa de las áreas verdes, la conservación de los bosques y la contaminación del aire. Asimismo, es en este periodo cuando quedo documentada en la historia de la capital mexicana, la participación ciudadana en las labores de rescate con motivo del terremoto ocurrido el 19 de septiembre de 1985.

Novena.- La reforma constitucional de 1993 del artículo 122 relativo a la naturaleza jurídica y política del entonces Distrito Federal es un antecedente normativo esencial en materia de participación ciudadana en asuntos públicos. Tal modificación constitucional derivó en la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en cuyos preceptos se recogió a los consejos ciudadanos en cada demarcación territorial.

Décima.- Como resultado de la misma reforma, la entonces Asamblea de Representantes en uso de sus facultades constitucionales expidió la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 1996. En este ordenamiento se plasmó a la consulta pública en la elaboración de los programas de desarrollo urbano. En otras palabras, la materia urbana consistente en el ordenamiento del ambiente inducido o construido fue de los primeros mecanismos jurídicos de participación ciudadana.

Décima Primera.- Con el surgimiento en 1996 de la primera Ley Ambiental del Distrito Federal se reconoció en nuestro centro urbano el derecho a un medio ambiente sano. Para ejercerlo se determinó la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en las acciones de protección ambiental. Por ese motivo, en la evaluación de impacto ambiental se incorporó a la consulta como mecanismo jurídico de participación ciudadana.

Décima Segunda.- Con las modificaciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en 1996, el entonces Distrito Federal asumió la atribución la conducción de la política de información ambiental y la promoción de la participación social. Estas fueron las bases jurídicas por las cuales se reconoció expresamente el derecho de acceso de la participación ciudadana en la gestión ambiental con la subsecuente publicación de la Ley Ambiental del Distrito Federal del año 2000.

Décima Tercera.- En concreto, la participación ciudadana quedo definida como instrumento de política ambiental, con lo cual los ciudadanos pueden ejercer su participación de forma individual, colectiva o a través de los órganos de representación ciudadana. Además cabe precisar que este derecho de acceso es correlativo con las obligaciones de las autoridades ambientales de promover la participación ciudadana en la gestión ambiental.

Décima Cuarta.- El derecho de acceso a la información pública ambiental se ejerce ante las autoridades ambientales de la Ciudad de México, las cuales se encuentran obligadas a proporcionarla salvo que ésta tenga el carácter de reservada o confidencial. La trascendencia jurídica de este derecho recae en su condición previa para participar de manera significativa e informada en la gestión ambiental.

Décima Quinta.- En los diversos mecanismos jurídicos de participación ciudadana destaca la consulta como piedra angular en los asuntos relacionados con el suelo de conservación, en materia urbana, en la evaluación de impacto ambiental, en la creación o modificación de normas ambientales, en materia de calidad del aire y cambio climático y en lo relativo a los residuos sólidos.

Décima Sexta.- La recién promulgada Constitución Política de la Ciudad de México será el punto de partida para que la legislación secundaria se adecue a sus mandatos en lo que se refiere a la participación ciudadana en asuntos ambientales. En esa tesitura, por el principio de corresponsabilidad compartida entre el poder público y los ciudadanos en la eficacia del goce del derecho

humano a un medio ambiente sano, es imperativo la aplicación y el cumplimiento de sus disposiciones jurídicas.

ANEXO

~~DIP. ALEJANDRO DE JESÚS ENCINAS RODRÍGUEZ~~
~~PRÉSIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE~~
~~LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE~~
~~LA CIUDAD DE MÉXICO.~~



08 NOV 2016 11:26
Recibi propuesta de 5 fojas.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE
DE LA CIUDAD DE MEXICO
MESA DIRECTIVA

Nuria Montiel

PRESENTE

El que suscribe, C. OSCAR RODRÍGUEZ PESQUERA, mexicano de nacimiento, con el goce y ejercicio de mis derechos civiles y políticos, ante usted con el debido respeto solicito con fundamento en el artículo 2; numeral 2 del artículo 22; numeral 4 del artículo 25 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente y; en atención a la "Convocatoria de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, a la ciudadanía a presentar propuestas sobre el contenido del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México", de fecha 6 de octubre de 2016, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, número 8, de fecha 7 de octubre de 2016; tenga a bien recibir mi propuesta en esa H. Asamblea que encabeza y la turne a la Comisión o Comisiones correspondientes:

PROPUESTA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEXTO, DEL APARTADO A, DEL ARTÍCULO 21, DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO PRESENTADA EL 15 DE SEPTIEMBRE DE 2016 POR EL JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Propuesta que presenta el suscrito al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los habitantes de la Ciudad de México en los primeros seis meses del presente año enfrentamos a uno de los peores problemas de la agenda pública: la contaminación atmosférica. Fuimos testigos del incremento de los índices de contaminación que incluso alcanzó los 200 puntos Imeca (Índice metropolitano de la calidad del aire). En dicho contexto, la Comisión Ambiental de la Megalópolis impuso medidas severas con el objeto de reducir el uso de los automóviles. Pero, no sólo la contaminación del aire nos aqueja a los ciudadanos, sino además la del suelo, la del agua, la sonora y la lumínica. Situación que tiene como consecuencia impactos sociales y principalmente en la salud de las personas. Frente a lo anterior, es bien sabido que vivimos en una de las urbes más pobladas del mundo, lo cual representa un gran reto para la gestión ambiental de la Ciudad de México.

Por otro lado, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río + 20), celebrada en Brasil del 20 al 22 de junio de 2012, México renovó el compromiso político por el cual reconoció la importancia del acceso a la información y la participación pública en materia ambiental y del desarrollo sostenible. Como consecuencia, México con diversos países también latinoamericanos signaron la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo donde se reafirmó la relevancia de los llamados derechos de acceso.

Efectivamente, el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 proclama:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

De igual manera, México actualmente es parte de los trabajos preparatorios en el proceso que busca negociar un Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales. En ese sentido, nuestro país ha mostrado el interés por incorporar al orden jurídico un instrumento internacional vinculante en materia de derechos de acceso, tal como acontece con los países de la Región Europea.

Por su parte, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4º, párrafo quinto, se reconoce tanto el derecho humano a un medio ambiente sano como el régimen de responsabilidad por daño ambiental. En esa tesitura, el Poder Judicial de la Federación en su tesis jurisprudencial: I.7o.A. J/7 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 32, Julio de 2016, Tomo III, Registro No. 2012127, Página 1802, con el rubro: “DERECHOS HUMANOS A LA SALUD Y A UN MEDIO AMBIENTE SANO. LA EFICACIA EN EL GOCE DE SU NIVEL MÁS ALTO, IMPLICA OBLIGACIONES PARA EL ESTADO Y DEBERES PARA TODOS LOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD”, reconoce el principio de la corresponsabilidad entre autoridades y gobernados en lo relativo a la protección y eficacia en el goce del derecho humano a un ambiente sano, y también por otro lado, reconoce el deber de la comunidad o de un colectivo de participar con el Estado cuando éste implemente políticas públicas para prevenir y mitigar la degradación ambiental.

Conforme a ese orden de ideas, a nivel local por un lado, el vigente Estatuto de Gobierno del Distrito Federal también contempla de manera implícita el derecho a un ambiente sano en sus artículos 12, fracción X y 19. No obstante, la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal en su artículo 13 prescribe:

“Artículo 13. Las autoridades del Distrito Federal están obligadas a:



- I. Promover la participación ciudadana en la gestión ambiental;*
- II. Fomentar la protección al ambiente y la salud;*
- III. Fomentar y hacer un uso eficiente de los recursos naturales; y*
- IV. En caso de inducir cualquier actividad que afecte al ambiente y la disponibilidad futura de los recursos naturales, reparar los daños causados."*

Asimismo, en la Ciudad de México uno de los instrumentos de la política ambiental es precisamente la participación ciudadana, la cual se encuentra regulada en el Capítulo II del Título Tercero de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra. Del mismo modo, la participación ciudadana siempre ha sido de interés público en la Capital de la República Mexicana, para ello basta recordar que actualmente disponemos de un ordenamiento especializado en la materia que de alguna manera reafirma la democracia participativa en la Ciudad de México. Por ese motivo, los asuntos ambientales que son parte de la esfera pública no pueden ser minimizados.

Por consiguiente, la participación ciudadana en la gestión ambiental se encuentra plenamente reconocida en los estándares constitucionales y convencionales. Empero, no basta que en la Constitución Política de la Ciudad de México se reconozcan los derechos relacionados con el medio ambiente, también es necesario establecer de manera expresa a las obligaciones correspondientes del poder público en materia de derechos de acceso. La eficacia de éstos tiene como requisito *sine qua non* el establecimiento claro y puntual de las obligaciones por parte de las autoridades de la Ciudad de México. En concreto, mi propuesta va encaminada a que las autoridades ambientales convoquen a la ciudadanía de manera efectiva y real a que participen en todos los asuntos que involucra a la gestión ambiental de la Ciudad. De eso se trata la verdadera democracia ambiental.

La propuesta que ahora presento es trascendente no sólo para los ciudadanos, sino también para el poder público en virtud de que coincide con las sabias palabras del Dr. Enrique Leff, quien en su oportunidad afirmó que "la transición hacia una democracia ambiental entraña un complejo proceso de transformaciones productivas, innovaciones tecnológicas, reformas del Estado y cambios culturales e ideológicos, para establecer una cultura de pluralidad y de justicia en un proyecto democrático. La cultura de la democracia ambiental va más allá de la difusión de los valores ambientales; implica una política de la equidad diferenciada. Ello no sólo plantea el problema de concertar intereses encontrados, sino de desplegar una política de la diferencia capaz de amalgamar diversos códigos culturales."

Sin más, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo y manifestar que con su honorable encomienda constituyente, la Ciudad de México puede ser una

entidad federativa garante de la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, me permito someter por su conducto a la Soberanía que preside la siguiente:

PROPUESTA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEXTO, DEL APARTADO A, DEL ARTÍCULO 21, DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO PRESENTADA EL 15 DE SEPTIEMBRE DE 2016 POR EL JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

DECRETO

Artículo Primero.- Se reforma el párrafo sexto, del apartado A, del artículo 21, del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México; para quedar como sigue:

Artículo 21

Ordenamiento Territorial

A. Medio Ambiente

(...)

6. Las autoridades competentes garantizarán el derecho de acceso a la información pública sobre el medio ambiente y estarán obligadas a fomentar y a establecer mecanismos de participación y consulta ciudadana en la gestión ambiental. Para tal efecto, convocarán a la ciudadanía por los medios efectivos de comunicación, incluyendo aquellos aportados por la ciencia y la tecnología.

(...)

Artículos Transitorios

Único.- El presente Decreto entrará en vigor una vez aprobado e incorporado a la Constitución Política de la Ciudad de México.

Dado de manera digital en la Ciudad de México, el veintiséis de octubre de 2016.


C. OSCAR RODRÍGUEZ PEScina

BIBLIOGRAFÍA

- ACEVES Ávila, Carla D. *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
- ACUÑA Hernández, Ana Laura y CARMONA Lara, María del Carmen Aurora (Coordinadoras). *La Constitución y los Derechos Ambientales*, primera edición, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 746, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015.
- ACUÑA Hernández, Ana Laura, CARMONA Lara, María del Carmen y HERNÁNDEZ Meza, María de Lourdes (Coordinadoras). *20 años de Procuración de Justicia Ambiental en México: Un Homenaje a la Creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, primera edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, México, 2012.
- ADEDE, Andrónico O. *Digesto de Derecho Internacional Ambiental: Instrumentos para Respuestas Internacionales a los Problemas del Medio Ambiente y el Desarrollo (1972 – 1992)*, primera edición, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1995.
- ALFIE Cohen, Miriam. *Democracia y Desafío Medioambiental en México: Riesgos, Retos y Opciones en la Nueva Era de la Globalización*, S.N.E., Ediciones Pomares, México, 2005.
- ÁLVAREZ Enríquez, Lucía, HUARTE Trujillo, María Concepción, SÁNCHEZ-MEJORADA Fernández, Cristina y SAN JUAN Victoria, Carlos (Coordinadores). *¿Una Ciudad para Todos? La Ciudad de México, la*

Experiencia del Primer Gobierno Electo, S.N.E., Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2002.

- ARROYO Cisneros, Edgar Alán. *El Derecho Fundamental al Medio Ambiente*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 2012.
- ÁVILA Foucat, V. Sophie, PÉREZ Campuzano, Enrique y PEREVOCHTCHIKOVA, María (Coordinadores). *Suelo de Conservación del Distrito Federal, ¿Hacia una Gestión y Manejo Sustentable?*, primera edición, Miguel Ángel Porrúa librero – editor, México, 2011.
- AYALA Sánchez, Alfonso (Coordinador.), *Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea*, primera edición, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 707, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014.
- AZUELA, Antonio y CANCINO, Miguel Ángel (Coordinadores). *Jueces y Conflictos Urbanos en América Latina*, primera edición, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, México, 2014.
- BOADA, Martí y TOLEDO, Víctor M. *El Planeta, Nuestro Cuerpo: La Ecología, el Ambientalismo y la Crisis de la Modernidad*, primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- BRAÑES, Raúl. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
 - *El Acceso a la Justicia Ambiental en el Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial: El Acceso a la Justicia Ambiental bajo el Enfoque de la Aplicación Administrativa de la Legislación Mexicana*, primera edición,

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, México, 2004.

- BURGOA O., Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, vigésima edición, Editorial Porrúa, México, 2010.
- CARMONA Lara, María del Carmen. *Derechos del Medio Ambiente*, tercera edición, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015.
 - *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente: Comentarios y Concordancias*, primera edición, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 125, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.
- CARMONA Tinoco, Jorge Ulises y HORI Fojaco, Jorge M. (Coordinadores). *Derechos Humanos y Medio Ambiente*, primera edición, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 535, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010.
- CASTILLO González, Leonel y MURILLO Morales, Jaime (Coordinadores). *Acciones Colectivas: Reflexiones desde la Judicatura*, primera edición, Consejo de la Judicatura Federal, México, 2013.
- DE LA ROSA Rodríguez, José Javier y TREVIÑO Carrillo, Ana Helena (Coordinadores). *Ciudadanía, Espacio Público y Ciudad*, primera edición, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, 2009.
- EMANUELLI, María Silvia y GUTIÉRREZ Rivas, Rodrigo y (Coordinadores). *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, primera edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2014.

- ESPINOZA, Guillermo y RODRÍGUEZ Becerra, Manuel. *Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, Tendencias y Principales Prácticas*, S.N.E., Banco Interamericano de Desarrollo, Estados Unidos, 2002.
- FIGUEROA Neri, Aimée, MENDEZCARLO Silva, Violeta y TORRE Delgadillo, Vicente. (Coordinadores). *Políticas Públicas, Gestión Ambiental y Derechos Humanos: Una Revisión a los Nuevos Desafíos en México*, primera edición, Porrúa Print, México, 2013.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, cuadragésima octava edición, Editorial Porrúa, México, 2012.
- GARCÍA Bátiz, María Luisa. *Planeación Participativa: La Experiencia de la Política Ambiental en México*, primera edición, Plaza y Valdés Editores, México, 2006.
- GONZÁLEZ Márquez, José Juan. *Apuntes sobre Legislación Ambiental y Urbana en el Distrito Federal*, S.N.E., Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, México, 2008.
- GRAIZBORD, Boris y MONTEIRO, Fernando (Editores). *Megaciudades y Cambio Climático: Ciudades Sostenibles en un Mundo Cambiante*, primera edición, El Colegio de México, A.C., México, 2011.
- GUTIÉRREZ Bedoya, Claudia Irene. *El Derecho al Medio Ambiente Adecuado como Derecho Humano*, primera edición, Centro Editorial Universidad del Rosario, Colombia, 2006.

- INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA (INE-SEMARNAT), *Memorias del Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*, primera edición, México, 2003.
- JUSTE Ruiz, José. *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, segunda edición, McGRAW - HILL, España, 1999.
- LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoría del Derecho Ambiental*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 2008.
- MARTÍNEZ Rivera, Sergio Efrén y TRÁPAGA Delfín, Yolanda (Coordinadores). *Construyendo Ciudades Sustentables: Experiencias de Pekín y la Ciudad de México*, primera edición, Centro de Estudios China – México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2012.
- MUÑOZ Ávila, Lina Marcela y RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. *La Participación en la Gestión Ambiental: Un Reto para el Nuevo Milenio*, primera edición, Editorial Universidad del Rosario, Colombia, 2009.
- NAVA Escudero, César. *Ciencia, Ambiente y Derecho*, primera edición, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 626, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2012.
 - *Estudios Ambientales*, segunda edición, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 602, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011.
 - (Editor). *Legislación Ambiental en América del Norte: Experiencias y Mejores Prácticas para su Aplicación e Interpretación Jurisdiccional*, primera edición, Serie Doctrina Jurídica, Num. 580, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011.

- ODUM, Eugene P., y SARMIENTO, Fausto O. *Ecología: El Puente entre Ciencia y Sociedad*, primera edición, McGraw-Hill Interamericana Editores, México, 1998.
- ORELLANA, Marcos A. *Tipología de Instrumentos de Derecho Público Ambiental Internacional*, S.N.E., Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2014.
- PALLARES Yabur, Pedro de Jesús y RAMÍREZ García, Hugo Saúl. *Derechos Humanos*, primera edición, Oxford University Press, México, 2011.
- PÉREZ Campuzano, Enrique y VALDERRÁBANO Almegua, María de la Luz (Compiladores). *Medio Ambiente, Sociedad y Políticas Ambientales en el México Contemporáneo: Una Revisión Interdisciplinaria*, primera edición, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, México, 2011.
- PÉREZ Fuentes, Judith. *Para Entender el Cambio Climático: Un Problema de Todos, Una Responsabilidad de Todos*, primera edición, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, librero – editor, México, 2011.
- PINILLA Pineda, Juan Felipe y RENGIFO Gardeazábal, Mauricio (Coordinadores). *La Ciudad y el Derecho: Una Introducción al Derecho Urbano Contemporáneo*, S.N.E., Editorial Temis, Colombia, 2012.
- PÓLIT Montes de Oca, Berenice. *La Consulta Previa: En Materia Ambiental y en Relación a los Derechos Colectivos de las Comunidades y Nacionalidades*, S.N.E., Cevallos Editora Jurídica, Ecuador, 2010.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, *GEO5 Perspectivas del Medio Ambiente Mundial: Medio Ambiente para el Futuro que Queremos*, S.N.E., Panamá, 2012.

- QUINTANA Valtierra, Jesús. *Derecho Ambiental Mexicano: Lineamientos Generales*, tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2005.
- SALAZAR, Clara Eugenia y SCHTEINGART, Martha. *Expansión Urbana, Sociedad y Ambiente: El Caso de la Ciudad de México*, primera edición, El Colegio de México, A.C., México, 2005.
- SÁNCHEZ Gómez, Narciso. *Desarrollo Urbano y Derecho Ambiental*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 2004.
- SEARA Vázquez, Modesto (Compilador). *Las Naciones Unidas a los Cincuenta Años*, primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Antología de la Planeación en México: Turismo, Comunicaciones y Transportes, Ecología (1984-1988)*, Tomo 13, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT), *La Gestión Ambiental en México*, S.N.E., México, 2006.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, LXII Legislatura y coeditores, *El Futuro de la Justicia Ambiental en México*, primera edición, Miguel Ángel Porrúa, librero – editor, México, 2014.
- SZÉKELY, Alberto (Compilador). *Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público*, Tomo V, segunda edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.
- TORRES, Valeria. *Acceso a la Información, Participación y Justicia en Temas Ambientales en América Latina y el Caribe: Situación Actual, Perspectivas y Ejemplos de Buenas Prácticas*, S.N.E., Comisión Económica

para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2013.

- ULISSE Cerami, Andrea Davide. *El Derecho a Participar Directamente en la Toma de Decisiones sobre Asuntos Públicos como Mecanismo para la Protección Ambiental*, primera edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2013.
- VELÁZQUEZ de Castro, Federico. *25 Preguntas sobre el Cambio Climático: Conceptos Básicos del Efecto Invernadero y del Cambio Climático*, primera edición, Ediciones Libertarias/Prodhuvi, España, 2005.
- VERA Esquivel, Germán. *Negociando Nuestro Futuro Común: El Derecho Internacional y el Medio Ambiente en el Umbral del Nuevo Milenio*, primera edición, Fondo de Cultura Económica, Perú, 1998.
- VILLA Orrego, Hernán Alberto. *Derecho Internacional Ambiental: Un Análisis a partir de las Relaciones entre Economía, Derecho y Medioambiente*, primera edición, Editorial Astrea, Colombia, 2013.
- VIÑUALES, Jorge E. (Editor). *The Rio Declaration on Environment and Development: A commentary*, first edition, Oxford University Press, United States of America, 2015.
- WALLS Auriolos, Rodolfo. *Globalización, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

HEMEROGRAFÍA

- ALCÁNTAR, Annel. “Alcances del Índice de Democracia Ambiental”, *Gaceta UNAM*, Órgano Informativo de la Universidad Nacional Autónoma de México, S.E., Ciudad Universitaria, Sin Volumen, Número 4, 706, 29 de junio de 2015.
- BARRIOS Fuentes, Ruth. “Crisis Ambiental”, Periódico *La Crónica de Hoy*, Viernes 8 de abril de 2016, Año 20, N° 7091.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, I Legislatura, Primer Periodo de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, Año 2, No. 19, México, D.F., a 5 de noviembre de 1998.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, IV Legislatura, Primer Período Ordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio, Año 3, No. 10, 14 de octubre de 2008.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Legislatura LIII, Año II, Período Extraordinario, México, D.F., lunes 27 de abril de 1987, Número de Diario 7, <http://cronica.diputados.gob.mx/>.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CORRESPONDIENTE AL PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS DEL TERCER AÑO DE EJERCICIO, Legislatura LVI, México, D.F., martes 15 de octubre de 1996, Número de Diario 13., <http://cronica.diputados.gob.mx/>.
- GACETA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, Año 03, No. 221, 24 de abril de 2012.

- GARCÍA, Nelly. “Derecho Humano al Agua, al Saneamiento y a un Medio Ambiente Sano en la Constitución de la CDMX”, *Congresistas*, Año 15, N° 297, 01 al 18 de Mayo 2016, México, D.F.
- GARCÍA Ochoa, Juan José. “El Derecho a la Ciudad en el Gobierno del Distrito Federal, Avances y Desafíos” en *Dfensor*, Revista de Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Derecho a la Ciudad, Número 10, Año XII, Octubre 2014.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, *Instrumentos de Participación Ciudadana, Requisitos de Procedencia y Desarrollo: Temas de Participación Ciudadana en el Distrito Federal*, primera edición, número 7, México, 2012.
- PÉREZ, Laura y RAMÍREZ, Bertha Teresa. “Aprueban Capitalinos Acciones Ambientales”, *Periódico La Jornada*, Edición del lunes 30 de julio de 2007, Sección Portada.
- PERIÓDICO EXCELSIOR, “China, el país más contaminante del mundo,” Sección Global, 4 de junio de 2017.

LEGISLACIÓN NACIONAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Ley de Planeación.
- Ley General de Asentamientos Humanos (1976).
- Ley General de Cambio Climático.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.
- Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación (1971).
- Ley Federal de Protección al Ambiente (1982).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

LEGISLACIÓN LOCAL

- Constitución Política de la Ciudad de México.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Ley Ambiental del Distrito Federal (1996).
- Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1996).
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2010).
- Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
- Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal.
- Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.
- Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del Suelo de Conservación del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

- Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.
- Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo.

TRATADOS INTERNACIONALES

- Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.
- Carta Mundial de la Naturaleza.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- Declaración de Estocolmo.
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

FUENTES DIGITALES

- Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, Gaceta Parlamentaria, Número 8, Viernes 7 de octubre de 2016, Convocatoria de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, a la ciudadanía a presentar propuestas sobre el contenido del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México.
<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20161007.pdf>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, 2012, “El Futuro que queremos”, Participación de los Grupos Principales y Otros Interesados.
https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf.pdf
- Consejo de Derechos Humanos, Estudio Analítico de la Relación entre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente.
http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-34_sp.pdf
- Decreto por el que se declara como Área de Valor Ambiental del Distrito Federal al Bosque de Chapultepec.
http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/diciembre03_2_94.pdf
- Decreto que declara el terreno nacional ubicado en la Municipalidad de Cuajimalpa, conocido con el nombre de “Desierto de los Leones” Parque Nacional, conservando los linderos que actualmente se le reconocen (27-11-1917).
https://simec.conanp.gob.mx/pdf_decretos/63_decreto.pdf
- Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.
http://www.cepal.org/rio20/noticias/paginas/6/43766/WSSD_Informe.ESP.pdf

- Instituto Electoral del Distrito Federal, Aviso por el cual se da a conocer que el Pleno del Consejo Ciudadano Delegacional en Cuauhtémoc, convoca a la ciudadanía del Distrito Federal con credencial para votar vigente con domicilio en la Delegación Cuauhtémoc, a participar en la Consulta Ciudadana sobre la aprobación o rechazo de la realización del proyecto “Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa” (Consulta Ciudadana).
http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/9e1e7ee139d039f3.pdf
- Jefatura de Gobierno, Acuerdo por el que se expide el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2014-2020.
http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/aa9a794d6310235553971788f1d2a09f.pdf
- Jefatura de Gobierno, Convocatoria a la Primer Consulta Verde.
http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/julio07_19_129.pdf
- Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development, Chapter 12: Towards Common Action: Proposals for Institutional and Legal Change.
<http://www.un-documents.net/ocf-12.htm#III>
- Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal 2000 – 2003.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/126323/ANEXO_15._PROGRAMA_GRAL_DE_ORDENAMIENTO_ECOLOGICO_DEL_DF_2000-2003.pdf
- Programa 21: Capítulo 23, Sección III. Fortalecimiento del Papel de los Grupos Principales.

<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter23.htm>

- Reglas de Operación del Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social (PROFACE) para el Ejercicio Fiscal 2017.

<http://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Reglas-operacion%20PROFACE%202017.pdf>

- Secretaría del Medio Ambiente, Aviso por el que se da a conocer la Convocatoria para participar en el Proyecto Ambiental, Cultural, Arquitectónico y Sustentable para reutilizar un predio de la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec.

http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/52647eef4af57506cb4ac0c3bcb30372.pdf

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental de la Megalópolis, que celebran la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Gobierno del Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5316255&fecha=03/10/2013

- Séptima Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales.

<http://negociacionp10.cepal.org/7/es/noticias/paises-la-region-concluyen-nueva-ronda-negociacion-acuerdo-derechos-acceso-materias>

- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado No. 101/2015, “El Ministro Presidente hace un llamado a los Juzgadores Federales a aplicar la Constitución y los Tratados en la Protección del Medio Ambiente.”

[http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=31](http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=3103)

03