

II.1.4 Diagnóstico del Derecho a un medio ambiente sano

I. Introducción

El derecho a un medio ambiente sano es un derecho paraguas, es decir, uno que abarca a otros derechos: aire limpio, agua potable, alimentos sanos, clima estable, biodiversidad próspera y ecosistemas saludables. Es debido a que toda persona tiene acceso a aire limpio, agua potable y los otros elementos que puede gozar de una vida plena y digna.

En estas ideas en apariencia sencillas se esconde una serie de interrelaciones complejas entre individuos, empresas y gobierno con el medio ambiente en el que interactúan, sea con otras personas o con otros seres vivos. Un medio ambiente sano no se reduce meramente a aquello que importa a los seres humanos. Deben existir limitaciones a ese actuar. Asimismo, es un proceso que ocurre en un lugar geográfico particular, relacionado con otros lugares, al tiempo que es intertemporal, relacionado con las generaciones futuras. Este segundo elemento puede ser más complicado pues se remite a temas de justicia intergeneracional. El medio ambiente como existe actualmente en la Ciudad de México –con problemas de contaminación de agua, aire y auditiva, sobreexplotación o uso irracional de los recursos y calentamiento global, por ejemplo– es consecuencia de decisiones que se tomaron y que se toman actualmente, decisiones que afectan las posibilidades de goce de aire limpio y agua potable para las generaciones actuales y las generaciones futuras. Ello se traduce en delimitar qué responsabilidades tienen los individuos, las empresas y el gobierno en el logro de un medio ambiente que en realidad sea sano. Existe, por lo mismo, una característica jurídica. Es un derecho que conlleva diferentes obligaciones con diferentes seres vivos.

El reto para la realización de este derecho reside en que el medio ambiente sano es un bien público, es decir, uno que puede ser gozado por cualquier persona sin que haya restricciones a su consumo, independientemente de si existen individuos que contribuyan o no a la creación o al mantenimiento de ese bien.⁷⁶ Es por ello que se considera que es un derecho difuso, perteneciente a un grupo indeterminado de personas que se vinculan por una situación específica, como es el vivir en una ciudad. Tiene, por ello, un carácter doble: 1. Individual, que se refiere a las condiciones que las personas necesitan para poder vivir, y 2. Colectivo, que se refiere al bien público compartido por un grupo dado y que quiere disfrutar ese medio ambiente. Es ahí, precisamente, que reside una dificultad mayor: la conservación y preservación del medio ambiente es de interés y responsabilidad individual y colectiva, así que ¿quién es responsable por el derecho al medio ambiente sano si es posible no contribuir al cuidado de este y seguir gozando de sus beneficios? Una posible respuesta, a nivel general, es que por ser un bien público se espera una mayor participación por parte del gobierno para la solución de los problemas que se detecten.

⁷⁶ En el caso de un bien privado es posible excluir el consumo de otras personas. Debe aclararse el recurso a los bienes públicos ha llegado a ser excesivo. Existen otro tipo de bienes, como los meritorios, por ejemplo. Una discusión interesante aparece en Isai González Valadez, “Bienes públicos: una aproximación al debate”, Encrucijada, revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, tercer número. Aparece en www.revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/download (consultado en marzo 4 de 2020).

El diseñar e implementar políticas públicas con enfoque de derechos humanos para un medio ambiente sano requiere, entonces, que el gobierno tenga las capacidades suficientes para ello a nivel normativo y a nivel operativo. Esto último se traduce en procedimientos adecuados y suficientes en la toma de decisiones ambientales que permitan la protección ambiental y la conservación de los recursos naturales. Ello debería traducirse en el goce de un ambiente sano que permita el libre desarrollo de todo ser vivo.

II. Problemáticas en el derecho a un medio ambiente sano

El insumo utilizado en el presente diagnóstico para detectar algunas de las problemáticas⁷⁷ sobre el derecho a un medio ambiente sano fue el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016-2021 (PDHCDMX),⁷⁸ específicamente su capítulo 10, dedicado al derecho en mención; fuente que contiene un diagnóstico propio que describe las obligaciones del gobierno, las principales problemáticas del derecho y conclusiones; en la parte final se ubica un programa que incluye objetivos, estrategias, metas, indicadores y autoridades responsables de la implementación del derecho.

Se identificaron siete problemáticas:

1. Falta de armonización de la normatividad
2. Deterioro y pérdida de suelo de conservación
3. Áreas verdes urbanas
4. Generación y manejo integral de los residuos
5. Calidad del aire y cambio climático
6. Contaminación auditiva
7. Conservación y bioseguridad de la biodiversidad agrícola

En cuanto a la primera, falta de armonización de la normatividad, se detectan dos problemas. Por una parte, no se han considerado los estándares internacionales en la normatividad local. Por otra parte, no hay una clara y adecuada distribución de competencias entre los ámbitos federal y local. La atención se centra en el primer punto.

Para llegar al tema de la normatividad se requieren considerar varios elementos previos.

Primero, debido a que el medio ambiente sano beneficia a toda persona, pero es abusado por algunas personas, empresas o gobiernos, se requiere que alguien garantice su existencia en condiciones de igualdad para toda persona o grupo. Lo que se asume y promueve es que el gobierno sea el responsable de garantizarlo. Para ello se requiere una legislación adecuada y con enfoque de derechos humanos, una que garantice la reparación del daño por acciones realizadas por otras personas y empresas.⁷⁹

⁷⁷ La ficha de trabajo se puede consultar en el anexo 9

⁷⁸ Se trata del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México publicado en 2016. En este apartado únicamente se incluyen las problemáticas detectadas en el capítulo 10, mismas que se pueden localizar en: Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos, t. 3. Núcleo Seguridad Humana. México: 2016. Disponible en <https://pdh.cdmx.gob.mx/programa/tomo-3-nucleo-de-seguridad-humana/capitulo-9-derecho-la-educacion> (consultado en abril 10 de 2020)

⁷⁹ Y el gobierno mismo, aunque en el PDHCDMX 2016-2021 no se incluya al gobierno.

Segundo, si el gobierno es el responsable principal de lograr un medio ambiente sano entonces se requiere que tenga las capacidades suficientes para ello. Esto se traduce en tener los recursos humanos, materiales y financieros adecuados. Sin embargo, debido a que es posible que se tengan esos recursos, pero no se actúe en contra de quienes causan los problemas, se requiere que la información en cuanto a quienes abusan del medio ambiente sea de fácil acceso (que es, además, una forma adicional de obligar a que el gobierno cumpla con sus responsabilidades). Así, este derecho se relaciona con el acceso a la información pública y a la transparencia para saber quién contamina, qué se hace al respecto, qué papel juegan las personas, las empresas y el gobierno mismo en cuanto a crear el problema y en cuanto a resolverlo.

Tercero, se debe considerar si es sustentable la forma en que se ha desarrollado la Ciudad de México. Para ello se requiere información adecuada que permita entender la naturaleza del problema que se enfrenta y las diferentes soluciones que se pueden diseñar e implementar para los diferentes problemas que dañan al medio ambiente, considerando costos y beneficios de cada solución. Eso se traducirá en el mejor actuar gubernamental posible pues se tiene claridad en cuanto a qué hacer.

El reto, el problema central, es que no se detecta un gobierno con las herramientas legales y las capacidades suficientes para hacer algo sobre el tema del deterioro ambiental, una realidad diaria en la capital del país. Ante esto, las soluciones que deberían ser consideradas van desde un marco normativo adecuado y recursos adecuados en el gobierno hasta el acceso público a toda información que permita entender la naturaleza de los problemas que afectan el tener un medio ambiente sano. En este sentido, es imprescindible que las personas mismas participen en la detección de los problemas (quien los padece puede tener mejor información que el gobierno, por ejemplo) y que exista una reparación de daños por parte de quien lleva a cabo las violaciones a los derechos humanos consecuencia de daños causados al medio ambiente. Es así que se requiere la participación activa de individuos, organizaciones de la sociedad civil, empresas y el gobierno en la búsqueda de soluciones.⁸⁰ Adicionalmente, se requiere que en el gobierno haya personal capacitado en estos temas y que se tengan mediciones que permitan entender el problema como un proceso y las soluciones como integrales a un proceso.

Idealmente, y específicamente en cuanto a la normatividad, se debería contemplar el ordenamiento territorial y de áreas naturales protegidas a partir del Programa General de Ordenamiento Ecológico de la Ciudad de México, armonizado con estándares internacionales que consideren infraestructura vegetal y forestal. Al mismo tiempo, se debería garantizar que la planeación derivada de la nueva normatividad y las políticas públicas sean incluyentes y participativos para el diseño e implementación de planes y proyectos que incorporen medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

⁸⁰ Algo que incluye a la academia, aunque no se mencione.

La segunda problemática, *deterioro y pérdida de suelo de conservación*, es resultado del proceso de urbanización y en particular de los desarrollos inmobiliarios que han ocurrido sin planeación o una visión urbanística. No se ha tenido, desde el gobierno, una adecuada planeación territorial, como tampoco se ha dado cumplimiento a la normatividad vigente. Eso ha resultado en que se ha dado prioridad al beneficio individual de corto plazo, dejando de lado temas de conservación y beneficios colectivos. No es de extrañar, por lo mismo, que el desarrollo de megaproyectos haya tenido efectos negativos pues se han realizado, en algunos casos, en suelo de conservación.⁸¹ Previo a ello, los asentamientos humanos en suelo de conservación, normalmente irregulares, también han producido efectos negativos sobre el medio ambiente. Es necesario, por lo mismo, establecer la figura de áreas naturales protegidas para el suelo de conservación.

Se deberían emitir programas para establecer usos, destinos y acciones permitidos dentro de las áreas naturales protegidas y que, al mismo tiempo, se fortalezca su gestión. Para ello se recomiendan estudios con índices, inventarios y análisis para la protección de la infraestructura vegetal, forestal y del patrimonio natural. Asimismo, se recomienda realizar un diagnóstico sobre la capacitación de las y los inspectores, dictaminadores y funcionarios en materia ambiental para poder determinar requerimientos de actualización con base en el enfoque de derechos humanos.

La tercera problemática, áreas verdes urbanas, se relaciona directamente con la primera. Se asevera que el cumplimiento de la normatividad dista de ser adecuado debido al daño al medio ambiente. Además, el deterioro ecológico se debe a la inadecuada planeación y la falta de planes para el adecuado manejo de la vegetación (se debería añadir, “y de la fauna” pues es parte de ese sistema). En pocas palabras, no hay cuidado de esas áreas verdes, cuando no es que se les destruye para otros usos (como construir vialidades o estacionamientos).

Son cuatro las consecuencias de este deterioro:

1. La constante disminución, fragmentación y deterioro de áreas verdes por cambios en el uso del suelo, derribo indebido de árboles, podas ilegales, formas inadecuadas de mantenimiento o vandalismo;
2. Selección inadecuada de árboles para plantar y en lugares poco apropiados;
3. Su manejo se complica porque se combina con la infraestructura urbana ya que son consideradas un elemento secundario fácil de modificar; y
4. Ocurre una fragmentación creciente de las áreas verdes urbanas y, por lo mismo, de hábitats para la fauna.

⁸¹ En el diagnóstico 2016 se aclara que “El suelo de conservación se refiere al espacio que, por sus características ecológicas, provee servicios ambientales imprescindibles para el desarrollo y el mantenimiento de la calidad de vida de quienes habitan la ciudad”.

Es por esto que se requieren estudios que permitan conocer el alcance y profundidad del daño. Con esa información será posible diseñar políticas que permitan la recuperación y la protección de esas áreas. Por lo mismo, se requiere personal capacitado en inspección y vigilancia para que no sólo se detenga el proceso de destrucción, sino que se revierta. Lamentablemente, esto va más allá de lo que se haga desde el gobierno pues no se considera el daño que la gente misma lleva a cabo. Pareciera que muchas personas no entienden que árboles, pasto y arbustos tienen una función reguladora de la temperatura; mitigan el calor; frenan vientos; hospedan animales; favorecen convivencia social, recreación y deporte; además de que embellecen el paisaje.

En cuanto a la cuarta problemática, *generación y manejo integral de los residuos*, se considera que se debe al desarrollo económico y al crecimiento poblacional.⁸²

Las consecuencias de esas dos causas han sido el aumento en la generación de residuos, principalmente inorgánicos, en particular de la industria de la construcción y de residuos peligrosos. El problema de la generación se ve amplificado porque no hay una forma adecuada de manejo de esos residuos: cultura incipiente en hábitos de reducción, consumo responsable y separación; déficit vehicular para una mayor cobertura de la recolección y transferencia; insuficiente infraestructura para un mejor manejo, separación, reciclaje y aprovechamiento de los materiales reciclables; asegurar que no se considere la incineración como una opción ante la falta de tecnologías alternas de tratamiento de residuos finales; ausencia de un nuevo sitio de disposición final debido a la escasez de espacios dentro de la entidad; e insuficiente inspección y vigilancia contra el depósito clandestino de residuos que provienen de las actividades de construcción, remodelación y demolición. Los retos son múltiples.

Ante esos retos es que se debería considerar:

1. Mayor educación y cultura ambientales en la gestión integral de los residuos sólidos;
2. Mejorar el manejo de residuos en todas sus etapas;
3. Fortalecer el servicio público de limpia; y
4. Avanzar en la instrumentación y operación de nuevas alternativas tecnológicas (excepto incineración) de los residuos sólidos electrónicos, así como el uso de energía alterna.

La quinta problemática se refiere a la *calidad del aire y cambio climático*. De una visión macro en cuanto a desarrollo económico y crecimiento poblacional se pasa a incluir con mayor detalle el problema de las decisiones individuales.⁸³

⁸² Un efecto innegable de una economía en desarrollo son las externalidades (efectos positivos o negativos no esperados) y la necesidad de corregirlas. Como se menciona en las conclusiones, existe un problema difícil de resolver entre generar trabajos y tener un medio ambiente sano (en especial cuando se privilegian formas contaminantes, como el recurso al petróleo o el carbón). En cuanto al crecimiento poblacional, debe reconocerse que desde la década del setenta del siglo pasado ha sido caótico.

⁸³ Debe recordarse que desde la segunda mitad de la década de los años setenta del siglo pasado se privilegió el uso del transporte privado en la capital del país. No es de extrañar que la contaminación del aire sea consecuencia de una gran variedad de actividades desarrolladas de manera cotidiana en el ámbito personal, como el uso del automóvil, aunque no se puede ignorar que existen otras formas como fumar o quemar basura.

El uso de autos contribuye a la saturación de las vías de comunicación, lo que favorece la contaminación que provoca el deterioro de la salud, además de estrés y ansiedad.⁸⁴ En este caso debe reconocerse la falta de transporte público eficiente, cómodo, confiable y no contaminante en términos ambientales y de ruido. A esto se debe añadir la contribución de empresas y el gobierno por medio del uso de combustible o solventes, por ejemplo.

Todo esto ha resultado en que la Ciudad de México enfrente problemas debido a la emisión de gases de efecto invernadero, siendo que el transporte es la principal fuente de éstos. Ello ha ocasionado un aumento de la temperatura de entre 2 y 3 grados Celsius, algo que se relaciona con la situación global en cuanto al cambio climático del que se ha advertido por décadas.

A pesar de estos problemas y de los retos que conllevan, la calidad del aire continúa con una tendencia descendente en las concentraciones de todos los contaminantes medidos (dióxido de azufre, monóxido de carbono, partículas suspendidas, ozono, compuestos orgánicos volátiles, óxidos de nitrógeno, plomo). Sin embargo, el ozono y las partículas suspendidas menores a 10 y 2.5 micrómetros (PM10 y PM2.5) siguen sin cumplir su normatividad respectiva, aunque se hayan actualizado las normas oficiales.⁸⁵

El problema es qué hacer ante el uso de automóviles y el calentamiento que se ha experimentado. Por una parte, una de las consecuencias es que los costos del calentamiento no se distribuyen de manera uniforme entre la población pues afecta más a las mujeres que a los hombres. Asimismo, se detectan efectos diferenciados entre regiones. Aquellas con menor nivel de desarrollo e ingreso per cápita (Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco, Iztapalapa) son más vulnerables a eventos hidrometeorológicos extremos. En el segundo caso se recomienda diseñar acciones que permitan construir resiliencia para enfrentar esos eventos y reforzar los trabajos que se realizan, priorizando la atención diferenciada a las personas más vulnerables y que han padecido mayor discriminación.⁸⁶ Por otra parte, para aliviar el problema del uso de automóviles se requiere retomar el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México, la Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal y recurrir con mayor frecuencia a la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático. Asimismo, se requiere renovar y ampliar el parque vehicular del servicio de transporte público (tren ligero, transporte a diésel, transporte eléctrico), al tiempo que se le fortalece, además de crear incentivos al uso de transporte público para de esa forma desincentivar el uso del automóvil.

⁸⁴ A esto se deben añadir otras externalidades, como pérdida de tiempo significativa debido a tráfico parado y el deterioro de la calidad de vida para quienes viven al lado de ejes viales o vías principales, incluyendo aquellas en las que corre el Metrobús.

⁸⁵ Esto se detectó en 2019 con los incendios alrededor de la Ciudad y los consecuentes problemas con la calidad del aire, en parte porque no se sabía que existía un protocolo para PM2.5.

⁸⁶ Se recomienda ver el capítulo sobre prevención y reducción de riesgos. En el diagnóstico se define a la resiliencia como la capacidad de personas, comunidades y ciudades para soportar eventos catastróficos; ser capaces de recuperarse rápida y eficazmente; salir fortalecidos; y disminuir la vulnerabilidad de la población.

¿Cómo saber si se está logrando resolver la problemática? Por una parte, se debe revisar y actualizar la normativa conforme a los estándares internacionales para la calidad del aire, principalmente en lo referente al índice que define una contingencia y precontingencia ambiental. Ello permitirá diseñar e implementar políticas públicas (con las características ya mencionadas anteriormente) adecuadas a la problemática. Esto debería relacionarse con lo que se discutió con la primera problemática. Por otra parte, es necesario revisar, modernizar e incrementar la red de monitoreo atmosférico para una mejor y efectiva alerta de las contingencias. Ello, a su vez, remite a lo ya comentado en cuanto a capacitación del personal que realice e interprete dichos monitoreos.

La penúltima problemática es la *contaminación auditiva*, que es resultado de procesos desordenados de urbanización e industrialización. El uso de maquinaria pesada en la Ciudad, y el transporte de carga, público y privado, son parte de esta problemática, además de los aviones en las zonas aledañas al Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México. Este es uno de los problemas que más afectan la calidad de vida y que va más allá de la molestia auditiva pues llega al malestar físico y psicológico.⁸⁷

Se debería retomar, ante esto, el mapa de ruido de la Zona Metropolitana del Valle de México que publicó la Secretaría del Medio Ambiente en 2011. Ello serviría para el diseño e implementación de políticas públicas. Sin embargo, se advierte que para esta problemática existe una compleja regulación en materia legal. Asimismo, a pesar de que la tecnología disponible permite mediciones precisas, el reto es que es un fenómeno espontáneo vinculado con horarios y actividades que lo producen y que no deja residuos, es decir, no tiene un efecto acumulativo en el medio, pero sí puede tener un efecto acumulativo en las personas. En este caso no es meramente una situación que se resuelva con personal capacitado para realizar las mediciones e interpretarlas, porque su cuantificación acumulativa resulta compleja. Esto dificulta el trabajo que deba hacer el gobierno.

Finalmente, la sexta problemática, conservación y bioseguridad de la biodiversidad agrícola, se centra en el maíz nativo, la forma tradicional de cultivo, la milpa y los transgénicos. Aunque existe una ley sobre transgénicos en el país, preocupa que la experimentación genética lleve a la ruina del maíz y su forma tradicional de cultivo.⁸⁸ Dos son los argumentos centrales. Por una parte, uno de los riesgos de los organismos genéticamente modificados vegetales es que son más difíciles de controlar y de gestionar, por lo que si se producen daños a la biodiversidad éstos serán irreversibles. Por otra parte, si se llegara a afectar al maíz nativo entonces habría repercusiones en el sistema milpa, que se considera la base del conocimiento tradicional de las comunidades y pueblos originarios. La preocupación, entonces, se centra en la diversidad de maíces nativos en las alcaldías ubicadas en suelo de conservación.

⁸⁷ Se podría añadir, aunque no se mencione, la quema de cohetes en fiestas y la contaminación auditiva debido a personas que comparten sus gustos musicales.

⁸⁸ Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (2005), Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas (2007/2018), Norma Oficial Mexicana, NOM-056-FITO-1995 (requisitos fitosanitarios para la movilización nacional, importación y establecimiento de pruebas de campo de organismos manipulados mediante la aplicación de ingeniería genética).

En el diagnóstico se especifica, a partir de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, que un organismo genéticamente modificado es "cualquier organismo vivo, con excepción de los seres humanos, que ha adquirido una combinación genética novedosa, generada a través del uso específico de técnicas de la biotecnología moderna [...] siempre que se utilicen técnicas que se establezcan en esta ley o en las normas oficiales mexicanas [...]."

Para garantizar que se mantengan esas tradiciones, se recomienda proteger, conservar e incentivar la producción agroecológica en el sistema milpa y los cultivos nativos; retomar el Programa de Protección de las Razas de Maíz del Altiplano Mexicano para el Distrito Federal de 2009; y mantener el proyecto Conservación, uso y bioseguridad del maíz nativo, en el suelo de conservación del Distrito Federal, que es un sistema de monitoreo para detectar la presencia de transgénicos. Adicionalmente, se debe considerar:

1. Diseñar y operar diversos apoyos específicos para personas productoras de las razas de maíz nativo, del sistema milpa y la agrobiodiversidad;
2. Evaluar los avances del programa de protección de las razas del maíz del Altiplano y la biodiversidad agrícola;
3. Fortalecer el territorio existente dedicado a la conservación del maíz nativo en el sistema milpa;
4. Crear y fortalecer los programas para la protección de las razas de maíz del Altiplano para la Ciudad de México; y
5. Monitorear, durante el ciclo de producción, el maíz que se cultiva en la región.

III. Avances en el cumplimiento del derecho al medio ambiente sano

Como se comentó en la introducción general, cada capítulo está dividido en diagnóstico y matriz programática (las acciones que debe realizar el gobierno para buscar aminorar el problema a partir de estrategias). En este apartado se describen los avances en las problemáticas consideradas en el apartado II. En dicho proceso se analizaron los informes de seguimiento a instancias implementadoras del PDHCDMX 2016-2021 elaborados desde finales de 2016 hasta el primer semestre de 2019 por la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (SEMSyE).

Con el objetivo de sistematizar y analizar los avances de las problemáticas del derecho, cada uno de los hallazgos localizados en los Informes de seguimiento se organizaron coherentemente en una ficha de cumplimiento⁸⁹, esto a partir de la descripción del estado de las estrategias mandatadas en el PDHCDMX 2016-2021 para la implementación del derecho al medio ambiente sano: implementadas, con avance o sin avance; además de la explicación de su estado.

En la misma ficha se integró información de otros insumos recientes. Se trata de documentos que las instancias implementadoras cabeza de sector presentaron en sus plataformas digitales, incluida la información de los portales de transparencia. Con ello se verificó la existencia de acciones posteriores a la publicación del último Informe de seguimiento de instancias del primer semestre de 2019 y que pudieran impactar en avances de las problemáticas del derecho.

⁸⁹ También puede consultarse en los anexos del capítulo diagnóstico sobre derecho a un medio ambiente sano como Anexo 10. Dicha ficha incluye la actividad o acción que retrata avances en las problemáticas detectadas y la descripción del avance. También se colocaron avances detectados en los otros insumos documentales de la investigación vinculados a las actividades: informes de las propias instancias responsables de las culturas, nuevas normativas en la materia.

Con el objetivo de incluir en el presente diagnóstico la percepción de las personas titulares de derechos culturales y descubrir otras problemáticas o la continuidad de las ya detectadas, el último paso para la elaboración de este apartado consistió en el contraste de los hallazgos de avance del derecho con las quejas y las recomendaciones emitidas de 2014 a 2019 por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM). Dicho análisis se encuentra en la parte final de este apartado.

En cuanto al cumplimiento de lo mandatado, en los informes se identifican cuatro tipos de valoraciones: 1. No se han recibido reportes; 2. No se han recibido reportes que respalden lo que se mandata en los elementos significativos; 3. No se han recibido reportes que permitan constatar que las acciones realizadas den cumplimiento a lo mandatado; y 4. No proveen información. Ante esto, sólo se puede considerar algún tipo de avance a partir de la información que aparece en la página digital de la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA).

En cuanto a *falta de armonización de la normatividad*, se debe destacar que al revisar la página de la secretaría se detectan múltiples leyes relacionadas con sus actividades, aunque no todas (como la más reciente a nivel general, el Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México de enero 2 de 2019, o leyes específicamente relacionadas con temas de medio ambiente como, por ejemplo, la Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable de la Ciudad de México de marzo 2 de 2020). Sin embargo, no se encuentra información o evidencia que permita determinar si se han revisado las leyes locales correspondientes en forma que se hayan armonizado como se establece en el PDHCDMX 2016-2021. Esa es labor que compete al Congreso de la Ciudad de México.

En lo que sigue se hace referencia a los programas que aparecen en la página de la SEDEMA.⁹⁰

En cuanto a deterioro y pérdida de suelo de conservación, aparece el programa denominado Altepétl (agua-cerro, gente asentada en un territorio), descrito como “una estrategia ... que busca la recuperación integral del Suelo de Conservación de la Ciudad de México”. Para ello, se “integra en una sola propuesta tanto el apoyo a la producción agrícola, agropecuaria y agroalimentaria, con el rescate y preservación de la zona forestal; el mantenimiento, resguardo y acondicionamiento del patrimonio cultural tangible y el fomento del patrimonio cultural intangible de la Zona Patrimonio Mundial, Natural y Cultural de la Humanidad en las alcaldías Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco”. En cuanto a información adicional, aparecen listados de beneficiarios, sin que se presenten resultados del programa.

⁹⁰ <https://www.sedema.cdmx.gob.mx/programas> (última revisión en marzo 5 de 2020)

En cuanto a *áreas verdes urbanas*, está el programa “Reto Verde”, cuyo objetivo es “revegetar y reforestar la ciudad para tener más espacios verdes, aumentar la humedad ambiental y mitigar los efectos del cambio climático. Y con ello recuperar la biodiversidad de la ciudad, en las Áreas Naturales Protegidas y Áreas de Valor Ambiental, la mayoría localizadas en el Suelo de Conservación”. Se aclara que en su primera etapa se busca “sembrar más de 10 millones de árboles y plantas en calles, avenidas, camellones, parques urbanos y en el Suelo de Conservación” y que “se inició el 1 de junio de 2019 y terminará en noviembre de 2020”. Es una invitación abierta a organizaciones civiles, iniciativa privada, academia y sociedad en general. Se reporta que “el avance es de 6,640,639 de plantas y árboles (2,871,741 Suelo Urbano y 3,768,898 Suelo de Conservación a enero 2020)”, es decir, 66.4% de avance. No se reporta el tipo de árboles plantados y sus características.

Asimismo, se reporta el “Inventario de Áreas Verdes”, que “permite insertarse en unos de los siete ejes estratégicos de acción ... en el Programa Ambiental y de Cambio Climático: reverdecimiento de la Ciudad, con la identificación específica de superficies en la estructura de áreas verdes de la CDMX, mediante la caracterización e integración de una base de datos con las áreas de cobertura vegetal que guardan un significado relevante, un elemento básico y característico de bienes ambientales”. Se aclara que “la actualización permanente del Inventario en materia de áreas verdes permite describir la realidad del componente vegetal dentro del área física de las distintas categorías establecidas en la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal (LAPTF)”. Se incluye un mapa interactivo para conocer más acerca de lo que se está haciendo desde 2017,⁹¹ además de que se explican las categorías de áreas verdes y la superficie de áreas verdes por alcaldía. Se reporta que “la superficie de área verde promedio por habitante en la Ciudad de México es de 7.54 m²”, con un mínimo de 2.2 m² por habitante (Benito Juárez, Milpa Alta) y un máximo de 15.4 m² por habitante (Miguel Hidalgo). No se reportan acciones para aumentar las áreas verdes.

En cuanto a *generación y manejo integral* de los residuos, se aclara lo siguiente:

La política en materia de residuos sólidos del Gobierno de la Ciudad de México va encaminada hacia la prevención y minimización de los residuos sólidos, a través de acciones, operaciones y procesos que permiten disminuir su cantidad en cada una de sus etapas: generación, almacenamiento, recolección, tratamiento y disposición adecuada. Además, cuenta con un marco regulatorio actualizado y la coordinación interinstitucional de las áreas administrativas involucradas, bajo un esquema de supervisión y vigilancia. De esta manera, fomenta una cultura ciudadana que contribuye a la reducción y reúso de los materiales que consume diariamente; la responsabilidad compartida del sector servicio, comercio y establecimientos mercantiles para la elaboración de sus planes de manejo, y la investigación científica y tecnológica para el aprovechamiento y la valoración de los residuos.

⁹¹ https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/cdmx_areas_verdes_2017/map/?location=11,19.37117,-99.13727

Para alcanzar sus objetivos y contribuir al desarrollo sustentable de la Ciudad de México, SEDEMA publica los siguientes documentos:

- Programa de Gestión Integral de los Residuos Sólidos para la Ciudad de México 2016-2020 (PGIRS)
- Inventario de Residuos Sólidos

En cuanto a acciones realizadas, aparecen dos convocatorias: 1. Aviso por el que se da a Conocer la Convocatoria CPTAR'S CDMX-2019 para la Instalación y Operación de Plantas de Tratamiento y Aprovechamiento de los Residuos Sólidos de la Ciudad de México, y 2. Aviso por el que se da a Conocer la Convocatoria PTARCD CDMX-2019 para la Instalación y Operación de Plantas de Tratamiento y Aprovechamiento de Residuos de la Construcción y Demolición de la Ciudad de México. Asimismo, se presenta información: 1. A 2018: 13,073 toneladas diarias de residuos sólidos, desagregando información por servicio público de limpia (alcaldía), infraestructura e impacto; 2. Ubicación de tiraderos clandestinos por medio de georreferencia (en teoría se puede consultar mapa con información a enero de 2020, sin que se reporten acciones realizadas con la Secretaría de Finanzas ni éxito en cuanto el acceso a dicha página después de varios intentos); y 3. Inventario de Residuos Sólidos de 2006 a 2018.

El Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes “es un instrumento de recopilación, seguimiento y difusión de información que tiene como objetivo identificar y cuantificar sustancias contaminantes involucradas en actividades industriales, comerciales y de servicios; las cuales pueden ser emitidas al aire, agua y suelo, o ser transferidas a residuos”. Aparecen varios reportes sobre el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (de 2006 a 2016). Asimismo, se cuenta con el Reporte de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (de 2013 a 2016) y el Registro de Descargas de Aguas Residuales de la Ciudad de México (de 2014 a 2016). Llama la atención el que no se cuente con información más reciente y, como en los otros casos, que no se determinen los alcances y las limitaciones de lo que se ha realizado hasta la fecha.

El Recicladrón es un programa cuyo objetivo es “Promover entre la ciudadanía el correcto manejo, separación y reciclaje de residuos electrónicos y eléctricos”. Se presentan Tabla de beneficios ambientales (de 2013 a 2019 y una tabla agregada 2013-2018). En todas se especifican las toneladas de CO₂ que se dejaron de emitir a la atmósfera, sin que se aclare si eso estuvo por arriba, abajo o fue exactamente lo que se esperaba lograr. Aunque se presenta un apartado denominado Evaluación (Tabla de resultados de 2013 a 2019 y una tabla agregada de 2013 a 2018), sólo se presentan datos sobre personas atendidas y resultados sin que exista claridad en cuanto a metas y logros. Se incluyen dos enlaces: 1. Recicladrón acopia 55 toneladas de basura electrónica (marzo 31 de 2019) y 2. Dale un nuevo uso a la basura electrónica en el Recicladrón (enero 24 de 2019).

Finalmente, está el programa Ponte Pilas con tu Ciudad, cuyo objetivo es “minimizar la generación y dar una alternativa correcta de reciclaje a estos residuos de manejo especial” y ser educativo. Se presenta información de dónde se pueden localizar las columnas para tirar pilas por alcaldía (en tres no hay columnas). Se presenta información sobre el acopio de 2007 a 2020, sin que se aclare cuáles son las metas por año o el efecto que tiene para reducir la contaminación.

En cuanto a *calidad del aire y cambio climático*, aparece el Programa de Cambio Climático. Se explica que “es un instrumento de planeación que integra, coordina e impulsa acciones para disminuir los riesgos ambientales, sociales y económicos derivados del cambio climático mediante la reducción de emisiones y la captura de compuestos de efecto invernadero; al mismo tiempo que promueve el bienestar de la población a partir de las líneas estratégicas contenidas en la Estrategia Local de Acción Climática (ELAC)”. Resulta de interés la Visión de la Ciudad de México en materia de cambio climático al 2025, pues se especifica que “aborda la política climática internacional, nacional y local hasta el 2015, presenta la situación actual de las emisiones de Compuestos y Gases de Efecto Invernadero (CGEI) de la Ciudad de México (CDMX), cuya emisión total es de 30.7 millones de toneladas anuales de bióxido de carbono equivalente (CO₂ eq), la fuente de mayor contribución es el transporte con 45% de las emisiones, y la proporción del Carbono Negro (CN) es mayoritaria, con 96% de las 1,222 toneladas emitidas anualmente”. Se aclara en ambos casos qué se busca lograr. Sin embargo, no se presenta información en cuanto a los resultados obtenidos hasta el momento.

A los programas ya mencionados se debe añadir Hoy no circula (se incluyen dos boletines –Interpone Sedema 118 sanciones por circular en día restringido y Van 43 mil 545 sanciones ambientales, sin que se reporte la efectividad del programa) y el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria (información sobre el programa, características, límites para aprobación de los vehículos, qué hacer en caso de corrupción, sin que se presenten datos sobre la efectividad del programa).

El Programa de Vehículos Contaminantes (PVC) tiene por objetivo “la identificación y sanción de vehículos automotores que emitan de manera ostensible contaminantes a la atmósfera o no cumplan con el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria vigente o con el Programa Hoy No Circula”. Como en los casos anteriores, no se presenta información en cuanto a los alcances y limitaciones del programa ni en cuanto a su efectividad.

Finalmente, el programa para Prevenir y Responder a Contingencias Ambientales Atmosféricas de la Ciudad de México (PPRECAA) –exención de la industria manufacturera de jurisdicción local CDMX. El objetivo es “exentar de la aplicación del PPRECAA en caso de activarse una Contingencia Ambiental Atmosférica Fase I, a aquellas industrias manufactureras de jurisdicción local de la CDMX, cuando demuestren que cuentan con sistemas de control de emisiones, con lo cual obtienen una reducción permanente de emisiones de partículas menores a 10 y 2.5 micrómetros y de precursores de ozono,

compuestos orgánicos volátiles (COV), óxidos de nitrógeno (NOx), de al menos un 40% sobre su línea base de emisiones y demostrar la aplicación de buenas prácticas de operación para reducir sus emisiones de COV". Se proporciona información sobre el tipo de contingencias que se han presentado entre 2017 y 2019 (en mayo fue que ocurrió la que se declaró por PM2.5, por ejemplo). Se especifican características y condiciones para que surja efecto la exención. La página fue actualizada en enero de 2020, sin que se detallen alcances y limitaciones del programa o evaluación sobre el mismo.

En cuanto a *conservación y bioseguridad de la biodiversidad agrícola*, no se encontraron programas o acciones que cumplan con lo que se especifica en el diagnóstico, a menos que se considere lo comentado en el primer punto sobre el programa Altepeltl.

Como se puede ver, en ningún caso se reportó información que permita concluir que se dio cumplimiento a lo mandado en el PDHCDMX 2016-2021. Asimismo, no se detecta información que permita identificar que se han dado avances como los esperados, incluso en los cuantos programas que cuentan con información (no siempre actualizada). Aunque existen programas con los que se buscan resolver muchas de las problemáticas detectadas, no se encontró información que permita decir que se están dando avances en el sentido esperado, y eso sin considerar las características adicionales que se requieren para decir que las acciones resultaron de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

IV. Quejas presentadas ante la CDHCDMX y recomendaciones emitidas

Antes de proceder al análisis, es necesario considerar dos elementos. Por una parte, en una queja se puede señalar a una o más autoridades y puede ser una o más personas las que presentan una queja. De esta forma, no se puede saber el número exacto de autoridades sobre las que se presenta una queja o el número de personas que presentan una queja. Por otra parte, y como se mencionó en la introducción a esta sección, se solicitó información a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCDMX) sobre quejas y recomendaciones. La información que se recibió no incluía características sociales o demográficas. De esta forma, es difícil determinar quiénes son las personas cuyos derechos son más afectados. Aunque se identifican instancias implementadoras y quejas, no es posible determinar los tipos de violaciones por los que se presenta la queja. Por lo mismo, se considera que hay serias limitaciones en cuanto a lo que se puede analizar en este tema.

Se tiene un registro de 334 quejas para el periodo considerado (2014-2019). En cuanto a menciones por autoridad, se detecta lo siguiente: Secretaría del Medio Ambiente (246), Procuraduría Ambiental del Ordenamiento Territorial (64), alcaldías (22) y Departamento de Limpia y Transportes (2). La mayoría de las quejas se relacionan con la SEDEMA. Sin embargo, estas menciones no se pueden relacionar con las quejas, es decir, no se pueden relacionar quejas, menciones y problemáticas detectadas.

En cuanto a las quejas, se presentaron 250 para el periodo y fueron sobre contaminación ambiental (130), falta de protección, preservación y mejoramiento del ambiente (61), omisión en cuanto a protección, preservación y restauración (24), obstaculización o restricción (21), no usar el máximo de las posibilidades para lograr un medio ambiente sano (10) y no protección y conservación de especies en peligro de extinción (4). Comparado a lo que se presenta en el PDHCDMX 2016-2021, la preocupación central es sobre la contaminación y protección al medio ambiente (215 de las 250 quejas). En cuanto a las variaciones por año, no son suficientemente grandes como para determinar algún patrón. Queda claro que el tema de la contaminación sigue sin ser atendido satisfactoriamente.

Finalmente, en cuanto a recomendaciones, son previas a que iniciara la implementación del PDHCDMX 2016-2021: autorización de obras que incumplen con la zonificación respectiva; omisiones en el sistema de recolección, separación y destino final de residuos sólidos; y omisión en el ordenamiento, supervisión y aplicación de la normatividad relacionada con el comercio informal. De las tres, la segunda es un tema que se considera en el diagnóstico y que parece no haber tenido impacto.

Además de quejas sobre el medio ambiente en general, se presentan quejas relacionadas con agua. La queja principal es con referencia a la interrupción injustificada del servicio público del agua y al cobro excesivo o injustificado por el servicio del agua (981 y 374 menciones, respectivamente, de un total de 1,609 menciones, es decir, 61% y 23.2%, respectivamente, del total de menciones). No aparecen quejas relacionadas con calidad o contaminación del agua, como tampoco aparecen recomendaciones.

V. Conclusiones

Un elemento que se puede considerar como realizado es el cambio normativo que representa la Constitución local.⁹² Queda claro que un cambio en cuanto a las reglas no se traduce en un cambio en la forma en que trabaja un gobierno o en el que las personas interactúan entre sí. Sin embargo, debe destacarse que el medio ambiente sano es considerado en diferentes artículos de la Constitución.

En el artículo 12, Derecho a la Ciudad, se especifica que “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”.

En el artículo 13, Ciudad habitable, apartado A, Derecho a un medio ambiente sano, se establece que:

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

En el artículo 16, Ordenamiento territorial, se establece en el apartado A, Medio ambiente, lo siguiente:

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.

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. La Ciudad de México minimizará su huella ecológica, en los términos de emisión de gases de efecto invernadero, a través de una estructura urbana compacta y vertical, nuevas tecnologías, uso de energía renovable, una estructura modal del transporte orientada hacia la movilidad colectiva y no motorizada, vehículos de cero emisiones de servicio público y privado, medidas y políticas de eficiencia energética, políticas de recuperación y conservación de ecosistemas y políticas de aprovechamiento energético del metano generado por residuos orgánicos.
3. Los servicios ambientales son esenciales para la viabilidad de la ciudad. Las autoridades adoptarán medidas para garantizar la recarga de los acuíferos, la conservación de los bienes naturales, el incremento de áreas verdes, la protección de la atmósfera, la recuperación del suelo y la resiliencia ante fenómenos naturales; las medidas respetarán los derechos humanos. Se impedirá la deforestación, la destrucción de humedales y la contaminación de aire, agua, suelo, acústica, visual, lumínica y cualquier otra. Se fomentará la adopción de patrones de producción y consumo sustentables, compatibles con el respeto a los ciclos vitales de la naturaleza.
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.

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. Las autoridades prestarán de manera exclusiva y gratuita los servicios de barrido, recolección, transportación y destino final. El tratamiento, aprovechamiento y manejo de los residuos sólidos, se desarrollarán con base en los mecanismos que las leyes permitan. Queda prohibida la privatización y concesión de los servicios públicos de recolección y tratamiento de residuos sólidos. Se abandonará de forma progresiva el uso de productos no biodegradables, no reciclables y de elevado impacto ambiental. El Gobierno de la Ciudad contará con una política educativa e informativa dirigida a sus habitantes sobre el manejo de los residuos y su impacto al medio ambiente. La prestación de los servicios de gestión integral de los residuos sólidos es responsabilidad pública, para lo cual se desarrollarán los mecanismos que las leyes permitan. El Gobierno de la Ciudad deberá adoptar las tecnologías que permitan el manejo sustentable de los residuos sólidos.
6. El principio precautorio regirá cuando existan indicios fundados de que el uso de productos, tecnologías o actividades representan riesgos para la salud o el medioambiente, en los términos que determine la ley.
7. El daño o deterioro ambiental genera responsabilidad. Quienes los provoquen están obligados a la compensación y reparación integral del daño, sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que establezcan las leyes.
8. Las autoridades garantizarán el derecho de acceso a la información pública sobre el medio ambiente y establecerán mecanismos de participación y consulta ciudadana en las regulaciones y programas ambientales.
9. La Ciudad de México promueve y protege los conocimientos y prácticas tradicionales que los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes realizan para la preservación de su medio ambiente.

Adicionalmente, en el artículo 23, Deberes de las personas en la ciudad, se establece que son deberes “d. Proteger, preservar y generar un medio ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional y sustentable”.

En el artículo 47, Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, se estipula que:

3. El Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, con base en la ley de la materia, determinará mediante acuerdos generales el número de comités encargados de evaluar respectivamente las políticas, programas y acciones en materia de desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo urbano y rural, seguridad ciudadana y medio ambiente. Las recomendaciones que emitan los comités serán vinculantes para orientar el mejoramiento de las políticas, programas y acciones.

Con los elementos considerados queda claro que se establece no sólo el fundamento constitucional para mucho de lo que se plantea en el PDHCDMX 2016-2021, sino que se presenta la base de las políticas públicas en temas de medio ambiente e incluso se consideran algunos arreglos institucionales nuevos. Lo que falta por realizar es, precisamente, lo que se estipula.

Más allá del marco normativo, es difícil saber si se ha logrado lo que se propone en el PDHCDMX 2016-2021. No se identifica a las personas más vulnerables o cuyos derechos hayan sido más afectados (aunque se mencionó en un caso, sin que se ofrecieran datos o evidencia en cuanto a cómo han sido afectados).

Sin entrar en una discusión que abarque cada uno de los puntos, se pueden presentar varias preocupaciones.

Primero, el armonizar las leyes no responde al problema de qué debe hacer el gobierno y, en tal caso, qué recursos (humanos, materiales y financieros) requiere para poder cumplir con lo que se propone. La Constitución local sienta las bases de ello, pero eso no es lo mismo que traducir esas ideas en acciones que resuelvan las problemáticas consideradas. El decir que se debe fortalecer al gobierno tampoco resuelve el problema. No se conoce cómo es que funcionan las burocracias que conforman ese gobierno y qué es lo que debe fortalecerse. En tal caso, se requiere primero un estudio que determine cómo funcionan y qué limitantes tienen esas burocracias para poder dar cumplimiento a lo que se propone.

Segundo, aunque se tocan diferentes temas específicos en que ha habido deterioro, no se considera la relación entre esas problemáticas, cuál debería ser atendida primero porque sea más urgente y si resolver una se traduce en que se facilite la solución de otra. Se deberían considerar las formas en que se relacionan esas problemáticas para tener tanto soluciones globales (que abarquen a varias problemáticas) como soluciones locales (aquellas de una problemática en particular). Si no se conoce el efecto conjunto de las problemáticas y el peso de cada una dentro del conjunto puede ser difícil encontrar las mejores soluciones que sean posibles.

Tercero, se debe considerar cuáles de las soluciones son factibles. Esto se relaciona con los dos puntos previos: no queda claro cuáles son los retos que enfrenta el gobierno en cuanto a la solución a esas problemáticas pues mucho depende de que individuos, empresas y gobierno modifiquen formas de actuar.

Cuarto, se enfatizan las soluciones a partir de lo que deba hacer el gobierno, sin que se considere si el mercado o las acciones que se tomen a nivel de los individuos puedan resultar mejores. Se parte del supuesto de que existe un bien público y que, por lo mismo, es el gobierno el que debe resolver los problemas de acción colectiva⁹³ –es decir, cómo hacer que no se abuse en el uso de ese recurso escaso y cómo coordinar acciones para solucionar ese problema–. No se considera, por ejemplo, si es un bien común y cómo las personas puedan solucionar el problema.⁹⁴

Quinto, existen algunos problemas no considerados. Lo que puede ser “fauna nociva” para un productor de, digamos, maíz es fauna que forma parte del ecosistema.

⁹³ El texto clásico en este tema es: Olson, Mancur: La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos (México: Limusa, 1992 [1965])

⁹⁴ Ver Ostrom, Elinor: El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva (México: Fondo de Cultura Económica, 2000 [1990])

Tabla 4. Quejas y recomendaciones vinculadas al derecho al medio ambiente
Tabla elaborada por la instancia ejecutora con información de la CDHCDMX

Autoridad	Menciones en el periodo						Total de menciones por Autoridad
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Departamento de Limpia y Transportes	0	0	0	0	2	0	2
Jefatura de Limpia y Transporte de la Delegación en Coyoacán	0	0	1	1	0	0	2
Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable Tlalpan	0	0	1	1	0	0	2
Dirección General de Medio Ambiente y Desarrollo Rural de la Alcaldía de Xochimilco	1	2	2	1	3	3	12
Dirección General de Vigilancia Ambiental Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México	14	17	26	10	14	7	88
Secretaría del Medio Ambiente	17	5	8	3	6	4	43
Dirección Ejecutiva Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente	8	6	12	2	10	3	41
Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental	5	3	4	0	3	0	15
Dirección del Bosque de Chapultepec	1	8	2	0	2	2	15
Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural	4	3	4	1	1	1	14
Dirección General de Gestión Ambiental del Aire	2	2	2	1	1	0	8
Dirección General de Zoológicos de la Ciudad de México	1	0	1	1	3	0	6
Dirección General de Medio Ambiente y Ecología en la Alcaldía Magdalena Contreras	0	1	0	0	3	0	4
DIRECCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSPORTE SUSTENTABLE Y FUENTES MÓVILES DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO	0	1	1	0	1	1	4
DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO	0	1	1	1	1	0	4
Unidad Departamental de Enlace Administrativo de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México	0	0	0	1	1	0	2
Dirección de Modernización y Desarrollo de Zoológicos de la Secretaría del Medio Ambiente de la C.D.MX.	1	0	1	0	0	0	2
Dirección General de Conservación y Restauración de Recursos Naturales	1	0	0	0	0	0	1
Dirección de Centros de Innovación e Integración Comunitaria del Suelo de Conservación	0	0	0	0	0	0	1
Subdirección del Bosque de Tláhuac	0	0	0	0	1	0	1
Dirección General del Medio Ambiente de la Alcaldía Milpa Alta	0	0	0	1	0	0	1
Dirección General de Ecología de la Alcaldía Milpa Alta	0	1	0	0	0	0	1
Dirección General de Recursos Naturales y Áreas Protegidas Alcaldía Cuajimalpa de Morelos	1	0	0	1	1	0	3
Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (PAOTCDMX)	8	12	5	10	18	6	59
Coordinación de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias de la Procuraduría Ambiental y Ordenamiento	1	0	0	0	1	3	5

Menciones por derechos y tipos de violaciones presuntamente vulnerados.							
Derecho al agua							

Interrupción injustificada del servicio público del agua	105	127	95	197	273	94	981
Cobro excesivo o injustificado por el servicio del agua	92	90	21	39	94	38	374
Omisión de la autoridad gubernamental para acercar el servicio de agua potable a las comunidades, centros educativos y laborales	23	17	16	31	35	24	146
Omisión o retardo de la autoridad gubernamental para la reparación de las fugas de agua	9	17	18	26	36	21	127
Aprovisionamiento del servicio público del agua en condiciones insalubres	4	11	8	10	5	4	42
Omisión o retardo de la autoridad gubernamental para informar oportunamente sobre la suspensión del servicio	2	4	10	5	5	3	29

Total Derecho al agua	235	266	168	308	448	184	1,609
-----------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-------

Derecho a un medio ambiente sano							
----------------------------------	--	--	--	--	--	--	--

Omisión u obstaculización de tomar medidas que ayuden a prevenir la contaminación ambiental (aire, agua, ruido, extinción de flora y fauna, atención a servicios primarios - drenaje, alcantarillado, pozos, fosas sépticas, entre otros-)	19	17	19	24	36	15	130
Obstaculización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del ambiente	19	12	10	7	10	3	61
Omisión a la protección al ambiente y a la preservación y restauración del equilibrio ecológico	8	3	6	1	4	2	24
Obstaculización o restricción de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado	6	3	5	4	3	0	21
Obstaculización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medio ambiente sano	3	1	1	1	4	0	10
La no protección y conservación de especies (flora y fauna) en peligro de extinción (en materia ambiental, todo tiene que ver con la vida humana)	1	1	2	0	0	0	4

Total Derecho a un medio ambiente sano	56	37	43	37	57	20	250
--	----	----	----	----	----	----	-----

Recomendaciones vinculadas con afectaciones al derecho a un medio ambiente sano 2014-2019	
Recomendación	Caso

04/2015	Omisiones en el procedimiento de emisión de Certificados Únicos de Zonificación de Uso de Suelo y de derechos adquiridos, así como aplicación incorrecta de normas técnicas lo que permitió la autorización de obras que incumplen con la zonificación respectiva
07/2016	Omisiones en el sistema de recolección, separación y destino final de residuos sólidos urbanos en la Ciudad de México, así como en la generación de condiciones para el trabajo digno de las personas que realizan esas actividades.
10/2016	Omisión en el ordenamiento, supervisión y aplicación de la normatividad en el desarrollo de la actividad de comercio informal en el espacio público de la Ciudad de México, lo cual impacta a la calidad de vida de las personas que habitan y transitan en las zonas donde se ejerce esa actividad.