

# CON FIGURA CIONES ES

Núm. 41

Mayo-agosto de 2016

Ricardo Becerra, Rolando Cordera y José Woldenberg **P**resentación **3**

## ANTECEDENTES Y MARCO GENERAL

Lorenzo Córdova **¿**Qué es una constitución? **5**

Ariel Rodríguez Kuri **I**tinerarios políticos de la ciudad de México, 1812-1929 **18**

Jacqueline Peschard **E**lecciones en Ciudad de México: la lucha por la hegemonía **25**

Mauricio López **E**sfuerzos precedentes: intentos fallidos para una constitución en el DF **35**

Ciro Murayama **R**eglas electorales para la integración de la Asamblea Constituyente **47**

## DERECHOS Y FORMA DE GOBIERNO

Pedro Salazar **¿**Cómo constitucionalizar los derechos humanos en la capital de un Estado federal? **59**

Marta Lamas **L**a nueva constitución y el derecho al cuidado **67**

Jorge Eduardo Navarrete **D**e la voluntad anticipada al deceso asistido. Hacia el derecho a una muerte digna **76**

Sergio López Ayllón y José Antonio Caballero **L**a justicia en Ciudad de México **79**

José Woldenberg **E**jecutivo y Legislativo en Ciudad de México **88**

## APORTES TEMÁTICOS

|  |   |     |
|--|---|-----|
| Enrique Provencio                                    | <b>V</b> isión y proyecto de ciudad en la constitución  | 94  |
| Blanca Acedo y<br>Ricardo Ruiz Suárez                | <b>A</b> diós delegaciones, bienvenidas alcaldías...  | 106 |
| Julia Carabias, Antonio Azuela<br>y Alejandra Rabasa | <b>E</b> l medio ambiente en la constitución<br>de Ciudad de México                               | 117 |
| Antonio Azuela                                       | <b>P</b> ara una ciudad incluyente y sustentable,<br>otro régimen de propiedad                    | 127 |
| Rosa Elena Montes de Oca                             | <b>T</b> erritorio y economía rural en Ciudad de México   | 137 |
| Luis Emilio Giménez Cacho                            | <b>L</b> a reforma política y la regulación del trabajo<br>en la constitución de Ciudad de México | 143 |
| Ricardo Becerra y<br>Salomón Chertorivski            | <b>E</b> l capítulo del desarrollo  | 153 |
| David Ibarra y<br>Ricardo Dosal                      | <b>C</b> iudad de México y su constitución<br>en el entorno nacional                              | 161 |
| Raúl Trejo Delarbre                                  | <b>I</b> nformación y medios<br>en la constitución de Ciudad de México                            | 187 |

## CON FIGURA CION ES

Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática

Director: Rolando Cordera Campos • Subdirectora editorial: Eugenia Huerta

Consejo de redacción: Antonio Ávila Díaz • Rosa Elena Montes de Oca • Ciro Murayama Rendón • Emilio Ocampo Arenal • Ramón Carlos Torres • José Woldenberg

Comité editorial: Antonella Attili • Bernardo Barranco • María Amparo Casar • Luis Emilio Giménez Cacho • Anamari Gomís • Marta Lamas • Julio López G. • Rafael Pérez Pascual • Teresa Rojas • Nora Rabotnikof • Carlos Rocés† • Luis Salazar • Adolfo Sánchez Rebolledo† • Raúl Trejo Delarbre

Configuraciones. Revista cuatrimestral, mayo-agosto de 2016. Director y editor responsable: Rolando Cordera Campos. Número de certificado de reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-2011-101712165400-20. Certificado de licitud de título (en trámite). Insurgentes Sur 1793-201 "C", Col. Guadalupe Inn, Del. Álvaro Obregón, 01020 Ciudad de México. Impreso en Offset Rebosán, S.A. de C.V., Acueducto 115, 14370 Ciudad de México. Distribución: nosotros mismos.

Diseño original: Rafael López Castro • Tipografía y formación: Socorro Gutiérrez, en Redacta, S.A. de C.V.

ISSN 1405-8847

Los artículos son responsabilidad de los autores. Tiraje 2000 ejemplares.

# El medio ambiente en la constitución de Ciudad de México

Julia Carabias,\* Antonio Azuela\*\* y Alejandra Rabasa\*\*\*

## 1. Introducción

La ciudad de México, como muchas otras del país, se desarrolló sin una visión de planeación territorial ni consideraciones ambientales; al paso del tiempo se encontró inmersa en serios problemas de deterioro ambiental, con severas consecuencias sociales y económicas. El tema ambiental, tal como se entiende hoy día, empieza a tomar fuerza cuando la calidad de vida de la población se ve afectada por la contaminación del aire, la escasez de agua potable, el exceso de residuos sólidos, la falta de áreas verdes, el tráfico y el ruido.

A pesar de algunos avances debidos a la aplicación de políticas ambientales, la situación es crítica y obliga a cambios estructurales de gran envergadura para resarcir los impactos acumulados, prevenir que se profundicen los problemas socioambientales y enfrentar los nuevos y complejos retos que trae consigo el cambio global.

Por esta razón, la redacción de la constitución de Ciudad de México puede convertirse en una gran oportunidad para establecer un conjunto de principios y derechos, así como los instrumentos para hacerlos efectivos y para facilitar el tránsito hacia el desarrollo sustentable.

En este texto presentaremos un diagnóstico sucinto sobre la problemática ambiental de la ciudad y sus consecuencias para contextualizar una propuesta concreta que consideramos debería formar parte del cuerpo de su constitución.

## 2. Algunos conceptos básicos sobre la sustentabilidad

Es inevitable que la intervención de las sociedades urbanas en los ecosistemas naturales en donde se establecen provoque transformaciones en la composición, estructura y funciones de los ecosistemas. Los problemas surgen cuando dichas intervenciones carecen de criterios ambientales y generan daños en el medio ambiente, a veces irreversibles.

El reconocimiento de esta vinculación ha llevado al estudio de las ciudades desde distintas ópticas y se han construido diferentes marcos conceptuales para su entendimiento, lo cual rebasa la intención de este texto. Sin embargo, desde cualquier enfoque, las ciudades deben entenderse como sistemas que dependen de

\* Bióloga; profesora de la Facultad de Ciencias de la UNAM.

\*\* Sociólogo; profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

\*\*\* Licenciada en derecho; especialista en legislación ambiental.

recursos naturales y energía para su funcionamiento, algunos obtenidos *in situ* y otros en sitios remotos, creando una dependencia con el entorno vecino.

Para incorporar correctamente la dimensión ambiental en la planeación urbana es necesario reconocer dos principios básicos: uno, las ciudades deben entenderse como sistemas que consumen la mayor cantidad de servicios ambientales disponibles; y dos, los servicios ambientales son finitos y frágiles, responden a fuerzas naturales y cuando se rebasan los umbrales por encima de su capacidad de resiliencia se producen impactos nocivos para la naturaleza y para el bienestar humano, cuya magnitud aún no conocemos cabalmente. En la medida en que el sistema dependa para su funcionamiento de crecientes servicios ambientales externos, las tensiones con los alrededores serán mayores y el sistema será menos sustentable y más vulnerable.

### **3. Diagnóstico ambiental de Ciudad de México**

Ciudad de México cuenta con valiosos recursos naturales para su desarrollo y para el bienestar de los ciudadanos, aunque, al paso de tiempo, se encuentran cada vez más deteriorados y reducidos: originalmente agua abundante y de excelente calidad; clima muy benévolo; una extensa superficie (52%) de área rural, con bosques y humedales biodiversos, que aportan importantes servicios ambientales como captación de agua, formación de suelo fértil, regulación del clima, purificación del aire, espacios recreativos, entre otros.

Sin embargo, la ciudad es altamente dependiente de recursos naturales y servicios ambientales que provienen de otros sistemas naturales, tanto de la periferia como de regiones más remotas, así como para la disposición de los residuos del uso de dichos recursos, lo cual genera altos costos económicos sociales y ambientales, tensiones políticas, e incluso injusticias y desigualdades al desproveer a las regiones vecinas de sus propios recursos y oportunidades. Algunos de estos retos se han magnificado por la compleja geografía de la cuenca, que comparten tres entidades federativas y donde se ubican los poderes federales.

Aunque el crecimiento de la población en el Distrito Federal se estabilizó en las últimas tres décadas en aproximadamente 8.8 millones de personas (INEGI, 2010), tiene una población flotante de 4.2 millones y forma parte de la zona metropolitana en la que habitan y trabajan más de 20 millones de personas. Los servicios en los que se ha especializado demandan grandes volúmenes de agua, alimentos y energía.

Ciudad de México genera anualmente 36 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente de gases de efecto invernadero (4.6% del total nacional). El consumo de energía es la principal fuente de generación de estos gases, la cual se utiliza principalmente para el transporte (46%), y sobre todo el particular (Sedema, 2012). Además, ésta es la fuente principal de contaminación atmosférica que, junto con las partículas suspendidas, ocasionan severos daños a la salud y, por ende, a la economía. Estamos viviendo contingencias ambientales que no se habían presentado en los últimos años. La causa principal es el incremento desmesurado de automóviles privados, producto de una política nacional de fomento de la industria automotriz, lo cual no está en el ámbito de decisión del gobierno local. Esta situación

se agrava debido a que la capital es el centro principal de trabajo, mientras que el Estado de México lo es de vivienda, lo cual obliga a una movilidad excesiva, con un alto consumo de combustibles fósiles. Se estima que se recorren en la Zona Metropolitana del Valle de México 86 000 millones de kilómetros anuales (Sedema, 2012). Erróneamente, la ciudad se ha adecuado a esta situación sin planeación, mediante la construcción de nuevas vialidades en vez de priorizar las inversiones en un transporte colectivo de calidad, que desincentive el uso del automóvil privado. La combinación de estos factores ha provocado congestiones vehiculares que incrementan la contaminación atmosférica. Es así como los avances de las medidas de prevención y control de la contaminación previstas en el programa de calidad de aire, se desvanecen, por lo que se requieren reajustes constantes en las medidas con altos costos de gestión y de una creciente inconformidad ciudadana.

Es necesario transitar hacia una política energética que promueva el uso eficiente de la energía y del transporte. Algunas medidas que ayudarían a este objetivo son: la adopción por las alcaldías de nuevos modelos urbanos, que ofrezcan a su población servicios, trabajo, vivienda, comercios, espacios recreativos para disminuir la movilidad y favorecer el transporte no motorizado; un incremento sustancial del transporte público de calidad; la mejora de los combustibles fósiles y su tránsito hacia otras fuentes de energía, facilitando la infraestructura necesaria (*i.e.*, estaciones para abasto de gas LP), así como una regulación más eficiente de las emisiones y de la circulación de vehículos de carga.

Otro tema de gran envergadura es el del agua. La demanda de este líquido en la zona metropolitana de la ciudad de México es de 81.9 m<sup>3</sup>/s, de los cuales 48% se destinan al consumo doméstico; el acceso al recurso, en calidad y cantidad, es muy desigual entre delegaciones. Muchos problemas ambientales existen alrededor de este tópico, entre los cuales podemos señalar: 64% del volumen se abastece localmente de un acuífero que está sobreexplotado (se extrae 38% más agua de la que se recarga), lo cual lo hace inviable en el mediano plazo; 36% proviene de sitios externos, provocando importantes conflictos sociales, costos económicos crecientes e impacto ambiental local; 35% del agua se pierde en el curso de su distribución; solo se trata 15% del agua residual y las aguas negras se vierten al valle de Tula, Hidalgo (Conagua, 2014).

La ciudad debe establecer una gestión de ahorro del agua que limite su extracción, reduzca la sobreexplotación e incremente la recarga del acuífero; disminuya el consumo y el desperdicio; desarrolle la infraestructura necesaria para su saneamiento y reciclamiento; genere energía limpia con los lodos del tratamiento de las aguas residuales, y se prepare con medidas de adaptación al cambio climático. Además, la agenda hídrica debe asumir explícitamente el problema de la desigualdad socioespacial en el acceso al agua. Si bien muchos de los problemas ambientales afectan a la sociedad como un todo, en el caso del agua existe un claro escenario de injusticia ambiental, en la medida que el acceso es extremadamente desigual entre las zonas afluentes y las menos favorecidas.

Un tercer tema se refiere a los residuos sólidos, cuyas dimensiones son consecuencia de uno de los rasgos culturales más profundamente arraigados de las sociedades modernas: el consumismo. Se producen más de 13 000 toneladas dia-

rias (14% del total nacional) que aportan 14% de los GEI de la ciudad de México (Sedema, 2014). La capacidad de disposición final de estos residuos está rebasada, aunque recientemente se está construyendo nueva infraestructura. Más de 250 000 personas dependen del manejo de estos residuos y están expuestas a condiciones de insalubridad y marginación.

Es importante transitar hacia un programa de cero basura, disminuyendo el consumo de productos desechables y reutilizando una proporción cada vez mayor de los residuos sólidos, tal como se está adoptando en varias ciudades (San Francisco, Sydney), adecuando los centros de transferencia e incentivando la separación de los residuos y la comercialización de los reciclables.

Particularmente dramático resulta que mientras 25% de la población vive en condiciones de pobreza, de la cual 5% se ubica en pobreza alimentaria, se desperdician anualmente 221 000 toneladas de alimentos. La Central de Abastos recibe al día 20 000 toneladas y desecha cerca de 5 por ciento.

El último tema de este sucinto diagnóstico es el gran potencial que tiene la capital al contar en su territorio con 88 000 ha (52%) de terrenos rurales que ofrecen servicios ambientales clave para el desarrollo y bienestar. Lejos de reconocer su valor, se pierden anualmente 240 ha por la expansión agrícola y la mancha urbana, con severas consecuencias en la recarga de los acuíferos y en el reservorio de biodiversidad. Además, la mayor parte de los bosques remanentes están degradados y fragmentados por la tala clandestina, los incendios forestales y los asentamientos irregulares. Las distintas actividades y servicios de la ciudad (habitationales, agrícolas, comerciales, gestoría, seguridad social, recreativas) compiten entre sí por el uso de suelo de manera desordenada.

Es necesario revalorar estos espacios y aplicar los instrumentos de política pública ambientales y económicos que conduzcan a un uso regulado del suelo, que permita su conservación y recuperación y la protección de la biodiversidad, como son: la integración del ordenamiento ecológico del territorio y el ordenamiento urbano en un solo instrumento; la creación de un sistema de áreas verdes, con nuevos decretos y una gestión eficaz de las existentes; el pago por servicios ambientales; el fomento a una producción agropecuaria dirigida hacia sistemas productivos sustentables, cambiando patrones de cultivo, intensificando el uso del suelo y diversificando las oportunidades para las comunidades rurales (por ejemplo, mediante el ecoturismo, la producción forestal y de alimentos), la restauración de áreas estratégicas por sus servicios ambientales y su biodiversidad.

Las soluciones a todos estos problemas requieren un horizonte de planeación que rebasa la materia ambiental. Es necesario abordar esta problemática con una visión integral y transversal, de manera intersectorial e interinstitucional. Solo una planeación conjunta entre sectores, entidades federativas vecinas y distintos órdenes de gobierno podrá dar salidas a estos retos. El crecimiento económico puede favorecerse a partir del reuso y el reciclaje de los recursos naturales, al menos del agua y de los desechos sólidos, y de la creación de empleos vinculados a la economía verde, a la movilidad, a la producción agrícola y forestal sustentables y a las actividades recreativas en espacios naturales.

Ciudad de México debe aspirar a un modelo de desarrollo equitativo, perdurable, sustentable y con eficiencia, que atienda las necesidades de las presentes generaciones sin hipotecar el futuro de las venideras y respetando a las poblaciones humanas y los ecosistemas de otras regiones. Un medio ambiente sano es un derecho que debe lograrse haciendo compatible la conservación de la biodiversidad con un desarrollo económico de bajo consumo en carbono, cero deforestación y generación de residuos sólidos, fomentando hábitos de consumo hacia patrones más sustentables que demanden menos recursos naturales y garanticen su renovabilidad, promoviendo reuso y reciclaje y la generación de empleos verdes y con indicadores de cumplimiento ambiental y mecanismos de monitoreo y seguimiento claramente definidos.

#### **4. El marco jurídico para la protección ambiental en Ciudad de México: avances y retos**

El marco jurídico para la protección ambiental en Ciudad de México está integrado por un vasto número de disposiciones jurídicas que incluyen desde la Constitución general de la República hasta las más detalladas regulaciones de uso del suelo, el manejo de los residuos sólidos urbanos y las normas sobre construcciones. Incluso hay disposiciones de vanguardia en temas como el derecho humano al agua, la protección de los servicios ambientales que presta el suelo de conservación o el reconocimiento de un interés jurídico amplio de los habitantes de la ciudad para acceder a los mecanismos de justicia y jurisdicción ambiental.

Sin embargo, el diagnóstico presentado en el apartado anterior sobre los graves problemas ambientales que enfrenta la ciudad obliga a reflexionar sobre la eficacia real de la legislación ambiental que los tutela.

Los habitantes de la capital son también sujetos de los derechos tutelados por el artículo 4º de la Constitución general, incluyendo el derecho a un medio ambiente sano y el derecho de acceso al agua potable y el saneamiento. Asimismo, los mandatos de desarrollo sustentable y preservación y restauración del equilibrio ecológico, y conservación de los elementos naturales contenidos en los artículos 25 y 27, integran el marco jurídico ambiental de la ciudad.

En el mismo caso se encuentran los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano en temas como el cambio climático y la protección de la biodiversidad, que han sido reconocidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como instrumentos internacionales que protegen derechos humanos. El Poder Judicial de la Federación ha vinculado, por ejemplo, el cumplimiento de los compromisos de mitigación de las emisiones de efecto invernadero regulados por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, con los programas de verificación vehicular obligatoria, estableciendo su relación con el derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de los habitantes.

Asimismo, las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico con fundamento en lo previsto por el artículo 73 XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen el marco de concurrencia y la competencia de las autoridades de la ciudad y sus delegaciones en materia de desarrollo

forestal sustentable, cambio climático, conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, prevención y gestión integral de los residuos. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) establece la competencia de las autoridades locales para el desarrollo y la aplicación de instrumentos clave de la política ambiental como el ordenamiento ecológico del territorio, la evaluación del impacto ambiental; las áreas naturales protegidas y la concurrencia para la aplicación de las normas oficiales mexicanas expedidas por el Gobierno federal.

El marco jurídico de la protección al ambiente en Ciudad de México también está conformado por leyes federales que inciden directamente en su territorio en temas como la administración de las aguas nacionales, el uso y aprovechamiento de la energía y los recursos energéticos, y la responsabilidad por daño ambiental.

En el ámbito local existen también diversas leyes relacionadas con la protección del medio ambiente y los recursos naturales de la ciudad como las siguientes:

La Ley Ambiental del Distrito Federal tiene entre sus objetivos conservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir los daños al ambiente para que las actividades económicas se generen en un esquema de desarrollo sustentable. De gran importancia, esta ley establece el marco jurídico para la creación y manejo de las áreas verdes, las áreas de valor ambiental y las áreas naturales protegidas de competencia local, así como la regulación del suelo de conservación para preservar los ecosistemas del área rural. Uno de los ejemplos de la legislación ambiental de avanzada en la ciudad de México es el reconocimiento en esta Ley del régimen de responsabilidad por daños al ambiente, antes de la aparición de la ley federal de la misma materia.

Asimismo, la Ley Ambiental prevé la evaluación de impacto ambiental estratégica para valorar los efectos de los programas sectoriales sobre el medio ambiente, pero no desarrolla el marco procedimental bajo el cual se debería llevar a cabo esta evaluación. La aplicación de una evaluación ambiental estratégica en una ciudad como la de México podría ser de gran valor para la prevención, compensación y mitigación de los impactos ambientales adversos de las grandes obras de infraestructura vial, hídrica y urbanística, entre otras, que se realizan en la ciudad, poniendo a la legislación ambiental local a la vanguardia en este tema que se ha reflexionado, sin concretarse, durante años en el ámbito federal.

Otro tema que requiere ser desarrollado en la legislación es el de la eficiencia energética y el aprovechamiento sustentable de la energía. Si bien la Ley menciona esos objetivos y establece, por ejemplo, que deberá promoverse el uso de energía solar en los inmuebles de la administración pública y de energías “alternas” y “verdes” en el transporte público, es necesario priorizar el diseño de una política clara y eficaz en estas materias. La regulación efectiva de estas materias podría contribuir de manera importante a reducir la contaminación generada por el transporte y los procesos industriales, así como lograr una mayor sustentabilidad en los servicios públicos como el bombeo en los servicios de agua potable, el alumbrado público y el manejo de los residuos en la capital.

También existe un campo importante para la innovación en el establecimiento de instrumentos económicos eficaces para promover, como lo establece la Ley



Ambiental, cambios en la conducta de las personas que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, de tal manera que sus intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable. En este aspecto, la legislación de Ciudad de México podría también ser pionera en el desarrollo de instrumentos para compensar la utilización del espacio público y los servicios ambientales, por ejemplo, al reconocer y compensar el valor de los espacios construibles. La Ley incluye también el objetivo de diseñar instrumentos económicos que promuevan una mayor equidad social en la distribución de costos y beneficios asociados a los objetivos de la política ambiental.

Relacionado con lo anterior, la legislación ambiental de la capital debería avanzar hacia un sistema de justicia ambiental, esencial para el ejercicio efectivo de los derechos a un medio ambiente sano y al agua. El concepto de justicia ambiental enfatiza el trato equitativo y no discriminatorio de los grupos más vulnerables a los daños ambientales y, sobre todo, la necesidad de contar con mecanismos efectivos para equilibrar las cargas y los beneficios derivados de los procesos de desarrollo.

La ciudad también ha contado con una legislación pionera en el reconocimiento del derecho de toda persona al acceso suficiente y seguro de agua disponible para su uso personal y doméstico. Los elementos normativos del derecho humano al agua fueron delimitados en 2002 por el Comité de las Naciones Unidas responsable de interpretar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al enfatizar su interdependencia con otros derechos fundamentales como el derecho a la vida y a la salud. En el contexto nacional, en 2012 se incluyó en la Constitución general de la República el derecho humano al agua, estableciéndose un plazo de un año para la expedición de una ley concurrente en esta materia. A más de tres años del plazo previsto por la propia Carta Magna, ese mandato constitucional no ha sido cumplido por el Congreso de la Unión.

La Ley de Aguas del Distrito Federal (LADF) reconoce ya ese derecho para los habitantes de la ciudad, estableciendo medidas congruentes con la interpretación internacional de los requisitos mínimos para su protección, como la obligación de abastecer de agua para uso doméstico a las personas a quienes se suspenda el servicio de suministro, mediante medios como hidrantes públicos, conforme a criterios poblacionales, geográficos, viales, de accesibilidad y de equidad. Como lo establecen los parámetros regulados por la Organización Mundial de la Salud, la LADF indica que incluso frente a la omisión de pago de los servicios de abasto de agua potable, deberá garantizarse el acceso al menos a cincuenta litros por persona al día, para la satisfacción de sus necesidades básicas.

Los principios de la política de gestión integral de los recursos hídricos en Ciudad de México incluyen el reconocimiento de los parámetros internacionales de derechos humanos sobre la calidad del agua para uso doméstico y personal. Para cumplir con el requisito de asequibilidad, la misma Ley establece que la determinación del pago de los servicios hidráulicos debe basarse en el principio de equidad, asegurando que estos sean accesibles para todos, incluyendo a grupos sociales vulnerables y que deberán buscarse tecnologías de bajo costo, así como una política de precios apropiados para zonas marginadas o de vivienda popular.

Un “foco rojo” de la LADF es una disposición que, después de establecer que no podrá haber discriminación en el acceso al agua, restringe este derecho a los habitantes de la ciudad que cumplan con los usos del suelo en los lugares donde habiten. El enfoque de derechos humanos para el acceso al agua implica que su ejercicio debe asegurarse para todas las personas, sin restricción o discriminación alguna. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió recientemente que el derecho humano al agua impone a las autoridades del Estado la obligación de garantizar el acceso a agua suficiente, segura y asequible a todas las personas (incluso cuando no puedan acreditar la propiedad de los lugares que habitan), de manera racional y equitativa.

Así, uno de los retos pendientes tanto de la agenda de derechos humanos, como de la protección ambiental, es encontrar alternativas para garantizar el acceso al agua potable y el saneamiento a todos los habitantes de Ciudad de México, reforzando las políticas para evitar las violaciones al uso del suelo y los asentamientos humanos irregulares. La legislación sobre el agua debería ser también eficaz para mitigar los impactos de las aguas residuales que genera, así como en avanzar hacia una política de sustentabilidad para la conservación de los recursos hídricos y la mejora de la infraestructura hidráulica. También es preciso desarrollar un marco jurídico en el cual se reconozcan los impactos generados por la importación de agua de otras regiones, incluyendo la compensación de los servicios ambientales en las cuencas de las cuales provienen los recursos utilizados en la ciudad.

La Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del Suelo de Conservación del Distrito Federal es también un ejemplo de avanzada para la compensación de los servicios ambientales. Esta Ley busca establecer los mecanismos para retribuir a los núcleos agrarios y pequeños productores del suelo de conservación, por la conservación de los servicios ambientales que brindan a todos los habitantes de la capital, así como para la realización de actividades productivas rurales que desincentiven los cambios de uso del suelo. Los recursos para la compensación por los servicios ambientales —cuyo monto total deberá aumentar de manera progresiva cada ejercicio fiscal— deberán provenir del Fondo Ambiental Público y destinarse a la conservación de las áreas con valor ambiental en la ciudad y los recursos naturales del suelo de conservación; la restauración ecológica de las zonas degradadas; el fomento a la agricultura sustentable y acciones para evitar cambios de uso de suelo, entre otras.

Como se mencionó, el consumo no sustentable de energía es uno de los problemas más serios para el desarrollo sustentable de la ciudad. La Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal establece varias estrategias de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero como la generación de energías alternas en los sistemas de manejo de los residuos sólidos mediante la captura de metano; la eficiencia energética del alumbrado y el transporte públicos y el bombeo de agua potable; o el fomento de las edificaciones sustentables energéticamente en la ciudad. Finalmente, la efectividad de las políticas para la sustentabilidad de la capital dependerá también de la inclusión de criterios de sustentabilidad en las leyes, políticas y acciones sectoriales que influyen de manera determinante en el estado del medio ambiente como, por ejemplo, de los sectores agropecuario, de desarrollo urbano, de movilidad y de obras públicas.

## 5. Principios y derechos para la constitución de Ciudad de México

Por todo lo anterior, debería considerarse la necesidad de incorporar en la constitución de Ciudad de México los siguientes principios y derechos.

El principio precautorio, según el cual la ausencia de certeza científica no debe ser motivo para postergar medidas a favor del medio ambiente, es parte del orden jurídico internacional y su adopción por la constitución de Ciudad de México fortalecería la posibilidad de un ejercicio efectivo de los derechos ambientales. Esta constitución podría ir más allá en la protección de esos derechos, tal como están reconocidos en la Constitución general.

El principio según el cual quien causa un daño ambiental está obligado a repararlo está contenido en la Constitución general bajo el concepto de responsabilidad ambiental asociado al derecho a un medio ambiente sano. En vista de los avances legislativos de nuestra ciudad en esta materia, el reconocimiento de este principio en la constitución es una consecuencia lógica.

El principio del desarrollo sustentable ha sido definido en el ámbito internacional de diversas maneras. En el caso de una ciudad como la nuestra es necesario especificar el contenido de dicho principio en dos sentidos. Por un lado no basta con reconocer la responsabilidad de esta generación respecto de las generaciones futuras, sino también la responsabilidad de la ciudad como tal frente a las poblaciones y los ecosistemas de otras regiones. Por otro lado, dada la necesidad de cambiar el modo en que se reciclan los espacios urbanos existentes para la creación de los nuevos, se propone adoptar el principio según el cual el espacio edificable en la ciudad es un recurso natural cuyo aprovechamiento debe ser regulado siguiendo los fines establecidos por el artículo 27 constitucional. Se trata de crear un nuevo régimen que reconozca las múltiples implicaciones económicas y sociales de la regulación del futuro desarrollo en la ciudad (véase la colaboración de Antonio Azuela en este mismo número, pp. 127-136).

Los anteriores principios están articulados con lo que hemos definido como derechos ambientales, que también deben ser reconocidos en el texto de la Constitución general, como se explica a continuación.

La Constitución reconoce el derecho a un medio ambiente sano y el derecho al agua, que pueden agruparse en el concepto de derechos ambientales. Lo que aquí se propone no es el reconocimiento de nuevos derechos, sino la adopción de mecanismos para hacer efectivos esos derechos que ya existen, en el contexto de nuestra ciudad.

Respecto al derecho a un medio ambiente sano, no se trata de una simple reiteración; la Constitución Política de Ciudad de México (CPCM) puede avanzar en varias direcciones. Como se ha reconocido en el orden internacional y en la propia Constitución general (artículo primero), en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC, 1990), la progresividad es un principio para evaluar el grado de su cumplimiento. Para cumplir dicho principio, es necesario que la CPCM haga obligatorio el desarrollo de indicadores que midan los siguientes parámetros: incremento del uso energía moderna, limpia, segura y accesible; incremento del uso de agua limpia, accesible y sustentable; disminución de la extracción del acuífero e incremento del reciclamiento del agua; disminución de la generación de desechos

sólidos e incremento de su reuso y reciclamiento; conservación y uso sustentable de la biodiversidad e incremento de las áreas verdes y protegidas; disminución de la deforestación; mejoramiento de la calidad del aire; incremento en la conservación y recuperación del suelo; disminución de los asentamientos irregulares y ordenamiento en los procesos de urbanización. Estos indicadores deben permitir una deliberación pública de los avances y los retrocesos acreditables, así como de las desigualdades existentes entre diferentes sectores sociales, para adoptar medidas deliberadas y concretas que aseguren una mayor justicia ambiental.

Lo anterior es particularmente aplicable al derecho al agua, que a pesar de los avances legislativos que han tenido lugar en la ciudad, sigue siendo el tema ambiental en el que se presenta la mayor desigualdad social en la ciudad. Además de la introducción de los indicadores para hacer visible el cumplimiento del principio de progresividad, es importante que la CPCM aclare que el derecho al agua no debe estar condicionado al carácter regular del asentamiento, sin perjuicio de las políticas que el gobierno de la ciudad deba impulsar para impedir la urbanización del suelo de conservación y de otras áreas de interés ambiental.

Así, la redacción de una constitución representa una oportunidad valiosa para definir con claridad los derechos y obligaciones de los habitantes y autoridades capitalinos relacionados con la calidad del medio ambiente y el desarrollo sustentable. Asimismo, se pueden establecer los principios que deberían enmarcar las leyes y las políticas públicas para la protección ambiental, desde un enfoque transversal capaz de incidir en la totalidad de los sectores y actores cuya actuación debe enmarcarse en los criterios del desarrollo sustentable. También, la nueva constitución puede contribuir a hacer efectivos los derechos y principios de protección ambiental y desarrollo sustentable, creando mecanismos procesales adecuados para hacerlos valer, como el reconocimiento de los derechos fundamentales de acceso a la información, participación en la toma de decisiones y acceso a la jurisdicción ambiental, de manera individual y colectiva, para prevenir y reparar daños al ambiente.

Una ciudad progresista, que se ha comprometido con posiciones de vanguardia en materia de tolerancia y promoción de las libertades y los derechos humanos, no puede ignorar la necesidad de transitar hacia un desarrollo sustentable. La asamblea constituyente no puede dejar pasar la oportunidad que tiene ante sí para establecer los fundamentos de ese tránsito.

### **Bibliografía**

- Conagua (2014), *Estadística del agua en México*, México, Comisión Nacional del Agua.
- DESC (1990), Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto). Quinto periodo de sesiones, ONU, Doc. E/1991/23.
- INEGI (2010), Censo de Población y Vivienda 2010, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Sedema (2012), Inventario de emisiones contaminantes de efecto invernadero, México, Secretaría del Medio Ambiente.
- (2014), Inventario de residuos sólidos, México, Secretaría del Medio Ambiente.