

Fecha de recepción: 8 de septiembre de 2017
Fecha de evaluación: 27 de mayo de 2018
Fecha de aceptación: 12 de junio de 2018

Análisis de la acción pública derivada del programa ambiental “Hoy no circula” en Ciudad de México*

*María Concepción Martínez Rodríguez***
*Alfredo Salazar López****
*Emmanuel Gómez Farías Mata*****

Citar este artículo

Martínez, M., Salazar, A. y Gómez, E. (2018). Análisis de la acción pública derivado del Programa ambiental “Hoy No Circula” en Ciudad de México. *Vía Iuris*, (25), 111-129.

RESUMEN

El presente trabajo es una reflexión sobre cómo es abordado un problema ambiental mediante políticas coercitivas, teniendo como resultado el enfrentamiento de dos derechos humanos: el de transitar por la ciudad y un ambiente sano. La fracasada política al respecto no resuelve el problema fundamental, por el contrario, lo aumenta, y no solo eso, sino que favorece intereses político-económicos. Lo anterior se corrobora en el programa ambiental “Hoy No Circula”, implementado en Ciudad de México, donde el problema de la contaminación ambiental fue utilizado para realizar una política pública cuyo espíritu no radicaba en la disminución de la contaminación, sino en el beneficio al sector automotriz. El objetivo de este trabajo es, entonces, evidenciar que las acciones y políticas públicas han fallado en controlar la contaminación y las externalidades que genera, así como mostrar los esfuerzos que en materia internacional se tienen y han conformado el derecho a un ambiente sano. Mediante la revisión histórica de las políticas públicas, marco regulatorio, jurisprudencia y documentos internacionales se analiza, deduce y establece una correlación de la información, concluyendo cómo los intereses políticos-económicos subordinan el interés público-ambiental mediante la simulación de decisiones públicas.

* Investigación derivada del Proyecto de Investigación SIP: 20171417, patrocinado por el Instituto Politécnico Nacional, período 2015-2016, Ciudad de México, México.

** Doctora en Política Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Profesora Investigadora del Instituto Politécnico Nacional, Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CIIEMAD), Ciudad de México, (México). Correos electrónicos: mconcepcionmr@yahoo.com.mx; mcmartinezr@ipn.mx

*** Estudiante del doctorado en Gestión y Políticas de la Innovación, del Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Santo Tomás. Abogado. Maestro en Ciencias Marítimas y Portuarias. Ciudad de México (México). Correo electrónico: asalazaral@gmail.com

**** Doctor en Gobierno y Administración Pública con Mención Europea por el Instituto José Ortega y Gasset y la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Gobierno y Administración Pública, Universidad Méndez Pelayo. Maestría en Administración Pública y Política Pública. Licenciado en Relaciones Internacionales, Instituto Tecnológico de Monterrey, y en Derecho por la Universidad Emilio Cárdenas (estado de México). Fue investigador en la Universidad Libre de Berlín. Actualmente se encuentra adscrito al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, (España). Correo electrónico: egomezfa@zedat.fu-berlin.de

Palabras clave

Acción pública, contaminación ambiental, decisiones públicas, derecho a la ciudad, derecho humano, hoy no circula, políticas económicas, políticas públicas ambientales, programas ambientales.



<https://doi.org/10.37511/viajuris.n25a6>

Analysis of the public action derived from the “Hoy no circula” environmental program in México City

María Concepción Martínez Rodríguez
Alfredo Salazar López
Emmanuel Gómez Farías Mata

ABSTRACT

The present work is a reflection on how an environmental problem is addressed through coercive policies which would result in the confrontation of two human rights. One is to travel through the city and the other is to have a healthy environment. The failed policy does not solve this fundamental problem, but on the contrary it increases the problem, above all it favours political-economic interests. The above mentioned is exemplified by the case report of the environmental program named “Today No Drive”, implemented in Mexico City, where the problem of environmental pollution is very high. This programme was the result of a public policy, but it was not really based on the interest of reducing pollution but it was formulated for the benefit of the automotive sector. The objective of this paper is to demonstrate the failure of public policies and class action in pollution control, and to mention external factors that generated which shows international efforts that have been made, and that have shaped the human right to have a healthy environment. This was gained through a historical review of public policies, regulatory framework, jurisprudence and international documents. Also a correlation of information is deduced, analysed and established, concluding how political-economic interests subordinate the public-environmental interest through the simulation of public decisions.

Keywords

Class action, economic policies, environmental pollution, environmental programs, human right, public decisions, public environmental policies, right to travel through the city, today do not drive.

Análise da ação pública derivada do programa ambiental “Hoy no circula” na Cidade do México

María Concepción Martínez Rodríguez
Alfredo Salazar López
Emmanuel Gómez Farías Mata

RESUMO

Este trabalho é uma reflexão sobre a forma como se dirige um problema ambiental através de políticas coercitivas resultantes confronto de dois direitos humanos um para mover sobre a cidade e outro para um ambiente saudável, a política fracassada não resolve o problema fundamental, o contrário aumenta e não apenas isso, mas favorece interesses político-econômicos. Isto é exemplificado pela instrução do caso do programa ambiental “Hoy No Circula” implementado na Cidade do México, onde o problema da poluição ambiental foi usado para fazer uma política pública cujo espírito não foi na redução da poluição mas no benefício para o setor automotivo. O objetivo deste trabalho é demonstrar, por meio de políticas públicas e ações públicas, o resultado fracassado do controle da poluição e externalidades que gênero e mostrar os esforços internacionais que foram feitos e que moldaram o direito humano a um ambiente saudável, através de uma análise histórica das políticas públicas, quadro regulamentar, jurisprudência e documentos internacionais segue, análises e correlação de informações é estabelecido, concluindo que os interesses político-econômicos subordinados ao interesse público e ambiental através da simulação de decisões públicas.

Palavras-chave

Ações públicas, decisões públicas, direito à cidade, direito humano, hoje não circulam, políticas econômicas, políticas públicas ambientais, poluição ambiental, programas ambientais.

Analyse de l'action publique issue du programme environnemental "Hoy no circula" de México

María Concepción Martínez Rodríguez
Alfredo Salazar López
Emmanuel Gómez Farías Mata

RÉSUMÉ

Le présent travail est une réflexion sur la manière dont un problème environnemental est traité au moyen de politiques coercitives, ce qui aboutit à la confrontation de deux droits de l'homme, l'un à travers la ville et l'autre à un environnement sain. au contraire, cela augmente et pas seulement cela, mais cela favorise les intérêts politiques et économiques. Ce qui précède est illustré par le rapport de cas du programme environnemental "Hoy No Circula", mis en œuvre à Mexico, où le problème de la pollution de l'environnement était utilisé pour mener une politique publique dont l'esprit n'était pas basé sur la réduction de la pollution. mais dans l'intérêt du secteur automobile. L'objectif de ce document est de démontrer, par le biais de politiques publiques et d'actions publiques, que le contrôle de la pollution et les externalités ont échoué, en montrant le genre et les efforts internationaux déployés et qui ont façonné le droit fondamental à un environnement sain. À travers un examen historique des politiques publiques, du cadre réglementaire, de la jurisprudence et des documents internationaux, une corrélation d'informations est déduite, analysée et établie, concluant de la manière dont les intérêts politico-économiques subordonnent les intérêts public-environnemental par la simulation de décisions publiques.

Mots-clés

Action publique, décisions publiques, droit à la ville, droits de l'homme, ne circulent pas aujourd'hui, politiques économiques, politiques environnementales publiques, pollution de l'environnement, programmes environnementaux.

INTRODUCCIÓN

La contaminación atmosférica no tiene fronteras; sus efectos en la salud de las personas se presentan a nivel local, regional y global. En los últimos años el problema de la calidad del aire ha tenido espacio en la agenda política de las grandes ciudades, y en este trabajo analizamos cuál ha sido parte de la respuesta del gobierno de Ciudad de México a dicho problema.

México está conformado por 32 entidades federativas. En Ciudad de México, anteriormente conocida como Distrito Federal, se concentra el 7 % de la población nacional (119. 938.473 personas) y la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) —las 16 alcaldías de Ciudad de México más 60 municipios— tiene 19.239.910 habitantes, lo que representa el 16 % del total (Inegi, 2015).

De acuerdo con publicaciones y bases de datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2014), el valle de México en el promedio anual ha superado los cincuenta micrómetros por metro cúbico ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) de la norma mexicana (NOM-025) con relación a la calidad del aire. En un estudio publicado por la OMS en el 2014, de 1.600 áreas urbanas analizadas la ZMVM es una de las más contaminadas por PM10 (partículas menores a diez micrómetros o micras) (Rivera Hidalgo, Sánchez Rojas, y Andrade Robles, 2016).

A mediados de la década de 1980, para México fue un momento clave considerar la contaminación como un problema social de alto riesgo. Es entonces que surge una iniciativa ciudadana denominada “Un día sin auto”, de carácter voluntario, y en 1989 inicia la aplicación obligatoria del Programa ambiental “Hoy No Circula” en la ZMVM, originalmente temporal para el período invernal, pero para 1990 se establece que tendría vigencia permanente (Vera, y otros, 2015).

El problema es que la aplicación de acciones y políticas públicas para solucionar un problema ambiental ha tenido resultados fallidos; si se contara con un marco regulatorio congruente, tomando como referente las recomendaciones internacionales sobre la materia, y el diseño de instrumentos de política pública incluyentes reflejados en programas ambientales, probablemente se disminuiría la contaminación ambiental en Ciudad de México.

Entre los objetivos del presente trabajo tenemos: mostrar cronológicamente las políticas públicas aplicadas a la reducción de la contaminación, el desarrollo de la acción pública, el contexto internacional relacionado, posibles propuestas y conclusiones. Lo anterior lo hemos realizado mediante la búsqueda histórica de la información pertinente, la sistematización y análisis de esta y la correlación con las propuestas y los resultados.

El subordinar los intereses públicos-ambientales a los político-económicos queda demostrado en la aplicación del programa “Hoy No Circula”, el cual no disminuyó la contaminación ambiental pero sí incentivó la adquisición de vehículos nuevos.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Ciudad de México se ubica sobre los 19° 20' de latitud norte y 99° 05' de longitud oeste, formando parte de una cuenca que tiene una elevación promedio de 2.240 metros sobre el nivel del mar (m s. n. m.) y una superficie de 9.560 km², conformada por valles intermontañosos, mesetas y cañadas, así como terrenos semiplanos, en lo que alguna vez fueron los lagos de Texcoco, Xochimilco y Chalco. El área urbana se extiende en una cuenca semicerrada, en la porción suroeste del valle de México, sujeta de manera natural a condiciones que no favorecen una adecuada ventilación de la atmósfera (Instituto Nacional de Estadística y Geografía - Inegi, 2018).

Ciudad de México y los municipios conurbados han sufrido grandes cambios demográficos, económicos, sociales y territoriales en los últimos 32 años; ha crecido intensamente en población y extensión, de manera que también en ella se encuentra la mayor concentración de pobres del país. Su movilidad la domina el automóvil privado y muestra intensa segregación socioterritorial. Presenta un sistema político-administrativo fragmentado (Pradilla, 2016).

En lo que corresponde a la gestión ambiental, desde 1979 se tienen varias iniciativas para controlar la alta contaminación del aire, problema que ha aquejado de manera constante a los ciudadanos a través de los años. Como podemos ver en la Tabla 1, ellas han tenido el objetivo de disminuir la emisión de contaminantes en la zona, pero a pesar de estos esfuerzos, principalmente de origen multifactorial, la contaminación ambiental continúa.



Tabla 1 Iniciativas de gestión ambiental del aire en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)

Período	Iniciativa
1979-1982	Emisión del programa para mejorar la calidad del aire en el valle de México.
1990-1994	Programa Integral para el Control de la Contaminación Atmosférica (Picca).
1983	Instalación de la Red Automática de Monitoreo Atmosférico (RAMA).
1984	Programa Nacional de Ecología.
1987	La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) realizó el Segundo seminario internacional sobre administración de la calidad del aire.
20 nov. 1989	Programa "Hoy No Circula".
1995-2000	Se estableció el programa para mejorar la calidad del aire (Proaire).
2002-2010	Programa para mejorar la calidad del aire de la Zona Metropolitana del valle de México.

Fuente: "La calidad del aire en la Zona Metropolitana del Valle de México" (2006).

El programa "Hoy No Circula" inició el 20 de noviembre de 1989 ante una emergencia ambiental caracterizada por la alta concentración de ozono en el ambiente (llamada *contingencia ambiental*). Durante la década de los ochenta la calidad del aire de Ciudad de México (CDMX) era tan deficiente que equivalía a respirar dos cajetillas de cigarrillo diarias. Las pruebas científicas del daño que causan las altas concentraciones de ozono consisten en irritación de vías respiratorias, lesiones graves en personas con problemas respiratorios y cardiovasculares, riesgo de ataques asmáticos¹. Tan solo en 1989 se registraron más de 250 días arriba de la norma de concentración de ozono en el ambiente. Sin embargo, a pesar de la

implementación del "Hoy No Circula", la contaminación del aire en la ciudad no logró disminuir (Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. - Cidac, 2016).

La importancia de implementar políticas públicas^{2,3} ambientales en Ciudad de México surge a partir de la obligación que tiene el Estado de reconocer el derecho humano a un ambiente sano, tal y como lo dispone el artículo 4.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917). El marco legal que rige la materia ambiental en Ciudad de México lo podemos apreciar en la Tabla 2:

1 Según la Asociación Médica del American British Cowdray Hospital, más del 60 % de las personas que se exponen a la contaminación en Ciudad de México presentan estos padecimientos. Véase: <http://elfinanciero.com.mx/national/tienen-enfermedades-respiratorias-de-10-en-la-cdmx-por-polucion.html>

2 La política pública se debe entender como capacidad de definir el marco institucional que constituye la única ventaja del Estado respecto de los otros actores participantes en la arena política pública.

Tabla 2 Marco legal en materia ambiental de la Ciudad de México

Legislación	Publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal
1. Ley Ambiental del Distrito Federal	13 enero del 2000
2. Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal	24 de abril de 2001
3. Ley Ambiental de Protección a la Tierra, del Distrito Federal	17 de septiembre de 2013: se sustituye la denominación de Ley Ambiental del Distrito Federal ^{3<?>}
4. Ley para la retribución por la protección de los servicios ambientales del suelo de conservación del Distrito Federal	04 de octubre de 2006
5. Ley de Mitigación y adaptación al cambio climático y desarrollo sustentable para el Distrito Federal	16 de junio de 2011
Ley de Movilidad del Distrito Federal	14 de julio de 2014

Fuente: elaboración de los autores.

En el análisis de las políticas públicas ambientales y del cómo se previene la contaminación encontramos en la tabla anterior que solo dos ordenamientos se ocupan de los principales factores que han motivado la contingencia ambiental: la Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal y la Ley de Movilidad para el Distrito Federal.

En una primera etapa de aplicación del programa ambiental “Hoy No Circula” cada vehículo fue caracterizado por los siguientes factores: su nivel de emisiones (recibe un holograma tras hacerse una verificación vehicular) y dígito de terminación de su placa (el que define el color del engomado para el vehículo). Se esperaba que con estas medidas se disminuyeran los viajes realizados en transporte privado y aumentaran los viajes en transporte público, pero no se tomó en cuenta que el transporte público no es rápido ni seguro, y además había una fuerte renovación de la infraestructura en Ciudad de México que privilegió el uso de parque vehicular privado. Así, lo que ocurrió fue un aumento destacable en la porción

de vehículos nuevos y usados en el parque vehicular y, con ello, de la contaminación ambiental.

Por el resultado fallido se endureció el programa y se le agregó otro criterio: el modelo del vehículo (si pasaba de los diez años de antigüedad se le asignaba un holograma independientemente de las emisiones que este genere). Con lo anterior, el programa define quiénes pueden o no circular por la ciudad cada día.

La aplicación del “Doble Hoy No Circula”, cuando se presentaban ‘contingencias ambientales’ traía como consecuencia que si un vehículo era de un modelo mayor a diez años no podía circular tres días a la semana, y dependiendo del holograma eran los días de inmovilidad, así que se creó la opción de comprar otro vehículo (casualmente las oportunidades para comprar autos nuevos o usados se abrieron con créditos y disminución de impuestos, para “renovación del parque vehicular”), lo cual trajo como consecuencia el aumento de la contaminación ambiental y una serie de amparos ante el endurecimiento del programa ambiental debido a la prohibición de la libre circulación, que se tiene como derecho en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3 Artículo 1.º (transitorio). Se cambia el nombre de la “Ley Ambiental del Distrito Federal”. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-7845786f92c3b622b145b6ff08beaf41.pdf>



Este último texto ha sido modificado solo una vez desde que entregó en vigor, en junio de 2011, para quedar con la siguiente redacción:

Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones. (CPEUM, 1917)

Además se hacía referencia a que el Programa de Verificación Vehicular del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), al restringir la circulación de los vehículos con base en la antigüedad de su automóvil y no con base en la emisión de contaminantes, violaba los derechos humanos de no discriminación e igualdad que reconoce el artículo 1.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto establece un criterio de distinción que no es objetivamente razonable y justificable respecto de sujetos que se encuentran en idénticas condiciones y circunstancias frente a la norma, pues no se atiende al daño efectivo al medio ambiente.

Así que se dictó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación³ (SCJN) la obtención del holograma que corresponda al nivel de contaminantes que se emita, de acuerdo con los niveles de emisión establecidos por el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria, y

sin atender al año y modelo del vehículo, de acuerdo con el criterio jurisprudencial siguiente:

Suspensión definitiva. Procede concederla contra los efectos y consecuencias de establecer el año modelo del vehículo como factor para determinar las limitaciones a la circulación a que estará sujeto, que impone el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el Distrito Federal⁴.

Mientras se daba está ‘aclaración’ relacionada con los nuevos criterios del programa ambiental “Hoy No Circula”, como comentamos, se incrementó el parque vehicular; entre 1992 y 2012 la población de la ZMVM aumentó en un 25 %, mientras que la flota vehicular se elevó en 150 %, pasando de dos millones a cinco millones de vehículos (Cidac, 2016).

Las políticas públicas implementadas a través de programas ambientales como el “Hoy No Circula” provocaron la actual crisis ambiental y su transición hacia la acción pública.

De la política pública a la acción pública

El control de la contaminación en la Ciudad de México carece de la normativa necesaria para regular el derecho a un ambiente sano y, contrario a ello, se puede evidenciar cómo las políticas públicas se han inclinado por las obras de automotores favoreciendo el *public choice*⁵ (Paramio, 2005), que responde a intereses privados, al menos respecto de los que cuentan con ellos para circular en esa nueva infraestructura, por eso se confirma la clara ausencia de políticas públicas a favor del transporte público.

Sin duda las decisiones en materia de transporte público en Ciudad de México cuentan con alto ingrediente de interés político; las causas del rezago⁶ (Negrete, 2016) y ahora el costo político, la actual

3 La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo tribunal constitucional del país y cabeza del poder judicial de la Federación. Tiene entre sus responsabilidades defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mantener el equilibrio entre los distintos poderes y ámbitos de gobierno, a través de las resoluciones judiciales que emite; además de solucionar, de manera definitiva, asuntos que son de gran importancia para la sociedad. En esa virtud, y toda vez que imparte justicia en el más alto nivel, es decir, el constitucional, no existe en nuestro país autoridad que se encuentre por encima de ella o recurso legal que pueda ejercerse en contra de sus resoluciones.

4 *Semanario Judicial de la Federación*, décima época, Segunda Sala, octubre de 2015, tesis: 2a./J. 125/2015 (10a.), registro: 2010225.

5 El *public choice* tiene que ver con la búsqueda de decisiones racionales a favor del interés personal, individual o de un grupo y lo anterior se logra con la acción de un grupo para obtener más ventajas, así lo afirma Ostrom.

6 Ídem, p. 25. Tal y como afirma la doctora María Eugenia Negrete Salas, las políticas públicas implementadas por las autoridades al frente de Ciudad de México se determinaron por intereses políticos que permitían mantener grupos que representan cuotas de poder, los cuales a la vez simulaban la toma democrática de decisiones, este es el típico corporativismo de los años 1960, 1970 y 1980.

administración deberá asumirlos frente al impostergable reconocimiento del derecho humano a un ambiente sano.

Las políticas públicas implementadas en Ciudad de México para mejorar la calidad del aire se han invalidado⁷ por diversos motivos, entre ellos las imperfecciones de técnica jurídica, al tiempo que se ha conjugado el interés de otros partidos políticos a fin de deslegitimar al actual⁸.

El programa “Hoy No Circula” es una política pública que desde su inicio no logró cumplir las expectativas. Esto también lo afirma un estudio de la Universidad de Michigan (Clean Air Institute, 2012), en el que señala el claro aumento del número de automóviles en circulación y en la edad promedio de la flota debido a las acciones de los usuarios en reacción a la medida, con un posible aumento de las emisiones a corto plazo; el 22 % de los hogares compraron un segundo carro, barato (y se quedaron con el que ya tenían (aproximadamente 170.000 autos), que no solo se utilizó para los días prohibidos, sino quedó de uso común como el auto principal (Clean Air Institute, 2012). Lo cierto es que la solución ambiental a partir de la política pública del programa “Hoy No Circula” en la actualidad se ha transformado en una acción pública que retomó la Comisión Ambiental de la Megalópolis, lo que refleja la implementación de acuerdos a partir de la experiencia empírica y no deriva de planeación alguna (Mény Yves, y Jean-Claude Thoenig, 1989), se trata por tanto de soluciones espontáneas mal elaboradas.

Sumadas a las disposiciones que no dan solución y contribuyen a la mala calidad del aire en Ciudad de México se encuentran las peculiaridades geográficas y climáticas; su ubicación en un valle permite solo un reducido intercambio de aire, agravado por el cierre de los pocos corredores de viento debido a los edificios. Las emisiones de los establecimientos industriales son transportadas por los moderados vientos restantes desde el norte de la Zona Metropolitana de Ciudad de México hasta el sur, tras atravesar el centro.

7 La resolución de la SCJN causa el incorporar 250.000 nuevas unidades al parque vehicular. Véase <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/02/22/cambios-al-hoy-no-circula-afectan-calidad-del-aire-smaedomex-4322.html>

8 Las movilizaciones y marchas en Ciudad de México derivadas de la implementación del Programa “Hoy No Circula”, y las oposiciones de los partidos, presumen la oportunidad de posicionarse políticamente en la capital.

A una altura donde el poco contenido de oxígeno en el aire reduce en una tercera parte la eficiencia en los motores de combustión de oxígeno, por lo que se gasta más combustible sin consumirlo (en forma de monóxido de carbono e hidrocarburo), se eleva la concentración del ozono. En el caso de la contingencia ambiental decretada el 14 de marzo de 2016 (Excel-sior, 2016), observamos que la solución del conflicto provino de un acuerdo en la Comisión Ambiental de la Megalópolis cuya respuesta no resultó de la norma existente, sino de una cuestión práctica, un convenio suscrito en el 2013 que ahora cobra vigencia, prevalece frente a la resolución de la SCJN y brinda amparos por ambigüedades del Programa “Hoy No Circula”.

En la respuesta de la SCJN ante los amparos a la prohibición del libre tránsito, se tiene que:

En el artículo 11 de la CPEUM se garantizan el derecho a entrar y salir del país, el derecho al asilo, la libertad de mudarse y la libertad de viajar por el territorio. Las tres primeras libertades que nos garantiza el artículo 11 pueden entenderse bastante bien; sin embargo, la de moverse o viajar por el territorio suele ser citada arguyendo que se refiere al derecho de moverse en un automóvil. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha establecido la siguiente tesis:

Los ordenamientos legales invocados no vulneran la garantía de libre tránsito contenida en el artículo 11 constitucional, pues aun cuando establecen restricciones a la circulación de vehículos automotores en el Distrito Federal y su zona conurbada, ello no implica que se esté coartando al gobernado la posibilidad de transitar libremente por el territorio nacional, incluyendo el área especificada, habida cuenta [de] que la garantía individual que consagra la norma constitucional supracitada no consiste en el derecho al libre tránsito en automóvil, sino en el derecho que tiene “todo hombre”, es decir, toda persona en cuanto ente individual, para entrar, salir, viajar y mudar su residencia en la República sin que para ello requiera de documentación alguna que así lo autorice, pero siempre refiriéndose al desplazamiento o movilización del individuo, sin hacer alusión en lo absoluto al medio de transporte, por tanto, ha de considerarse que la garantía del libre tránsito protege al individuo únicamente, no a los objetos o bienes en general, del mismo. (Semana-rio Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, pleno, tomo III, febrero de 1996, p. 173)



La anterior jurisprudencia se generó después de que alguien interpusiera un amparo contra el “Hoy No Circula” en la Ciudad de México). Además de hacer notar que los objetos o bienes no son sujetos de derechos (sino es a las personas a quienes se les debe garantizar el pleno ejercicio de estos), hay que tomar en consideración otros derechos que abonan el entender —erróneamente— el derecho al libre tránsito como el “derecho a moverme en mi coche”, lo cual, en su caso, implicaría una contradicción con diversas disposiciones constitucionales, entre ellas el artículo 4.º, que establece:

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. (Corres, 2016)

La SCJN determinó que no procedía conceder la suspensión del programa “Hoy No Circula” solicitada por contravenir disposiciones de orden público y ser contraria al interés social, pues en el caso el interés colectivo de un medio ambiente sano está por encima del particular.

Ello porque estimó que el decreto reclamado constituía una norma de orden público atendiendo a sus fundamentos legales y de interés social dada la finalidad que lo motivó, como son: garantizar el derecho de toda persona a tener un buen ambiente y nivel de vida adecuados, tomar medidas para proteger la salud, abatir el cambio climático, implementar medidas de prevención y control de la contaminación atmosférica, instrumentar políticas públicas para limitar el uso del automóvil particular, disminuir las emisiones de vehículos en circulación, mejorar la calidad del aire, entre otras⁹.

En el caso que estamos exponiendo se da la controversia entre dos derechos: el derecho a un ambiente sano y el derecho a la movilidad; sin embargo se hace la aclaración de que la movilidad no es tránsito, y es así como ambos derechos son parte del derecho a un ambiente sano.

Según Corres (2016), hay confusión entre el derecho a la movilidad y el derecho al libre tránsito. La Ley de

Movilidad de Ciudad de México es única en su tipo, e indica:

La movilidad es un derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de individuos y bienes para acceder mediante los diferentes modos de transporte reconocidos en la ley, a un sistema de movilidad que se ajuste a la jerarquía y a los principios que se establecen en este ordenamiento, para satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo. En todo caso el objeto de la movilidad será la persona. (art. 5.º)

La movilidad se refiere a los medios de transporte. En el Informe del Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal (Comisión de Derechos Humanos de Ciudad de México - CDHDF, 2012) se da cuenta de la construcción de este derecho a partir de los derechos humanos y equiparándolo al derecho a los servicios básicos como la salud y la educación, porque es de igual importancia para nuestra calidad de vida (Corres, 2016).

El derecho a la movilidad tiene su base en la Carta del Derecho a la Ciudad, que en la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad estipula:

Las ciudades (deben garantizar) el derecho de movilidad y circulación en la ciudad a través de un sistema de transportes públicos accesibles a todas las personas según un plan de desplazamiento urbano e interurbano y con base en medios de transporte adecuados a las diferentes necesidades sociales (de género, edad y discapacidad). (art. XIII)

El derecho a la movilidad es importante porque hasta el momento nuestras ciudades en México —y en Latinoamérica— no aseguran desplazamientos seguros, óptimos y posibles en otra cosa que no sea en coche, para un peatón con discapacidad es imposible moverse en la ciudad de manera digna y autónoma, por ejemplo (Corres, 2016).

El derecho a la movilidad no se refiere al derecho al libre tránsito. El derecho a la movilidad puede llegar a enmarcarse dentro del 4.º constitucional, que nos habla del derecho al medioambiente sano.

Justificando que el Programa “Hoy No Circula”, contribuye al derecho a un ambiente sano y aclarando que no impide la movilidad, sigue vigente.

9 *Semanario Judicial de la Federación*, décima época, Segunda Sala, octubre de 2015, tesis: 2a./J. 125/2015 (10a.), registro: 2010225.

Para algunos la sentencia que dictó la SCJN fue desafortunada y para otros afortunada, ya que si bien se implementa de manera innovadora la figura del principio de apariencia del buen derecho que incorpora la reforma el 6 de junio de 2011 de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de amparo, en cuanto a la facultad que tienen los jueces de distrito de estudiar caso por caso antes de conceder la suspensión definitiva, después del estudio de la sentencia se puede señalar que carece de una argumentación de protección al derecho del ambiente sano, privilegiando el derecho a la circulación vehicular.

La Comisión Ambiental se limitó a retomar la iniciativa del Programa “Hoy No Circula” como originalmente se propuso, sin que se advirtiera novedad alguna.

Después de la tesis jurisprudencial en cita, vigente hasta nuestros días no obstante sus efectos negativos, se han dictado varias tesis jurisprudenciales aisladas y contradictorias que, si bien las hacen vinculantes en

términos del artículo 217 de la Ley de Amparo vigente, prevalece la ausencia de invocar instrumentos internacionales protectores de derechos a un ambiente sano, así como resoluciones dictadas por comités y tribunales como la Recomendación 48/2015 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

A continuación se enumeran de manera cronológica las tesis jurisprudenciales, donde podemos observar que las tres primeras y últimas son aisladas, no vinculantes, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo; sin embargo, su argumentación denota innovación en la protección del derecho a un ambiente sano.

En el mismo sentido, las tesis jurisprudenciales que sí son vinculantes para las autoridades jurisdiccionales, denotan un modesto avance en reconocer el poder judicial de hacer justiciable el derecho a un ambiente sano, en particular las políticas públicas implementadas por el gobierno de Ciudad de México para evitar contingencias ambientales. Para explicarlo ocupamos el método de análisis sistemático analógico de las jurisprudencias que enunciamos en la Tabla 3:

Tabla 3 Análisis de la jurisprudencia

Tesis	Contenido
<p>Época: Décima, registro: 2011372, instancia: tribunales colegiados de circuito, tipo de tesis: aislada, fuente: <i>Gaceta del Semanario Judicial de la Federación</i>, libro 29, abril de 2016, tomo III, materia(s):</p> <p>administrativa, tesis: I.3º. A.18ª (10A), p. 2509:</p> <p>Verificación Vehicular Obligatoria en el distrito federal. Normativa nacional e internacional en que se sustenta la política de protección al ambiente, cuyos fundamentos desarrolla el programa relativo para el segundo semestre del año 2014.</p>	<p>Se destaca la importancia que dispone el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el segundo semestre del año 2014, emitido por la Secretaría del Medio Ambiente del gobierno del Distrito Federal, ya que obedece al principio preventivo y al derecho efectivo a un ambiente sano para el desarrollo y bienestar que consagran el artículo 4.º constitucional y la Convención de Naciones Unidas de Cambio Climático, de la cual México es parte, conforme a lo cual se pretende la reducción de gases de efecto invernadero y el control y disminución de contaminantes producidos por los automóviles.</p>



Tesis	Contenido
<p>Época: Décima, registro: 2011808, instancia: tribunales colegiados de circuito, tipo de tesis: aislada, fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 31, junio de 2016, tomo IV, materia(s): común, tesis: III.2º.A66 A(10A), p. 2896: Derechos humanos a la salud y a un medio ambiente sano; procede conceder la suspensión provisional respecto de omisiones de las autoridades responsables que conlleven una afectación directa a aquellos.</p>	<p>Se resalta la importancia de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos en su numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (México no ha ratificado el protocolo), sobre dictar medidas provisionales en el caso de omitir las autoridades estatales adoptar medidas concretas orientadas a satisfacer las obligaciones de protección al derecho a la salud de las personas.</p>
<p>Época: Décima, registro: 212130, instancia: tribunales colegiados de circuito, tipo de tesis: aislada, fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 32, julio de 2016, tomo III, materia(s): común, tesis: I7o.A.133ª(10A), p. 2072, "Acuerdo por el que se dan a conocer las medidas temporales para prevenir, controlar y minimizar las contingencias ambientales o emergencias ecológicas, provenientes de fuentes móviles", publicado en la Gaceta Oficial de Ciudad de México el 4 de abril de 2016. Es improcedente conceder la suspensión en el amparo en su contra, para el efecto de que un vehículo pueda circular diariamente.</p>	<p>Confirma la constitucionalidad de acuerdo ambiental, se dictó el 4 de abril de 2016. Limita la circulación de vehículos automotores, no obstante el holograma, un día a la semana, así como un sábado al mes. Por estar acorde al artículo 4.º constitucional que garantiza un ambiente sano, el cual, a su vez, constituye un bien público indispensable para el goce de otros derechos humanos, como los relativos a la salud y a la vida misma, cuyo disfrute o daños no solo afectan a una persona, sino a la colectividad en general, no se brindará la medida cautelar por afectar al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público.</p>
<p>Época: Décima, registro: 2012127, instancia: tribunales Colegiados de Circuito, tipo de tesis: jurisprudencia, fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 32, julio de 2016, tomo III, materia(s): constitucional, tesis: I.7º.A. J/7 (10A), p. 1802:</p> <p>Derechos humanos a la salud y a un medioambiente sano. La eficacia en el goce de su nivel más alto implica obligaciones para el Estado y deberes para todos los miembros de la comunidad.</p>	<p>Esta resolución impone deberes no solo a los poderes públicos, sino también a los particulares, pues la actuación unilateral del Estado resulta insuficiente cuando no se acompaña de conductas sociales dirigidas a la consecución de los valores que subyacen tras esos derechos, lo cual implica que su protección sea una responsabilidad compartida entre autoridades y gobernados. Esta jurisprudencia reitera con distinta argumentación, sobre el mismo acuerdo para limitar la circulación de vehículos, lo que dispone la tesis aislada anterior.</p>
<p>Época: Décima, registro: 2012126, instancia: tribunales colegiados de circuito, tipo de tesis: jurisprudencia, fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 32, julio de 2016, tomo III, materia(s): común, tesis: I.7º.A. J/6 (10A), p. 1801:</p> <p>Contingencias ambientales en Ciudad de México. Las disposiciones administrativas emergentes de carácter general emitidas a fin de mitigar sus efectos constituyen aspectos de orden público e interés social.</p>	<p>Destaca que las disposiciones administrativas emergentes de carácter general emitidas por las autoridades de la administración pública en Ciudad de México, a fin de mitigar los efectos nocivos de las contingencias ambientales, se enmarcan en la obligación del Estado de garantizar el disfrute del más alto nivel posible de salud, dichas medidas constituyen aspectos de orden público e interés social.</p>

Tesis	Contenido
<p>Época: Décima, registro: 2012125, instancia: tribunales colegiados de circuito, tipo de tesis: jurisprudencia, fuente: <i>Gaceta del Semanario Judicial de la Federación</i>, libro 32, junio de 2016, tomo III, materia(s): Común, tesis: I.7º.A. J/8 (10A), p. 1800:</p> <p>Contingencias ambientales en Ciudad de México. Contra las disposiciones administrativas emergentes de carácter general emitidas a fin de mitigar sus efectos es improcedente conceder la suspensión en el amparo.</p>	<p>Resalta la responsabilidad solidaria de la ciudadanía, de la cual se requiere participación activa, aunque diferenciada de la de los poderes públicos, por lo que la preservación y restauración del medioambiente sano constituyen un asunto de interés público, susceptible de justificar. Esta resolución se encuentra en el mismo sentido de las jurisprudencias anteriores.</p>
<p>Época: Décima, registro: 2013959, instancia: Segunda Sala, tipo de tesis: jurisprudencia, fuente: <i>Gaceta del Semanario Judicial de la Federación</i>, libro 40, marzo de 2017, tomo II, materia(s): común, tesis: 2º/J. 19/2017 (10A), p. 1199: Medioambiente sano. Parámetro que deberán atender los juzgadores de amparo, para determinar si es dable eximir al quejoso de otorgar garantía para conceder la suspensión de actos que involucren violación a aquel derecho humano.</p>	<p>El acceso a un recurso efectivo en materia ambiental, tutelado por el Principio 10 de la Declaración de Río, en conjunción con la Directriz 20 y los Lineamientos de Bali, implica las medidas necesarias para eliminar o reducir los obstáculos financieros relacionados con la justiciabilidad del derecho a un medioambiente sano. Por ello los jueces, para imponer una garantía, deberán verificar que: 1) la violación a dicho derecho debe constituir un aspecto medular del juicio de amparo; 2) el planteamiento deberá encontrarse dirigido a combatir una verdadera afectación al medio ambiente, 3) la afectación aducida deberá ser actual o inminente, y no meramente hipotética o posible; 4) la vulneración al medio ambiente debe ser una consecuencia directa e inmediata del acto reclamado, y 5) no deberá eximirse del otorgamiento de la garantía cuando el acto reclamado genere un beneficio de carácter social, como en el caso de obra de infraestructura pública, o cuando responda a un esquema de aprovechamiento sustentable, cuestión que corresponderá acreditar a la autoridad responsable al rendir su informe previo.</p>
<p>Época: Décima, registro: 2014304, instancia: tribunales colegiados de circuito, tipo de tesis: aislada, fuente: <i>Gaceta del Semanario Judicial de la Federación</i>, libro 42, mayo de 2017, tomo III, materia(s): constitucional, tesis: I.3º. A.1 CS (10A), p. 1907:</p> <p>Derechos a la salud y a un medioambiente sano para el desarrollo y bienestar.</p> <p>Acciones que debe realizar el Estado mexicano para su salvaguarda y el ajustarse a los estándares internacionales en materia de medidas de restricción a la circulación de vehículos por la aparición de contingencias ambientales.</p>	<p>Esta resolución es una tesis aislada, enuncia las condiciones que deberá realizar el Estado consistentes en mejorar la calidad de los combustibles; proveer y garantizar medios de transporte público eficientes y que propicien que los gobernados dejen de usar sus vehículos particulares; controlar que las unidades de servicio público dejen de ser obsoletas y abiertamente contaminantes, como en la actualidad lo son; vigilar y evitar que la llamada industria ‘con chimeneas’ continúe abiertamente emitiendo contaminantes al medioambiente y que ocasionan daños iguales o mayores que los vehículos a la salud de los pobladores, entre otros, lo que supone no mantenerse pasivos frente las acciones tendientes a vigilar.</p>

Fuente: elaboración de los autores



El derecho humano a un ambiente sano a partir de las acciones públicas

Como se expuso al inicio, la política pública en Ciudad de México de reconocer el derecho humano a un ambiente sano no es eficiente, además de no garantizarlo a través del marco legal.

Frente a la ausencia de reconocimiento al derecho humano a un ambiente sano derivado de la contaminación que provoca el aumento de vehículos en Ciudad de México, ¿qué medidas deben adoptar las autoridades jurisdiccionales y organismos de derechos humanos facultados para orientar acciones públicas en términos del artículo 105 de la Constitución mexicana?

Sobre el particular, y derivado de la investigación, se puede afirmar que no existe criterio alguno en el *Semanario Judicial de la Federación* en el cual se haya pronunciado sobre el derecho humano a un ambiente sano producto de la contaminación por automotores, salvo la jurisprudencia derivada del Programa “Hoy No Circula”, donde no abunda el reconocimiento de ese derecho.

Esto se afirma a partir de conocer las recomendaciones hechas por organizaciones de la sociedad civil, así como informes de Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que por cierto no se ha actualizado desde el 2008, cuyas observaciones no son vinculantes, a diferencia de la jurisprudencia.

Es lamentable que frente a la facultad que brinda el artículo 105 constitucional a las comisiones de derechos humanos nacional y las adscritas a los estados, estas no se hayan pronunciado al caso concreto consistente en la violación del derecho humano a un ambiente sano producto de la contingencia ambiental y afectación sistemática a la salud, frente a las acciones públicas de autoridades ambientales en Ciudad de México, la SCJN y la Comisión Ambiental.

Se cuenta con el registro de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) relativo al pronunciamiento público a través de comunicado de prensa en el que reitera a las autoridades recordar la Recomendación 48/2015, derivada de un recurso de revisión por una recomendación que formula la Comisión de Derechos Humanos del estado de Morelos, producto de la violación al reconocimiento del derecho a un ambiente sano.

La Recomendación 48/2015 es única en la lista en materia de protección al derecho a un ambiente sano; con ello se reitera la pasividad del organismo frente a la obligación de garantizar los derechos de la Constitución; no obstante, se reconoce el ser la única autoridad que ha abordado el tema en la profundidad que amerita, a diferencia de la sentencia dictada por la SCJN.

Sobre el contenido de la Recomendación 48/2015 se debe resaltar la argumentación que formula a fin de orientar la línea de acción pública en que deben actuar las autoridades desde el ámbito nacional e internacional, al tiempo que jerarquiza, a partir del control de convencionalidad, reconociendo *ex officio* la obligación consignada en la reforma al artículo 1º de la Constitución, atendiendo el derecho que más favorezca a la persona en ordenamientos allende nuestras fronteras. En este sentido, a pesar de no contarse en Ciudad de México con la política pública que proteja el derecho a un ambiente sano, se conocen instrumentos internacionales, citados por la Recomendación, que deberán observarse por integrar el corpus juris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, reconocido por el artículo 1.º constitucional, donde encontramos los siguientes: Protocolo de Gotemburgo de 1999, de la Convención de Ginebra, sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza (1979), enmienda del 4 de mayo de 2012, cuyo protocolo fue modificado con sus anexos por las decisiones 2012/1 y 2012/2; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), artículos 1.º, 2.º, 10 y 11; Comité DESC, observaciones generales 3 y 9; Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro del 13 al 14 de junio de 1992, Principio 1, objetivos 2, 11 y 16; la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, artículo 24.2, inciso c).

En el ámbito jurisdiccional internacional se han pronunciado sobre el derecho humano a un ambiente sano la Corte Europea de Derechos Humanos, el 9 de junio de 2005, caso “Fadeyeva vs. Rusia”; la Corte Europea de Derechos Humanos, caso Dubetska y otros vs. Ucrania, y la Corte Europea de Derechos Humanos, caso “Grimkovskaya vs. Ucrania”.

El ámbito legal internacional que se cita invita a los *making policy*¹⁰ (Mény, 1989) a buscar los fundamentos normativos que eventualmente deberán integrarse en la política pública local. La realidad es que la teoría del pragmatismo político no solo permite orientar las acciones públicas, también deberán responder las autoridades responsables que no atendieron oportunamente las medidas, casando daños de salud pública y privación al derecho de movilidad, debiendo repararse las afectaciones por omisión o por comisión. En México la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental pretende evitar la impunidad en este ámbito.

Responsabilidad de las autoridades de Ciudad de México producto de la violación al derecho a un ambiente sano

Se ha diagnosticado por la Asociación Médica del American British Cowdray Hospital que más del 60 % de los individuos que se exponen a la contaminación en Ciudad de México tendrán inflamación crónica y problemas respiratorios; así también lo registró la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF, 2008).

Ante este escenario la pregunta es: ¿quién se encarga de garantizar la salud en Ciudad de México? También, se debe preguntar cómo han reaccionado las autoridades competentes frente a los daños a la sociedad. Y, finalmente, ¿el ciudadano en condiciones de vulnerabilidad puede hacer algo?

En el caso que nos ocupa, se deberán estudiar caso por caso las medidas de restitución, cesación y garantías de no repetición.

Este ejercicio se realizará a través del método de interpretación analógico (Anchondo, 2012), por tratarse de la resolución de un organismo de derechos humanos cuya facultad es brindar interpretación a los preceptos legales a fin de que esta pueda ser citada y orientar acciones públicas de manera práctica. También se consideran las sentencias de la Corte Europea de Derechos Humanos, para mayor amplitud.

En el ámbito internacional esta obligación se vincula a los artículos 15, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas en las normas internacionales de derechos humanos y sobre violaciones graves del derecho internacional humanitario, a interponer recursos y obtener reparaciones, adoptados por la ONU el 16 de diciembre de 2005, y en diversos criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se establece que “una reparación adecuada y efectiva tiene por finalidad promover la justicia remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos”, para garantizar la reparación integral, que debe ser proporcional a la gravedad del daño sufrido y a las circunstancias de cada caso; para esto, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables. Así, invocan estos criterios la recomendación que nos ocupa y Gustavo Alanís, presidente de Cemda¹¹, quien refiere el principio 13 de la Conferencia de Río en 1992 (Cemda, 2016).

Violaciones al marco legal nacional

En cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos vinculados a las violaciones al derecho a un ambiente sano por comisión u omisión, en el caso concreto de Ciudad de México la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982), en la fracción III del artículo 7.º enuncia: “Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho: III.- Las violaciones a los derechos humanos”.

En este orden, en la determinación de actos y omisiones derivados de la violación al derecho humano sano se debe acudir a un órgano jurisdiccional y organismos no jurisdiccionales; en el caso de la Ciudad de México los preceptos legales que se han violado son los artículos 203 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA,

10 Como citan Mény Yves y Jean-Claude Thoenig a Lindblom (1959), la solución es el *making choice* que abraza la teoría del pragmatismo político-administrativo actuante en el seno de las políticas públicas a fin de responder con bases normativas cuando a nivel local no se han implementado.

11 El Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A. C. (Cemda) es una organización no gubernamental, apolítica y sin fines de lucro que desde hace veinticuatro años trabaja en la defensa del medioambiente y los recursos naturales

2017)¹², 421 del Código Penal Federal (1931), 252 bis, fracción VII, y 1910, 1913 y 1915 del Código Civil Federal (1928), mientras que el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (2013) dispone la reparación y compensación de los daños de personas físicas y morales¹³.

En cuanto a la restitución, la Ley de Atención y Reparación a Víctimas del Delito y Violaciones a los Derechos Humanos para el Distrito Federal (2003) dispone en la fracción XIII, artículos 11 y 29, la restitución de los derechos de la víctima como se encontraban.

En la cesación del derecho humano a un ambiente sano deberá observarse:

1. Revisar y actualizar el marco legal ambiental a fin de que se incorpore el reconocimiento al derecho a un ambiente sano.
2. Brindar los recursos económicos suficientes que garanticen la operación adecuada del sistema de monitoreo propuesto y la confiabilidad de la información.
3. Establecer programa de mantenimiento efectivo del equipo instalado y la capacitación constante del personal operativo del mismo¹⁴.

Ello, por cuanto respecto de las garantías de no repetición en Ciudad de México no se cuenta con ordenamiento que brinde la garantía de reparación y no repetición, que a diferencia de Morelos, sí cuenta con ella.

Una medida es publicar en la gaceta local la invitación a los habitantes de Ciudad de México a atención médica, con el fin de monitorear los daños físicos.

Sin duda, las medidas deberán ser posibles presuestalmente para materializarse, además deberán integrar mayores revisiones al corpus juris a fin de

conformar y orientar las acciones públicas que finalmente se conviertan en políticas públicas de derechos consagrados y reconocidos internacionalmente.

CONCLUSIONES

En el análisis de las políticas públicas implementadas en Ciudad de México se evidenció la toma de decisiones surgida de administraciones anteriores donde se confirma que se privilegia el *public choice*, desplazando la atención de presupuesto para transporte público eficiente y aumentando la circulación de vehículos.

El estudio de acciones públicas se justifica porque la Comisión Ambiental de la Megalópolis retomó las medidas que en junio de 2014 implementó el gobierno de Ciudad de México a través del nuevo programa "Hoy No Circula". El fracaso se debe a la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que sirvió de pretexto para pulverizar el costo político fruto de la pésima calidad del aire y el aumento de vehículos circulando; es así como distinguimos las políticas públicas de la acción pública y la corriente de acción pública a través del empirismo y la administración pragmática.

Se reflejó en la sentencia del órgano supremo jurisdiccional la incapacidad de articular resoluciones que ponderen de manera eficiente la colisión de derechos, esto se muestra con el aumento de vehículos en circulación y la diversidad de amparos sin resolverse aún por juzgados de distrito.

Resultó un hallazgo lamentable frente a un evento sensible de salud pública no contar con precedentes jurisdiccionales en materia del derecho humano a un ambiente sano, salvo la Recomendación 48/2015 que dicta la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La argumentación de dicha recomendación se convierte en parámetro del reconocimiento al derecho humano a un ambiente sano; sin embargo, no existe difusión mediática del mismo para advertir a ciudadanos y jueces sobre la promoción, defensa y protección de derechos humanos, al tiempo de orientar acciones públicas pertinentes. Se realiza un estudio de interpretación analógica a fin de establecer las medidas que deberán considerarse para la restitución, cesación y garantías de no repetición, en el caso concreto de la contingencia ambiental en Ciudad de México.

12 Artículo 203. Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable.

El término para demandar la responsabilidad ambiental será de cinco años, contados a partir del momento en que se produzca el acto, hecho u omisión correspondientes.

13 El marco legal que se cita en materia ambiental se obtuvo de la Recomendación 48/2015, la cual se reproduce de manera textual por ser también la interpretación que el organismo hace para la protección del derecho a un ambiente sano.

14 Esta medida se trasladó de manera literal de la Recomendación 48/2015. El resto de las medidas que cita la resolución en estudio se están implementando por la Comisión Ambiental de la Megalópolis.

REFERENCIAS

- Academia Mexicana de Derecho Ambiental (2016). Vaticinan amparos por "Hoy No Circula", hay precedente ante la Corte: AMDA. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/04/01/1083968>
- Alanís Ortega, G. A. (2013). *Derecho a un medio ambiente sano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fundación Konrad Adenauer.
- Anchondo Paredes, V. E. (2012). *Métodos de interpretación jurídica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Asociación Internacional de Derecho Ambiental (2016). *Controlando los contaminantes climáticos de vida corta*. Una oportunidad para mejorar la calidad del aire y mitigar el cambio climático, el caso de Brasil, Chile y México. Resumen Ejecutivo.
- Asociación Médica del American British Cowdray Hospital (2016). *Más del 60 % de los individuos que se exponen a la contaminación en la Ciudad de México presentan estos padecimientos*. Recuperado de <http://elfinanciero.com.mx/nacional/tienenenfermedades-respiratorias-de-10-en-la-cdmx-por-polucion.html>
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda) (2016). *Los derechos humanos y la calidad del aire en México*. Ciudad de México: The E-lliam and Flora Hewlett Foundation.
- Clean Air Institute (2012). *Gestión de la demanda de transporte: oportunidades para mitigar sus externalidades y las de los vehículos automotores en América Latina*. Recuperado de www.thecleanairinstitute.org/cop_gd
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (Cidac) (2016). *Hoy No Circula, la historia se repite*. Recuperado de <http://cidac.org/hoy-circula-la-historia-se-repite/>
- Código Penal Federal (1931). Recuperado de <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/codigo-penal-federal>
- Código Civil Federal (1928). Recuperado de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_241213.pdf
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008). *Informe especial sobre el derecho humano a un medioambiente sano y la calidad del aire en la Ciudad de México*. Recuperado de <https://www.cd hdf.org.mx>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 5 de febrero de 1917. Recuperado de <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-delos-estados-unidos-mexicanos>
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>
- Corres, D. (2016). *¿A qué se refiere, entonces, el derecho al libre tránsito? Derecho en Acción*. Recuperado de <http://derechoenaccion.cide.edu/a-que-se-refiere-entonces-el-derecho-al-libre-transito/>
- Crozier M., y Friedberg, E. (1977). *L'Acteur et le système*. Les contraintes de l'acion collective. París: Éditions du Seuil.
- Escobedo, J., Victoria, A., y Ramírez, A. (2005). *La problemática ambiental en la Ciudad de México generada por las fuentes fijas*. Semarnat.

- Excelsior (2016). *El año de contingencias ambientales en CMX*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/12/30/1137089>
- Gobierno del Distrito Federal, México, Secretaría del Medio Ambiente, RAMA (2006). *La calidad del aire en la Zona Metropolitana del Valle de México. Veinte años de monitoreo atmosférico*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2015). Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/>
- Ley Ambiental del Distrito Federal (2000). Recuperado de www.sedema.cdmx.gob.mx/secretaria/marco-normativo
- Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal (2013). Recuperado de www.aldf.gob.mx/archivo-3cd1aa41964e-3f9735705a55d1ba096e.pdf
- Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal (2003). Recuperado de www.crmsv.org/documentos/.../Ley_AtencionApoyo_victimas_DF%2015MX.PDF
- Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (2013). Recuperado de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRA.pdf
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos (1982). Recuperado de dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787996&fecha=31/12/1982
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Igeepa (2017). Recuperado de biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/agenda/DOFsr/148.pdf
- Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal (2011). Recuperado de www.aldf.gob.mx/archivo-93b86804b3febb07025a-27f0dd46de6b.pdf
- Ley de Movilidad del Distrito Federal (2014). Recuperado de www.paot.org.mx/.../leyes/df/.../2016/LEY_MOVILIDAD_DISTRITO_FEDERAL
- Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (2001). Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 24 de abril de 2001. Recuperado de <http://www.paot.org.mx/transparencia/doc/leyorganica.php>
- Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del Suelo de Conservación del Distrito Federal (2016). Recuperado de www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/.../5772a189be66a495228915.pdf
- Mény, Y., y Thoenig, J. C. (1989). *Politiques publiques*. París: PUF.
- Negrete, M. E. (2016). *Informe especial sobre el derecho humano a un medioambiente sano y la calidad del aire en la Ciudad de México*. Ciudad de México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Paramio, L. (2005). Teorías de la decisión racional y de la acción colectiva. *Sociológica*, 20(57), 13-34.
- Pradilla Cobos, E. (2016). Zona Metropolitana del Valle de México: neoliberalismo y contradicciones urbanas. *Sociologías*, 42, 54-89.

- Programa “Hoy No Circula” (2017). Recuperado de <https://www.hoy-no-circula.com.mx/>.
- Protocol to the Convention on long-range transboundary air pollution to abate acidification, eutrophication and ground level ozone (1979). Recuperado de <http://www.unece.org/unece/search?q=Protocolo+de+Gotemburgo&op=Search>
- Recomendación 48/2015. Sobre el recurso de impugnación interpuesto por insuficiencia en el cumplimiento y no aceptación de la recomendación dirigida a los presidentes municipales de Jiutepec y Emiliano Zapata en el estado de Morelos; en agravio de quienes habitan y transitan en dichos municipios por la violación al derecho humano a un medioambiente sano. México.
- Registro y título: 2010225. *Tesis: Jurisprudencia, suspensión definitiva, procede concederla contra los efectos y consecuencias de establecer el año modelo del vehículo como factor para determinar las limitaciones a la circulación a que estará sujeto, que impone el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el Distrito Federal.* México.
- Riojas-Rodríguez, H., y otros (s. f.). La salud ambiental en México: situación actual y perspectivas futuras. *Salud Pública de México*, 55(6).
- Rivera-Hidalgo, C., Sánchez-Rojas, F., Andrade-Robles, M. Á. (2016). *Contaminación atmosférica de la Zona Metropolitana del Valle de México y sus efectos en la salud.* Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.
- Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México (2015). Tercer Informe de Gobierno. Recuperado de <http://www.sedema.df.gob.mx/sedema/imagenes/archivos/noticias/tercer-infomesedema/tercer-informe-sedema.pdf>
- Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México (2016). Cambios al “Hoy No Circula” afectan calidad del aire. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/02/22/cambios-al-hoy-no-circula-afectan-calidad-del-aire-sma-edomex-4311.html>
- Semanario Judicial de la Federación*, décima época, Segunda Sala, octubre de 2015, tesis: 2a. /J. 125/2015 (10A), registro: 2010225.
- Vera Martín, y otros (2015). *El programa “Hoy No Circula” como política de movilidad sustentable fallida, que puede provocar migración, una mirada en retrospectiva de 25 años.* En M. C. Martínez Rodríguez, *Gobernanza ambiental: orígenes y estudios de caso.* Plaza y Valdés Editores.
- Ugalde, V. (2014). *Sociología de la acción pública.* Ciudad de México: Pierre Lascomes, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, Colegio de México.

