

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA
núm. 14

Derecho a la ciudad

Derechos Humanos



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación**

PO
Q600.113
H852h
V.14

Rabasa Salinas, Alejandra, autor

Derecho a la ciudad / Alejandra Rabasa Salinas, Patricio Yoltic Barragán Montes, Raúl Gustavo Medina Amaya ; esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; presentación Ministro Arturo Zaldívar. -- Primera edición. -- Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022.

1 recurso en línea (xxi, 187 páginas : ilustraciones ; 28 cm.). -- (Cuadernos de jurisprudencia. Derechos humanos ; 14)

Material disponible solamente en PDF.

ISBN 978-607-552-140-4 (Obra Completa)

ISBN 978-607-552-273-9

1. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Criterio jurisprudencial – Análisis
2. Derecho a un medio ambiente adecuado – Asentamientos humanos - Decisiones judiciales – México
3. Áreas naturales protegidas – Ordenamiento territorial – Aspectos jurídicos
4. Urbanismo – Protección jurídica del ambiente
5. Vivienda digna
6. Derechos culturales
I. Barragán Montes, Patricio Yoltic, autor
II. Medina Amaya, Raúl Gustavo, autor
III. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, 1959- , escritor de presentación
IV. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales
V. t. VI. ser.
LC Q400.113

Primera edición: mayo de 2022

Coordinadora de la Colección: Ana María Ibarra Olguín

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La edición y el diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

Primera Sala

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

Segunda Sala

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministro Alberto Pérez Dayán

Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ana María Ibarra Olguín
Directora General

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA
núm. 14

Derecho a la ciudad

Alejandra Rabasa Salinas

Patricio Yoltic Barragán Montes

Raúl Gustavo Medina Amaya



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

AGRADECIMIENTOS

El Centro de Estudios Constitucionales agradece a la Unidad General de Administración del Conocimiento Jurídico (SCJN) por su colaboración en el diseño del modelo de captura de precedentes que sirvió como base para el desarrollo de los cuadernos.

De manera especial, agradece a la Coordinación General de Asesores de la Presidencia (SCJN), pues sin su apoyo no hubiera sido posible la realización de este proyecto.

En el sistema jurídico mexicano, la Constitución es una norma jurídica. Esta afirmación implica asumir que es vinculante por sí misma y que las normas inferiores que no respeten su contenido son inválidas. En este sentido, los derechos fundamentales han dejado de ser principios programáticos que únicamente podían hacerse efectivos cuando el legislador los materializaba en normas jurídicas para convertirse en normas con eficacia directa.¹ Sin embargo, las normas que contienen derechos fundamentales están redactadas de manera abstracta e indeterminada.² Por ello, para que estos principios tengan verdadera fuerza vinculante es necesario que se concreten por los jueces y tribunales encargados de interpretar la Constitución.³

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha desempeñado como un verdadero Tribunal Constitucional que ha dotado de contenido a los derechos fundamentales a través de sus sentencias. Principalmente a partir de la Décima Época, los precedentes de la Suprema Corte son muy robustos en cuanto al desarrollo de estos derechos. Ahora bien, una condición que contribuye a que los derechos fundamentales puedan ser verdaderas normas con eficacia directa, es que el contenido que se les ha dado por el supremo intérprete de la Constitución sea difundido de manera adecuada, especialmente entre los distintos operadores jurídicos. En este sentido, el desconocimiento de la doctrina constitucional constituye un obstáculo para la aplicación de estos criterios a casos futuros, lo que opera

¹ Ver García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, cuarta edición, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2006.

² Para revisar los tipos de indeterminaciones de los textos constitucionales ver Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, segunda edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 23-37.

³ Guastini, Riccardo, "La constitucionalización del ordenamiento jurídico" en *Neoconstitucionalismo(s)*, Miguel Carbonell (editor), Trotta, Madrid, 2003, pp. 51-56.

en detrimento de la coherencia de las decisiones judiciales⁴ y propicia la violación de los derechos a la igualdad en la aplicación de la ley y a la seguridad jurídica.

Por lo demás, no debe pasar inadvertido que el conocimiento de los criterios de la Suprema Corte puede ser complejo para las personas que no son especialistas en el tema debido a varios factores. El primero de ellos tiene que ver con que el sistema de precedentes mexicano es particularmente complejo, ya que está revestido de distintas formalidades que pueden complicar el conocimiento de los criterios. Además, el lenguaje técnico que se utiliza en las sentencias puede hacerlas inaccesibles para aquellas personas que no son especialistas en derecho. A lo anterior debemos añadir que el número de casos que se resuelven por la Suprema Corte es muy alto, por lo que resulta difícil conocer todos los criterios que se han dictado sobre un tema y estar al día en el seguimiento de los precedentes.

Aunado a lo anterior, la reciente reforma constitucional en materia de justicia federal introdujo el cambio más importante que se ha hecho al sistema de jurisprudencia en toda la historia de la Suprema Corte.⁵ Con estas modificaciones constitucionales y las consecuentes reformas legales se rediseña por completo el sistema de creación de jurisprudencia en nuestro país y se consolida a la Suprema Corte como un verdadero Tribunal Constitucional y un actor clave para el cambio social. La reforma elimina el sistema de creación de jurisprudencia por reiteración para la Suprema Corte y sienta las bases para el tránsito a un sistema de precedentes. Estos cambios son de tal transcendencia que, para responder a ellos, el 1 de mayo de 2021, por acuerdo del Pleno, se dio inicio a la Undécima Época del Semanario Judicial de la Federación.

El sistema de reiteración exigía que un criterio dictado por la Suprema Corte fuera discutido y reiterado en cinco ocasiones para ser considerado obligatorio. Este procedimiento difería el impacto y la eficacia de los precedentes del Máximo Tribunal del país. A partir de la entrada en vigor de esta reforma, las razones que sustenten los fallos aprobados por mayoría de ocho votos en Pleno y de cuatro votos en Salas serán obligatorias para todas las autoridades judiciales del país.

De esta forma, los criterios recogidos en cada una de las sentencias de la Suprema Corte que reúnan la votación requerida tendrán un verdadero impacto en la sociedad y replicarán sus beneficios para todas las personas que se encuentren en situaciones similares. Esto tendrá como efecto que las personas puedan apropiarse de la Constitución y exigir que sus derechos se hagan efectivos sin necesidad de esperar a que la Suprema Corte

⁴ Ver López Medina, Diego, *Eslabones del derecho. El deber de la coherencia con el precedente judicial*, Universidad de Los Andes – Legis, Colombia 2017.

⁵ La reforma judicial entró en vigor el 12 de marzo de 2021.

reitere sus criterios. Por este motivo, hoy más que nunca es indispensable que las sentencias de la Suprema Corte sean conocidas no solamente por los jueces y tribunales del país, sino también por funcionarios públicos, litigantes, académicos, estudiantes de derecho y, sobre todo, por todas las personas titulares de esos derechos.

Por las razones anteriores, a través del Centro de Estudios Constitucionales, desde la Presidencia de la Suprema Corte estamos impulsando la publicación de la *Serie Cuadernos de Jurisprudencia*, con el objetivo de dar a conocer de manera sencilla y completa los precedentes de este Tribunal, especialmente en materia de derechos fundamentales. En las publicaciones que integrarán esta serie se dará cuenta de los criterios que ha dictado la Corte sobre temas específicos utilizando un lenguaje sencillo y claro. Para ello, se presentarán los hechos relevantes y los argumentos que conforman la *ratio decidendi* de las sentencias de manera sintetizada, se expondrán los principales argumentos que fundamentan estas decisiones, se señalarán las relaciones que existen entre las resoluciones y se hará referencia a las tesis aisladas y de jurisprudencia que han derivado de estos criterios.

En esta Presidencia estamos convencidos de que es indispensable impulsar proyectos como éste para fortalecer la comunicación de este Tribunal con el resto de los órganos jurisdiccionales del país y, sobre todo, para que los titulares de los derechos fundamentales conozcan el contenido de los mismos y puedan ejercerlos en las instancias respectivas. La Suprema Corte es un tribunal que habla a través de sus sentencias. Por ello, es indispensable transparentar y difundir el contenido de éstas para que tengan un verdadero impacto en la sociedad. De esta forma, la Suprema Corte fortalecerá su papel como agente de cambio social, se impulsará el debate político y social en torno a sus resoluciones y la ciudadanía tendrá más herramientas para hacer efectivos sus derechos.

Ministro Arturo Zaldívar

*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

Derecho y medio ambiente

Los reportes más recientes elaborados por instancias de la comunidad científica internacional, como la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES), al mismo tiempo que dan cuenta del profundo estado de deterioro ambiental global atribuido sobre todo a factores antropogénicos, determinan que las rutas de acción para enfrentar la crisis ambiental actual requieren ser construidas tanto a partir del conocimiento científico más avanzado, como del reconocimiento de los valores normativos que inciden en las trayectorias de desarrollo económico y social en diferentes escalas espaciales y temporales.

En este contexto, las expectativas sobre la contribución que los jueces pueden hacer para detener y revertir los daños que las actividades humanas están causando a los sistemas de soporte de la vida en el Planeta, ocupan un lugar cada vez más importante en la agenda global sobre la sustentabilidad del desarrollo y los derechos humanos. Tanto en el ámbito internacional, como en los sistemas de derecho internos, la creación de vías efectivas de acceso a la justicia para resolver los conflictos relacionados con el uso de la diversidad biológica y la calidad del medio ambiente se considera un imperativo del cual dependen los derechos fundamentales de las personas en el presente y las futuras generaciones.

Para contribuir a estos fines, el Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado esta agenda de investigación dentro de la cual se llevan a cabo estudios, seminarios y publicaciones de corte teórico y empírico sobre los alcances y el contenido del derecho humano a un medio ambiente sano, incluyendo la perspectiva de justicia ambiental, encaminada a erradicar la desigualdad y la discriminación

que se agrava indudablemente cuando factores ambientales como la contaminación del agua, el aire, el suelo o la pérdida de los servicios ambientales de los ecosistemas afectan de manera desproporcionada a las personas y los grupos más vulnerables de la sociedad.

En el Centro de Estudios Constitucionales nos interesa sobre todo dar cuenta de los avances jurisprudenciales sobre el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, porque consideramos que la sistematización y difusión amplias del mismo entre los operadores judiciales, los académicos interesados en el tema y, en especial, las personas y organizaciones sociales que se dedican a la protección del medio ambiente y la conservación del patrimonio natural, pueden aportar herramientas útiles para avanzar en la consolidación de un sistema de justicia capaz de prevenir realmente que se causen daños al medio ambiente, o lograr su reparación cuando han ocurrido, lo que adquiere una dimensión especialmente importante cuando de ello depende el ejercicio de derechos humanos fundamentales. Este documento forma parte de ese proyecto.

Consideraciones generales	1
Nota metodológica	7
1. Derecho a la ciudad, desarrollo urbano y ordenamiento territorial	11
1.1 Competencias constitucionales en materias relacionadas con la protección del medio ambiente y los asentamientos humanos	13
1.1.1 Sistema de competencias y concurrencia para el ordenamiento territorial y las áreas naturales protegidas de competencia federal	13
SCJN, Primera Sala, Controversia Constitucional 212/2018, 29 de septiembre de 2021	13
SCJN, Pleno, Controversia Constitucional 72/2008, 12 de mayo de 2011	22
1.1.2 Sistema de competencias, concurrencia y congruencia entre los programas de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico del territorio	28
SCJN, Pleno, Controversia Constitucional 31/2010, 5 de abril de 2011	28

1.2 Aplicación de los principios de congruencia y concurrencia en la planificación territorial	33
SCJN, Segunda Sala, Controversia Constitucional 227/2019, 17 de junio de 2020	33
SCJN, Pleno, Controversia Constitucional 99/2009, 31 de marzo de 2011	37
1.3 Derechos de propiedad, libertad de comercio y ordenamiento territorial en contextos urbanos	39
1.3.1 Función ecológica de la propiedad y ordenación territorial en áreas protegidas de competencia federal	39
SCJN, Primera Sala, Controversia Constitucional 212/2018, 29 de septiembre de 2021	39
1.3.2 La función social de la propiedad como criterio regulador del ordenamiento y planificación territorial	44
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 5838/2014, 22 de abril de 2015	44
1.3.3 Planificación y ordenamiento territorial en función de los principios de igualdad, libertad de comercio y libre concurrencia económica	49
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 14/2011, 24 de junio de 2013	49
1.4 Legitimación procesal activa para la defensa de derechos ambientales y territoriales en contextos urbanos	52
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 1498/2018, 3 de octubre de 2018	52
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 25/2018, 3 de octubre de 2018	56
2. Integración socio-urbana de los asentamientos humanos irregulares	61
2.1 Asentamientos humanos informales y derecho a un medio ambiente sano	63

2.1.1 Asentamientos humanos informales, derecho humano a un medio ambiente sano y sitios para la disposición final de residuos	63
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 237/2020, 14 de abril de 2021	63
2.1.2 Asentamientos humanos irregulares y suelo de conservación en la Ciudad de México	71
SCJN, Segunda Sala, Recurso de Inconformidad 840/2016, 16 de noviembre de 2016	71
2.2 Asentamientos humanos informales y generación de información estadística y geográfica relevante para informar las políticas públicas	75
SCJN, Primer Sala, Amparo en Revisión 635/2019, 17 de junio de 2020	75
3. Derecho a un medio ambiente sano en contextos urbanos	79
3.1 La imagen urbana como una vertiente del derecho humano a un medio ambiente sano	81
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 7768/2017, 25 de abril de 2018	81
3.2 Derecho a un medio ambiente sano, interés legítimo, conservación y restauración de los bosques urbanos	85
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 289/2020, 13 de enero de 2021	85
3.3 Principio precautorio, participación ciudadana y regulación de la calidad del aire en zonas urbanas	93
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 610/2019, 15 de enero de 2020	93
3.4 Omisiones de las autoridades para proteger el derecho humano a un medio ambiente sano realizando las medidas necesarias para prevenir la contaminación de los cuerpos de agua, restaurarlos y realizar su saneamiento	99

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 641/2017, 18 de octubre de 2017	99
4. Contenido y alcance del derecho a la vivienda digna en contextos urbanos	105
4.1 Interpretación constitucional y convencional del derecho a la vivienda	107
4.1.1 Desarrollo progresivo y características de la vivienda adecuada	107
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 1202/2017, 28 de febrero de 2018	107
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 3516/2013, 22 de enero de 2014	110
4.1.2 Derecho a la vivienda y acceso a servicios básicos, incluyendo la seguridad pública	117
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2441/2014, 25 de febrero de 2015	117
4.2 Mecanismos de financiamiento de carácter social para garantizar el derecho a la vivienda	121
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 587/2010, 19 de mayo de 2010	121
5. Derecho a la cultura y a participar en la vida cultural en contextos urbanos	127
5.1 Contenido y alcance del derecho humano la cultura e interés legítimo de los habitantes de la ciudad para su defensa	129
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 1440/2021, 1 de septiembre de 2021	129
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 566/2015, 15 de febrero de 2017	136

5.2 Competencias para el registro y la preservación del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial de la Ciudad de México, cuando su conservación no es de interés nacional	143
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, 17 de agosto de 2017	143
5.3 Acción reivindicatoria y bienes del dominio público de la Nación (monumentos históricos y bienes eclesiásticos)	146
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 881/2021, 11 de agosto de 2021	146
6. Derecho a la movilidad en contextos urbanos	151
6.1 Alcances del derecho a la movilidad, libertad de tránsito y seguridad pública	153
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 5207/2018, 21 de noviembre de 2018	153
6.2 Alcances de las libertades de expresión, asociación, reunión y circulación en relación con el derecho a la movilidad en las ciudades	157
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, 11 de agosto de 2016	157
Consideraciones finales	167
Anexos	181
Anexo 1. Glosario de sentencias	181
Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia (en orden de publicación)	184

Derecho a la ciudad



Consideraciones generales

El derecho a la ciudad es un concepto en construcción. Por una parte se discute ampliamente en diversos foros internacionales como el Programa Hábitat de la Organización de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat). También se ha incorporado en instrumentos normativos como la Constitución de la Ciudad de México, la Constitución Política de la República del Ecuador y el Estatuto de la Ciudad de Brasil.

Un aspecto central que intenta abordar el derecho a la ciudad, sobre el cual parece existir cierto consenso generalizado, es que hace referencia a la necesidad de cuestionar los modelos predominantes de desarrollo urbano y la distribución de los beneficios y las cargas de la urbanización entre las personas y los grupos sociales en los contextos urbanos, para generar condiciones que mitiguen las desigualdades socio-espaciales y la segregación, generando condiciones más justas de acceso a los bienes, los servicios y las oportunidades de desarrollo económico, social y cultural que producen las ciudades, así como lograr la protección del medio ambiente y la sustentabilidad de las mismas.

Se ha calculado que en el 2050, 42 millones más de personas vivirán en zonas urbanas en México, hasta alcanzar una cifra cercana a los 134 millones.¹ El Programa ONU-Hábitat ha proyectado que el país pasará de contar con 384 ciudades a 961 en el 2030, en las cuales podría concentrarse más del 80% de la población, predominando las personas en situación de pobreza. Una evaluación de la escala de prosperidad que hay en las ciudades mexicanas, realizada por el mismo organismo internacional, ha encontrado como un problema urbano común en el país, que ha ido agravándose durante décadas, "la inadecuada gestión de la

¹ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat (2019). Reporte nacional de prosperidad urbana en México (Índice de las ciudades prósperas, CPI), pág. 17.

expansión urbana que ha generado una serie de externalidades y efectos negativos en prácticamente todas las ciudades del país, principalmente en sus áreas periféricas, que se traduce en una insuficiente provisión de servicios y equipamientos urbanos, aprovechamiento ineficiente del suelo urbano, inadecuadas condiciones de movilidad, mala calidad del aire, pérdida de productividad, mayor consumo de energía, segregación socioespacial y otros obstáculos significativos para la urbanización sostenible".²

La cada vez más expandida discusión sobre la existencia de un derecho a la ciudad, así como su contenido y alcance, parece haberse originado sobre todo en movimientos sociales de la década de los años sesenta³ para exigir diferentes demandas a favor de grupos sociales marginados de los procesos de producción y en contextos urbanos, en la lucha por la equidad en la definición de los usos del suelo; el acceso a la vivienda digna y accesible, así como a servicios básicos adecuados e infraestructura para una mejor calidad de vida (por ejemplo, en cuanto al transporte o las vías de comunicación); la seguridad en la tenencia de la tierra, relacionada directamente con la función social y ambiental de la propiedad en contextos urbanos frente a los procesos de especulación y predominio de intereses económicos como determinantes de la ordenación territorial; y más recientemente, demandas colectivas relacionadas con la participación pública efectiva en los procesos de decisiones en las ciudades, como el disfrute equitativo de los espacios públicos, el patrimonio ambiental y cultural; o la seguridad ciudadana.

Aunque no hay un consenso sobre la definición del derecho a la ciudad, existen diferentes aproximaciones como las que se exponen enseguida.

ALGUNAS APROXIMACIONES CONCEPTUALES Y NORMATIVAS AL DERECHO A LA CIUDAD	
Fuente	Concepción del derecho a la ciudad
Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas*	La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas se aproxima al derecho a la ciudad como un derecho colectivo e intergeneracional, análogo al derecho a un medio ambiente sano y directamente ligado al desarrollo sustentable, conceptualizado como "El derecho de todos los habitantes, presentes y futuros a ocupar, utilizar y producir ciudades justas, inclusivas y sostenibles, definido como un bien común esencial para la calidad de vida."

² Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat (2019). Reporte nacional de prosperidad urbana en México (Índice de las ciudades prósperas, CPI). p. 21.

³ La mayoría de los autores que se ocupan de este tema encuentran la primera referencia al concepto del derecho a la ciudad en la obra del mismo nombre publicada por Henri Lefebvre en 1968, que la concepción del espacio como una cuestión política y la crítica a los procesos de segregación de la población por condiciones económicas que movían a grandes sectores como los obreros a las periferias urbanas, caracterizadas sobre todo por la precariedad de las condiciones de vida. El derecho a la ciudad según este autor tiene entre otros elementos centrales la recuperación de la función social de la propiedad y la efectividad del derecho a participar en la toma de decisiones sobre las cuestiones urbanas. Lefebvre, H., 1968. *Le Droit À La Ville*. 2nd ed. Paris: Anthropos, Ed. du Seuil, Collection Points.

Organización de las Naciones Unidas / Agenda 2030 (Objetivos de Desarrollo Sostenible)	El Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 de la Agenda 2030 —Ciudades y comunidades sostenibles — busca "cumplir varias metas que incluyen asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales; proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos; aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos; proteger el patrimonio cultural y natural; reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua; reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades; y aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo."
ONU-Hábitat, Nueva Agenda Urbana**	ONU-Hábitat hizo notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar el derecho a la ciudad, entendido como "el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y disfrute de las ciudades. Los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos."
Estatuto de la Ciudad, Brasil (Ley N o 10.257)***	<p>El artículo 2o. establece que la política urbana tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales y de la propiedad urbana, mediante varias directrices generales, incluyendo las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el derecho a contar con ciudades sustentables, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al esparcimiento, para las generaciones presentes y futuras; • Gestión democrática a través de la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano; • Planificación del desarrollo de las ciudades, de la distribución espacial de la población y de las actividades económicas del Municipio y del territorio bajo su área de influencia, de modo a evitar y corregir las distorsiones del crecimiento urbano y sus efectos negativos sobre el medio ambiente; • Oferta de equipamientos urbanos y comunitarios, transporte y servicios públicos adecuados a los intereses y necesidades de la población y a las características locales • Justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización; • Regularización territorial y urbanización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación del suelo y edificación, tomándose en consideración la situación socioeconómica de la población y las normas ambientales.
Constitución de Ecuador	"Artículo 31. Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a la diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de ciudadanía."

<p>Constitución de la Ciudad de México</p>	<p>Artículo 12.- Derecho a la ciudad</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente. 2. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía. <p>Artículo 15.- De los instrumentos de planeación del desarrollo</p> <p>A. Sistema de planeación y evaluación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Esta Constitución garantiza el derecho a la ciudad a través de instrumentos de planeación, jurídicos, administrativos, financieros, fiscales y de participación ciudadana para hacer efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad.
<p>* Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. 2016. Documento de política 1: derecho a la ciudad y ciudades para todos. A/CONF.226/PC.3/14. P. 5.</p> <p>**La Nueva Agenda Urbana se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. La Asamblea General de las Naciones Unidas refrendó la Nueva Agenda Urbana en su sexagésimo octava sesión plenaria de su septuagésimo primer período de sesiones, el 23 de diciembre de 2016.</p> <p>*** Ley No 10.257, del 10 de julio de 2001. Reglamentaria de los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal de Brasil, que establece las directrices generales de la política urbana y dicta otras medidas.</p>	

El concepto del derecho a la ciudad intenta así, entre sus objetivos principales, territorializar en los espacios urbanos condiciones que permitan el ejercicio de los derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales para todas las personas, con énfasis en los grupos más vulnerables y marginados de la sociedad. Aunque es un concepto muy amplio, las definiciones de este derecho se refieren por lo general a tres componentes principales:⁴

- a. **Distribución equitativa de los espacios, los servicios públicos, los recursos naturales y las condiciones ambientales en las ciudades.** Entre los muchos factores que deben conjugarse para lograr este objetivo están la planificación y la ordenación del territorio y los asentamientos humanos —tanto

⁴ Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas identifica como pilares del derecho a la ciudad: (i) la distribución de los recursos espacialmente justa, relacionada con una distribución y planificación de recursos materiales social y espacialmente justa que garantice buenas condiciones de vida en todo el espectro de asentamientos humanos; (ii) la acción política, integrada por prácticas de gobernanza inclusiva, incluyendo en los procesos de planeación del desarrollo urbano, la transparencia y la participación social y democrática en las decisiones sobre las ciudades; y (iii) la diversidad social, económica y cultural, que se enfoca en el reconocimiento de todos los actores sociales que interactúan en la ciudad, incluyendo a grupos vulnerables como los migrantes, las personas con discapacidad o las que viven en condiciones de marginación y pobreza, la identidad cultural y la protección del patrimonio cultural y natural de las ciudades, la reducción de la pobreza y vulnerabilidad en el empleo y la economía inclusiva y solidaria. Ver: Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. 2016. Documento de política 1: Derecho a la ciudad y ciudades para todos. A/CONF.226/PC.3/14. P. 5.

los formales como los no formales—. El acceso equitativo a la vivienda digna desempeña un papel fundamental, junto a la prestación de servicios públicos, opciones de movilidad sustentable, la creación y conservación de espacios públicos adecuados, incluyendo las áreas verdes, y estrategias efectivas e infraestructura resiliente para la gestión de riesgos y desastres.

- b. Derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia.** La participación social en los procesos de toma de decisiones sobre los temas críticos para la definición de las prioridades de desarrollo en las ciudades también es un componente esencial para el ejercicio efectivo de los derechos relacionados con la habitabilidad y la calidad de vida en los espacios urbanos. Este derecho depende a su vez de contar con información confiable, actualizada y objetiva, basada en evidencia sobre las condiciones que existen en las ciudades, las necesidades de vivienda, infraestructura, equipamiento urbano, servicios públicos, exclusión social, condiciones y riesgos ambientales y climáticos, entre otros temas relevantes para lograr una planificación y ordenación territorial justas, así como para la definición de prioridades para la asignación de políticas y recursos disponibles para avanzar en las condiciones que permitan el ejercicio progresivo e incluyente de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en contextos urbanos. Junto con estas condiciones, el acceso a la justicia para combatir las omisiones en la aplicación del sistema jurídico que protege los derechos asociados a una calidad de vida adecuada en las ciudades, con una visión también colectiva e intergeneracional, es un factor indispensable para lograr los objetivos de mitigación de la desigualdad y el aumento de la calidad de vida digna para todas las personas en los contextos urbanos.
- c. Desarrollo sustentable en las ciudades.** El desarrollo sustentable implica lograr la articulación de las variables ambientales, sociales y económicas que condicionan la definición de las leyes, políticas públicas, los presupuestos y la asignación de los recursos disponibles en los Estados, con un enfoque de equidad inter e intrageneracional. Aplicado al derecho a la ciudad, este componente incluye, por un lado, aspectos relacionados con los modelos económicos imperantes (por ejemplo, la productividad, el empleo, las políticas de economía solidaria o circular); las políticas sociales dirigidas a la disminución de la desigualdad, incluyendo la protección reforzada a los grupos más marginados y vulnerables, como las personas que viven en asentamientos informales, la educación, el acceso a servicios de salud y seguridad social, la protección de los derechos culturales y la identidad cultural de los diferentes grupos que conviven en los espacios urbanos; y las políticas para la protección del medio ambiente, así como la mitigación

del cambio climático y la adaptación a sus efectos, enfocadas en el uso sustentable de los recursos naturales, el control de la contaminación del aire, el suelo y el agua, la conservación de la diversidad biológica y los ecosistemas urbanos y que interactúan con las ciudades, el manejo adecuado de los residuos y la transición a modelos de energía de bajas emisiones en carbono.

En este cuaderno se presenta una compilación de sentencias que da cuenta de los desarrollos en la jurisprudencia constitucional de la décima y undécima épocas que abordan materias relacionadas con la calidad de vida y el ejercicio de los derechos humanos de los habitantes de las ciudades, incluyendo el desarrollo urbano y ordenamiento territorial; cuestiones relacionadas con los asentamientos informales (tanto la protección de los derechos de los grupos vulnerables que viven en los mismos, como los problemas que surgen cuando se ubican en sitios donde no deberían existir, como el suelo de conservación ambiental); la protección del medio ambiente en contextos urbanos; el derecho a la vivienda digna; el acceso al agua y el saneamiento en las ciudades; la protección del patrimonio cultural y los derechos culturales de las personas que habitan las ciudades; y el derecho a la movilidad en relación con los derechos a la libre expresión, asociación, reunión, circulación y la seguridad pública.

Este cuaderno de jurisprudencia es una primera aproximación, a partir de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la territorialización en los espacios urbanos de las condiciones efectivas para que los habitantes de las ciudades, sin discriminación y de forma progresiva, puedan ejercer sus derechos fundamentales, sobre todo los económicos, sociales, culturales y ambientales.

Nota metodológica

El presente trabajo forma parte de la colección Cuadernos de Jurisprudencia, dentro del programa de investigación sobre Derecho y Medio Ambiente del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Este número es una primera aproximación al derecho a la ciudad desde la jurisprudencia del tribunal constitucional hasta enero de 2022.

El derecho a la ciudad es un concepto en construcción. Hasta ahora, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha definido ni abordado el derecho a la ciudad como tal. En este cuaderno se presenta, como una primera aproximación al tema, una compilación de sentencias sobre diversos temas que en conjunto conforman algunos de los derechos fundamentales que deben garantizarse para alcanzar una calidad de vida digna para todas las personas en los contextos urbanos. Para identificar los casos analizados en este cuaderno, se utilizaron los sistemas de consulta internos de la Suprema Corte, así como la plataforma de consulta pública de información jurídica, Buscador Jurídico, con ciertas palabras clave. La búsqueda se realizó en la décima y undécima épocas hasta enero de 2022.⁵ Cabe destacar que no se distingue entre las sentencias de las que derivan criterios vinculantes, esto es, que cumplen con los requisitos formales establecidos en la ley para tener fuerza obligatoria, y aquellas resoluciones de las que derivan criterios persuasivos.⁶

⁵ Para la ubicación de los casos se utilizaron como palabras clave, por ejemplo las siguientes: derecho a la ciudad; desarrollo urbano; asentamientos humanos; ordenamiento territorial; medio ambiente; vivienda; movilidad; cultura y derechos culturales; función social y ecológica de la propiedad.

⁶ Este ejercicio no debe confundirse con los mecanismos legales para constituir jurisprudencia previstos en la Ley de Amparo. Para la consulta de jurisprudencia utilice el *Semanario Judicial de la Federación*.

Con el propósito de facilitar la revisión de los casos, las sentencias se agruparon a partir de rubros temáticos, que no necesariamente corresponden con los que se pueden encontrar en los apartados contenidos en esas resoluciones.⁷ Por otro lado, con el fin de identificar reglas aplicables a casos futuros, las sentencias se reconstruyen a partir de la siguiente estructura: 1) se sintetizan los hechos relevantes del caso; 2) se formulan preguntas que hacen referencia a los problemas jurídicos planteados en cada asunto; 3) se sintetizan los criterios de la Suprema Corte que resuelven estos problemas jurídicos; y 4) se transcriben o sintetizan los principales párrafos que ilustran la opinión de la Suprema Corte.

Este cuaderno está diseñado de modo que pueda ser consultado en conjunto o por secciones, para conocer los criterios de la Suprema Corte en cada uno de los temas que lo integran. Por esta razón, cuando en una sentencia se han identificado criterios importantes en diferentes temas, en las secciones correspondientes se narran de nueva cuenta los hechos relevantes del caso, pero se plantean diferentes preguntas y se da cuenta de los criterios a través de los cuales fueron resueltas, así como de su justificación en la opinión del tribunal constitucional. Finalmente, se incluyen como anexos un glosario y las tesis aisladas y de jurisprudencia derivadas de todas las sentencias, ordenadas por tema y por fecha de publicación.

En la versión electrónica, las sentencias contienen un hipervínculo con la versión pública que se encuentra en la página de la Suprema Corte. Este documento se actualizará periódicamente. Las actualizaciones serán comunicadas a través de la página «<https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/>» y el Twitter del Centro de Estudios Constitucionales: @CEC_SCJN.

Esperamos que este proyecto contribuya a la difusión adecuada de los precedentes judiciales de la Suprema Corte sobre algunos de los temas más relevantes para comprender el derecho a la ciudad que se han desarrollado en las sentencias de este Tribunal y se consolide una sociedad que ejerza de manera plena sus derechos fundamentales.

Las únicas fuentes oficiales de los criterios que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación son el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, así como los engroses públicos de los asuntos.

Otros cuadernos de jurisprudencia

Serie Derecho y familia

1. Restitución internacional de niñas, niños y adolescentes
2. Compensación económica

⁷ Las referencias de página y párrafo de las citas textuales de las sentencias fueron elaboradas a partir de las versiones públicas disponibles en la página de la SCJN, por lo que podrían variar según el sistema operativo o procesador de textos que use el lector para confrontarlas.

3. Adopción
4. Concubinato y uniones familiares
5. Derecho a la seguridad social. Pensión por viudez en el concubinato
6. Derecho a la seguridad social. Pensión por viudez en el matrimonio
7. Violencia familiar
8. Estabilidad laboral en el embarazo
9. Derecho a la seguridad social. Pensión por ascendencia y orfandad
10. Derecho a la seguridad social. Guarderías.

Serie Derechos humanos

1. Libertad de expresión y periodismo
2. Los derechos de la diversidad sexual
3. Contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano
4. Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas
5. Derechos de las personas con discapacidad
6. Derecho a la educación
7. Igualdad y no discriminación
8. Derechos de las personas indígenas a ser asistidas por intérpretes y defensores en juicios y procedimientos judiciales
9. Igualdad y no discriminación. Condiciones de salud, religión y estado civil
10. Control de convencionalidad
11. Libertad religiosa
12. Derecho al agua
13. Libertad de expresión

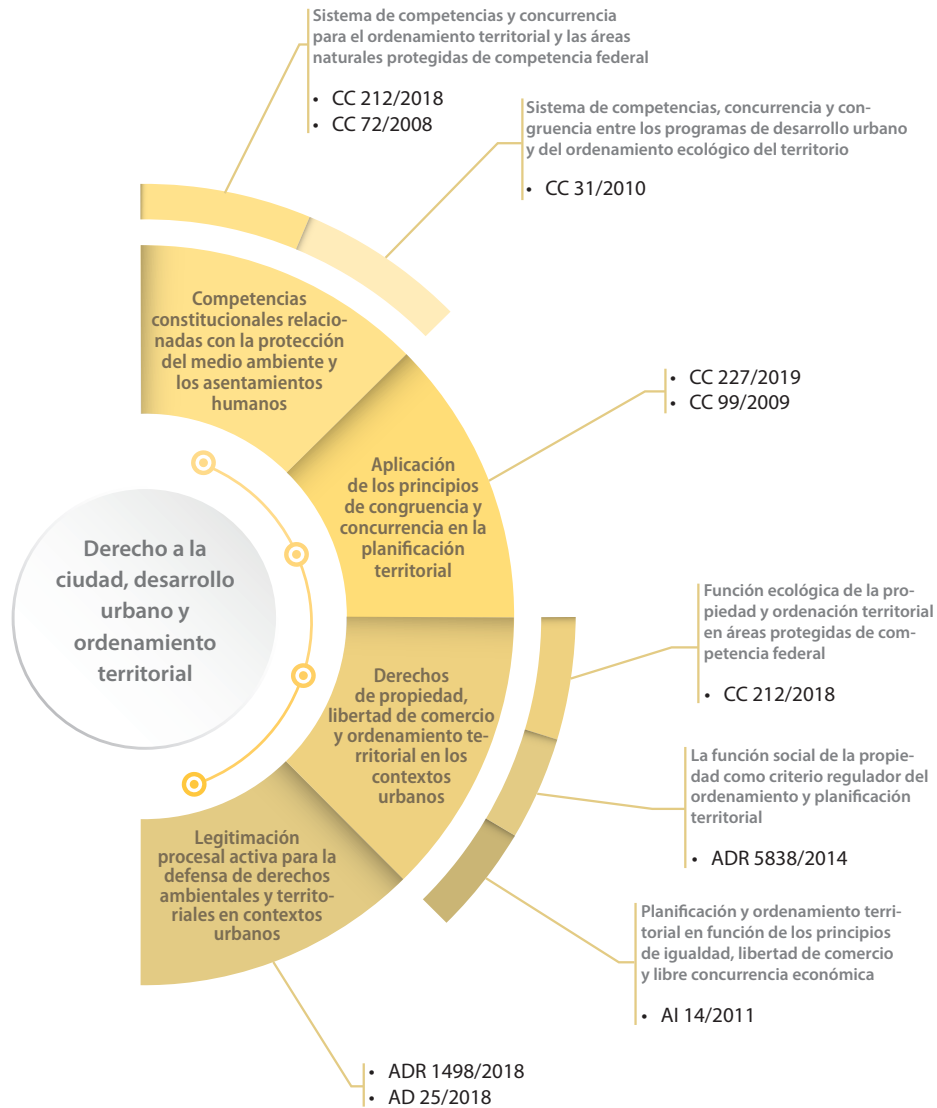
Serie Temas selectos de Derecho

1. Derecho de daños. Responsabilidad extracontractual
2. Evidencia científica
3. Responsabilidad patrimonial del Estado.

Publicaciones relacionadas

- Alejandra Rabasa y Caludia S. de Windt, Antología judicial ambiental 2017-2020 (Diciembre, 2020), SCJN, México (2021).

1. Derecho a la ciudad, desarrollo urbano y ordenamiento territorial



1. Derecho a la ciudad, desarrollo urbano y ordenamiento territorial

1.1 Competencias constitucionales en materias relacionadas con la protección del medio ambiente y los asentamientos humanos

1.1.1 Sistema de competencias y concurrencia para el ordenamiento territorial y las áreas naturales protegidas de competencia federal

SCJN, Primera Sala, Controversia Constitucional 212/2018, 29 de septiembre de 2021⁸

Hechos del caso

En noviembre de 2018 la síndico municipal del Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas, del estado de Quintana Roo, presentó una controversia constitucional en contra de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional de Área Naturales Protegidas (CONANP) y otras autoridades federales, reclamando la emisión del Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam (Programa de Manejo del APFF Yum Balam) al considerar que invadía la competencia exclusiva de los municipios para aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como elaborar y aplicar programas de ordenamiento ecológico, con base en lo dispuesto por los incisos *a)*, *d)*, *f)* y *g)* de la fracción V del artículo 115 de la Constitución. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el caso, y declaró la validez del Programa de Manejo del APFF Yum Balam.

⁸ Por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Cómo deben de estudiarse, analizarse o interpretarse los conflictos competenciales entre autoridades de los diferentes órdenes de gobierno cuando se relacionen con materias que incidan en la protección del medio ambiente, la conservación de la naturaleza, como el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano?
2. ¿El sistema jurídico que regula los sitios de conservación de la biodiversidad a través de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), como las áreas naturales protegidas y las áreas de protección de flora y fauna, invade las atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial?
3. ¿Cómo debe interpretarse la concurrencia constitucional entre la legislación para proteger el medio ambiente y la que regula los asentamientos humanos?

Criterios de la Suprema Corte

1. En atención a las obligaciones constitucionales y convencionales en materia ambiental a cargo del Estado mexicano y con fundamento en los artículos 25 y 27 constitucionales, el estudio de una controversia que involucre el ejercicio de competencias en materia de protección al medio ambiente, así como las atribuciones de uso de suelo, ordenamiento territorial, desarrollo urbano o de cualquier otra que incida en la protección medioambiental debe analizarse con un enfoque de desarrollo sustentable y conforme al principio de transversalidad.

En caso de que exista una colisión entre la legislación para la conservación de la biodiversidad y la que regula otras materias, de conformidad con diversos los principios jurídicos medioambientales, los regímenes jurídicos para proteger la naturaleza deben de prevalecer para cumplir de manera efectiva con el mandato de conservación y equilibrio ecológico previsto en los artículos 4o., 25 y 27 constitucionales.

En caso de que exista una colisión entre la legislación para la conservación de la biodiversidad y la que regula otras materias, de conformidad con diversos principios jurídicos medioambientales —*propter rem*, precaución, *in dubio pro natura*, *in dubio pro aqua*, equidad intergeneracional y no regresión en su vertiente competencial—, la legislación para proteger la naturaleza debe prevalecer para cumplir de manera efectiva con el mandato de conservación y equilibrio ecológico previsto en los artículos 4o., 25 y 27 constitucionales.

2. El régimen jurídico de las Áreas Naturales Protegidas (en adelante, ANP) no sólo incide en el ejercicio de derechos sino también en la distribución competencial entre los distintos órdenes de gobierno. Conforme al artículo 46 de la LGEEPA existen ANP que son competencia exclusiva de la Federación y otras que podrán ser competencia de las entidades federativas, en términos de la legislación local correspondiente, esto siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos previstos por la Ley General.

Las atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos y medioambientales —como la zonificación y los planes de desarrollo urbano, el otorgamiento de licencias y permisos para la construcción y establecimiento de reservas ecológicas— no son absolutas o irrestrictas. Ante una declaratoria de un sitio de conservación de la biodiversidad de competencia de la Federación como el APFF Yum Balam, es la Federación quien ejerce jurisdicción sobre la zona, regulándola, administrándola y vigilándola de conformidad con la vocación ecológica de la propiedad, limitando el ejercicio de las atribuciones municipales.

Ante una declaratoria de un sitio de conservación de la biodiversidad de competencia de la Federación como la del APFF Yum Balam, es la Federación quien ejerce jurisdicción sobre el área, regulándola, administrándola y vigilándola de conformidad con la vocación ecológica de la propiedad, limitando el ejercicio de las atribuciones municipales.

3. La regulación nacional en materia de protección al medio ambiente y asentamientos humanos se ha desarrollado en congruencia al principio de transversalidad que mandata el desarrollo sustentable previsto en el artículo 25 constitucional. De aquí que los sistemas de competencias concurrentes que se establecen en ambas materias deben interpretarse en el marco de los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional en relación con la conservación de los recursos naturales y la función ecológica de la propiedad. Es jurisprudencia del Tribunal Pleno que, tanto la Ley General de Asentamientos Humanos, como la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente establecen sistemas concurrentes para los tres órdenes de gobierno que deben propiciar el desarrollo sustentable.

Las atribuciones en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial a cargo de los municipios de conformidad con el artículo 115, fracción V, no sólo tienen una función social y económica, sino también ecológica, misma que exige que su interpretación sea de conformidad con el principio de transversalidad medioambiental. Un entorno natural que propicie y permita el desarrollo urbano es indispensable para el ejercicio de las atribuciones municipales en términos de la fracción V, del artículo 115 constitucional; conforme a esta lógica, dichas competencias municipales habrán de estar encaminadas siempre, en primer orden, a conservar los recursos naturales y, a partir de ahí, ejercer sus atribuciones de zonificación, planes de desarrollo urbano y uso de suelo, entre otras, a la luz del concepto de desarrollo sustentable.

Justificación de los criterios

1. La Primera Sala interpretó cómo deben ejercerse las competencias de las autoridades de los distintos órdenes de gobierno relacionadas con la protección al medio ambiente y diversas atribuciones de uso de suelo, incluyendo el ordenamiento territorial, desarrollo urbano, y cualquiera que incida en la otra relacionada con la protección medioambiental; atendiendo a las obligaciones constitucionales y convencionales en esa materia a cargo del Estado mexicano.

En esta sentencia se reiteró asimismo el criterio anterior por la Suprema Corte⁹ "en el sentido de que la postura sostenida tradicionalmente en relación con crecimiento económico a cualquier precio ha sido superada por una idea más integral de desarrollo, que no sólo atiende al aspecto económico, sino que considera otros elementos como la dimensión humana de la economía y la medioambiental [...]", lo que debe llevar al reconocimiento de la interconexión de los sistemas económicos y ecológicos (párr. 93).

Para la Corte, lo anterior exige que la interpretación de las competencias en materia ambiental, pero también todas aquellas que incidan en ésta, como el desarrollo urbano, los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial, sea acorde al principio de transversalidad, conforme al cual los principios medioambientales actúan como principios jurídicos de alcance general aplicables a cualquier materia que incida en la protección del medio ambiente.¹⁰ En particular la sentencia refiere y define los siguientes principios jurídicos medioambientales:

Principio precautorio

A partir de las definiciones del principio precautorio en instrumentos internacionales como la Declaración de Río (Principio 15) o el preámbulo del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, la Primera Sala estableció que "[...] un enfoque precautorio en el ejercicio de las competencias —no sólo ambientales— a cargo de cualquier orden de gobierno implica que, ante el riesgo de daño ambiental, se habrá de actuar a favor de la protección de la naturaleza, independientemente de que el riesgo esté probado con evidencia científica. La ausencia de información inequívoca sobre las consecuencias adversas que se pudieran generar en el entorno natural, no puede ser usada como pretexto para dejar de adoptar la medida que más proteja el medio ambiente." (Párr. 113).

"En el diseño de las políticas públicas, el principio precautorio exige a las autoridades proceder siempre de conformidad con el diverso *principio de mejor información científica disponible*; es decir, en el ejercicio de sus competencias, todas las autoridades habrán de considerar como criterio base la mejor información y conocimientos científicos que sobre el medio ambiente se disponga. El rumbo de las políticas públicas deberá definirse a partir del mejor conocimiento científico del entorno natural del que se disponga, así como de los riesgos que lo amenazan, esto siempre con un enfoque de desarrollo sustentable y equidad intergeneracional." (Párr. 114). (Énfasis en el original).

Al interpretar cómo debía llevarse a cabo la aplicación del principio precautorio en este caso, la Primera Sala presentó los siguientes argumentos. Primero, toda vez que la infor-

⁹ Amparo en revisión 610/2019, págs. 20-21.

¹⁰ Véase, Amparo en revisión 610/2019.

mación científica tiene un papel clave en la definición de las respuestas sociales y estatales, así como las políticas públicas, el principio precautorio es un axioma fundamental para determinar y orientar la actuación de las autoridades.¹¹ De aquí que cualquier competencia que tenga incidencia en el medio ambiente requerirá una evaluación de riesgos ambientales y el desarrollo de proyectos sin la evaluación de impacto ambiental requerida por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contraviene el principio de precaución.

Cualquier competencia que tenga incidencia en el medio ambiente requerirá una evaluación de riesgos ambientales y el desarrollo de proyectos sin la evaluación de impacto ambiental requerida por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contraviene el principio de precaución.

Principio de progresividad

Para desarrollar este criterio, la Primera Sala retomó los argumentos en el Amparo en revisión 307/2016 sobre las implicaciones y los fundamentos de los principios de progresividad y no regresión en materia ambiental, reiterando que encuentran su fundamento en disposiciones como los artículos 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Directamente relacionado con el APFF Yum Balam, cuyo programa de manejo fue el objeto central en esta controversia constitucional, la Primera Sala interpretó que la prohibición de regresión "está indisolublemente vinculada con las áreas naturales protegidas, pues en éstas se prevé un régimen especial de protección que no podrá modificarse negativamente. En un área natural protegida se establece un nivel de protección especial para un recurso natural en un tiempo determinado que, a la luz de la prohibición de regresividad, no podrá modificarse posteriormente para disminuir el nivel de protección." (Párr. 126).

La prohibición de regresión está indisolublemente vinculada con las áreas naturales protegidas, pues en éstas se prevé un régimen especial de protección que no podrá modificarse negativamente.

"Esto es, a la luz de la prohibición de regresión, en una ANP, no sólo sería contrario a dicho principio modificar el régimen de protección ambiental decretado originalmente y establecer uno nuevo que implique menos protección al entorno natural, sino que —dentro del régimen originalmente establecido— tampoco podría disminuirse el área geográfica de protección o los servicios ambientales, ni modificarse el uso de suelo controlado por las autoridades ambientales o permitirse el otorgamiento de licencias para actividades incompatibles con los objetivos de conservación, pues todo lo anterior se traduciría en una disminución del nivel de protección medioambiental y, consecuentemente, en vulneración a la prohibición de no regresión." (Párr. 127).

Principio *in dubio pro natura*

Aquí la Primera Sala también reiteró su interpretación del *principio in dubio pro natura* expuesta en la sentencia del Amparo en revisión 307/2016 y para informar la discusión

¹¹ En este apartado de la sentencia la Primera Sala hizo referencia al criterio establecido por la Segunda Sala en el amparo en revisión 610/2019.

sobre su aplicación en este caso frente a los planteamientos formulados por las autoridades del municipio de Lázaro Cárdenas en contra del programa de manejo del APFF Yum Balam, estableció además que: "En el ámbito de ejercicio de atribuciones competenciales constitucionales, conforme al principio *in dubio pro natura*, ante la contradicción de normas que establezcan atribuciones en materia medioambiental, o bien, entre normas que establezcan competencias que incidan en la protección de los recursos naturales, habrá de prevalecer *prima facie* aquella que garantice de manera más efectiva el mandato constitucional de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico." (Párr. 134).

Para explicar más este tema, la Sala abordó criterios anteriores de la Suprema Corte sobre los mandatos constitucionales de optimización que deben respetarse al estudiar los sistemas de distribución de competencias y concurrencia que rigen materias como la protección al medio ambiente. En este caso, el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-G, estipula que la protección al medio ambiente se rige por un sistema concurrente de distribución de competencias. Este sistema ha sido desarrollado en México, entre otras, por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, acuerdo a las "dos vías de análisis de los ámbitos de competencia: la normativa, que establece relaciones jerárquicas o de división competencial y la de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que se rigen por los principios de congruencia, coordinación y ajuste." (Párr. 136).

Cuando exista una contradicción entre normas o una laguna normativa habrá de prevalecer aquella disposición que prevea la atribución competencial que resulte en mayor protección del medio ambiente, pues ésta es la única manera de cumplir con el mandato de optimización previsto en la Constitución y en los diversos tratados internacionales de los que México es parte; además, esta lógica es acorde a los principios de congruencia, coordinación y ajuste que exige la Ley General como criterio en el análisis competencial del sistema concurrente.

"A partir de lo anterior, a la luz del principio de *in dubio pro natura*, cuando exista una contradicción entre normas o una laguna normativa habrá de prevalecer aquella disposición que prevea la atribución competencial que resulte en mayor protección del medio ambiente, pues ésta es la única manera de cumplir con el mandato de optimización previsto en la Constitución y en los diversos tratados internacionales de los que México es parte; además, esta lógica es acorde a los principios de congruencia, coordinación y ajuste que exige la Ley General como criterio en el análisis competencial del sistema concurrente." (Párr. 137).

"De conformidad con el mandato constitucional y convencional, así como con el objetivo primordial de la LGEEPA, de proteger el medio ambiente, resulta inverosímil que la delimitación competencial sea un obstáculo para la protección de los recursos naturales de nuestro país; en este sentido, es que esta Primera Sala advierte que ante un conflicto entre competencias, deberá aplicarse el principio *in dubio pro natura* prevaleciendo aquella que garantice mayor efectividad en la protección medioambiental." (Párr. 138).

Ante un conflicto entre competencias, deberá aplicarse el principio *in dubio pro natura* prevaleciendo aquella que garantice mayor efectividad en la protección medioambiental.

Principio *in dubio pro aqua*

La Primera Sala adoptó en esta sentencia el principio *in dubio pro aqua* en el cual se postula que "ante la incertidumbre científica que pudiera surgir en torno al riesgo de daño

ambiental, las controversias en la materia deberán de ser resueltas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos." (Párr. 140).

Para la Primera Sala, la aplicación de este principio es relevante para analizar cómo deben ejercer las autoridades cualquier tipo de competencias relacionadas con actividades humanas que puedan afectar el agua y los ecosistemas relacionados. La sentencia afirma que, frente a la crisis hídrica mundial, "es indispensable que se adopte un *enfoque de cuenca* en la protección de todos los recursos hidrológicos y, consecuentemente, en el ejercicio de las competencias relacionadas." (Párr. 143). (Énfasis en el original).

Para el presente caso y en este contexto, en atención al principio *in dubio pro aqua*, la Corte concluyó que: "el análisis de las competencias constitucionales relacionadas con recursos hidrológicos deberá considerar que éstos están inseparablemente conectados con el medio ambiente y los usos de suelo. En este sentido, se debe evitar el análisis aislado o sectorizado de las competencias relacionadas con los recursos hidrológicos, transitándose a una lógica integral medioambiental que incluya en la protección de los recursos hidrológicos, *como mínimo*, cualquier competencia relacionada con el uso de suelo." (Párr. 144). (Énfasis en el original).

Se debe evitar el análisis aislado o sectorizado de las competencias relacionadas con los recursos hidrológicos, transitándose a una lógica integral medioambiental que incluya en la protección de los recursos hidrológicos, *como mínimo*, cualquier competencia relacionada con el uso de suelo.

Principio de equidad intergeneracional

El principio de equidad intergeneracional implica también la obligación de las personas que existen en el presente, de garantizar que "la diversidad, las funciones ecológicas y la belleza estética del medio ambiente se mantengan o restauren para propiciar un acceso equitativo a sus beneficios a cada generación." (Párr. 151).

El principio de equidad intergeneracional implica también la obligación de las personas que existen en el presente, de garantizar que "la diversidad, las funciones ecológicas y la belleza estética del medio ambiente se mantengan o restauren para propiciar un acceso equitativo a sus beneficios a cada generación".

La sentencia refirió, asimismo, en relación con el principio de equidad intergeneracional que "[a]nte la *emergencia planetaria* de la que esta Sala ha dado cuenta, el principio de equidad intergeneracional adquiere especial relevancia pues en este momento, específicamente en la próxima década, es urgente que las generaciones del presente planteen un cambio radical en la protección medioambiental, pues de seguirse la trayectoria actual en los patrones de consumo y de economía será imposible cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se ha fijado la comunidad internacional como Agenda para el 2030, y consecuentemente, será imposible también dar cumplimiento al principio de equidad intergeneracional". (Párr. 152). (Énfasis en el original).

2. Para la Suprema Corte las áreas de protección de la biodiversidad son instrumentos de política ambiental, mediante los cuales el Estado mexicano contribuye al cumplimiento de los principios fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte (párr. 162). En este contexto, la sentencia afirma que los servicios ambientales en las áreas destinadas a la protección de la diversidad biológica

Los servicios ambientales en las áreas destinadas a la protección de la diversidad biológica son un "parámetro indispensable para definir qué sitios tienen vocación ecológica y, consecuentemente, deben regirse por regímenes de protección especiales orientados a la conservación de los ecosistemas y de los hábitats naturales, así como al mantenimiento y recuperación de las especies".

son un "parámetro indispensable para definir qué sitios tienen vocación ecológica y, consecuentemente, deben regirse por regímenes de protección especiales orientados a la conservación de los ecosistemas y de los hábitats naturales, así como al mantenimiento y recuperación de las especies." (Párr. 163).

De aquí, la Primera Sala resolvió que "la interpretación de los regímenes jurídicos que se establecen para efecto de regular estas áreas de conservación deberá, indudablemente, regirse por los *principios jurídicos medioambientales*" (párr. 170); así como, con fundamento en lo previsto por los artículos constitucionales 4o., 25 y 27, "de conformidad con el principio *propter rem*, los regímenes jurídicos de protección de la biodiversidad deben regirse, siempre, por la función ecológica de la propiedad de estas áreas." (Párr. 171). (Énfasis en el original).

Para más claridad, la Corte explicó que lo anterior implica "la responsabilidad ambiental de los propietarios, ocupantes y usuarios de los predios que se ubican en áreas de conservación de cumplir la función primordial de estas áreas: proteger los servicios ambientales y los ecosistemas en beneficio público y de equidad intergeneracional." (Párr. 172).

3. "La regulación nacional en materia de protección al medio ambiente y asentamientos humanos se ha desarrollado en congruencia al principio de transversalidad que mandata el desarrollo sustentable previsto en el artículo 25 constitucional. De aquí que los sistemas de competencias concurrentes que se establecen en ambas materias deben interpretarse en el marco de los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional en relación con la conservación de los recursos naturales y la función ecológica de la propiedad." (Párr. 238).

El artículo 73 constitucional, fracción XXIX, inciso C, "establece que los asentamientos humanos se regular[á]n de manera concurrente; la Constitución prevé expresamente que esta materia tiene por objeto cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, es decir, con la función ecológica de la propiedad." (Párr. 239). "En la misma línea [...] el artículo 73 fracción XXIX, el inciso G [regula] la *materia de protección al medio ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico* [como] concurrente [y se relaciona también con el] párrafo tercero del artículo 27 constitucional, precisamente, el mandato de preservación y restauración del equilibrio ecológico." (Párr. 243). (Énfasis en el original).

La Corte reiteró aquí en la sentencia que "la función ecológica de la propiedad prevista en el texto constitucional citado es la base del desarrollo sustentable que mandata el diverso artículo 25 constitucional que reconoce que el desarrollo nacional está indisolublemente vinculado con el medio ambiente; en el apartado constitucional en cita, si bien no se alude expresamente a la sustentabilidad, lo cierto es que se concibe su esencia a

partir de la interconexión entre el desarrollo urbano, los asentamientos humanos y la preservación y restauración del equilibrio ecológico." (Párr. 247).

"Es jurisprudencia del Tribunal Pleno que, tanto la Ley General de Asentamientos Humanos, como la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente establecen sistemas concurrentes para los tres órdenes de gobierno que habrán de propiciar el *desarrollo sustentable*." (Párr. 248). Así, "el desarrollo urbano y los asentamientos humanos no pueden entenderse aislados de la protección al medio ambiente. Por el contrario, la transversalidad que se deriva tanto del artículo 25 constitucional —desarrollo sustentable— como del diverso 27 —función ecológica de la propiedad— obliga a interpretar que ambas materias están indisolublemente vinculadas, de manera que el desarrollo nacional, como desarrollo sustentable, se rige por todos los principios medioambientales." (Párr. 250). (Énfasis en el original).

"Lo anterior implica que las atribuciones en materia de desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a cargo de los municipios de conformidad con el artículo 115, fracción V, no sólo tienen una función social y económica, sino también ecológica, misma que exige que su interpretación sea de conformidad con el principio de transversalidad medioambiental." (Párr. 251). (Énfasis en el original).

Al interpretar el concepto de desarrollo sustentable en términos de los artículos 25 y 27, tercer párrafo de la Constitución, "las atribuciones en materia de protección del medio ambiente y equilibrio ecológico y aquellas relativas a los asentamientos humanos y ordenamiento territorial no se contraponen, por el contrario, a partir de una perspectiva de sustentabilidad, convergen." (Párr. 254).

Lo anterior implica que "el ejercicio de las competencias en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano a cargo de los Municipios tiene que ser, no sólo coherente con el equilibrio ecológico, sino tendente a favorecer y promover la función ecológica de la propiedad. Sin equilibrio ecológico, sin recursos naturales, no hay desarrollo, ni territorio que urbanizar. La función ecológica de la tierra es *presupuesto* para su función social y económica." (Párr. 255). (Énfasis en el original).

"Un entorno natural que propicie y permita el desarrollo urbano es indispensable para el ejercicio de las atribuciones municipales en términos de la fracción V, del artículo 115 constitucional; conforme a esta lógica, dichas competencias municipales habrán de estar encaminadas siempre, en primer orden, a conservar los recursos naturales y, a partir de ahí, ejercer sus atribuciones de zonificación, planes de desarrollo urbano y uso de suelo, entre otras, a la luz del concepto de desarrollo sustentable." (Párr. 256).

"El desarrollo urbano y los asentamientos humanos no pueden entenderse aislados de la protección al medio ambiente. Por el contrario, la transversalidad que se deriva tanto del artículo 25 constitucional —desarrollo sustentable— como del diverso 27 —función ecológica de la propiedad— obliga a interpretar que ambas materias están indisolublemente vinculadas, de manera que el desarrollo nacional, como desarrollo sustentable, se rige por todos los principios medioambientales".

Las atribuciones en materia de desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a cargo de los municipios de conformidad con el artículo 115, fracción V, no sólo tienen una función social y económica, sino también ecológica, misma que exige que su interpretación sea de conformidad con el principio de transversalidad medioambiental.

"El ejercicio de las competencias en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano a cargo de los Municipios tiene que ser, no sólo coherente con el equilibrio ecológico, sino tendente a favorecer y promover la función ecológica de la propiedad".

Hechos del caso

El 26 de mayo de 2008 el secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales promovió una controversia constitucional en representación del Poder Ejecutivo Federal, en la cual demandó la invalidez del Acuerdo por el que se aprobó el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población Tulum 2006-2030; así como el anexo que lo acompañó y el Programa de Desarrollo Urbano intitulado "Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030"; mismos que se publicaron en el Periódico Oficial del estado de Quintana Roo, el 9 de abril de 2008, con inicio de vigencia al siguiente día, sólo en cuanto a la incorporación en dicho Programa del Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah (o Tankah).

Entre los argumentos presentados para demandar la invalidez del Programa de Desarrollo Urbano, el secretario de Medio Ambiente dijo que el municipio de Solidaridad invadió la competencia del Ejecutivo Federal al pretender regular la totalidad de los terrenos comprendidos dentro del Centro de Población de Tulum, cuestionando la validez del Decreto por el que, por causa de utilidad pública, se declaró Parque Nacional, con el mismo nombre, una superficie de 664-32-13 hectáreas, ubicada en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, estado de Quintana Roo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de abril de 1981. En la demanda se sostuvo que el programa municipal afectó no sólo a la propiedad federal en los bienes del dominio público, como son los terrenos del Parque Nacional Tulum, sino además el régimen de áreas naturales protegidas establecido por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030; así como el anexo que acompaña a dicho Acuerdo y el Programa de Desarrollo Urbano "Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030", en las partes en que se pretende regular la zonificación y el desarrollo urbano dentro del área que comprenden el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah.

Problema jurídico planteado

¿El municipio de Solidaridad invadió la competencia federal para regular las áreas naturales protegidas, extralimitando sus atribuciones de formulación, aprobación y administración de la zonificación de los planes de desarrollo urbano y de autorización, control y vigilancia

¹² Por unanimidad de votos. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández.

de la utilización del suelo previstas por el artículo 115, fracción V constitucional y contraviniendo el régimen jurídico de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente al incluir el Parque Nacional Tulum a su esfera competencia, regulándola como si fuera zona urbana y asignando, incluso, usos turísticos hoteleros, densidades de construcción, coeficientes de ocupación y utilización de suelo y promoviendo, en general, la realización de actividades de urbanización incompatibles con su vocación y destino de conservación ambiental?

Criterio de la Suprema Corte

La Constitución otorga a la Federación la facultad de regular acciones tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal, como el Parque Nacional Tulum. Ésta ejerce atribuciones exclusivas sobre los mismos e, incluso, de existir coordinación con el Estado y los municipios en cuyo territorio se encuentren dichos bienes y zonas, ejerce un poder de dirección en la materia, al que se encuentra sujeta la actuación de estos dos niveles de gobierno.

El municipio de Solidaridad se extralimitó en el ejercicio de sus atribuciones al incluir el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah dentro del Centro de Población de Tulum, regulándolos en su programa de desarrollo urbano como si fueran zonas susceptibles de ser urbanizadas, pensando en su aprovechamiento urbano, desconociendo las implicaciones del régimen de propiedad pública de la Federación y reconociendo a los poseedores de terrenos comprendidos dentro del área la posibilidad de adquirir derechos en contra del interés público, contraviniendo así el régimen jurídico contenido, entre otras leyes en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, aplicable al polígono, hasta ahora protegido por los decretos que amparan al parque y la zona como bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público federal.

Justificación del criterio

El municipio de Solidaridad afirmó, en el Programa de Desarrollo Urbano combatido por la Secretaría de Medio Ambiente, que al existir hoteles construidos y en operación dentro de la poligonal del Parque Nacional Tulum, existía un centro de población que debía ser regulado. Para el Gobierno federal los hoteles que se encuentran construidos y en operación están invadiendo los terrenos del Parque Nacional, que son del dominio público de la Federación porque fueron expropiados cuando se creó el área natural protegida y, por lo tanto, dicha ocupación ilegal no puede generar derechos adquiridos en favor de sus ocupantes (pág. 31, párrs. 2 y 3).

La Secretaría de Medio Ambiente (SEMARNAT) explicó que, en el Programa de Desarrollo Urbano, emitido por el municipio de Solidaridad se incluyó una "Norma Especial de Zonificación" para asignar condicionadamente densidades de construcción a los ocupantes del Parque Nacional Tulum cuando obtuvieran una sentencia de amparo favorable en contra del decreto de creación del área protegida. En la demanda se explicó asimismo que el programa reclamado permitiría la creación de dos mil novecientos cuarenta y siete cuartos de hotel adicionales, lo cual violaría flagrantemente la vocación de conservación asignada al área comprendida por el referido Parque Nacional, ocasionándose graves daños a la flora y fauna (pág. 32, párrs. 1 y 3).

El Gobierno federal planteó varios argumentos dirigidos a demostrar que el municipio de Solidaridad no puede ejercer sus atribuciones constitucionales en contravención a la Constitución Federal, lo que ocurre cuando se pretende regular el desarrollo urbano en una zona que se encuentra bajo jurisdicción federal e invadir la facultad del Poder Ejecutivo Federal de regular las actividades que se llevan a cabo dentro de las áreas naturales protegidas de su competencia conforme a la LGEEPA, las cuales deben estar encaminadas a la conservación de ciertos ecosistemas que son únicos y cuya biodiversidad representa el patrimonio de todos los mexicanos. Lo anterior porque "el Poder Ejecutivo Federal tiene el deber de velar por la integridad de las áreas naturales protegidas a su cargo, sin importar su ubicación geográfica, ni el régimen de propiedad de los terrenos comprendidos dentro de las mismas." (Pág. 32, párrs. 4 y 5).

Sobre la invasión de las competencias federales para regular las áreas naturales protegidas, la SEMARNAT sostuvo en su demanda que la regulación urbana del municipio sobre el Parque Nacional Tulum era inconstitucional, por omisión en la aplicación de la LGEEPA, porque en "[e]l ejercicio de sus atribuciones de formulación, aprobación y administración de la zonificación de los planes de desarrollo urbano y de autorización, control y vigilancia de la utilización del suelo, el Municipio debe sujetarse a los límites que le imponen las leyes generales, federales y estatales, por disposición expresa del artículo 115, fracción V, párrafo primero, incisos a) y d), de la Constitución." (Pág. 42, párr. 4).

Según la autoridad federal ambiental, "el Municipio de Solidaridad, al emitir el Programa de Desarrollo Urbano, violó lo dispuesto por los artículos 5, fracción VIII, 44, 46, fracción III, 47 bis, 47 bis 1, 50 y 62 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, invadiendo el ámbito de competencias exclusivo del Ejecutivo Federal para establecer, administrar, preservar, regular y vigilar el Parque Nacional Tulum, pues, a través del mismo, pretende incluirlo dentro del Centro de Población de Tulum, integrando esta zona federal protegida a su esfera competencia, regulándola como si fuera zona urbana y asignando, incluso, usos turísticos hoteleros, densidades de construcción, coeficientes de ocupación y utilización de suelo y promoviendo, en general, la realización de actividades

de urbanización incompatibles con su vocación y destino de conservación ambiental." (Pág. 46, párr. 4).

La Suprema Corte realizó el estudio del régimen jurídico aplicable al Parque Nacional Tulum y, entre otros, encontró que tiene su fundamento en los siguientes artículos constitucionales:

Artículo 4o. Protege el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas.

Artículo 25. Establece la obligación del Estado garantizar un desarrollo nacional integral y sustentable que sujete la actividad económica a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Artículo 27, párrafo tercero. Regula la facultad de la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación;

Artículo 115. Confiere facultades a los municipios para que, "en términos de las leyes federales y estatales relativas, (i) formulen, aprueben y administren la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; (ii) participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; (iii) participen en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán ser acordes con los planes generales de la materia; (iv) autoricen, controlen y vigilen la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia y jurisdicción territorial; (v) intervengan en la regularización de la tenencia de la tierra; (vi) otorguen licencias y permisos para construcciones; (vii) participen en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; (viii) celebren convenios para la administración y custodia de las zonas federales; (ix) expidan, en lo conducente, los reglamentos y disposiciones administrativas que fuesen necesarios." (págs. 247, párr.1; 248, párr. 3; 249, párr. 1).

La Corte determinó, asimismo, que es aplicable el artículo constitucional 73, fracción XXIX-G, sobre la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes concurrentes en materia de protección al ambiente, así como preservación y restauración del equilibrio ecológico, del cual "[c]omo se observa, respecto de esta materia, la Constitución establece, a nivel macro, un régimen de concurrencia entre los distintos niveles de gobierno, el cual será materia de la ley general que expida el órgano legislativo federal, en la que, entre otros, habrán de distribuirse las competencias que a cada uno correspondan." (Pág. 250, párr. 4).

"De lo anterior, se desprende que la Federación tiene un poder de dirección en esta materia, que se manifiesta, de forma primaria, en la capacidad de expedir leyes que (i) distribuyan competencias entre los tres niveles de gobierno y (ii) definan, en todo caso, el tipo de relaciones de coordinación o colaboración que habrán de entablar los mismos." (Pág. 250, párr. 5).

"De este modo, la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional establece un régimen de concurrencia que otorga al Congreso de la Unión un título competencial sustantivo, por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer a las entidades federativas y Municipios un marco normativo obligatorio dentro del cual [pueden] participar en la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico." (Pág. 251, párr. 1).

"En este sentido, si bien es cierto, existe un régimen de concurrencia entre los distintos niveles de gobierno (Federación, Estados y Municipios) en la materia, también lo es que la adición de la fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Federal, en mil novecientos ochenta y siete, reafirmó la centralización de nuestro sistema federal." (Pág. 251, párr. 2).

En los apartados subsecuentes de la sentencia se realizó un estudio de las leyes que contienen el régimen jurídico aplicable tanto al Parque Nacional Tulum como a la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, incluyendo la LGEEPA y la Ley General de Bienes Nacionales. Se concluyó, entre otras cosas, que la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah es un bien nacional, por tratarse de un bien de uso común previsto en el artículo 7 de la Ley General de Bienes Nacionales y el Parque Nacional Tulum es un bien nacional sujeto a la regulación específica que se establece en el artículo 46, segundo párrafo, de la LGEEPA en el cual se establece que los parques nacionales son de competencia de la Federación (págs. 257, párr. 2 y 4).

En cuanto a las atribuciones previstas por los incisos a) y d) de la fracción V del artículo 115 constitucional, que permiten a los municipios, "en los términos de las leyes federales y estatales respectivas, todo lo relativo a la formulación, aprobación y administración de la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, así como la autorización, control y vigilancia de la utilización del suelo", la Corte notó que las mismas deben ejercerse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución Federal y sujetarse a las leyes federales y estatales (págs. 343, párr. 1 y 347, párr. 1).

Posteriormente, la Corte analizó si el área que comprenden tanto el Parque Nacional Tulum como la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah fue o no incorporada indebidamente en la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, en el cual, con el pretexto de ejercer la facultad que le confiere el artículo 115, fracción V, incisos a) y d), de la Constitución Federal, el Municipio de Solidaridad incluyó áreas de propiedad federal, como el Parque Nacional Tulum (pág. 366, párr. 1).

Para la Corte "aun cuando el Municipio de Solidaridad se encontraba facultado para emitir la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, por tratarse, en ese momento, de su territorio, lo cierto es que, en la especie, dicho Municipio se extralimitó en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, al incluir dentro del mencionado Programa, bienes nacionales sujetos al régimen de dominio

El Municipio de Solidaridad "se extralimitó en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, al incluir dentro del mencionado Programa, bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público de la Federación, como el "Parque Nacional Tulum" y la "Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah", con la consecuente invasión a la esfera competencial del Poder Ejecutivo Federal y la posibilidad de exponer con ello a un grave deterioro o destrucción, elementos naturales y culturales de relevancia nacional existentes en tales áreas".

público de la Federación, como el 'Parque Nacional Tulum' y la 'Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah', con la consecuente invasión a la esfera competencial del Poder Ejecutivo Federal y la posibilidad de exponer con ello a un grave deterioro o destrucción, elementos naturales y culturales de relevancia nacional existentes en tales áreas." (Pág. 367, párr. 1).

"En efecto, conforme a lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas y Históricas, en relación con la Ley General de Bienes Nacionales, corresponde a la Federación la atribución exclusiva de regular áreas naturales protegidas de su competencia, como los parques nacionales, así como monumentos y zonas de monumentos arqueológicos, por lo que los Municipios no pueden prever, en los Programas de Desarrollo Urbano que expidan, la zonificación y el ordenamiento territorial de este tipo de bienes." (Pág. 367, párr. 2).

"Se trata, como se ha señalado, de bienes nacionales que, por disposición de ley, se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la Federación, por lo que ésta es la única que puede determinar su uso y destino, así como las actividades que en ellos podrán desarrollarse." (Pág. 367, párr. 3).

Los bienes nacionales, "por disposición de ley, se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la Federación, por lo que ésta es la única que puede determinar su uso y destino, así como las actividades que en ellos podrán desarrollarse".

En la sentencia también se notó que al emitir la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, el municipio de Solidaridad pretendió ejercer las atribuciones que se le otorgan en la fracción V del artículo 115 constitucional, en atención, entre otras cuestiones, a la existencia de propiedad privada y asentamientos humanos dentro del Parque Nacional Tulum; "sin embargo, la presencia de estos elementos no autoriza el ejercicio de las referidas atribuciones respecto de bienes nacionales de competencia federal, cuyo uso sólo puede ser determinado por autoridades pertenecientes a este nivel de gobierno." (Pág. 368, párr. 1). Así, la Federación puede coordinarse con los estados y los municipios para la realización de determinados actos en relación con este tipo de bienes; "empero, dependerá de ésta la materialización de dicha posibilidad, así como los términos en que se concretará, por tratarse de bienes nacionales de su jurisdicción." (Pág. 368, párr. 2). Por estas razones, "el ejercicio de atribuciones por parte de los Estados y los Municipios respecto de estos bienes se condiciona a que la Federación estime necesaria y, por tanto, autorice su intervención, estableciendo la forma como deberán coordinarse para tal efecto." (Pág. 368, párr. 3).

"El ejercicio de atribuciones por parte de los Estados y los Municipios respecto de estos bienes se condiciona a que la Federación estime necesaria y, por tanto, autorice su intervención, estableciendo la forma como deberán coordinarse para tal efecto".

La Suprema Corte concluyó en este caso que "al otorgarse a la Federación la facultad de regular acciones tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal, ésta ejerce atribuciones exclusivas sobre los mismos e, incluso, de existir coordinación con el Estado y los Municipios en cuyo territorio se encuentren dichos bienes y zonas, ejerce un poder de dirección en la materia, al que se encuentra sujeta la actuación de estos dos niveles de gobierno." (Pág. 369, párr. 3).

"Consecuentemente, se reitera, en la especie, el Municipio de Solidaridad se extralimita en el ejercicio de sus atribuciones, invadiendo con ello la esfera competencial de la Federación, tratándose de bienes nacionales de su jurisdicción, lo que deriva en la invalidez del Acuerdo aprobado en la Décima Cuarta Sesión Extraordinaria de Cabildo, de cinco de abril de dos mil ocho, que deja sin efecto legal alguno el diverso Acuerdo aprobado en la Quincuagésima Quinta Sesión Ordinaria de Cabildo, de cinco de junio de dos mil siete, por el que se aprueba el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030; así como el anexo que acompaña a dicho Acuerdo y el Programa de Desarrollo Urbano intitulado 'Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030', en las partes en que se pretende regular la zonificación y el desarrollo urbano dentro del área que comprenden el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah." (Pág. 369, párr. 4). (Énfasis en el original).

"Adicionalmente, el argumento expuesto por el Municipio demandado, en el que afirma que la 'Norma Especial de Zonificación' —contenida en la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030— es de naturaleza suspensiva, pues sólo entraría en vigor en caso de que la validez jurídica del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum se afecte parcial o totalmente, al resolver sobre ello una autoridad federal, administrativa o judicial, competente; resulta infundado, en razón de que el Municipio ha incluido al referido Parque Nacional y a la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah dentro del Centro de Población de Tulum, regulándolos como si fueran zonas susceptibles de ser urbanizadas, pensando en su aprovechamiento urbano, desconociendo las implicaciones del régimen de propiedad pública de la Federación y reconociendo a los poseedores de terrenos comprendidos dentro del área la posibilidad de adquirir derechos en contra del interés público, contraviniendo así el régimen jurídico aplicable al polígono, hasta ahora protegido por los Decretos que amparan al Parque y la Zona como bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público federal." (Págs. 370, párr. 1). (Énfasis en el original).

*1.1.2 Sistema de competencias, concurrencia y congruencia
entre los programas de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico del territorio*

SCJN, Pleno, Controversia Constitucional 31/2010, 5 de abril de 2011¹³

Hechos del caso

En septiembre de 2009, el Ayuntamiento de Benito Juárez del estado de Quintana Roo, en su Trigésima Quinta Sesión Ordinaria del Cabildo, aprobó el Programa Parcial de Desarrollo

¹³ Mayoría de ocho votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Urbano del Polígono Poniente de la Ciudad de Cancún. El mismo Cabildo ordenó la inscripción del Programa al Registro Público de la Propiedad y del Comercio para darle vigencia y que pudiera surtir efectos jurídicos. El presidente municipal solicitó al secretario del gobierno estatal la publicación del acta en donde se aprueba el Programa. Sin embargo, el secretario dictaminó la improcedencia de la publicación por considerarla contraria al marco legal aplicable en materia ambiental. En junio de 2010, el síndico del municipio de Benito Juárez promovió una controversia constitucional en contra del oficio emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Quintana Roo, así como de la orden de no publicar en el *Periódico Oficial del Estado* el Acta de la Trigésima Quinta Sesión Ordinaria de Cabildo, emitida por el secretario de gobierno de la misma entidad.

La Suprema Corte admitió la demanda de controversia constitucional y resolvió que la omisión de publicar el Programa Parcial de Desarrollo Urbano, así como los oficios que se demandaron, estaban justificados y que encontraban su validez en la coherencia que guardaban con las normas ambientales y constitucionales en materia de asentamientos humanos. El Pleno de la Corte también resolvió que el Programa Parcial era incongruente con el marco legal ambiental, puesto que proponía desarrollar asentamientos humanos en una zona cuyo valor ambiental es primario, no diversificaba los usos de suelo y tampoco proponía una integración socio-urbana, además, de que resultaba incompatible con el uso de suelo propuesto por los programas de desarrollo urbano estatales vigentes. El Pleno determinó que para que los programas de desarrollo urbano municipales sean válidos y puedan ser publicados por la autoridad estatal, deben sujetarse a los principios de congruencia, coordinación y ajuste. Lo anterior porque en materia de asentamientos humanos y protección ambiental, los municipios están obligados a coordinar la planeación territorial con los demás órdenes de gobierno y hacer congruentes sus instrumentos normativos a las exigencias constitucionales.

Problema jurídico planteado

¿La omisión de publicar el Programa Parcial de Desarrollo Urbano municipal de Benito Juárez por parte de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, estaba justificada por resultar contraria al marco legal, federal y estatal en materia ambiental?

Criterio de la Suprema Corte

De la interpretación del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal no se puede inferir una facultad municipal exclusiva y definitiva en materia de asentamientos humanos y protección al ambiente. La formulación, aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano municipal deben sujetarse a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito aislado del municipio. Además,

No se puede inferir una facultad municipal exclusiva y definitiva en materia de asentamientos humanos y protección al ambiente. La formulación, aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano municipal deben sujetarse a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito aislado del municipio.

resulta imperativo que los planes de desarrollo urbano municipales guarden congruencia con las disposiciones normativas ambientales y de planificación de competencia federal y estatal, a fin de que las exigencias constitucionales no se vean reducidas. Por otro lado, tampoco es razonable que el municipio quede a merced de las decisiones estatales. La no arbitrariedad de las decisiones debe tener su límite y control en el propio dictamen de congruencia que emita la dependencia estatal una vez que analice y verifique que los programas municipales son acordes a los distintos niveles de planeación. En cualquier caso, el dictamen de congruencia debe contener los motivos y razones por los cuales el gobierno estatal aprueba o no los planes y programas municipales, justificando las recomendaciones y evidenciando las incongruencias, especialmente en materia ambiental.

Justificación del criterio

El Pleno de la Suprema Corte estimó que, en este caso, subsistía una estrecha relación entre los argumentos planteados respecto del marco jurídico aplicable a los asentamientos humanos y la protección al ambiente, por lo cual, el estudio constitucional en este caso debía consistir en determinar si el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Benito Juárez contravenía las regulaciones ambientales federales y estatales (pág. 32, párr. 4).

En la interpretación de la Corte, a partir de la reforma de febrero de 1976 al artículo 73, fracción XXIX constitucional, los asentamientos humanos son considerados una materia concurrente. Esto significa que los diferentes niveles de gobierno deben intervenir en la regulación de los asentamientos humanos. Las competencias y facultades están establecidas por medio de una ley general que determina, por medio de mandatos de optimización, el diseño de competencias que debe guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos en los distintos niveles de gobierno (pág. 32, párr. 4; pág. 33, párr. 2).

Las exigencias constitucionales señalan que este diseño de competencias tiene por objeto cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Para el Pleno de la Suprema Corte, esta distribución de competencias significa una responsabilidad compartida que está orientada a descentralizar la toma de decisiones. Es por esto que las atribuciones municipales del artículo 115 encuentran limitación en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional (pág. 33, párr. 3; pág. 34, párrs. 3 y 4).

El Pleno estimó que la regulación de los asentamientos humanos debe ser entendida como una materia concurrente que permite a la Federación y los gobiernos locales, promover los instrumentos jurídicos que regulen los asentamientos humanos, pero siempre manteniendo una homogeneidad que atienda a las exigencias del artículo 27 constitucional. Además, esta facultad de regulación debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional, el cual encuentra

La regulación de los asentamientos humanos debe ser entendida como una materia que corresponde primeramente a la Federación y después, por medio del legislador ordinario, compete a los gobiernos locales promover los instrumentos jurídicos que regulen los asentamientos humanos, pero siempre manteniendo una homogeneidad que atienda a las exigencias del artículo 27 constitucional.

justificación en el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos (pág. 37, párrs. 2 y 3).

El Pleno de la Corte valoró que la regulación ambiental también es una facultad concurrente establecida en la Constitución. A partir de la reforma de agosto de 1987 al artículo 73, fracción XXIX, se instituyó que la preservación y restauración del equilibrio ecológico necesitaba de la coordinación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno. La actuación de los órganos legislativos y ejecutivos federales y estatales debe guiarse a partir de los mandatos de optimización establecidos en la Constitución respecto de la regulación territorial para la protección del medio ambiente (pág. 38, párr. 1). Pues, así como este mandato constitucional encuentra su reglamentación en el artículo 1o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, del mismo modo que los asentamientos humanos, la regulación ambiental requiere de una homogeneidad de los instrumentos normativos locales para estar justificada (pág. 40, párrs. 1 y 2).

En este mismo sentido, el Pleno determinó que las facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan por los distintos niveles de gobierno. La autonomía de estas escalas de gobierno tiene un impacto directo en la planeación del territorio de cada jurisdicción. De tal manera, el Pleno afirmó que "entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá de planear o coordinar la planeación entre ellos desde una escala superior." (Pág. 41, párrs. 3 y 4).

Para la Suprema Corte, el punto de estudio principal de esta controversia reside en la demanda que se hace sobre el Programa de Desarrollo Urbano Municipal a las regulaciones ambientales estatales. Para resolver la misma, la Corte estimó que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia: la vía normativa, que establece las relaciones jerárquicas y de competencia, la cual puede determinar la validez de las regulaciones entre diferentes niveles de gobierno; y la vía de planeación, que responde a los planes, programas y acciones relacionadas con la política de ordenación. Aunque ambas son paralelas y complementarias, la segunda vía —la de planeación— utiliza los criterios de congruencia, coordinación y ajuste para justificarse (pág. 41, párr. 5).

El Programa de Desarrollo Urbano Municipal necesitaba cumplir con los requisitos formales para su expedición y sujetarse a los criterios relativos de ordenamiento territorial y ambiental. Entre los requisitos para su expedición está el dictamen de congruencia que prescribe el artículo 6 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo. Este dictamen implica el estudio de compatibilidad urbanística de las autorizaciones de fraccionamiento y condominios que vayan a otorgar los municipios. Además, el mismo ordenamiento prescribe la congruencia que deben de guardar los Programas Municipales respecto del Programa

Estatal de Desarrollo Urbano. Esta medida no implica una violación a la autonomía municipal, sino una traducción del diseño constitucional sobre materias concurrentes, como son los asentamientos humanos y el ambiente. De otra manera, no habría coordinación, congruencia y compatibilidad en la planeación de los distintos niveles de gobierno (pág. 44, párr. 1 y 2).

El municipio argumentó que la negativa sobre publicar el Programa Municipal de Desarrollo Urbano violentaba la autonomía municipal reconocida en la fracción V del artículo 115 constitucional y sus facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planeación municipal. No obstante, el Pleno estimó que sus argumentos no fueron suficientes para determinar que existía una violación constitucional (pág. 45, párr. 4).

El Pleno de la Corte recalcó que, si bien la fracción V, del artículo 115 constitucional, establece las facultades del municipio en materia de asentamientos humanos y protección del medio ambiente, estas facultades no son exclusivas del municipio, sino que deben ser coordinadas entre las autoridades municipales, estatales y la Federación para cumplir con la exigencia del artículo 27 constitucional (pág. 47, párr. 1 y 2). Así, la negativa a publicar la normatividad urbana municipal en este caso se justificó en que contraviene el marco legal en materia ambiental, contenido el Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez (pág. 50, párr. 3 y 4).

La Suprema Corte notó que el polígono del Programa Parcial es una zona que tiene uso de suelo de conservación, protección y aprovechamiento no urbano (pág. 52, párr. 3). Asimismo, el Pleno concluyó que el instrumento de gestión territorial municipal no contenía una perspectiva de desarrollo regional y ecológico. Por ejemplo, el Programa Parcial ubicaba una zona de reciclaje de basura en los mismos lugares en donde se encuentran los actuales pozos de extracción de agua potable, por lo que el uso de suelo no era compatible con la protección de los mantos acuíferos (pág. 53, párrs. 3 y 4). Además, el Programa proponía casi en su totalidad, el uso de suelo para vivienda social, lo cual evitaba la diversificación de la variedad de usos mixtos para desarrollar una ciudad integralmente consolidada. Estas razones llevaron al Pleno a concluir que la determinación del Poder Ejecutivo del estado de Quintana Roo para no publicar el Programa Parcial estaba justificada y que, por tanto, era constitucional (pág. 54, párrs. 1, 2 y 3).

En síntesis, la Suprema Corte concluyó que no se podía inferir una facultad exclusiva y definitiva de la interpretación del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal en materia de asentamientos humanos y protección al ambiente. Puesto que la formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal deben estar sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito aislado del municipio porque resulta imperativo hacer congruentes los planes de desarrollo urbanos y municipales con las disposiciones normativas estatales y

El Programa Parcial ubicaba una zona de reciclamiento de basura en los mismos lugares en donde se encuentran los actuales pozos de extracción de agua potable, por lo que el uso de suelo no era compatible con la protección de los mantos acuíferos.

La interpretación del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal no se podía inferir una facultad exclusiva y definitiva en materia de asentamientos humanos y protección al ambiente. Puesto que la formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal deben estar sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito aislado del municipio.

federales —especialmente en materia ambiental—, a fin de que las exigencias constitucionales no se vean reducidas (pág. 54, párrs. 2, 3 y 4).

Por otro lado, la Corte recalcó que no es razonable que el municipio quede a merced de las decisiones estatales, ya que "[l]a no arbitrariedad de las decisiones [...] debe tener su límite y control en el propio dictamen de congruencia que emita la dependencia estatal una vez que analice y verifique que los programas municipales son acordes a los distintos niveles de planeación". (Pág. 55, párr. 1). En cualquier caso, el Pleno recalcó que el dictamen de congruencia debe contener, como aconteció en este caso, los motivos y razones por las que el gobierno estatal aprueba o no los planes y programas municipales, justificando las recomendaciones y evidenciando las incongruencias (pág. 55, párr. 2).

1.2 Aplicación de los principios de congruencia y concurrencia en la planificación territorial

SCJN, Segunda Sala, Controversia Constitucional 227/2019, 17 de junio de 2020¹⁴

Hechos del caso

En octubre de 2017 el presidente municipal de Mineral de Reforma, Hidalgo, envió a la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (PMDUOT), solicitando la dictaminación de su congruencia con respecto al Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 16 de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo. En mayo de 2019, la Secretaría estatal emitió un oficio con el cual notificó al municipio de Mineral de Reforma que no contaba con las atribuciones necesarias conforme a la legislación local para otorgar, expedir o autorizar licencias de urbanización, régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, fusión y uso de suelo.

El municipio promovió una controversia constitucional en contra de este oficio. En su demanda, éste argumentó que se vulneraron sus atribuciones constitucionales previstas en el artículo 115 constitucional en materia de planificación y ordenamiento territoriales, así como el diseño concurrente entre los diferentes niveles de gobierno.

La Segunda Sala admitió la controversia constitucional por ser un conflicto entre diferentes niveles de gobierno y resolvió que la autoridad estatal en materia de ordenamiento

¹⁴ Mayoría de cinco votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

territorial había transgredido las facultades concurrentes constitucionales al restringir la posibilidad de emitir autorizaciones y licencias para el ordenamiento urbano. La Sala también estableció que el principio de congruencia constituye un elemento indispensable para la expedición de los programas de desarrollo urbano municipales y que la participación real y efectiva de los municipios en su planeación territorial es una finalidad constitucional que no puede ser subordinada por la discrecionalidad de otros niveles de gobierno.

Problema jurídico planteado

¿El oficio mediante el cual la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo restringió las atribuciones en materia de planificación y ordenamiento territoriales al municipio de Mineral de Reforma contraviene el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, por ser contrario al sistema de concurrencia de los asuntos relacionados con los asentamientos humanos y del principio de congruencia entre los instrumentos de planeación territorial de los diferentes órdenes de gobierno?

Criterio de la Suprema Corte

Las facultades constitucionales establecidas en el artículo 115, fracción V, relativas a la planificación y ordenamiento territorial del municipio, están orientadas con base en los principios de congruencia y concurrencia. El legislador estatal está obligado a sujetarse a estos principios cuando expide las normas locales en materia de asentamientos humanos. En ese sentido, la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial es un parámetro de regularidad en donde se puede inferir que la Federación tiene a su cargo la formulación de los criterios, mecanismos, objetivos e indicadores para el desarrollo de los asentamientos humanos. Los gobiernos locales deben ajustar sus procesos de planeación o planificación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial. A partir de estos parámetros, los estados publican sus propios programas de desarrollo urbano, que constituyen normas técnicas cuyo fin es regular los usos, reservas y destinos del territorio para el mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población.

La Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial es un parámetro de regularidad en donde se puede inferir que la Federación tiene a su cargo la formulación de los criterios, mecanismos, objetivos e indicadores para el desarrollo de los asentamientos humanos. Los gobiernos locales deben ajustar sus procesos de planeación o planificación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial.

Justificación del criterio

La Segunda Sala, en diversos precedentes,¹⁵ ha determinado que conforme a lo previsto por la fracción V del artículo 115 constitucional, la materia de asentamientos humanos es concurrente y, en este contexto, los municipios deben tener una participación real y efectiva

¹⁵Véanse las controversias constitucionales 65/2013 y 94/2009, resueltas el 7 de febrero de 2014 y el 31 de marzo de 2011, respectivamente.

(pág. 20, párr. 1). Al ser una materia concurrente, los tres órdenes de gobierno deben intervenir en las cuestiones relacionadas con los asentamientos humanos, observando la distribución competencial que se hace en la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial (LGAHOT) y teniendo en cuenta los mandatos de optimización y elementos materiales que se establecen en la Constitución para informar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos en los gobiernos federal, estatal y municipal (pág. 20, párr. 3).

De las disposiciones constitucionales se puede inferir que las facultades en materia de asentamientos humanos están determinadas por las leyes federales y estatales, pero el municipio cuenta con un grado de autonomía para la zonificación y desarrollo de planes de desarrollo urbano. Esta autonomía debe ser real y efectiva respecto de la intervención de otros niveles de gobierno. Con todo, las facultades constitucionales para la formulación, aprobación y administración del desarrollo urbano —previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 constitucional— así como las de autorizar, controlar y vigilar los usos del suelo, no suponen una competencia exclusiva del municipio, sino una facultad concurrente donde deben participar las distintas escalas de gobierno (pág. 21, párrs. 2 y 3).

La Segunda Sala estimó que antes de la inscripción y el registro de un programa municipal de desarrollo urbano, éste debe ser dictaminado por el órgano estatal competente. Dicho dictamen es un medio para determinar la congruencia de los planes municipales en correspondencia con el marco jurídico estatal. Los dictámenes de congruencia deben exponer los motivos y razones que el gobierno estatal estime adecuados en caso de detectar inconsistencias en los instrumentos de ordenamiento territorial municipal, así como justificar clara y expresamente las recomendaciones pertinentes en caso de detectar inconsistencias. Sin llegar al extremo en donde el municipio quede a merced de la arbitrariedad estatal (pág. 22, párrs. 1, 2 y 3).

Por la complejidad propia de la materia de asentamientos humanos, las facultades constitucionales que prevé la fracción V del artículo 115 —reglamentadas por la LGAHOT— están orientadas por los *principios de congruencia y concurrencia*, que el legislador estatal está obligado a observar cuando expide las normas locales en materia de asentamientos humanos.

En ese sentido, la LGAHOT es un parámetro de regularidad a partir del cual puede inferirse que la Federación tiene a su cargo la formulación de los criterios, mecanismos, objetivos e indicadores para el desarrollo de los asentamientos humanos; mientras que los gobiernos locales deben ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento

El municipio cuenta con un grado de autonomía para la zonificación y desarrollo de planes de desarrollo urbano. Esta autonomía debe ser real y efectiva respecto de la intervención de otros niveles de gobierno.

Los dictámenes de congruencia deben exponer los motivos y razones que el gobierno estatal estime pertinentes en caso de detectar inconsistencias en los instrumentos de ordenamiento territorial municipal, así como justificar clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes en caso de detectar inconsistencias. Sin llegar al extremo en donde el Municipio quede a merced de la arbitrariedad estatal.

territorial. La calificación de congruencia por la autoridad estatal respecto a los programas de ordenamiento territorial municipal es necesaria respecto a los correlativos niveles federal y estatal para que exista una efectiva congruencia, coordinación y participación, para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos y el uso del territorio (pág. 22, párr.4; pág. 23, párr. 2; pág. 26, párrs. 1, 3 y 4; pág. 27, párrs. 1 y 2).

Por las razones anteriores, la Segunda Sala consideró que los argumentos del municipio eran válidos para determinar que existió una vulneración a sus facultades constitucionales. Lo anterior porque en este caso la autoridad estatal desconoció y se atribuyó facultades cuya competencia correspondía al municipio cuando soslayó y subordinó los instrumentos de colaboración y coordinación en materia de asentamientos humanos, como son los programas de desarrollo urbano (pág. 27, párr. 3 y 4).

Así, para la Sala, con la emisión del oficio impugnado se restringieron indebidamente las facultades de ordenamiento territorial del municipio, ya que la autoridad estatal no se apegó a las propias reglas estatales de evaluación y formación de programas de desarrollo urbano (pág. 28, párr. 2). La Corte encontró que la autoridad estatal no se apegó al plazo estipulado en el Reglamento de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo (arts. 4, 5 y 6) que le concede 45 días hábiles para emitir observaciones sobre los programas de desarrollo urbano municipales y su congruencia, por lo cual debió entenderse según las propias reglas estatales, que el Programa Municipal es congruente de manera tácita (pág. 29, párrs. 1 y 2).

La Segunda Sala determinó que interpretar en otro sentido vulneraría el principio de congruencia y las facultades previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución. No obstante, reiteró que, si bien la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional amplió la participación del municipio en el aspecto regional, dicho precepto no puede leerse en el sentido de que existan competencias exclusivamente municipales (pág. 34, párr. 3). Se reiteró en la sentencia que las facultades constitucionales en materia de asentamientos humanos son concurrentes y, por tanto, no le corresponden de manera exclusiva a cierto nivel de gobierno.

Es inconstitucional que el gobierno estatal restrinja la expedición de licencias y autorizaciones, especialmente porque se trata de actos que están vinculados con el ejercicio de facultades concurrentes.

Así, es inconstitucional en este caso que el gobierno estatal limite la expedición de licencias y autorizaciones municipales, especialmente cuando se trata de actos que están vinculados con el ejercicio de facultades concurrentes (pág. 35, párrs. 2, 3 y 4). La Segunda Sala resolvió declarar la invalidez del oficio que emitió el titular de la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo dirigido al municipio de Mineral de la Reforma (pág. 36, párr. 2).

Hechos del caso

En octubre de 2009 el presidente municipal de Santa Catarina, Nuevo León, presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional en contra de los poderes legislativos y ejecutivos locales por la expedición del Decreto a través del cual se publicó la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LDUENL).

En su demanda, el municipio argumentó que la expedición del Decreto que lo obligaba a reformar los reglamentos y programas municipales para ajustarlos a las nuevas disposiciones de la LDUENL violentaba el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución Federal sobre asentamientos humanos. De acuerdo con el municipio, el Decreto vulneraba los artículos 115, fracciones I, II, III, penúltimo párrafo y V, incisos a), b), c), d), e) y f); 73, fracción XXIX-C, y 133 de la Constitución Federal.

La Suprema Corte de Justicia admitió la demanda y determinó que el diseño constitucional sobre la regulación de los asentamientos humanos no podía entenderse de modo jerárquico, sino concurrente. Lo cual supone que los diferentes niveles de gobierno deben coordinarse para mejorar las condiciones de vida de la población en los contextos urbanos. Además, el Pleno de la Suprema Corte resolvió que a partir de los principios de congruencia, coordinación y ajuste es que deben aplicarse las facultades municipales sobre planeación. En este mismo sentido, el Pleno estimó que la regulación de la planeación territorial y urbana se articula de manera concurrente, por lo que se requiere de la coordinación de las instituciones entre diferentes niveles de gobierno. Así pues, el Pleno resolvió reconocer la validez de los diversos artículos impugnados del decreto de expedición.

Problema jurídico planteado

¿La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León invadió las facultades constitucionales municipales al obligar que los planes de desarrollo urbano sean congruentes con los emitidos en el nivel estatal?

Criterio de la Suprema Corte

Las facultades municipales sobre planificación de los asentamientos humanos, establecidas en el artículo 115 constitucional, no pueden ser entendidas como exclusivas, sino que deberán aplicarse en términos de las leyes federales y estatales que se relacionen con la planificación territorial y urbana. Estas facultades deben ser articuladas en los ámbitos federal y estatal por medio de los criterios de congruencia, coordinación y ajuste. Por lo

¹⁶ Voto concurrente. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Las autoridades estatales podrán dictaminar la congruencia de los programas y planes municipales, justificando claramente las incongruencias y recomendaciones que detecten, para evitar vulnerar la autonomía municipal.

que las autoridades estatales podrán dictaminar la congruencia de los programas y planes municipales; e identificar claramente las incongruencias que detecten, así como justificar sus recomendaciones para evitar vulnerar la autonomía municipal.

Justificación del criterio

La Suprema Corte estimó que a partir de la reforma de 6 de febrero de 1976 al artículo 73, fracción XXIX constitucional, en la cual se incluyó el inciso C, los asentamientos humanos se encuentran regulados de manera concurrente. Lo anterior implica que los tres niveles de gobierno intervienen coordinados por medio de una ley general y mandatos de optimización, establecidos por la propia Constitución, que sirven como guía a los órganos legislativos y administrativos de los distintos niveles de gobierno (pág. 41, párr. 3).

Del estudio de las facultades de planeación sobre el desarrollo de los asentamientos humanos, el Pleno consideró que el diseño constitucional sobre esta materia no funciona en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que, de manera autónoma, cada nivel de gobierno tiene autonomía para dictar las regulaciones sobre la planeación territorial. De tal manera que "entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá de planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior", lo que supone un sistema de coordinación y no de subordinación (pág. 46, párr. 2).

"Entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá de planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior", lo que supone un sistema de coordinación y no de subordinación.

En lo que respecta a la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, el Pleno recalcó que existen dos vías de regulación paralelas y complementarias: (i) la *normativa*, que establece relaciones jerárquicas de regulación, y (ii) la de *planeación* que se vincula con las acciones, planes y programas sobre el ordenamiento territorial, pero que requieren, como criterios de validez, la *congruencia, coordinación y ajuste* (pág. 46, párr. 3).

Así pues, el Pleno de la Corte consideró que la Constitución Federal establece en su artículo 115, fracción V, que las facultades municipales para los asentamientos humanos no son exclusivas, sino que se refieren a facultades que deberán aplicarse en términos de las leyes federales y estatales que se relacionen con la planificación urbana (pág. 47, párr. 3). Desde la reforma constitucional de febrero de 1976, no puede soslayarse la autonomía de los municipios frente a la planeación estatal: el municipio no puede ser un mero ejecutor de las disposiciones estatales o federales, sino que su intervención debe ser real y efectiva para el ordenamiento territorial. Puesto que la reforma constitucional marca una *tendencia interpretativa* de la facultad sobre planificación urbana para que los fines constitucionales sean realmente aplicados (pág. 49, párr. 2).

Bajo las consideraciones anteriores, la Corte estimó que el artículo 52 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LDUENL) era el punto central de la controversia

constitucional. Pues, en este artículo se establece el *principio de congruencia*, el cual señala que los planes de desarrollo urbano municipales deberán guardar relación con los lineamientos estatales y federales y que, en caso de incongruencias, la dependencia estatal podrá formular recomendaciones y emitir un *dictamen de congruencia* a efecto de condicionar la publicación e inscripción del programa en el Registro Público (pág. 56, párr. 3).

De acuerdo con el Pleno, el diseño de competencias sobre la regulación del desarrollo urbano se justifica con los fines que el Constituyente —en la reforma constitucional al artículo 115 de diciembre de 1999— pretendía que el municipio ampliara su intervención en la planeación de su desarrollo urbano, lo cual no significa que éste tenga una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de gobierno. Ya que la formulación, aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano, previstas en el inciso a) de la fracción V, del artículo 115 constitucional, deben entenderse en conjunto con los lineamientos federales y estatales (pág. 58, párr. 3).

Por otro lado, para el Pleno, la interpretación más adecuada de los alcances sobre planeación urbana no puede quedar sujeta a las decisiones de las autoridades estatales de desarrollo urbano. "La no arbitrariedad de las decisiones debe tener, entonces, su límite y control en el propio dictamen de congruencia." (Pág. 58, párr. 4). De tal manera que el dictamen de congruencia deberá contener las razones por las cuales la autoridad estatal decida expresar recomendaciones a los planes y programas presentados por los municipios, justificándolas claramente en caso de detectar incongruencias sobre los programas estatales o federales. Pues, la finalidad constitucional que persigue este diseño es alcanzar una planeación y crecimiento racional del desarrollo urbano. Por estos motivos, siempre que este dictamen cumpla con los requisitos normativos, no podrá entenderse como arbitrario el que la autoridad condicione su publicación e inscripción en el Registro Público y, por tanto, no puede considerarse que transgrede el artículo 115 constitucional (pág. 59, párr. 3).

"La no arbitrariedad de las decisiones debe tener, entonces, su límite y control en el propio dictamen de congruencia".

Siempre que este dictamen cumpla con los requisitos normativos, no podrá entenderse como arbitrario el que la autoridad condicione su publicación e inscripción en el Registro Público y, por tanto, no puede considerarse que transgrede el artículo 115 constitucional.

1.3 Derechos de propiedad, libertad de comercio y ordenamiento territorial en contextos urbanos

1.3.1 Función ecológica de la propiedad y ordenación territorial en áreas protegidas de competencia federal

SCJN, Primera Sala, Controversia Constitucional 212/2018, 29 de septiembre de 2021¹⁷

Hechos del caso

En noviembre de 2018 la síndico municipal del Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas, del estado de Quintana Roo, presentó una controversia constitucional en contra de la

¹⁷ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional de Área Naturales Protegidas (CONANP) y otras autoridades federales, reclamando la emisión del Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam (Programa de Manejo del APFF Yum Balam) al considerar que invadía la competencia exclusiva de los municipios para aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como elaborar y aplicar programas de ordenamiento ecológico, con base en lo dispuesto por los incisos a), d), f) y g) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el caso, declarando la validez del Programa de Manejo del APFF Yum Balam.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Cómo se define y cuál es el alcance de la función ecológica de la propiedad en relación con el mandato del Estado de conducir un proceso de desarrollo nacional sustentable, así como la conservación de los recursos naturales y las áreas naturales protegidas, conforme a lo previsto por los artículos 25 y 27, tercer párrafo, de la Constitución?

2. ¿Cómo se define y cuál es el alcance del principio *propter rem* en materia ambiental en relación con la función ecológica de la propiedad y la conservación de las áreas naturales protegidas, conforme a lo dispuesto por los artículos 4o., 25 y 27, tercer párrafo, constitucionales?

Criterios de la Suprema Corte

1. El mandato de sustentabilidad que rige el desarrollo nacional debe entenderse vinculado tanto a la función social, como ecológica de la propiedad, prevista en el artículo 27, tercer párrafo de la Constitución. Este artículo contiene un mandato para la conservación de los recursos naturales, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico, en el que precisamente descansa la función ecológica de la propiedad, como una de las características de la propiedad nacional.

La función ecológica de la propiedad impone las obligaciones de mantener las funciones ecológicas esenciales asociadas a los recursos naturales y de abstenerse a realizar actividades que puedan perjudicar tales funciones; también implica conservar la diversidad biológica; llevar a cabo la utilización sostenible de sus componentes; y garantizar la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización. La función ecológica trasciende a cualquier uso que se le pueda dar a la propiedad. Así, los deberes de conservación y restauración de la diversidad biológica son obligatorios para los propietarios, ocupantes y usuarios del sitio.

La interpretación constitucional de la función ecológica de la propiedad también debe entenderse reforzada por el artículo 4o. constitucional, en el cual se establece que el daño o el deterioro ambiental son causa de responsabilidad para quién lo provoque.

2. El principio *propter rem* en materia ambiental instruye que, derivado de 'la cosa' (en este caso, la naturaleza), existe un deber de diligencia (*due diligence*) en relación con la protección ambiental que tiene el propietario, ocupante o usuario respecto de la propiedad y se transmite *ad infinitum* sin que sea necesaria una aceptación tácita o expresa. Así, la responsabilidad ambiental respecto de la propiedad es ambulatoria o inherente a la cosa, a la naturaleza, trasladándose de propietario en propietario, o bien, de usuario en usuario.

Los propietarios, ocupantes o usuarios de los predios ubicados en áreas de conservación de la biodiversidad, por virtud del principio de *propter rem*, heredan o adquieren la responsabilidad ambiental de que el uso de la propiedad en estos sitios está delimitado a la función ecológica de la misma, esto en términos de los artículos 4, 25 y 27 constitucionales. La responsabilidad *propter rem* en áreas de conservación de la biodiversidad implica que el uso de estos predios habrá de ser siempre en función de los servicios ecológicos en beneficio público y de equidad intergeneracional.

En las áreas naturales protegidas reguladas por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los propietarios, ocupantes y usuarios de las tierras, aguas y bosques comprendidas dentro de éstas —sin importar la forma en que se ocupe o habite el área de protección—, no solo se encuentran sujetos a las modalidades de la Ley General en cuestión, los decretos que constituyan estas áreas, así como a los programas de manejo y de ordenamiento territorial, sino que además tienen una responsabilidad ambiental generalizada de proteger los servicios ambientales y los ecosistemas del sitio.

Justificación de los criterios

1. La Primera Sala estableció un marco conceptual para abordar el estudio del ejercicio de competencias en materia de protección al medio ambiente y diversas atribuciones de uso de suelo, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, así como cualquier otra que incida en la protección del medio ambiente, atendiendo a las obligaciones constitucionales y convencionales en materia ambiental a cargo del Estado mexicano (párr. 85). La sentencia adopta así un enfoque de desarrollo sustentable conforme al cual la protección de la biodiversidad debe ser conforme al principio de transversalidad, que se fundamenta en el artículo 25 constitucional (párr. 86).

Para la Corte, "[e]l mandato de sustentabilidad que rige el desarrollo nacional debe entenderse vinculado a la función, no sólo social, sino también a la ecológica de la propiedad

"Los propietarios, ocupantes o usuarios de los predios ubicados en áreas de conservación de la biodiversidad, por virtud del principio de *propter rem*, heredan o adquieren la responsabilidad ambiental de que el uso de la propiedad en estos sitios está delimitado a la *función ecológica* de la misma, esto en términos de los artículos 4, 25 y 27 constitucionales".

prevista en el artículo 27 constitucional; en efecto, este precepto —en su tercer párrafo— prevé el derecho de la Nación, en todo tiempo, de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación *cuidando su conservación.*" (Párr. 87). (Énfasis en el original).

"El tercer párrafo del artículo 27 constitucional especifica que *se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques... así como para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.*" (Párr. 88). (Énfasis en el original).

En el "mandato constitucional de conservación de los recursos naturales y restauración del equilibrio ecológico descansa precisamente la *función ecológica de la propiedad* como una de las características de la propiedad nacional".

"Esta Primera Sala resalta que en este mandato constitucional de conservación de los recursos naturales y restauración del equilibrio ecológico descansa precisamente la *función ecológica de la propiedad* como una de las características de la propiedad nacional." (Párr. 89). (Énfasis en el original).

La función ecológica de la propiedad trasciende a cualquier uso que se le pueda dar a la propiedad y los deberes de conservación y restauración que implica son obligatorios para los propietarios, ocupantes y usuarios del sitio.

"La *función ecológica de la propiedad* se refiere al deber de mantener las funciones ecológicas esenciales asociadas a los recursos naturales y a abstenerse de realizar actividades que puedan perjudicar tales funciones; implica conservar la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización. La función ecológica de la propiedad trasciende a cualquier uso que se le pueda dar a la propiedad y los deberes de conservación y restauración que implica son obligatorios para los propietarios, ocupantes y usuarios del sitio." (Párr. 90). (Énfasis en el original).

"La función ecológica de la propiedad en el texto constitucional también debe entenderse reforzada por el artículo 4o. constitucional que determina que el daño o el deterioro ambiental son causa de responsabilidad para quién lo provoque, estableciéndose así un régimen de protección en torno al medio ambiente como un bien jurídico protegido a nivel constitucional." (Párr. 91).

2. La Primera Sala desarrolló el principio *propter rem* en relación con el reconocimiento previo de la función ecológica de la propiedad que puede derivarse de los artículos 4o., 25 y 27 constitucionales, estableciendo que "el principio *propter rem* en materia ambiental instruye que, derivado de "la cosa" —la naturaleza— existe un deber de diligencia (*due diligence*) en relación con la protección ambiental que tiene el propietario, ocupante o usuario respecto de la propiedad y se transmite *ad infinitum* sin que sea necesaria una aceptación tácita o expresa; la *responsabilidad ambiental* respecto de la propiedad es en este sentido ambulatoria o inherente a la cosa, a la naturaleza, trasladándose de propietario en propietario, o bien, de usuario en usuario." (Párr. 146). (Énfasis en el original).

"La responsabilidad ambiental *propter rem* tiene implicaciones muy específicas por lo que hace a las áreas de conservación de la biodiversidad; los propietarios, ocupantes o usuarios de los predios que las conforman tienen una responsabilidad ambiental definida por el régimen de protección y conservación específico que regula estos sitios." (Párr. 147).

"Esto es, los propietarios, ocupantes o usuarios de los predios ubicados en áreas de conservación de la biodiversidad, por virtud del principio de *propter rem*, heredan o adquieren la responsabilidad ambiental de que el uso de la propiedad en estos sitios está delimitado a la *función ecológica* de la misma, esto en términos de los artículos 4, 25 y 27 constitucionales. La responsabilidad *propter rem* en áreas de conservación de la biodiversidad implica que el uso de estos predios habrá de ser *siempre* en función de los servicios ecológicos en beneficio público y de equidad intergeneracional." (Párr. 148). (Énfasis en el original).

La responsabilidad *propter rem* en áreas de conservación de la biodiversidad implica que el uso de estos predios habrá de ser *siempre* en función de los servicios ecológicos en beneficio público y de equidad intergeneracional.

Para la Suprema Corte "las áreas de protección de la biodiversidad son instrumentos de política ambiental mediante los cuales el Estado mexicano contribuye al cumplimiento de los principios fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte [...]" (párr. 162), incluyendo la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático y el Acuerdo de París.

Asimismo, "atendiendo al mandato de conservación y equilibrio ecológico previsto en los artículos 4, 25 y 27 constitucionales [...] de conformidad con el principio *propter rem*, los regímenes jurídicos de protección de la biodiversidad deben regirse, siempre, por la función ecológica de la propiedad de estas áreas." (Párr. 172). (Énfasis en el original). En cuanto a las áreas naturales protegidas en México, para la Suprema Corte encuentran su fundamento constitucional en el tercer párrafo del artículo 27.

Atendiendo al mandato de conservación y equilibrio ecológico previsto en los artículos 4, 25 y 27 constitucionales, de conformidad con el principio *propter rem*, los regímenes jurídicos de protección de la biodiversidad deben regirse, siempre, por la función ecológica de la propiedad de estas áreas.

Así, "[r]esulta particularmente relevante reiterar que, atendiendo a la *función ecológica de la propiedad*, para la regulación de las ANP, en este mismo apartado constitucional, se establece la atribución específica de dictar las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y, sobre todo, para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad." (Párr. 179).

"Dicho precepto, en particular su segundo párrafo, ha de interpretarse de conformidad con el principio *propter rem*, entendiéndose que los propietarios, ocupantes y usuarios de las tierras, aguas y bosques comprendidas en un ANP están sujetos a las modalidades de la Ley General en cuestión, los decretos que constituyan estas áreas, así como a los programas de manejo y de ordenamiento territorial que correspondan. Como se refirió supra, sin importar la forma en que se ocupe o habite el área de protección, existe una responsabilidad ambiental generalizada de proteger los servicios ambientales y los ecosistemas del sitio." (Párr. 181).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 5838/2014, 22 de abril de 2015¹⁸

Hechos del caso

Una persona moral propietaria de un inmueble en la Ciudad de México solicitó a la delegación correspondiente una autorización para construir una obra nueva de oficinas y comercio, solicitando más tarde su modificación. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) emitió la modificación al dictamen de estudio de impacto urbano y, entre otras cosas, estableció que la empresa constructora debería tramitar y formalizar la transmisión, a título gratuito, del dominio del 10% del área total del predio, como lo prevén los artículos 64 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) y 74 de su reglamento.

En desacuerdo con esa determinación, la empresa promovió un juicio de nulidad, del que correspondió conocer a la Quinta Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el cual se declaró la nulidad de la resolución de la SEDUVI por no encontrarse debidamente fundada y motivada. La autoridad y la empresa constructora presentaron recursos de apelación y la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal emitió un fallo en el que reconoció la validez de la resolución de la SEDUVI.

La empresa constructora reclamó esta decisión en un amparo directo que le fue concedido parcialmente. En su análisis sobre la constitucionalidad de los artículos reclamados de la LDUDF y su reglamento, el tribunal colegiado determinó que las donaciones previstas del 10% de la superficie total del predio debían considerarse como una modalidad a la propiedad, debiendo destinarse a la conformación de una reserva territorial, lo cual es acorde con los objetivos del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución. Frente a esta decisión la empresa constructora promovió un recurso de revisión.

La Segunda Sala conoció el asunto y resolvió que la modalidad a la propiedad que impone la donación del 10% del área total de la propiedad donde se construya, cuando supere los cinco mil metros cuadrados, es válida y se justifica en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

¹⁸ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro José Fernando González Salas.

Problema jurídico planteado

¿La donación a título gratuito del 10% de la superficie total de un predio que será desarrollado, para destinarse a la conformación de una reserva territorial, como lo prescriben los artículos 64, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y 74 de su reglamento, es contraria o transgresora del artículo 27 constitucional, por atentar indebidamente contra el derecho a la propiedad privada?

Criterio de la Suprema Corte

En el derecho a la propiedad privada subyace la noción de propiedad originaria establecida en el artículo 27 constitucional. La cual reconoce que el dominio del territorio mexicano es innato a la nación y la institución de la propiedad privada, aun cuando se reconoce como derecho fundamental, está delimitada a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales. De tal manera que las limitaciones, modalidades o restricciones que se hagan a la propiedad privada estarán justificadas sólo si tienen la finalidad de garantizar la función social de la propiedad y el interés público. De acuerdo con la interpretación de la Suprema Corte, el párrafo segundo del artículo 27 constitucional faculta al Estado para imponer modalidades a la propiedad cuando medie el interés público. El texto constitucional privilegia el interés colectivo sobre el privado. Razón por la cual, la determinación de modalidades a la propiedad privada para alcanzar un desarrollo urbano integral, está justificada y no es desproporcional, siempre y cuando se oriente por medio de los principios generales de la política urbana, que procuren el beneficio social con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y lograr el desarrollo equilibrado del país, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

La determinación de modalidades a la propiedad privada, para alcanzar un desarrollo urbano integral, está justificada y no es desproporcional, siempre y cuando se oriente por medio de los principios generales de la política urbana, que procuren mejorar el beneficio social con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y lograr el desarrollo equilibrado del país, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Justificación del criterio

En los agravios del recurso de revisión, la empresa afectada argumentó que transmitir gratuitamente el dominio del 10% de su predio en casos de construcciones que superen los cinco mil metros cuadrados —como lo prescriben los artículos correspondientes de la LDUDF¹⁹ y su reglamento— extingue de manera total los atributos de la propiedad e

¹⁹ "Artículo 64. Quienes lleven a cabo construcciones que requieran dictamen de impacto urbano, deberán considerar acciones para la captación de agua de lluvia y se sujetarán a las siguientes disposiciones, así como a las que establezca el Reglamento de esta Ley: [...]

III. Transmitir a título gratuito al Distrito Federal, el dominio del porcentaje de la superficie total del terreno, que señale el Reglamento de esta Ley.

Cuando el terreno que deba transmitir no sea de utilidad a juicio de la autoridad competente, quien realice el aprovechamiento urbano de que se trate, asumirá alguna de las siguientes obligaciones, atendiendo a lo que disponga la Secretaría:

a) Entregar una superficie de igual valor a aquel que debería transmitir, donde la autoridad le indique;
b) Realizar obras de infraestructura o equipamiento urbano, por el mismo valor, donde la autoridad le indique; y

implica una privación de ésta sin que medie causa de utilidad pública o indemnización alguna. Se sostuvo en el recurso que lo anterior es una especie de expropiación contraria a la Constitución (pág. 10, párrs. 3, 4 y 5).

La Segunda Sala estimó que los argumentos de la empresa no eran suficientes para declarar la inconstitucionalidad de los artículos reclamados de la LDUDF y su reglamento. Para la Corte, la relación jurídica que constituye el derecho de propiedad privada se encuentra determinada por la noción de propiedad originaria, establecida en el artículo 27 constitucional, en la cual se reconoce que el dominio del territorio mexicano es innato a la Nación. De acuerdo con la Sala, la institución de la propiedad privada, aun cuando se reconoce como derecho fundamental, puede ser delimitada a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales (pág. 13, párr. 2).

La institución de la propiedad privada, aun cuando se reconoce como derecho fundamental, puede ser delimitada a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales.

La Suprema Corte determinó que las limitaciones a los derechos fundamentales sólo pueden provenir de la Constitución y estableció que, si bien el legislador está facultado para imponer modalidades, sólo puede hacerlo sin que afecte la esencia del derecho ni se impida su ejercicio. En este caso, la restricción del derecho de propiedad encuentra como limitación justificada la función social de la propiedad, establecida en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal. Así, la limitación sobre el derecho a la propiedad privada no es desproporcional a los mandatos constitucionales, ya que está encaminada a cumplir con la exigencia de función social e interés público. En otras palabras, el texto constitucional privilegia el interés colectivo sobre el privado al delimitar las facultades individuales constitucionalmente reconocidas (pág. 14, párrs. 2 y 3).

La limitación sobre el derecho a la propiedad privada no es desproporcional a los mandatos constitucionales, pues la limitación está encaminada a cumplir con la exigencia de función social e interés público.

La Segunda Sala consideró que el caso más común para limitar el derecho de propiedad es la expropiación, pero señaló que en este caso no se está en presencia de un caso de expropiación, sino de una modalidad al derecho de propiedad, válidamente regulada por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (pág. 21, párr. 2).

La Corte interpretó el enunciado normativo de los artículos que se reclamaron de manera integral y determinó que el objetivo de prescribir la donación del 10% de aquellas obras que requieran un dictamen de impacto urbano y, además, cuya superficie de terreno sea superior a cinco mil metros cuadrados, es aumentar la reserva patrimonial para el desarrollo urbano de la ciudad para gestionar o controlar el crecimiento urbano de la Ciudad de México. Para la Sala, dicho precepto no debe entenderse como un enunciado arbitrario, pues, está orientado a cumplir con el desarrollo sustentable y la función social del suelo urbano.

c) Enterar a la Tesorería del Distrito Federal, el pago sustitutivo en efectivo, equivalente al valor comercial del terreno que debería transmitir, considerando éste a valores finales. La autoridad competente determinará la ubicación de los terrenos que se le transmitan, mismos que se destinarán a la reserva patrimonial para el desarrollo urbano del Distrito Federal."

Es importante considerar que entre los principios generales que orientan la política urbana y la protección de los derechos territoriales de los habitantes de la ciudad, y en beneficio de las generaciones futuras de la ciudad se encuentran los siguientes (pág. 16, párr. 3):

- (i) Planear el desarrollo urbano para garantizar la sustentabilidad de la ciudad y los derechos de los habitantes al suelo urbano, la vivienda, la calidad de vida, el transporte, los servicios públicos de calidad, al esparcimiento, la diversidad cultural y la imagen urbana de calidad.
- (ii) Privilegiar la función del desarrollo sustentable de la propiedad del suelo respecto de los poseedores y propietarios individuales de la ciudad.
- (iii) Alentar la participación de los distintos sectores sociales y gubernamentales para un reordenamiento urbano controlado y la preservación de la imagen urbana.
- (iv) Sustentar y apoyar las acciones que realice la ciudadanía, sea individual o colectivamente, se gestione con representatividad.
- (v) Actualizar el sistema de planificación urbana que se adapte a la movilidad de la población y necesidades de desarrollo de las diferentes zonas de la Ciudad;
- (vi) Limitar la existencia de zonas unifuncionales, a través de fomento de establecimiento de la diversidad de usos de suelo, de tal manera que se optimice el aprovechamiento de servicios públicos y los beneficios que la ciudad ofrece.
- (vii) Planear el desarrollo urbano, considerando la instalación de ahorro de energía y uso de energías renovables.
- (viii) Otorgar mayor certidumbre jurídica en la regularización de la propiedad inmobiliaria.
- (ix) Establecer sistemas de tributación que permitan la aplicación, en acciones de desarrollo urbano, de recursos recaudados por los actos realizados en materia de asentamientos humanos.
- (x) Fomentar el desarrollo de la industria sustentable, por medio de beneficios fiscales y la facilitación de medidas administrativas (págs. 17 y 18).

La Corte sostuvo que los anteriores principios son un marco de referencia para las autoridades administrativas de la Ciudad de México al momento de aplicar políticas urbanas

y que debe de observarse la complejidad de las regulaciones urbanas integralmente respecto del ordenamiento jurídico. En el caso concreto, la obligación a transmitir a título gratuito al Distrito Federal (hoy Ciudad de México), el dominio del 10% está destinado a aumentar la reserva territorial y la generación de infraestructura urbana eficiente y sustentable y un aprovechamiento racional de los recursos naturales y urbanos (pág. 20, párrs. 2 y 3). Dicha transmisión no es una especie de expropiación, sino una modalidad a la propiedad justificada por la función social. La cual busca que la urbe cuente con el suelo necesario para satisfacer sus necesidades y contribuya al ordenamiento de los procesos territoriales (pág. 21, párr. 2).

Se pueden dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de las tierras, aguas, bosques, entre otras, a efecto de ejecutar obras públicas o regular los centros de población.

Para la Segunda Sala resulta claro que los preceptos impugnados no son contrarios al párrafo segundo del artículo 27 constitucional, cuando limitan y transforman los atributos del propietario en aras de beneficiar al interés general. Razón por la cual se pueden dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de las tierras, aguas, bosques, entre otras, a efecto de ejecutar obras públicas o regular los centros de población (pág. 22, párr. 3 y pág. 23, párrs. 1 y 2).

La Segunda Sala determinó que es constitucional la limitación al derecho de propiedad privada que impone la Ley del Desarrollo Urbano de la Ciudad de México. Pues, esta norma va dirigida a todos aquellos que se ubiquen en el supuesto de construir un conjunto habitacional, de oficinas y comercio, o de cualquier otro uso en una superficie de terreno mayor a cinco mil metros cuadrados (pág. 24, párr. 3). Al respecto, la Sala detalló que esta regla jurídica no puede individualizar ni especificar —puesto que es una norma de carácter general—, sino que únicamente debe introducir un cambio general y permanente en el sistema de propiedad. Por lo que debe considerarse que esta modalidad es proporcional a los valores constitucionales, ya que está destinada a aumentar la reserva territorial de la ciudad, de conformidad con los objetivos dispuestos en el segundo y tercer párrafo del artículo 27 constitucional respecto al mantenimiento del interés público. Además, la Sala detalló que dicho precepto está orientado a mejorar el beneficio social con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y lograr el desarrollo equilibrado del país, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, en este caso, de la Ciudad de México (pág. 25, párrs. 2 y 3).

Así pues, la Suprema Corte resolvió que esta restricción a la propiedad resultaba ser un medio adecuado para la planeación y regulación del ordenamiento territorial, ya que está orientada a la generación de infraestructura urbana eficiente y sustentable; a la protección del medio ambiente; al aprovechamiento racional de los recursos naturales —como el suelo urbano, rural o de conservación—; y, la creación de áreas sostenibles para el uso urbano. Pues, esta reserva territorial contribuye especialmente a la integración de superficie

destinada a otros usos (como la vivienda), en congruencia con los Programas de Desarrollo Urbano (pág. 26, párrs. 2 y 3). Para la Corte esta regla jurídica no constituye una expropiación, sino de una modalidad a la propiedad, que encuentra su justificación en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, puesto que no deriva de una imposición estatal sobre un bien determinado, sino de una modificación a los atributos originales de la propiedad. Lo anterior es así porque, el beneficio que obtienen los propietarios por la construcción de una obra nueva supone la modificación del ambiente urbano, que requiere de un dictamen que verifique la situación y, en su caso, donación a título gratuito del 10% del terreno —mayor a cinco mil metros cuadrados— para beneficio de los habitantes de la ciudad (pág. 27, párr. 1).

El beneficio que obtienen los propietarios por la construcción de una obra nueva supone la modificación del ambiente urbano, que requiere de un dictamen que verifique la situación y, en su caso, donación a título gratuito del 10% del terreno —mayor a cinco mil metros cuadrados— para beneficio de los habitantes de la ciudad.

1.3.3 Planificación y ordenamiento territorial en función de los principios de igualdad, libertad de comercio y libre concurrencia económica

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 14/2011, 24 de junio de 2013²⁰

Hechos del caso

En junio de 2011, la Procuradora General de la República promovió una acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la declaración de invalidez del Decreto por el que se adiciona la Norma 29, "Mejoramiento a las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público".

La Procuradora argumentó que esa norma imponía un trato desigual a personas y empresas que se ubican en una misma situación jurídico-económica, pues limita la ubicación territorial de los establecimientos mercantiles, tales como tiendas de autoservicio, supermercados o tiendas de conveniencia. También mencionó que se rompía el principio de igualdad, ya que dicho principio debe interpretarse como una exigencia de razonabilidad en la diferencia de trato y como un criterio básico para la regulación y ordenamiento territorial. Sostuvo que la norma que impugnaba no tenía una base objetiva y razonable que justificara el trato desigual, porque obligaba a que el establecimiento de giros de autoservicio y similares se ubicaran en predios cuya zonificación secundaria sea habitacional mixta o estén localizados enfrente de vías públicas, quedando exentos de esta aplicación los establecimientos mercantiles que tengan uso de suelo de tiendas de abarrotes o misceláneas. Desde su punto de vista, esto constituía una distinción en la ley, sin una base objetiva y razonable que ameritara la imposición de dicha diferencia.

²⁰ Los diversos votos sobre esta sentencia pueden ser consultados en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129579>. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

En síntesis, la Procuradora denunció que la norma violentaba los principios constitucionales de igualdad, libertad de comercio y libre concurrencia económica.

La Suprema Corte admitió la acción de inconstitucionalidad y declaró la invalidez de la Norma 29, porque al restringir la instalación de nuevos establecimientos mercantiles que utilicen el sistema de autoservicio, inhibía el proceso de competencia y libre concurrencia en la comercialización de productos de la canasta básica, se causaba una transgresión constitucional al derecho a la competencia y concurrencia, tanto de consumidores como de comerciantes.

Problema jurídico planteado

¿Es inconstitucional la Norma 29 de Mejoramiento a las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público, que modifica los programas delegaciones y parciales de desarrollo urbano del entonces Distrito Federal, al prescribir restricciones sobre el establecimiento de giros mercantiles, en predios cuya zonificación secundaria sea habitacional-mixta o con frente a vías públicas?

Criterio de la Suprema Corte

La regulación territorial que se implanta por medio de los programas de desarrollo urbano no puede contener restricciones contrarias a las disposiciones constitucionales. La comercialización de los productos de primera necesidad está protegida en el marco del artículo 28 constitucional. Los consumidores tienen el derecho de acceder a la más amplia oferta de dichos productos para determinar cuáles son los que por su precio, calidad y condiciones de acceso, así como la ubicación geográfica del proveedor, les resulte más conveniente. Las limitaciones que se imponen a los programas de desarrollo urbano al restringir la apertura de sistemas de autoservicio a zonas con uso habitacional mixto o en predios con frente a vías públicas, inhibe la concurrencia y competencia económica protegida por el artículo 28 constitucional. Las restricciones que imponen las normas de desarrollo urbano no están justificadas cuando restringen los mandatos constitucionales, especialmente porque resultan nocivas para el interés público y el bienestar de los consumidores, ya que crean ventajas exclusivas a favor de los establecimientos donde se permite la venta de productos de la canasta básica.

La restricción de la zona de uso de suelo a los establecimientos mercantiles de autoservicio para la venta de productos de la canasta básica resulta nociva para el interés público y el bienestar de los consumidores, al crear ventajas exclusivas a favor de los establecimientos donde se permite la venta de productos de la canasta básica.

Justificación del criterio

El Pleno de la Suprema Corte determinó que la Norma 29: "Mejoramiento a las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público" a través de la cual se modifican los programas delegaciones y parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) es un acto formalmente legislativo, porque tiene las características de una

norma general (generalidad, abstracción y obligatoriedad) y va dirigido a un número indeterminado de personas, en este caso a empresas, negocios y unidades económicas cuyo giro es tiendas de autoservicio, de conveniencia, supermercado y minisúper (pág. 29, párr. 2). Lo que prescribe es una restricción sobre el establecimiento de giros mercantiles en zonas urbanas cuyo uso de suelo es mixto.

El decreto modifica así los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano mediante la adición de nuevas disposiciones generales y abstractas, que rigen para todas aquellas personas que en un futuro decidan establecer negocios mercantiles. El Pleno de la Suprema Corte consideró que lo anterior se traduce en una restricción a los futuros establecimientos mercantiles, tales como tiendas de autoservicio, supermercados, minisúper o tiendas de conveniencia, así como para la apertura de nuevas sucursales en aquellas zonas en donde la zonificación secundaria sea Habitacional Mixto (HM), o en predios con frente a vías públicas en donde resulte aplicable alguna "norma de ordenación sobre vialidad" contenida en el programa delegacional de desarrollo urbano aplicable (pág. 31, párrs. 1, 2 y 3).

El Pleno sostuvo que la competencia económica está enmarcada por el artículo 28 constitucional, que siempre ha estado orientado a la prohibición de los monopolios y toda práctica que impida la libre concurrencia o competencia en el mercado. El artículo 28 constitucional debe ser considerado un mecanismo alternativo de protección de la libertad individual respecto del comercio, trabajo y contratación, además de la protección que prescribe del núcleo social y del interés general (pág. 66, párr. 4). En este sentido, de la Constitución se infieren dos grandes criterios: por un lado, la defensa de intereses individuales y, por otro, el bienestar social (pág. 68, párr. 3).

La Corte, siguiendo criterios jurisprudenciales anteriores, consideró que las disposiciones normativas que fijaran la "distancia" o "ubicación adecuada" de nuevos establecimientos, dentro una determinada zona geográfica, eran contrarias al artículo 28 constitucional por impedir el beneficio social de la libre concurrencia o competencia económica (pág. 74, párr. 2).

Adicionalmente, el Pleno señaló que, si bien la reforma de 1983 al artículo 28 constitucional generó una mayor amplitud en materia económica, mantuvo la restricción sobre los monopolios y las prácticas monopólicas, prohibiendo toda práctica anticompetitiva que inhiba la libre concurrencia o competencia por los daños que puede causar tanto a los intereses privados, como al interés de la colectividad en general. De esa forma, dicho precepto constitucional establece un principio que orienta a la legislación secundaria en la búsqueda del desarrollo económico integral de la Nación, y forma parte del marco referencial al que debe acudir toda autoridad en la toma de decisiones en materia económica (pág. 77, párrs. 2 y 3).

Las disposiciones normativas que fijan la "distancia" o "ubicación adecuada" de nuevos establecimientos, dentro una determinada zona geográfica, son contrarias al artículo 28 constitucional por impedir el beneficio social de la libre concurrencia o competencia económica, que es un valor constitucional.

La Norma 29, al restringir la instalación de nuevos establecimientos mercantiles que utilicen el sistema de autoservicio, inhibe el proceso de competencia y libre concurrencia en la comercialización de productos de la canasta básica.

En este caso, la Norma 29, al restringir la instalación de nuevos establecimientos mercantiles que utilicen el sistema de autoservicio, inhibe el proceso de competencia y libre concurrencia en la comercialización de productos de la canasta básica (pág. 84, párr. 3). Aunque la misma regla excluye a las tiendas de abarrotes y misceláneas que se dediquen a la venta de artículos de la canasta básica, esta situación de exclusión y permisión de tipo geográfico, para determinados agentes económicos de mercado de productos de primera necesidad en ciertas áreas, inhibe la libre concurrencia y competencia (pág. 85, párrs. 1, 2 y 3).

El Pleno de la Corte determinó que la regulación y el ordenamiento territorial que la Norma 29 imponían resultaban desproporcionales a la luz de los valores constitucionales mencionados. Esto es así porque la comercialización de los productos de primera necesidad está protegida por la Constitución y porque los consumidores tienen el derecho de acceder a la más amplia oferta de dichos productos para determinar cuáles son los que por su precio, calidad y condiciones de acceso, como la ubicación geográfica del proveedor, le resulte más conveniente (pág. 86, párrs. 3 y 4).

1.4 Legitimación procesal activa para la defensa de derechos ambientales y territoriales en contextos urbanos

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 1498/2018, 3 de octubre de 2018²¹

Hechos del caso

El Subprocurador de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) promovió una acción pública ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), tanto a nombre de la PAOT, como en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México, en defensa de su derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y un ordenamiento territorial adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. En la acción se reclamaron diversos actos y procedimientos relacionados con la zonificación, el uso de suelo, la aprobación de impacto urbano y la construcción de obras en la actual alcaldía Álvaro Obregón.

El TCA admitió a trámite el escrito del Subprocurador y tuvo como terceras interesadas a diversas empresas financieras y personas morales. En la sentencia definitiva se reconoció la validez de los actos impugnados. El Subprocurador y las autoridades demandadas interpusieron recursos de apelación en contra de esa decisión. La Sala Superior del TCA

²¹ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

conoció y sobreseyó el juicio. El Subprocurador promovió entonces, otra vez a nombre de la PAOT y en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México, un amparo directo que se sobreseyó por el tribunal colegiado. En contra de esta resolución, promovió un recurso de revisión que se remitió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Corte determinó que la interpretación realizada por el tribunal colegiado no fue adecuada por ser restrictiva del acceso a la justicia social y ambiental.

Problema jurídico planteado

¿Es procedente el juicio de amparo directo que promovió el Subprocurador de Asuntos Jurídicos de la PAOT a nombre de esa institución y en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México, en defensa de su derecho a un medio ambiente sano y a un ordenamiento territorial adecuado para su desarrollo, salud y bienestar?

Criterio de la Suprema Corte

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial está legalmente facultada para representar el interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México —sea una persona física o una colectividad de personas—, con el objeto de defender los actos, hechos u omisiones que impliquen o puedan implicar violaciones, incumplimientos o faltas de aplicaciones de las disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial. Esta facultad de representación se extiende al juicio amparo cuando la sentencia sea desfavorable a sus representados, en tanto que no existe otro medio de impugnación. Una interpretación contraria sería dejar en estado de indefensión a los habitantes de la Ciudad de México.

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial está legalmente facultada para representar el interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México —sea una persona física o una colectividad de personas—, con el objeto de defender los actos, hechos u omisiones que impliquen o puedan implicar violaciones, incumplimientos o faltas de aplicaciones de las disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial.

Justificación del criterio

La Suprema Corte estimó que el asunto representaba relevancia y trascendencia por estar relacionado con una interpretación sobre la legitimación procesal para hacer valer el acceso a la justicia ambiental y social en la Ciudad de México (pág. 10, párr. 4).

La Segunda Sala valoró que en el artículo 7 de la Ley de Amparo se prevé la posibilidad de que las personas morales públicas puedan solicitar un amparo cuando la norma general, el acto o la omisión reclamados afecten su patrimonio; lo cual significa que la persona moral pública se encuentra en un plano de igualdad respecto a los particulares. Sobre esto, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha sostenido que las personas morales de carácter público pueden actuar con un doble carácter: (i) como entes dotados de poder público, en un plano de supra a subordinación y (ii) como personas morales de derecho privado. En el primer caso, actúan como entes de autoridad, en el segundo, se relacionan del mismo modo que cualquier individuo. Este último supuesto implica que las personas

morales públicas, por regla general, en asuntos del orden civil quedan en la misma situación que el particular y actúan como personas de derecho privado (pág. 19, párrs. 2 y 3).

En ese sentido es que la Ley de Amparo autoriza a las personas morales públicas que puedan acudir al juicio de amparo, siempre y cuando su patrimonio se vea afectado. El juicio de amparo, en principio, está previsto para gobernados y procede a petición de una parte agraviada, lo que necesariamente implica que se tenga que acreditar la violación de algún derecho fundamental por un acto de autoridad (pág. 20, párrs. 2 y 3).

En este caso, la PAOT acudió al TCA en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México para reclamar diversos actos que permitirían la construcción de obras en la alcaldía Álvaro Obregón, incluyendo las medidas de zonificación e impacto ambiental y urbano. La PAOT fundamentó su acción en el artículo 5, fracción XX, de la Ley Orgánica de la PAOT, la cual faculta a la Procuraduría para comparecer ante los tribunales administrativos locales con el objetivo de representar el interés legítimo de las personas que resulten —o puedan resultar— afectadas por las violaciones, incumplimientos o falta de aplicación de las disposiciones ambientales o del ordenamiento territorial (pág. 21, párrs. 1 y 4).

La Suprema Corte encontró que la PAOT no actuó bajo ninguno de los supuestos comunes de las personas morales públicas —es decir, como autoridad o como persona moral de derecho privado—, sino que promovió una acción pública en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México. Para resolver sobre la cuestión planteada, la Corte consideró que era necesario estudiar el carácter con el cual intervino la PAOT —sea una legitimación procesal activa o una representación jurídica— para poder presentarse en el juicio en la primera instancia y, por ende, determinar si tiene legitimación para promover un juicio de amparo directo y combatir la sentencia del TCA (pág. 22, párrs. 1 y 3).

La Segunda Sala explicó que la legitimación procesal activa es la potestad legal para acudir a un órgano jurisdiccional con la intención de iniciar la defensa de un derecho que se cuestionará; porque quien interpone la acción se ostenta como titular de un derecho; o también, porque cuenta con la representación legal del titular del derecho (pág. 22, párr. 4). Por otro lado, la representación jurídica supone actuar a nombre de una persona, sea porque lo establece la ley o por contrato; de tal manera que se subsana la capacidad de defensa del titular del derecho o que el titular delega voluntariamente esta facultad (pág. 23, párr. 3).

Específicamente en el caso, tanto el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, como el artículo 5 de la Ley de Amparo establecen que el quejoso es aquella persona que

declara ser titular de un derecho subjetivo afectado de manera personal y directa. El artículo 6 de la Ley de Amparo dispone que la persona afectada puede defender su derecho por sí mismo, por su representante legal o apoderado, o por cualquier persona en los casos previstos por ley, lo que implica algún tipo de representación (pág. 24, párrs. 3 y 4). Ahora bien, en el entendido de que la PAOT no actuó bajo ninguno de los dos supuestos con los que pueden actuar las personas morales públicas, sino en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México, debe concluirse que ésta es una representación *sui generis*.

Esto significa que no se está ante una representación tradicional, sino que el juicio administrativo local se promovió a nombre de otras personas —los habitantes de la Ciudad de México—, y conforme al artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la PAOT está legitimada para ejercer una acción pública en representación del interés legítimo de las personas afectadas por la trasgresión de las disposiciones ambientales o de ordenamiento territorial (pág. 25, párrs. 1 y 2).

Además, la misma Ley Orgánica de la PAOT refiere a "la defensa de los derechos de los habitantes de la ciudad a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar" (artículo 2), mediante la promoción y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables. Con base en estas atribuciones el Subprocurador ejerció la acción pública en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México (pág. 26, párr. 2; pág. 29, párr. 1).

La Segunda Sala valoró también que si a la PAOT, en el juicio local, se le reconoció una representación *sui generis* para defender el interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México, hay un motivo adicional para considerar que está legitimada para promover un juicio de amparo directo; por ser la única titular del derecho subjetivo violado, en virtud de que sus representados obtuvieron una sentencia desfavorable a sus intereses.

Para la Suprema Corte, resolver lo contrario dejaría en estado de indefensión a los habitantes de la Ciudad de México, ya que no existiría algún medio de defensa contra la sentencia dictada por la Sala Superior del TCA (pág. 32, párrs. 2 y 3). Especialmente porque este asunto no encaja con alguno de los supuestos para interponer recurso de revisión, previstos en el artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Al no poder interponer recurso alguno contra la resolución de la Sala Superior que afectara los intereses de los residentes de la ciudad, ello iría en contra del acceso a la justicia y a la defensa de los derechos de los habitantes para disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, así como la obligación del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a un medio ambiente sano, establecido en el artículo 4o. de la Constitución Federal (pág. 33, párr. 2).

Conforme al artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la PAOT está legitimada para ejercer acción pública en representación del interés legítimo de las personas afectadas por la trasgresión de las disposiciones ambientales o de ordenamiento territorial.

El juicio de amparo promovido por la PAOT es acorde con los fines de este medio de control constitucional, toda vez que implica la defensa del derecho fundamental a gozar de un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de los residentes de una zona aledaña al predio al que se otorgaron autorizaciones en materia de desarrollo urbano.

La Suprema Corte estimó que el juicio de amparo promovido por la PAOT es acorde con los fines de este medio de control constitucional, toda vez que implica la defensa del derecho fundamental a gozar de un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de los residentes de una zona aledaña al predio al que se otorgaron autorizaciones en materia de desarrollo urbano (pág. 32, párr. 1). Se concluyó así en esta sentencia que la PAOT sí tiene legitimación activa para promover juicio de amparo directo en representación del interés de los habitantes de la Ciudad de México, por ser su legítima representante (pág. 34, párr. 3).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 25/2018, 3 de octubre de 2018²²

Hechos del caso

En agosto de 2011 una empresa obtuvo una autorización condicionada de la Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México (SEDEMA) para la construcción de 622 viviendas.

En marzo de 2013, una persona, de manera anónima, denunció ante la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (PAOT) la construcción del conjunto habitacional. Señaló que se encontraba en una zona ya saturada de unidades habitacionales, causando a los vecinos limitaciones de acceso a servicios básicos como la recolección de residuos sólidos, pavimentación, escasez de agua potable y dificultades para transitar por las vialidades vehiculares y peatonales.

La PAOT inició el procedimiento respectivo y resolvió que el certificado único de zonificación de la unidad habitacional fue emitido erróneamente, entre otras cosas porque contraviene la Norma General de Ordenación 26. Como consecuencia de la investigación, el Subprocurador de Asuntos Jurídicos, a nombre de la PAOT y en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México promovió una demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), instancia en la cual se sobreseyó el juicio al estimarse que la acción fue extemporánea y que la PAOT no acreditó su interés legítimo. La Procuraduría apeló la decisión, pero la sentencia fue confirmada. La PAOT presentó entonces una demanda de amparo en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México a disfrutar de un medio ambiente y un ordenamiento adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Se argumentó que la Sala Superior del TCA confundió la acción pública ejercida por la PAOT con una demanda de nulidad en contra de los actos de urbanización reclamados.

El tribunal colegiado que conoció el asunto solicitó a la Suprema Corte ejercer su facultad de atracción. La Corte aceptó y resolvió que, si bien la PAOT está legitimada para defender

²² Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

los derechos ambientales y territoriales de los habitantes de la Ciudad de México, este organismo está sujeto a seguir los procedimientos establecidos en la legislación local para interponer los recursos jurisdiccionales necesarios.

Problema jurídico planteado

Determinar con qué carácter intervino la PAOT en el juicio para reclamar los actos de zonificación, impacto urbano y ambiental, así como la construcción de una unidad habitacional. Para resolver si en estos casos la PAOT puede promover un juicio de amparo directo, en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México.

Criterios de la Suprema Corte

La PAOT está legitimada para promover un juicio de amparo y defender por este medio los derechos ambientales y territoriales de los habitantes de la Ciudad de México, pero debe atender los procedimientos establecidos en la ley para la defensa de sus representados. Cuando se presentan denuncias sobre alguna irregularidad dispuesta por las disposiciones ambientales o de ordenamiento territorial, la autoridad está sujeta a presentar acción pública y seguir los procedimientos de este medio para garantizar el principio de legalidad. No es necesario que la Procuraduría concluya su investigación para que se pueda promover acción pública, porque se podrían ocasionar daños irreparables al derecho a un medio ambiente sano de los habitantes de la Ciudad de México.

Cuando se presentan denuncias sobre alguna irregularidad dispuesta por las disposiciones ambientales o de ordenamiento territorial, la autoridad está sujeta a presentar acción pública y seguir los procedimientos de este medio para garantizar el principio de legalidad.

Justificación del criterio

La legitimación para promover un juicio de amparo implica que la persona afectada tenga que demostrar el daño o lesión que le produzca el acto en lo individual o como parte de una colectividad. Si el acto o resolución reclamada proviene de una autoridad judicial, la persona afectada debe ser titular de un derecho subjetivo que se lesione de manera personal y directa. En este caso, el artículo 7 de la Ley de Amparo establece la posibilidad para que las personas morales públicas puedan solicitar el amparo, pero únicamente cuando la norma general, el acto o la omisión, afecten su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares (pág. 19, párrs. 4 y 5). La Corte ha establecido que esta posibilidad —que las personas morales públicas puedan acudir al amparo— responde al doble carácter con el que pueden actuar: (i) como entes dotados de poder público y (ii) como personas morales de derecho privado. La condición para que las personas morales públicas por sí mismas acudan a la vía del amparo responde a que, por regla general, sólo está previsto para gobernados y procede a petición de parte agraviada. Por tanto, necesariamente la persona afectada tiene que ser titular de algún derecho fundamental que estime vulnerado por un acto de autoridad (pág. 22, párr. 2).

La Segunda Sala estimó que, de acuerdo con la normatividad vigente, la PAOT no actuó bajo ninguno de los supuestos comunes que permiten accionar a las personas morales oficiales, ya sea como entes dotados de poder público o como personas morales de derecho privado (pág. 23, párr. 3). Es decir, no se trata de un caso en el cual la autoridad ambiental intervenga como sujeto de derecho privado como lo prevé el artículo 7 de la Ley de Amparo, sino que lo hace en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México, en defensa de los derechos ambientales y territoriales de aquellas personas que puedan resultar afectadas por la construcción urbana autorizada por la autoridad ambiental local (pág. 24, párrs. 1 y 2). En cuanto a la representación, el artículo 6 de la Ley de Amparo dispone que el juicio puede promoverse por la persona física o moral a quien afecta la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I, del artículo 5 de la Ley de Amparo, y que en todo caso puede hacerlo por sí o por medio de representante legal o por su apoderado legal o por cualquier persona en los casos previstos en la ley (pág. 27, párr. 3)

La Segunda Sala consideró que la Procuraduría actuó bajo una representación *sui generis*, es decir, no tradicional, aunque no por eso inválida. Por tanto, está legitimada para ejercer acción pública en representación del interés legítimo de los habitantes de la ciudad, en términos del artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ahora Ciudad de México (pág. 28, párr. 1), para defender los derechos de los habitantes a disfrutar un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Para ejercitar esta defensa, puede acudir a ante los tribunales locales para presentar acciones necesarias ante los actos, hechos u omisiones que impliquen o puedan implicar violaciones, incumplimientos o falta de aplicación de las disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial (pág. 32, párr. 2 y 3; pág. 33, párr. 4).

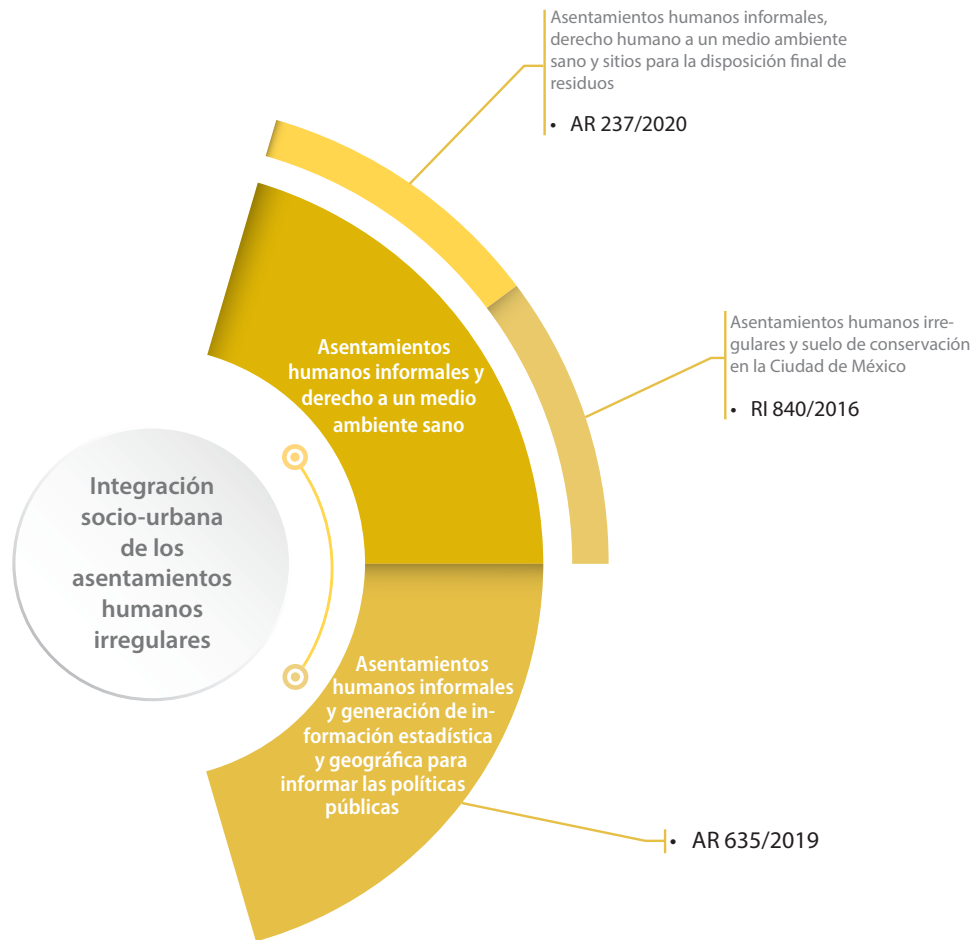
La Corte determinó que, aunque la PAOT señaló que presentaba una "demanda de nulidad" en contra de diversos actos relacionados con la construcción de viviendas, en realidad lo que promovió fue una "acción pública". Toda vez que la Ley de Desarrollo Urbano (artículo 106) faculta a que las personas físicas, morales o los órganos de representación ciudadana pueden ejercer acción pública ante el Tribunal Contencioso cuando consideren que la construcción de un determinado inmueble sea contraria a las disposiciones en materia ambiental. Resulta claro para la Segunda Sala que cuando la PAOT promovió su escrito en contra de los actos que autorizaban la construcción de viviendas, lo que en realidad hizo —derivado de la naturaleza de los actos impugnados— fue promover una acción pública (pág. 48, párr. 2). Derivado de esta conclusión, la Segunda Sala estimó que no es necesario que la PAOT concluya su investigación para que se pueda promover acción pública; en principio, porque ello no es un requisito de procedencia, además, porque el Tribunal de lo Contencioso está facultado para verificar la existencia de los hechos, actos u omisiones que pudieran producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente, a los recursos

naturales o que puedan ser considerados contrarios a las disposiciones ambientales o del ordenamiento territorial (pág. 53, párr. 1). Esperar a que la PAOT concluya la investigación podría ocasionar daños irreparables a los habitantes de la Ciudad, relacionados con el disfrute a un medio ambiente sano.

La Segunda Sala determinó que se actualiza el término de quince días para que la PAOT pudiera presentar la acción pública, establecido en el artículo 73 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al momento de la presentación de la acción (pág. 54, párr. 3). Por tanto, el plazo para poder promover la acción pública debe ser a partir de que se admite la denuncia presentada, y por eso debe ser considerada extemporánea. En consecuencia, la Sala declaró como improcedentes las acciones de defensa de la PAOT porque se presentaron de forma extemporánea.

No es necesario que la PAOT concluya su investigación para que se pueda promover acción pública [...]. Esperar a que la PAOT concluya la investigación podría ocasionar daños irreparables a los habitantes de la Ciudad, relacionados con el disfrute a un medio ambiente sano.

2. Integración socio-urbana de los asentamientos humanos irregulares



2. Integración socio-urbana de los asentamientos humanos irregulares

2.1 Asentamientos humanos informales y derecho a un medio ambiente sano

2.1.1 Asentamientos humanos informales, derecho humano a un medio ambiente sano y sitios para la disposición final de residuos

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 237/2020, 14 de abril de 2021²³

Hechos del caso

En agosto de 2006 el Ayuntamiento de Xonacatlán, Estado de México, otorgó una concesión para la construcción y operación de un relleno sanitario para residuos sólidos urbanos y de manejo especial por un plazo de 15 años. La licitación fue otorgada a la empresa GC S.A. de C.V. Una vez firmado el contrato de concesión a GC, se modificó una cláusula que determinaba la ubicación del proyecto. En julio de 2007 la Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México emitió una resolución de impacto ambiental en la cual autorizó la construcción del relleno sanitario de residuos sólidos urbanos en las instalaciones de la Mina Paulina, paraje Los Gavilanes, en la comunidad de San Miguel Mimiapan, en el municipio mencionado.

Un grupo de habitantes de una localidad cercana al sitio donde se instalaría el relleno sanitario interpuso una demanda de amparo en contra de la autorización, que se sobreseyó por falta de interés legítimo. Los demandantes promovieron un recurso de revisión. El tri-

²³ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

bunal colegiado que conoció el recurso revocó el sobreseimiento y ordenó la reposición del procedimiento porque el juez de distrito no había tomado en consideración que los solicitantes del amparo pertenecían a la comunidad Otomí y no fueron asistidos por un defensor intérprete que conociera su lengua y cultura. El juez de distrito se declaró impedido para resolver y turnó el asunto a otro juzgador federal, quien otorgó el amparo al grupo de personas estimando que se habían vulnerado sus derechos a un medio ambiente sano, equilibrado y seguro, así como al disfrute de la biodiversidad. Esto porque se permitió que se estableciera un relleno sanitario en el poblado de San Miguel Mimiapan, el cual colinda con un arroyo natural y con las casas habitación que se encuentran dentro del barrio denominado "Mesones", donde viven los solicitantes del amparo, sin que mediara una distancia de quinientos (500) metros, como lo requiere la normatividad aplicable.

Las autoridades locales y la empresa GC interpusieron una demanda de amparo directo e insistieron en que las personas solicitantes del amparo no tenían un interés jurídico o legítimo, ya que no habían demostrado pertenecer a una comunidad indígena. Sostuvieron también que no se aplicaban las disposiciones de la Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003 que regulan las especificaciones para la construcción y operación de los sitios para la disposición final de residuos sólidos y de manejo especial, porque las casas habitación que existían alrededor —donde vive el grupo de personas solicitantes del amparo— son asentamientos irregulares y porque el arroyo natural referido en la demanda (denominado río Zolotepec) es un cuerpo de aguas residuales, contaminado desde hace mucho.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ejerció su facultad de atracción para conocer este caso y resolvió que la autorización para operar el relleno sanitario había transgredido las disposiciones técnicas relativas a la disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, afectando a los derechos a un medio ambiente sano y la salud de las personas de la comunidad.

En la sentencia se ordenó la realización de diversas acciones para regularizar o cerrar el relleno sanitario. La Corte decidió, en relación con los efectos de la sentencia, que debía lograrse un equilibrio entre la protección del derecho a un medio ambiente sano de las personas en la localidad que está a una distancia menor que la prevista por las normas aplicables del relleno sanitario, con la que debe darse también a otros habitantes del territorio que, si bien no se ubican en las cercanías del relleno sanitario, lo utilizan para la disposición final de sus residuos.

Se ordenó a las autoridades y la empresa realizar las acciones que se ordenan en la sentencia a través de las cuales debía garantizarse en un plazo no mayor a doce meses que —con la realización de obras de ingeniería, tecnologías y sistemas— se lograrían condiciones equivalentes a las que tendrían lugar si se cumplieran las regulaciones de la

NOM-083-SEMARNAT-2003 que se contravinieron. De lo contrario, en ese plazo, las autoridades cerrarían el relleno sanitario. Si se permitía que continuara su operación, deberían organizar una reunión pública de información con las personas solicitantes del amparo y la comunidad afectada y tomar en cuenta sus opiniones en las medidas de prevención a llevarse a cabo. Las autoridades competentes tienen el deber de usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las obras causen daños significativos al ambiente.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El incumplimiento y la no verificación de la aplicación efectiva de la NOM-083-SEMARNAT-2003 que regula las especificaciones para la construcción y operación de los sitios para la disposición final de residuos sólidos y de manejo especial por parte de las autoridades competentes y las empresas responsables, se traducen en una violación del derecho a un medio ambiente sano de las personas de una comunidad que vive en el sitio?
2. En el caso concreto, ¿se vulneró el derecho a un medio ambiente sano de las personas solicitantes del amparo como consecuencia de la construcción y operación de un relleno sanitario a una distancia menor que la dispuesta por las normas técnicas, aun si, como lo afirmaron las autoridades demandadas, se trata de un asentamiento irregular y no se acreditó el daño ambiental causado?

Criterios de la Suprema Corte

1. El derecho humano a un medio ambiente sano, reconocido por los artículos 1o, 4o., quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 11 del Protocolo de San Salvador, es un derecho autónomo que protege los componentes del medio ambiente (por ejemplo, bosques, ríos, mares y otros) como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. El objeto de la NOM-083-SEMARNAT-2003 es garantizar: la protección del ambiente; la preservación del equilibrio ecológico y de los recursos naturales; la minimización de los efectos contaminantes provocados por la inadecuada disposición de los residuos; y la protección de la salud pública en general. Éste tutela tanto el derecho a un medio ambiente sano como a la salud; ambos derechos que descansan en el principio de universalidad y conforme al cual los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, sin discriminación alguna. La construcción y operación de un sitio de disposición final de residuos es una actividad riesgosa para el medio ambiente y la salud de las personas, por lo que las decisiones sobre la ubicación del mismo deben basarse en los principios de prevención y precaución en materia ambiental; sin la necesidad de que se demuestre la causación de un daño ambiental como consecuencia de la operación del relleno sanitario, solo la comprobación de que se ha contravenido la normatividad sobre el manejo adecuado de los residuos.

Cuando se verifica un incumplimiento en la adopción de las medidas de carácter preventivo, resulta irrelevante que exista o no alguna prueba científica que demuestre que el relleno sanitario ocasionó una afectación al medio ambiente.

2. El objeto de la NOM-083-SEMARNAT-2003 es garantizar la protección del ambiente; la preservación del equilibrio ecológico y de los recursos naturales; la minimización de los efectos contaminantes provocados por la inadecuada disposición de los residuos y la protección de la salud pública en general; así como tutelar los derechos a un medio ambiente sano y a la salud. Ambos derechos descansan en el principio de universalidad, el cual señala que los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, sin discriminación alguna, aun si viven en asentamientos humanos que puedan calificarse como irregulares. Cuando se verifica el cumplimiento de la adopción de medidas anticipadas para evitar el deterioro del medio ambiente, resulta irrelevante que exista o no alguna prueba científica que demuestre que el relleno sanitario ocasionó una afectación al medio ambiente, pues, este caso sólo se limita a analizar si se cumplen las restricciones para la ubicación del sitio de disposición final de residuos, las cuales tienen como objeto evitar anticipadamente que, por la indebida selección del lugar para la instalación del relleno sanitario, se puedan ocasionar daños al medio ambiente y a la salud de la población. En este caso se demostró que el relleno sanitario se construyó y operaba en contravención a las disposiciones de la normatividad y el plan de desarrollo urbano sobre la distancia que debe observarse de la localidad donde residen los solicitantes del amparo, que estaba en la traza urbana y a menor distancia de la que debía tener con el río, causándose una violación no sólo del derecho a un medio ambiente sano por parte de las autoridades responsables, sino también de la obligación de éstas de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, previstos en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Justificación de los criterios

1. En este caso el juez de distrito otorgó el amparo a los quejosos porque, en su opinión, los actos que reclamaron y que llevaron a la instalación del relleno sanitario en su comunidad violaron su derecho a un medio ambiente sano ya que no se cumplió la NOM-083-SEMARNAT-2003 en sus artículos 6.1.3 y 6.1.6, los cuales regulan las especificaciones de protección ambiental para la selección, diseño, construcción, operación, monitoreo y clausura del sitio y obras complementarias del sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial. Lo anterior, pues se permitió que se estableciera un relleno sanitario en el poblado de San Miguel Mimiapan, el cual colinda con un arroyo natural y con las casas habitación que se encuentran dentro del barrio denominado "Mesones", sin que mediara una distancia de quinientos metros, como lo apunta la norma oficial citada.

Los agravios que presentaron en contra de esa decisión las autoridades del Estado de México y la empresa GC se enfocaron sobre todo en la idea de que no hubo una violación al derecho al medio ambiente de las personas de la comunidad que solicitaron el amparo,

porque las casas habitación alrededor del relleno sanitario eran asentamientos irregulares y el río Zolotepec, un cuerpo de aguas residuales, de modo que no se actualizaban las hipótesis previstas en los citados preceptos de la NOM-083-SEMARNAT-2003.

Para estudiar estos argumentos, la Corte recordó lo que disponen los artículos 1o, 4o., quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; en los cuales se reconoce el derecho a un medio ambiente sano y los principios que enmarcan a los derechos humanos en México (párrs. 95 a 97).

De un recorrido por diversos precedentes de la Suprema Corte y la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre este tema, la Segunda Sala estableció que el derecho humano a un medio ambiente sano es un derecho autónomo que protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales (párr. 108).

Así, "el derecho humano a un medio ambiente sano posee una doble dimensión: una primera denominada objetiva o ecologista, que protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo, que atiende a la defensa y restauración de la naturaleza y sus recursos con independencia de sus repercusiones en el ser humano; y la subjetiva o antropocéntrica, conforme a la cual la protección de este derecho constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona." (Párr. 110).

"Derivado de que el reconocimiento de que la salvaguarda efectiva de la naturaleza no sólo descansa en la utilidad que ésta representa para el ser humano, sino en la convicción de que el medio ambiente exige una protección per se, debe concluirse que la vulneración a cualquiera de estas dos dimensiones constituye una violación al derecho humano a un medio ambiente sano". (Párr. 111).

"En ese contexto, el veinte de octubre del dos mil cuatro se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003 relativa a las Especificaciones de Protección Ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, entre cuyos objetivos está garantizar la protección del ambiente, la preservación del equilibrio ecológico y de los recursos naturales, la minimización de los efectos contaminantes provocados por la inadecuada disposición de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial y la protección de la salud pública en general." (Párr. 112).

El derecho humano a un medio ambiente sano es un derecho autónomo que protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales.

La vulneración a cualquiera de las dos dimensiones –objetiva o ecologista y subjetiva o antropocéntrica– del derecho a un medio ambiente sano constituye una violación al derecho humano a un medio ambiente sano.

Entre otras especificaciones, la norma prevé que la selección del sitio para la disposición final de los residuos está sujeta a ciertas restricciones, "las cuales deben interpretarse en función del objetivo que persigue la norma, a saber, la protección del ambiente, la preservación del equilibrio ecológico y de los recursos naturales, la minimización de los efectos contaminantes y la protección de la salud pública en general." (Pág. 114).

La Corte notó que "[e]n efecto, todas las restricciones para la ubicación del sitio están relacionadas, principalmente, con la protección del medio ambiente y de la salud pública, como se observa del bien jurídico que buscan tutelar, esto es, áreas naturales protegidas, los habitantes del lugar, marismas, manglares, esteros, pantanos, humedales, estuarios, planicies aluviales, fluviales, recarga de acuíferos, arqueológicas, cavernas, fracturas o fallas geológicas, cuerpos de agua, lagos, lagunas y pozos de extracción de agua." (Párr. 118).

Entre los daños que se identificaron en la sentencia que pueden resultar de la gestión inadecuada de los residuos está la contaminación de los suelos, el agua y el aire, que afecta la calidad y la productividad de los ecosistemas a la vez que pone en riesgo la salud humana y la biodiversidad, así como las fuentes de abastecimiento de agua para uso y consumo humano (párr. 120). Por ejemplo, la contaminación, ya sea de las fuentes de agua superficiales y subterráneas como consecuencia de los lixiviados que se generan en los rellenos sanitarios o la generación de gases de efecto invernadero por la liberación de metano a la atmósfera proveniente de la descomposición de los residuos, contribuye al problema del calentamiento global (párrs. 121).

"El acatamiento de las normas relativas a las restricciones para la ubicación del sitio de disposición final de residuos, cumple un papel fundamental para la protección del medio ambiente y la salud humana pues, además de la importancia de los bienes jurídicos que busca tutelar, tiene una finalidad preventiva en la medida en que al tenerse la certeza de que la construcción y operación de un sitio de disposición final de residuos es una actividad riesgosa para el medio ambiente, se toman anticipadamente las medidas necesarias para evitar un daño ambiental".

La Segunda Sala dijo que "el acatamiento de las normas relativas a las restricciones para la ubicación del sitio de disposición final de residuos, cumple un papel fundamental para la protección del medio ambiente y la salud humana pues, además de la importancia de los bienes jurídicos que busca tutelar, tiene una finalidad preventiva en la medida en que al tenerse la certeza de que la construcción y operación de un sitio de disposición final de residuos es una actividad riesgosa para el medio ambiente, se toman anticipadamente las medidas necesarias para evitar un daño ambiental." (Párr. 126).

2. En su análisis puntual de las circunstancias del caso la Segunda Sala resaltó que las disposiciones relevantes de la NOM-083-SEMARNAT-2003 (especificaciones 6.1.3 y 6.1.6) establecen los límites que deberá haber entre localidades donde exista población y los rellenos sanitarios y que lo mismo ocurre entre las distancias de esas instalaciones para el manejo de residuos y los cuerpos de agua superficiales con caudal continuo, lagos y lagunas. La Sala notó además que la localidad de Mimiapan, lugar donde se autorizó la construcción del relleno sanitario, no sólo es una traza urbana existente, sino que estaba contemplada en el plan de desarrollo urbano respectivo.

La Segunda Sala, de acuerdo con la opinión de la empresa GC y las autoridades estatales, dijo que las casas habitación alrededor del relleno sanitario eran asentamientos irregulares que, en primer lugar, la normatividad no permite su regularización, sino únicamente

la de que las localidades que tuvieran una traza urbana o estuvieran incluidas en el plan de desarrollo urbano (párr. 136).

Para la Corte, no debe perderse de vista que "el objetivo de la Norma Oficial Mexicana es garantizar la protección del ambiente, la preservación del equilibrio ecológico y de los recursos naturales, la minimización de los efectos contaminantes provocados por la inadecuada disposición de los residuos y la protección de la salud pública en general, esto es, tutelar el derecho a un medio ambiente sano y la salud; derechos que descansan en el principio de universalidad conforme al cual los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, sin discriminación alguna." (Párr. 146).

"Realizar una interpretación como la que pretenden las recurrentes, además de ir en contra del texto expreso de la norma, implicaría mermar su objetivo y finalidad de proteger el derecho al medio ambiente y la salud, pues sólo se protegerían tales derechos tratándose de asentamientos regulares y se desconocería el de aquellos que no lo fueran, lo cual sería contrario al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte." (Párr. 147).

Para resolver este caso, la Segunda Sala analizó si se cumplieron las condiciones que contempla la normatividad federal en materia de residuos para la ubicación del relleno sanitario. En particular, si se respetaron las distancias de ubicación del relleno sanitario respecto del límite de la traza urbana existente o contemplada en el plan de desarrollo urbano y de los cuerpos de agua superficiales con caudal continuo, lagos y lagunas. Con base en un dictamen pericial en materia de hidrología y otras pruebas que se encontraban en el expediente, la Suprema Corte confirmó que el río Zolotepec se localiza a una distancia aproximada de doscientos metros del relleno sanitario, por lo cual se contravenía la NOM-083-SEMARNAT-2003 (párr. 170).

La Corte desestimó los argumentos de la empresa GC y las autoridades estatales en cuanto a que el río ha dejado de ser un flujo natural y se ha convertido en un cuerpo receptor de aguas residuales, como se reconoce desde el año 2004 en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Xonacatlán, Estado de México. Este hecho, dijo la Segunda Sala, no implica que pueda incumplirse la distancia mínima requerida para la instalación del relleno sanitario prevista en la NOM-083-SEMARNAT-2003 porque sería un contrasentido pensar que si el cuerpo de agua está contaminado no debe aplicarse una norma que tiene por objeto precisamente lograr su conservación y restauración. Sobre todo, pensando que la norma para la adecuada gestión de los residuos busca tutelar el derecho a un medio ambiente sano, el cual, como se dijo antes, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales (párrs. 176 y 177).

Para la Corte, las decisiones sobre la ubicación del sitio de disposición final de residuos deben basarse en el principio de prevención en materia ambiental, debido a que "la construcción y operación de un sitio de disposición final de residuos es una actividad riesgosa para el medio ambiente y la salud de las personas, se toman anticipadamente las medidas necesarias para evitar un daño ambiental y a la salud, en el caso, el daño a los habitantes de la zona de instalación y operación del relleno sanitario y el daño a cuerpos de agua superficiales con caudal continuo, lagos y lagunas; de ahí la exigencia de la distancia mínima prevista respecto de tales elementos del ecosistema." (Párr. 187).

Al respecto, la Sala aclaró que, cuando se verifique el cumplimiento de la adopción de medidas anticipadas para evitar el deterioro del medio ambiente, resulta irrelevante que exista o no alguna prueba científica que demuestre que el relleno sanitario ocasionó una afectación al medio ambiente, pues, este caso solo se limita a analizar si se cumplan las restricciones para la ubicación del sitio de disposición final de residuos, las cuales tienen como objetivo evitar anticipadamente que por la indebida selección del lugar para la instalación del relleno sanitario se puedan ocasionarse daños al medio ambiente y a la salud de la población (párr. 191).

La conclusión anterior se reforzó en la sentencia con la aplicación del principio de precaución, previsto en el artículo 15 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Declaración de Río), conforme al cual, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. De ahí que, no sea necesario demostrar que el relleno sanitario efectivamente ocasionó una afectación al medio ambiente (párr. 194).

La Corte resolvió que el hecho de que no existiera en el expediente alguna prueba científica que demostrara que el relleno sanitario de residuos sólidos ocasionó efectivamente una afectación al medio ambiente, no era un impedimento para concluir que al contravenir los artículos 6.1.3 y 6.1.6 de la Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003 y, en consecuencia, se vulneró lo dispuesto por el artículo 4o. constitucional.

Bajo estas circunstancias, la Segunda Sala reiteró que la operación del relleno sanitario, en contravención a la NOM-083-SEMARNAT-2003, así como la insuficiencia en las medidas de vigilancia y la consecuente imposición de medidas sancionatorias por parte de las autoridades, constituyen vulneraciones directas al derecho humano a un medio ambiente sano en perjuicio de las personas solicitantes del amparo. Esto es así porque el cumplimiento de las normas relativas a la ubicación de un sitio de disposición final de residuos, cumple un papel fundamental para la protección del medio ambiente y la salud humana pues, además de la importancia de los bienes jurídicos que busca tutelar, tiene una finalidad preventiva en la medida en que al tenerse la certeza de que la construcción y operación de un sitio de disposición final de residuos es una actividad riesgosa para el medio

ambiente, se toman anticipadamente las medidas necesarias para evitar un daño ambiental (párr. 203).

2.1.2 Asentamientos humanos irregulares y suelo de conservación en la Ciudad de México

SCJN, Segunda Sala, Recurso de Inconformidad 840/2016, 16 de noviembre de 2016²⁴

Hechos del caso

En noviembre de 2013 una persona interpuso una demanda de amparo indirecto para reclamar la omisión de las autoridades del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) para retirar los asentamientos humanos que contravengan la normatividad aplicable en el suelo de conservación de la ahora Alcaldía Milpa Alta, en relación con una resolución emitida por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) el 29 marzo de 2012. En la demanda de amparo se reclamó también la omisión de las autoridades de la Ciudad de México para impedir la existencia, el establecimiento, crecimiento y la consolidación de los asentamientos humanos irregulares en el suelo de conservación de la Alcaldía Milpa Alta, contraviniendo la legislación ambiental y de desarrollo urbano aplicables.

La jueza de distrito sobreseyó el caso al considerar que la persona demandante no había acreditado su interés jurídico en el juicio de amparo. Inconforme con esa determinación, la persona afectada interpuso un recurso de revisión en el cual el tribunal colegiado decidió revocar el sobreseimiento para efecto que se modificara la sentencia y se estudiara el fondo del asunto.

En mayo del 2014 la jueza de distrito concedió el amparo y ordenó a las autoridades ambientales de la Ciudad de México dar cumplimiento a la sentencia. Por un lado, el director ejecutivo de Vigilancia Ambiental del Gobierno de la Ciudad, al contestar a la orden de la jueza, señaló que se habían realizado los procedimientos administrativos para dar cumplimiento a la sentencia, pero sostuvo que debía de respetar el derecho de audiencia de las personas que habitaban en el suelo de conservación, por lo que no podía realizar el retiro de los asentamientos humanos que contravenían las normas ambientales. Por otro lado, las autoridades locales argumentaron, en relación al retiro o reubicación de dichos asentamientos, que la jueza debía de tomar en cuenta el grado de consolidación que mantenían las urbanizaciones y que, para dar cumplimiento al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de 2011 de Milpa Alta, era necesario que el Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable elaborara el diagnóstico de los asentamientos humanos irregulares.

²⁴ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

En agosto de 2014 las autoridades ambientales y de la Alcaldía manifestaron que era materialmente imposible retirar la totalidad de las construcciones en los asentamientos humanos que contravenían las normas de ordenamiento territorial, y que era necesario elaborar un diagnóstico para determinar la política correspondiente.

En septiembre de 2015, después de las pruebas de inspección judicial realizadas en los 127 asentamientos humanos irregulares ubicados en los 12 poblados de la comunidad de San Salvador Cuauhtenco, Milpa Alta, la jueza declaró la imposibilidad de dar cumplimiento a la sentencia y ordenó remitir el asunto al tribunal colegiado para que resolviera el caso.

El tribunal colegiado admitió el recurso de inconformidad; pero se declaró legalmente incompetente para resolver. En junio de 2016, la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el caso y lo remitió a la Segunda Sala para su estudio.

La Segunda Sala reconoció la complejidad del asunto, pero determinó que no existía la imposibilidad jurídica para cumplir con la sentencia de amparo. La Corte ordenó a las autoridades coordinar las acciones y procedimientos necesarios para que, de ser el caso, se ordenara retirar a los asentamientos y construcciones que siguieran incurriendo en contravención a la normatividad sobre ordenamiento territorial.

Problema jurídico planteado

¿Es imposible cumplir materialmente una sentencia de amparo en la cual se ordena a las autoridades de la Ciudad de México y la Alcaldía de Milpa Alta valorar la información presentada por la PAOT con relación a los asentamientos irregulares en el suelo de conservación, realizar un diagnóstico sobre su situación, aplicar las políticas de uso de suelo previstos en los programas de ordenamiento territorial correspondientes y, en su caso, realizar las acciones necesarias para retirarlos y restaurar el equilibrio ecológico?

Criterio de la Suprema Corte

El retiro y la regulación de los asentamientos humanos en una situación de irregularidad son una cuestión incierta y no implican una acción inmediata para efectos de dar cumplimiento a una sentencia de amparo. A pesar de la incertidumbre y la complejidad de los fenómenos urbanos, las autoridades competentes están obligadas a valorar con objetividad la información y, en el ámbito de sus atribuciones, coordinar las acciones y procedimientos necesarios para que, de ser el caso, se ordene retirar los asentamientos y construcciones que sigan incurriendo en contravención a la normatividad sobre ordenamiento territorial. Las políticas de ordenamiento territorial deben planificar la política de atención respectiva

El retiro y regulación de los asentamientos humanos en una situación de irregularidad es una cuestión incierta y no implica una acción inmediata para efectos de dar cumplimiento a una sentencia de amparo.

con base en el diagnóstico científico y técnico que se haga en coordinación con organizaciones públicas y privadas, para dar un cumplimiento efectivo y real a las normas ambientales que sustentan la planificación territorial.

Justificación del criterio

Para resolver el caso, la Segunda Sala estableció que primero era necesario tener claros los efectos de la sentencia que la juez de distrito declaró imposibles de cumplir materialmente (pág. 17, párr. 2). El tribunal colegiado que revocó la sentencia del amparo indirecto precisó los efectos de la nueva resolución, en la cual se concedió la protección de la justicia federal:

- a) Que las autoridades responsables, con responsabilidad y de manera sensible, realizaran las acciones pertinentes para dar cumplimiento a la resolución dictada por la PAOT, considerando las cuestiones determinadas en la misma sobre la irregularidad de los asentamientos humanos en Milpa Alta, su impacto ambiental y la contravención a la normatividad que regula el suelo de conservación en donde están ubicados (pág. 18, párrs. 3 y 4).
- b) Que las mismas autoridades acreditaran la suscripción de convenios de coordinación, incluyendo los celebrados con instituciones con experiencia en la restauración, el aprovechamiento sustentable y la preservación de las áreas protegidas en las cuales se establecieron los asentamientos irregulares, indicando medidas puntuales para restablecer su equilibrio ecológico (pág. 18, párr. 5).

La resolución administrativa de la PAOT a la cual hizo referencia la sentencia del tribunal colegiado estableció entre sus puntos resolutivos las siguientes cuestiones:

- a) Que los asentamientos humanos localizados dentro del suelo de conservación de Milpa Alta, tienen la condición de irregulares porque el uso habitacional se encuentra prohibido por las zonificaciones de las áreas donde están, de conformidad con el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano versión 2011, así como el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal del año 2000.
- b) Que el Programa Delegacional plantea, para los asentamientos humanos irregulares, tres políticas de atención que deben ser aplicadas mediante las normas de ordenación particulares que se llaman "Regulación especial", "Control-mitigación-restauración" y "Reubicación-restauración", a partir de los cuales debería revisarse la situación que guardan los asentamientos irregulares.

- c) Que las autoridades locales y de la Alcaldía deberían valorar la información descrita en la resolución de la PAOT para implementar las acciones y los procedimientos administrativos pertinentes para retirar los asentamientos y las obras de construcción en el sitio y que, una vez analizada su situación, se encontraran en contravención a la normatividad que regula el suelo de conservación (pág. 27, párrs. 2 y 3).

En este contexto, para la Segunda Sala fue incorrecta la resolución de la jueza de distrito en la cual se declaró que era imposible materialmente cumplir con la sentencia de amparo y retirar los asentamientos humanos irregulares, debido a que no se trataba de viviendas autoconstruidas bajo deficientes condiciones de habitabilidad o en zonas de alto riesgo, sino de asentamientos permanentes que forman parte de los pueblos que conforman la demarcación territorial de la Alcaldía Milpa Alta (pág. 32, párr. 5).

Lo anterior porque la resolución de la PAOT, cuyo incumplimiento se reclamó en el juicio de amparo de origen, no establece el retiro de los asentamientos humanos como una consecuencia inmediata de la investigación y el estudio de los documentos que integran el expediente administrativo relativo; sino que concluyó que las autoridades competentes deberán valorar la información contenida en la misma "para que una vez analizada la situación de los asentamientos humanos materia de esa determinación a través de la elaboración del diagnóstico de cada asentamiento, la evaluación del diagnóstico y la designación de la política de atención respectiva, dichas autoridades establezcan en el ámbito de sus facultades las acciones y procedimientos necesarios para retirar los asentamientos y construcciones que, de ser el caso, continúen incurriendo en contravención a la normatividad respectiva; lo cual, como se dijo, es una cuestión incierta en este momento, dado que ello depende justamente del resultado de la valoración de la información respectiva que tendrán que llevar a cabo las autoridades responsables". (Pág. 33, párr. 1).

La Segunda Sala revocó la determinación de la jueza sobre la imposibilidad jurídica y material para cumplir con la sentencia y ordenó a las autoridades responsables lo siguiente: (i) que valoren la información dictada en el expediente administrativo de la PAOT; (ii) que revisen la situación de los asentamientos humanos mediante las normas de ordenación sobre "Regulación Especial", "Control-Mitigación-Restauración" y "Reubicación-Restauración"; (iii) que emitan una resolución fundada y motivada que contenga el diagnóstico de cada uno de los asentamientos humanos analizados, así como la evaluación del propio diagnóstico, precisando cuál es la política de atención que se designará a cada uno de los asentamientos y determine cuáles continúan en contravención a la normatividad aplicable al suelo de conservación (pág. 33, párr. 3; pág. 34, párr. 1).

2.2 Asentamientos humanos informales y generación de información estadística y geográfica relevante para informar las políticas públicas

SCJN, Primer Sala, Amparo en Revisión 635/2019, 17 de junio de 2020²⁵

Hechos del caso

En julio de 2018, la asociación civil Un Techo Para Mi País México (Techo A.C.) presentó una demanda de amparo indirecto para reclamar diversas omisiones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), relacionadas con la generación de información estadística y geográfica relevante acerca de los asentamientos humanos informales que existen en México. Techo A.C. argumentó que la ausencia de información reclamada al INEGI significa una discriminación institucional a las poblaciones vulnerables que habitan los asentamientos informales, entre otras razones porque, al excluirlas de los censos de población, se afecta la posibilidad de producir indicadores de resultados para las políticas públicas estatales o federales, como el derecho a la vivienda y la prestación de servicios públicos básicos.

El juez de distrito que conoció la demanda sobreseyó el juicio de amparo. Para combatir esta resolución, Techo A.C. promovió un recurso de revisión. El tribunal colegiado aceptó a trámite el recurso, pero la asociación civil solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para estudiar el caso.

La Suprema Corte atrajo el asunto y la Primera Sala resolvió que se afectó el derecho fundamental a la vivienda y su contenido sobre la integración socio-territorial de las personas habitantes de asentamientos humanos informales. Ordenó al INEGI que en el censo de población y vivienda más próximo se recabara la información necesaria para constituir la información relevante sobre asentamientos humanos informales y que, al obtener la información, la analice y difunda tomando como referencia la Declaración de Pretoria de la reunión temática de Hábitat III, sobre Asentamientos Informales de las Naciones Unidas.

Problema jurídico planteado

¿El INEGI, al omitir la generación de información estadística y geográfica relacionada con asentamientos humanos informales, vulneró el derecho a la vivienda de las personas que habitan en los mismos?

²⁵ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Criterio de la Suprema Corte

La generación, obtención, análisis y difusión de información estadística y geográfica es primordial para que las autoridades promuevan y garanticen los derechos humanos. El Estado y la sociedad necesitan de elementos objetivos para implementar de manera óptima las políticas públicas necesarias en aquellos sectores de la población más vulnerables, que en este caso resultan ser los habitantes de asentamientos informales o irregulares. El derecho a la vivienda digna no podría ser garantizado sin la información relevante que indique la situación real de estos asentamientos.

El derecho a la vivienda digna no sólo supone un lugar para habitar, sino que el contenido esencial de ese derecho implica también valorar las condiciones del ambiente, que deben ser condiciones mínimas de vida compatibles con la dignidad de toda persona humana.

El derecho a la vivienda digna implica un goce colectivo que contempla la seguridad jurídica en la tenencia del lugar habitado y el otorgamiento de servicios básicos e infraestructura urbana. Lo cual conlleva a reconocer que este derecho no sólo supone un lugar para habitar, sino que su contenido esencial implica también valorar las condiciones del ambiente; esto es, las condiciones mínimas de vida compatibles con la dignidad de toda persona humana. Para lo cual es necesaria la construcción de evaluaciones de medición de la pobreza que doten de mecanismos para abatir esas condiciones con la declaración de zonas de atención prioritarias, con la finalidad de elaborar planes y programas cuyo propósito sea mejorar las condiciones de vida de los habitantes en los asentamientos humanos irregulares o en situación de vulnerabilidad.

Justificación del criterio

La Primera Sala de la Suprema Corte consideró que el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal vincula al Estado mexicano a desarrollar un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Este sistema está regulado en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (artículo 52) y otorga facultades al INEGI para la elaboración y levantamiento de censos nacionales, cuyos datos serán considerados oficiales y de uso obligatorio para la Federación, los estados y municipios (pág. 68, párrs. 1, 2 y 3). Adicionalmente, el artículo 99 del mismo ordenamiento dispone que el Servicio Público de Información Estadística y Geográfica será prestado en forma exclusiva por el INEGI (pág. 69, párr. 2).

Los datos que recabe y organice el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica constituyen la fuente de información más completa sobre la cual se apoya el crecimiento y evaluación de la realidad nacional. Además, permitirá identificar el rezago social, los grupos vulnerables y las necesidades de la población en materias de salud, educación, vivienda, servicios públicos, entre otras. Esto a efecto de poder elaborar planes y programas que tiendan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes en determinadas zonas geográficas (pág. 70, párr. 4). Todo ello con el fin de suministrar a la sociedad y al Estado la información de calidad, pertinente, veraz y oportuna para contribuir al desarrollo nacional (pág. 71, párr. 2).

Para la Primera Sala, el que otras autoridades también tengan competencia para intervenir sobre los asentamientos humanos informales no impide que el INEGI también tenga injerencia desde su muy particular ámbito, especialmente, si tiene conferidas facultades exclusivas. El artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que el Estado está vinculado a una cooperación cada vez más estrecha y progresiva para adoptar medidas de carácter inmediato y dar plena efectividad a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (pág. 71, párrs. 2 y 3). Así, el Estado mexicano, por medio de sus instituciones, está obligado a realizar medidas eficaces con el fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones y derechos convencionales, así como la adopción de medidas de derecho interno que resultan fundamentales para alcanzar la efectividad de los derechos humanos (pág. 72, párr. 2).

La Corte, a la luz de la Observación General 3 (1990) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, señaló la existencia del compromiso de los Estados Parte de garantizar y respetar los derechos humanos (dentro del cual se encuentra el derecho a la vivienda). Para la Corte, este compromiso no sólo debe cumplirse con medidas legislativas, sino también a través de medidas administrativas, financieras, educativas y sociales. El Poder Judicial, como parte de este compromiso, debe imponer el cumplimiento de obligaciones a través de las cuales se logre una mayor efectividad de los derechos humanos, en este caso, el derecho a la vivienda (pág. 73, párr. 1).

La Primera Sala interpretó que el derecho a la vivienda digna implica un goce colectivo que contempla la seguridad jurídica en la tenencia del lugar habitado y el otorgamiento de servicios básicos e infraestructura urbana. Lo que conlleva a reconocer que este derecho no sólo supone un lugar para habitar, sino que su contenido esencial implica también valorar las condiciones del ambiente, que deben ser compatibles con la dignidad de toda persona (pág. 73, párr. 3). Las prerrogativas constitucionales sobre el derecho a la vivienda digna se tornan relevantes cuando se trata de asentamientos humanos informales, que no pueden cumplir con las regulaciones de planificación, y suelen estar ubicadas en áreas geográfica y ambientalmente peligrosas. Las exigencias constitucionales y convencionales comprometen un deber mínimo para el Estado de contar con políticas para abatir progresivamente las problemáticas que experimentan las personas que residen en los asentamientos humanos informales (pág. 74, párr. 4).

La Primera Sala estimó que, conforme al marco legal del INEGI, la facultad exclusiva para suministrar información estadística y geográfica es una obligación primordial que persigue un fin constitucional: el desarrollo nacional. Para que las autoridades promuevan y garanticen los derechos fundamentales —entre ellos el derecho a la vivienda establecido en el artículo 4o. constitucional— la información que el INEGI genera debe ser idónea, pertinente y eficaz, para que de esta manera se dote al Estado de elementos para implementar, de manera óptima, las políticas públicas necesarias en aquellos sectores de la población más vulnerables, que en este caso son los habitantes de asentamientos humanos informales o irregulares.

El Estado mexicano, por medio de sus instituciones, está obligado a realizar medidas eficaces con el fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones y derechos convencionales, así como la adopción de medidas de derecho interno que resultan fundamentales para alcanzar la efectividad de los derechos humanos.

Las exigencias constitucionales y convencionales comprometen un deber mínimo para el Estado de acoger políticas para abatir progresivamente las problemáticas que experimentan las personas que residen en los asentamientos humanos informales.

Para que las autoridades promuevan y garanticen los derechos fundamentales —entre ellos el derecho a la vivienda establecido en el artículo 4o. constitucional— la información que el INEGI genera debe ser idónea, pertinente y eficaz, para que de esta manera se dote al Estado de elementos para implementar, de manera óptima, las políticas públicas necesarias en aquellos sectores de la población más vulnerables, que en este caso son los habitantes de asentamientos humanos informales o irregulares.

vulnerables, que en este caso son los habitantes de asentamientos humanos informales o irregulares (pág. 75, párr. 1).

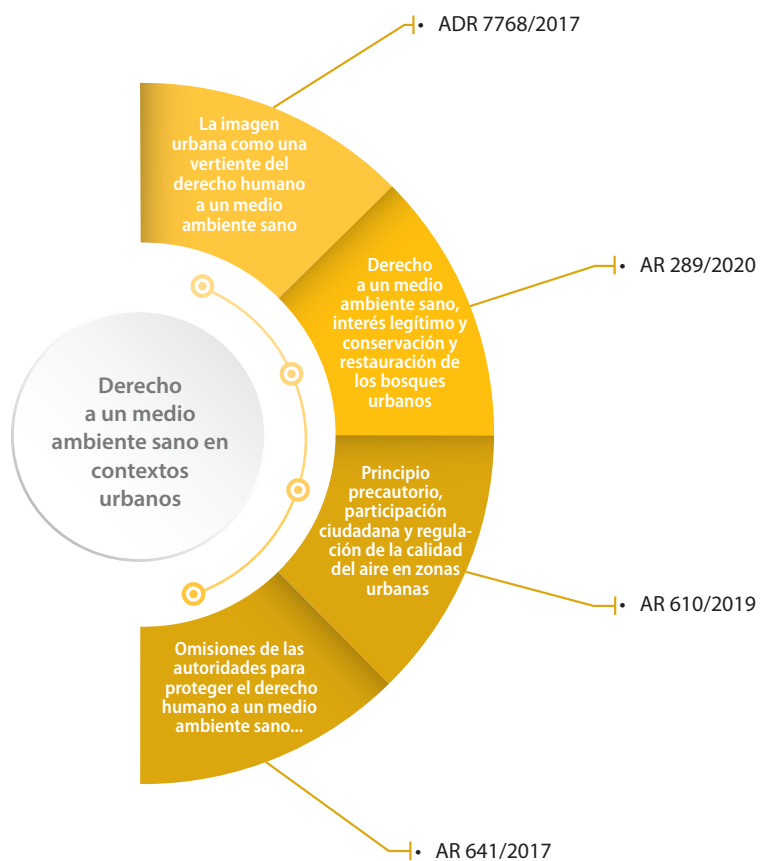
La Primera Sala concluyó que la emisión de la información estadística en la forma desagregada o segmentada solicitada por Techo A.C. respecto de los asentamientos irregulares o informales es necesaria (pág. 76, párr. 2). Esto porque con base en esta información es posible construir evaluaciones de medición de la pobreza y sus resultados, que aporten información necesaria para abatir esas condiciones por medio de la declaración de zonas de atención prioritarias, así como planes y programas que procuren mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos humanos irregulares o en situación de vulnerabilidad (pág. 77, párr. 1).

El INEGI al contar con la atribución exclusiva de generar información estadística tiene consecuentemente el compromiso de promover, respetar, proteger, garantizar los derechos humanos y, en concreto, el derecho a la vivienda.

En síntesis, la Suprema Corte determinó que el INEGI, al no poder demostrar que ha ejercido sus atribuciones de generar información estadística para el desarrollo nacional, como una medida de carácter inmediata que debió adoptar, incumplió con su deber objetivo mínimo de tutelar el derecho a la vivienda digna de las personas que habitan asentamientos informales; no sólo porque así lo exige su marco jurídico particular, sino porque resulta de una exigencia constitucional y convencional (pág. 79, párr. 2). Para la Corte, la información estadística que debe generar el INEGI tiene el objeto de evitar afectaciones a los grupos vulnerables que habitan en los asentamientos informales.

Por todo lo anterior, la Suprema Corte resolvió conceder el amparo para que el INEGI genere, obtenga, analice y difunda la información de vivienda, en lo relativo a los asentamientos humanos informales y su ubicación en zonas geográficas y ambientalmente peligrosas, tomando como referencia la Declaración de Pretoria de la reunión temática de Hábitat III, sobre asentamientos informales de las Naciones Unidas. Consecuentemente, la Corte ordenó al INEGI la captura, procesamiento y publicación de la información estadística requerida y que permita su contabilidad, conforme a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y a su ámbito de atribuciones. Por último, ordenó al INEGI que, para el censo de población y vivienda más próximo, se recaben todos los datos necesarios para constituir la información relevante sobre los asentamientos humanos informales (pág. 79, párr. 2).

3. Derecho a un medio ambiente sano en contextos urbanos



3. Derecho a un medio ambiente sano en contextos urbanos

3.1 La imagen urbana como una vertiente del derecho humano a un medio ambiente sano

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 7768/2017, 25 de abril de 2018²⁶

Hechos del caso

El Colegio Tecnológico de México A.C. (el Colegio) promovió un juicio de nulidad en contra de la resolución de septiembre de 2015 en donde el Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México (INVEA) impuso una multa y ordenó el retiro de dos anuncios adosados en un inmueble de su propiedad. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) resolvió reconocer la validez de la resolución combatida. El Colegio interpuso un recurso de apelación en contra de la sentencia, pero la Sala Superior confirmó la validez de la resolución.

En contra de esta última resolución, el Colegio promovió una demanda de amparo directo. Argumentó violaciones en su perjuicio de los artículos 14 y 16 constitucionales al estimar que se violó su derecho a una defensa adecuada. Lo anterior porque el TCA resolvió que, para ejercer una acción de nulidad, las personas interesadas deben contar con una concesión, licencia, permiso, autorización o aviso que les permita realizar actividades reguladas y que el Colegio no contaba con legitimación activa para intentarla. El Colegio sostuvo la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito

²⁶ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Federal (LPEDF), al considerar que restringen la libertad de expresión y el derecho de propiedad privada, además de contravenir los principios de proporcionalidad y equidad.

El tribunal colegiado que conoció el caso negó el amparo y el Colegio interpuso un recurso de revisión que resolvió la Suprema Corte de Justicia. En la sentencia se decidió que, si bien existen restricciones a la libertad de expresión y de propiedad en la LPEDF, éstas son justificadas y proporcionales porque persiguen un fin constitucionalmente válido: las restricciones pretenden proteger el derecho a un medio ambiente sano a través del mejoramiento del paisaje urbano de la Ciudad de México. La Primera Sala confirmó la sentencia combatida y negó el amparo al Colegio.

Problema jurídico planteado

La solicitud de permisos, previo a la instalación de anuncios publicitarios en las propiedades, como lo la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), ¿atenta contra los derechos a la libertad de expresión y la propiedad, reconocidos en la Constitución Federal?

Criterio de la Suprema Corte

Las limitaciones sobre la libertad de expresión y a la propiedad prescritas en los artículos 3, fracción II, y 12 de la LPEDF, persiguen un fin constitucionalmente válido, pues protegen el derecho a un medio ambiente sano a través del mejoramiento del paisaje urbano de la ciudad. El derecho a un medio ambiente sano es reconocido en la Constitución (artículo 4o.) y su contenido participa de un derecho-deber. Esto significa que no sólo corresponde al Estado garantizarlo, sino que esta obligación vincula también a los ciudadanos a fin de que se adopten las medidas necesarias para alcanzar su realización. En la legislación ordinaria se deben prescribir las reglas generales con el fin de proteger el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad, que permitan llevar una vida digna y gozar de bienestar. La Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal pretende maximizar el derecho a un medio ambiente sano, a través de la regulación de la publicidad en los espacios públicos; pues existe una relación estrecha entre la imagen urbana y el medio ambiente urbano. Las restricciones impuestas a la libertad de expresión y de propiedad son justificadas y proporcionales, pues tienen la finalidad de salvaguardar el derecho a un medio ambiente sano en contextos urbanos.

Las restricciones impuestas a la libertad de expresión y de propiedad son justificadas y proporcionales a modo de salvaguardar el derecho a un medio ambiente sano en contextos urbanos.

Justificación del criterio

La Primera Sala consideró que el Colegio tenía razón cuando argumentó que el tribunal colegiado debió estudiar de los artículos 3, fracción II, y 12 de la LPEDF (pág. 21, párrs. 3 y 4).

En el recurso de revisión el Colegio sostuvo que los artículos 3 y 12 de la LPEDF son violatorios de las garantías de propiedad privada y libertad de expresión. Estos preceptos obligan solicitar la permisión de la instalación de cualquier anuncio en el exterior de los inmuebles propios de los ciudadanos (pág. 22, párr. 4).

La Primera Sala consideró que estos argumentos no son suficientes para determinar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados. Esto es así porque la libertad de expresión establecida en el artículo 6o. de la Constitución Federal es comprendida como una libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual) y como el derecho a buscar, recibir y difundir ideas (dimensión social o colectiva). De esta manera toda expresión de ideas está permitida, excepto la de aquellas en favor de la guerra y toda apología de odio nacional, racial o religioso, o en contra de personas o grupo por raza, color, idioma y origen. Por otra parte, el derecho de propiedad es un derecho fundamental, pero también un principio convencional ubicado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, bajo el cual se reconoce el derecho de toda persona al uso y goce de sus bienes, pero que la ley puede subordinar al interés social (pág. 23, párrs. 1, 2 y 3). Este derecho no es absoluto, sino susceptible de privación o restricción; siempre que medien razones de utilidad pública o interés social. En otras palabras, la Corte estimó que el derecho de propiedad constituye un auténtico derecho fundamental, pero no a modo individualista, sino que tiene una función social. Esto significa que la restricción siempre será para garantizar otros bienes o valores constitucionales (pág. 24, párrs. 2, 3 y 4).

Para la Primera Sala, el requisito de solicitar un permiso para colocar un medio físico que exprese un mensaje sí limita los derechos a la libertad de expresión y propiedad, pues condicionan la forma en la que una persona desee transmitir un mensaje (pág. 26, párr. 2). Sin embargo, la Corte sostuvo que, si bien todos los derechos admiten restricciones y éstas deben ser consideradas en el texto constitucional, en otras ocasiones, el límite al goce de un derecho proviene de manera indirecta. A fin de valorar si una restricción es o no válida, debe estudiarse si son admisibles dentro del ámbito constitucional, necesarias y proporcionales. La Sala determinó que, a pesar de la limitación al derecho fundamental, la prescripción sí persigue un fin constitucionalmente válido, pues pretende proteger el derecho a un medio ambiente sano a través del mejoramiento del paisaje urbano de la Ciudad de México (pág. 27, párrs. 1 y 2).

El derecho a un medio ambiente sano es reconocido en el artículo 4o. constitucional y su contenido participa de un derecho-deber, esto significa que no sólo corresponde al Estado garantizarlo, sino que esta obligación vincula también a los ciudadanos a fin de que se adopten las medidas necesarias para salvaguardar el ambiente. Además, este derecho no se reduce a la conservación de los elementos naturales, sino que su ámbito de protección

implica proteger el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad, que permita llevar una vida digna y gozar de bienestar (pág. 27, párrs. 3 y 4). Esta prerrogativa tiene correlación con la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, en la cual se da cuenta de la importancia de recapitular las graves diferencias en el ambiente creadas por la humanidad, nocivas para la salud física, mental y social, especialmente, en los ámbitos del hogar y el trabajo (pág. 28, párr. 1).

La Primera Sala determinó que las normas impugnadas de la LPEDF pretenden maximizar el derecho a un medio ambiente sano, a través de la regulación de la publicidad en los espacios públicos; pues existe una relación estrecha entre la imagen urbana y el medio ambiente urbano (pág. 28, párrs. 2 y 3). Asimismo, la interpretación integral de la regulación de la publicidad supone garantizar la protección, conservación, recuperación y enriquecimiento del paisaje urbano de la ciudad, de modo que "todo habitante de la ciudad tiene derecho a desarrollarse en un entorno natural y urbano armónico que propicie una mejor calidad de vida." (Pág. 29, párr. 2).

La Corte resolvió que la restricción a la propiedad y a la libertad de expresión también es justificada porque persigue asimismo como fin constitucionalmente válido, ordenar y dar armonía al espacio urbano, como medio instrumental para lograr un medio ambiente sano. Además, es una medida normativa adecuada, pues "existe un nexo útil entre el deber de protección al derecho a un medio ambiente sano y el requerimiento de un permiso para fijar un anuncio en la vía pública." (Pág. 30, párr. 2). A través de las regulaciones y la expedición de permisos es que se evita el crecimiento desmedido de la fijación de anuncios en la vía pública; se promueve la armonía visual en la imagen urbana; se protege la seguridad de los habitantes y se evita la contaminación visual.

"Existe un nexo útil entre el deber de protección al derecho a un medio ambiente sano y el requerimiento de un permiso para fijar un anuncio en la vía pública".

Se determinó que la medida de restricción es proporcional en sentido estricto, pues no se restringe totalmente la posibilidad de una persona a transmitir sus ideas, sino que tal actividad podrá ser realizada cuando se cumplan los requisitos administrativos previstos especialmente para ello. Además, la LPEDF "no condiciona la instalación a cualquier anuncio, sino aquellos que constituyan publicidad exterior, entendida como el conjunto de anuncios visibles desde la vía pública, destinados a difundir propaganda comercial, institucional o electoral, o bien información cívica o cultura." (Pág. 31, párrs. 2 y 3). Esto resulta de una interpretación armónica de los artículos 1 y 3, fracción XXXIV, de la LPEDF. La Primera Sala resolvió que la limitación a los derechos a la libre expresión y propiedad no se ve afectada de manera desproporcional cuando se requiere realizar una solicitud, un trámite o lograr el otorgamiento de una autorización administrativa por el gobierno local.

3.2 Derecho a un medio ambiente sano, interés legítimo, conservación y restauración de los bosques urbanos

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 289/2020, 13 de enero de 2021²⁷

Hechos del caso

En agosto de 2018 el director de la Escuela Primaria Plan de Ayala (en adelante, la Escuela), junto con el presidente de la Sociedad de Padres y Madres de Familia, entre otros, solicitaron a la Dirección de Ecología y Protección Ambiental del Ayuntamiento de Cuautla, estado de Morelos, remover o talar 16 árboles ficus en calles que formaban parte del perímetro de la Escuela, entre otras razones, porque: (i) las raíces de los árboles obstruían el sitio donde se iban a instalar unas plataformas antisísmicas; (ii) la construcción de la barda perimetral reduciría hasta un metro la banqueteta y las ramas quedarían dentro de la Escuela y servirían como escaleras para delincuentes; (iii) las raíces habían levantado y destruido la banqueteta y esto podía ser una causa de accidentes; y (iv) por seguridad y salud porque los árboles obstruían la iluminación.

En atención a esa solicitud las autoridades municipales realizaron dos dictámenes técnicos. En el primero, el inspector responsable concluyó que sólo era necesario en todo caso remover 11 de los 16 árboles y que debería acordarse con la Escuela cómo se repararía la vegetación arbórea. Al día siguiente el director de Ecología y Protección Ambiental del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, emitió un segundo dictamen técnico en el cual dijo, entre otras cosas, que los árboles en banquetetas eran de alto riesgo; que esa especie de árboles tenía efectos perjudiciales en las banquetetas, alumbrado público, bardas de los predios y obras civiles. Se recomendó asimismo que la Escuela debía donar 160 árboles de especies nativas y programar la reforestación con 2,000 plantas de árboles de especies nativas en áreas verdes de la ciudad, así como en la ribera del río Cuautla, garantizando que se diera seguimiento para su cuidado. El 11 octubre de 2018 se emitió por las autoridades municipales el permiso de tala de los 16 árboles.

El 15 de octubre de 2018, CRML, un vecino del municipio, presentó una demanda de amparo indirecto en contra de las autoridades municipales, en la cual reclamó la inconstitucionalidad del permiso de tala de los árboles, por considerar que se violaba su derecho a un medio ambiente sano protegido por los artículos 1o. y 4o. constitucionales, además de contravenir la legislación en materia de desarrollo forestal sustentable. El juez de distrito que conoció del asunto sobreeseyó el juicio al considerar que CRML no contaba con un interés legítimo porque no demostró ser habitante o propietario de algún inmueble o que

²⁷ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

tuviera otro derecho en la colonia donde se autorizó el permiso para la tala de árboles. CRML se inconformó con esta decisión y presentó un recurso de revisión que fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Segunda Sala de la Suprema Corte otorgó el amparo a CRML al considerar que la emisión del permiso de tala fue realizada en contravención de la legislación ambiental, afectando así su derecho humano a un medio ambiente sano, puesto que cuando se ejecutó la orden de la tala no había realizado ningún plan de restauración que minimizara o redujera el daño ambiental que se iba a ocasionar.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Un habitante del municipio en el que se ha ordenado la tala de árboles tiene interés legítimo para reclamar a través del juicio de amparo indirecto ese acto de autoridad, por afectarse su derecho a un medio ambiente sano?
2. ¿Una orden para talar árboles y la omisión de llevar a cabo acciones de reforestación, vulnera los derechos a un medio ambiente sano y a la salud de los habitantes del municipio donde ocurren esos hechos?

Criterios de la Suprema Corte

1. El análisis del interés legítimo de una persona para promover juicio de amparo indirecto cuando se reclaman violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano, el cual es un derecho colectivo de trascendencia en toda la sociedad y no de corte individual, debe estar sujeto a un escrutinio de flexibilidad y de razonabilidad, además de realizarse a la luz de los principios *pro actione*, *pro persona* y de precaución en materia ambiental conforme al cual, para que proceda la protección al medio ambiente basta con un indicio de prueba; tratándose de juicios de amparo indirecto promovidos en defensa del medio ambiente, es suficiente con que el interés legítimo se pueda corroborar de forma indiciaria por el juez.

2. La tala de árboles ordenada por la autoridad municipal y la omisión de aplicar medidas de restauración forestal ocasionaron la pérdida de otra serie de beneficios que se han reconocido con respecto a los bosques urbanos, entre los que se incluyen: la degradación del suelo y el paisaje; la reducción de la diversidad biológica; la contaminación del aire y por ruido; la generación de emisiones de gases de efecto invernadero; la protección de la salud pública y la disminución de los recursos hídricos. Las obligaciones de restauración de los servicios ambientales, que corresponden al Estado como garante del derecho humano al medio ambiente sano, no pueden entenderse y fragmentarse de las diversas obligaciones de preservación y protección, ya que todas derivan del mismo derecho

Las obligaciones de restauración de los servicios ambientales que le corresponden al Estado como garante del derecho humano al medio ambiente sano, no pueden entenderse y fragmentarse de las diversas obligaciones de preservación y protección, ya que todas derivan del mismo derecho humano.

humano y, en ese sentido, su cumplimiento será exigible hasta en tanto no se hayan cumplido y realizado todas aquellas acciones encaminadas a su plena realización. Conforme al principio de precaución en materia ambiental se hace indispensable la inmediata protección del ecosistema forestal afectado sin que sea necesario tener certeza absoluta sobre la actualización del daño al medio ambiente.

Justificación de los criterios

1. La Segunda Sala determinó primero que debía resolverse cuáles son los alcances del interés legítimo como requisito indispensable para la procedencia del juicio de amparo cuando se aduce una vulneración al derecho al medio ambiente sano, como en el presente caso. Después de analizar varios precedentes de la Suprema Corte sobre este tema, la Segunda Sala reconoció, entre otras cosas, que del artículo 4o. constitucional y diversos instrumentos internacionales sobre el acceso a la justicia en asuntos ambientales se han ido formando en la jurisprudencia constitucional mexicana criterios conforme a los cuales "el análisis de acreditación del interés legítimo de una persona para promover juicio de amparo indirecto, tratándose de la materia ambiental, —ameritaba un tratamiento más flexible, por la complejidad de prever y probar los efectos que se pudieran llegar a producir—, debía estar sujeto a un escrutinio de flexibilidad y razonabilidad, y debía realizarse a la luz de los principios *pro actione*, *pro persona* y, por supuesto, del principio de precaución en materia ambiental conforme al cual, para que proceda la protección al medio ambiente basta con un indicio de prueba". (Pág. 23, párr. 4).

Anteriormente, en otros precedentes, la Suprema Corte había concluido que "toda persona —física o moral— que promueva un juicio de amparo indirecto en defensa del medio ambiente, debe acreditar, al menos en forma indiciaria, que tiene un interés jurídico o legítimo, lo cual se logra, cuando la parte quejosa cuenta con la aptitud de expresar un agravio diferenciado del resto de los demás integrantes de la sociedad, o porque la quejosa puede resentir una afectación en su esfera jurídica —ya sea porque dicha intromisión es directa o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico—." (Pág. 23, párr. 5).

"De modo que, se reconoció que tratándose de personas físicas, se podía tener por acreditado el interés legítimo, por ejemplo, cuando el promovente habitara en la localidad donde se aduce la existencia de un daño ambiental, o cuando la parte quejosa habita en una zona que, pudiendo estar alejada geográficamente, se encuentra conectada por los mantos acuíferos, cuencas hidrográficas o por la interconexión de las cuencas atmosféricas." (Pág. 24, párr. 1).

En este caso se sobreseyó el juicio de amparo indirecto intentado por CRML pues, aunque se aceptó que existió el acto reclamado, el juez de distrito no consideró que se hubiera

demostrado una afectación a su esfera jurídica porque no probó ser habitante, propietario de algún inmueble o que detentara algún otro derecho en la colonia Emiliano Zapata del municipio de Cuautla, Morelos, en donde se autorizó el permiso de tala.

Al estudiar el alcance del interés legítimo respecto de violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano en el caso particular de la reclamación de CRML sobre la tala de árboles en Cuautla, la Segunda Sala le dio la razón porque la interpretación del juez de distrito fue una valoración restrictiva, que no tomó en consideración el contenido de los principios *pro actione* y *pro persona* que rigen de manera especial en el derecho al medio ambiente sano y se trata de un derecho colectivo de trascendencia en toda la sociedad, no sólo de corte individual (pág. 25, párr. 2).

La Segunda Sala notó que CRML probó ser habitante del municipio de Cuautla, Morelos, con su credencial de elector (identificación oficial). Para la Corte esto debió ser suficiente para acreditar su interés legítimo para promover el juicio de amparo por la afectación de los árboles y sus consecuencias ambientales, tratándose de juicios de amparo indirecto promovidos en defensa del medio ambiente, es suficiente con que el interés legítimo se pueda corroborar de forma indiciaria (pág. 24, párr. 4).

Más aún, la Sala corroboró que además de ser la copia simple de la credencial de elector un indicio suficiente para acreditar que es habitante del municipio de Cuautla, Morelos, esa situación puede corroborarse también en el portal electrónico del Instituto Nacional Electoral, lo cual es un hecho notorio porque esa publicación electrónica cuenta con valor probatorio pleno en términos del artículo 88 y los diversos 202 y 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente a la Ley de Amparo (pág. 26, párrs. 2 y 4).

Así, en la sentencia se concluyó que: (i) CRML es habitante del municipio de Cuautla, Morelos; (ii) el acto reclamado —la orden de tala de los árboles en ese municipio— existió. Por lo tanto, eso era suficiente para reconocer su interés legítimo sin que tuviera que demostrar una afectación a su salud o a la de las personas que habitan en esta municipalidad (pág. 28, párr. 1). Al respecto, la Sala señaló que

"Ello es así, pues como cualquier habitante del Municipio, es beneficiario de las condiciones ambientales que generan los árboles y en consecuencia, basta con acreditar esta situación y no una pertenencia específica a la colonia en donde se emitió el permiso de tala para que se pueda reconocer su interés legítimo para reclamar aquellos actos que a su juicio transgreden el derecho a contar con un medio ambiente sano." (Pág. 28, párr. 2).

"De igual forma, según los parámetros definidos por el Tribunal Pleno, el quejoso argumentó una afectación directa a su esfera jurídica entendida en un sentido amplio, por lo

que la concesión del amparo le reportaría un beneficio determinado en su esfera jurídica, en la medida en que la existencia de árboles en su localidad permite una mejor condición ambiental." (Pág. 28, párrs. 2 y 3)

2. La tala de árboles ordenada por la autoridad municipal y la omisión en aplicar medidas de restauración forestal ocasionó la pérdida de otra serie de beneficios que se han reconocido con respecto a los bosques urbanos, entre los que se incluyen la degradación del suelo y el paisaje; la reducción de la diversidad biológica; la contaminación del aire y por ruido; la generación de emisiones de gases de efecto invernadero; la protección de la salud pública; y la disminución de los recursos hídricos. Las obligaciones de restauración de los servicios ambientales que le corresponden al Estado como garante del derecho humano al medio ambiente sano, no pueden entenderse y fragmentarse de las diversas obligaciones de preservación y protección, ya que todas derivan del mismo derecho humano y en ese sentido, su cumplimiento será exigible hasta en tanto no se hayan cumplido y realizado todas aquellas acciones encaminadas a su plena realización. Conforme al principio de precaución en materia ambiental se hace indispensable la inmediata protección del ecosistema forestal afectado sin que sea necesario tener certeza absoluta sobre la actualización del daño al medio ambiente (pág. 48, párr. 4).

En este caso la Segunda Sala revocó el sobreseimiento del juez de distrito en el amparo indirecto interpuesto por CRML porque reconoció su interés legítimo para reclamar la orden de tala de los árboles en Cuautla y entró al estudio de fondo de los conceptos de violación.

El señor CRML dijo que la orden de tala de los árboles afectó su derecho a un medio ambiente sano reconocido en el artículo 4o. de la Constitución, pues las autoridades incumplieron con su deber positivo de proteger ese derecho de la mejor manera, junto con el de la salud, propiciando deforestación, pérdida del manto freático y cambio climático. Manifestó también que la orden de tala transgredió su derecho a que las autoridades cuiden, preserven y restauren en todo momento el equilibrio ecológico, ya que la orden de tala de árboles reclamada implica el desconocimiento de esta obligación constitucional.

Para abordar estos argumentos, la Segunda Sala estudió el marco competencial que rige la materia medio ambiental y las obligaciones y ámbitos de aplicación que establece la legislación sobre desarrollo forestal.

El artículo 4o. constitucional prevé que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar y que el Estado garantizará el respeto a este derecho, lo cual es reiterado por el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". Estas provisiones se complementan con el artículo 73, fracción

XXIX-G, de la Constitución, del cual se advierte que la materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico se regulan de manera concurrente por los tres niveles de Gobierno (pág. 31, párr. 5). De este modo, "la materia de protección al ambiente fue absorbida por parte de la Federación y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de leyes generales, la concurrencia de la facultad indicada entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional." (Pág. 32, párr. 1).

Es así como el análisis jurisdiccional de las facultades concurrentes debe considerar la estructura que las leyes generales y locales definen para la actuación de las autoridades federales, estatales y municipales; de acuerdo con la Corte, la protección al ambiente, la preservación y la restauración del equilibrio ecológico no pueden concebirse en términos competenciales abstractos (pág. 33, párr. 1).

En ese sentido, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) sienta las bases para definir las atribuciones que corresponden a la Federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios para la preservación, restauración y el mejoramiento del ambiente, de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas (pág. 31, párr. 4). En la misma ley se establecen las definiciones de preservación y restauración que son relevantes para este caso (pág. 34, párrs. 1 y 2).²⁸ También se establecen atribuciones municipales en esas materias, como la preservación y restauración del equilibrio ecológico; y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal (pág. 34, párr. 3).

En cuanto a los recursos forestales, debe atenderse lo que dispone la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) que busca resolver, entre otras cuestiones, los problemas relacionados con la deforestación y degradación de ecosistemas forestales y el cambio climático, también para atender los compromisos internacionales del Estado mexicano en esa materia (pág. 34, párr. 5 y pág. 35, párrs. 1 y 2). Al igual que la LGEEPA, la LGDFS establece un sistema de distribución de competencias en materia forestal dirigido a la Federación, las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable (pág. 36, párr. 1). Bajo el artículo 13 de la LGDFS, los municipios tienen varias atribuciones en materia de desarrollo forestal sustentable, incluyendo las de participar en la planeación y ejecución de la reforestación, forestación, restauración de suelos y conservación de los bienes

²⁸ Artículo 3, fracciones XXV y XXXIV de la LGEEPA.

y servicios ambientales forestales, dentro de su ámbito territorial de competencia (pág. 32, párr. 2).

Para este caso es muy relevante tener claro que la LGDFS no establece alguna limitante respecto al tipo de vegetación protegida o el espacio físico en que se encuentre, pues la definición que la ley da de "ecosistema y recurso forestal" es lo suficientemente amplia para incluir a cualquier tipo de vegetación o especie arbórea. Con otras palabras, la LGDFS "no fue creada con la intención de proteger únicamente bosques, selvas u otros tipos de terrenos, sino que constituye un sistema normativo que vela por una protección integral de todo tipo de ecosistemas forestales sin menoscabo de su tamaño, ubicación o valor ambiental" (pág. 37, párr. 3).

La Segunda Sala notó también que antes la LGDFS excluía de la definición de "terrenos forestales" a las áreas dentro de los límites de los centros de población, en términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, con excepción de las áreas naturales protegidas; pero esta restricción se acotó en la reforma del 2020²⁹ a la legislación forestal y se reconfiguró la definición de terreno forestal a aquél que está cubierto por vegetación forestal o vegetación secundaria nativa y produce bienes y servicios forestales. La sentencia explica que la razón de este cambio fue, conforme a la exposición de motivos de la reforma mencionada, que la legislación forestal no estuviera condicionada a la de otro sector, sobre todo cuando pudieran discrepar los objetivos del desarrollo forestal sustentable con los relacionados a los asentamientos humanos, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano (pág. 38, párr. 2).

La Segunda Sala encontró también en su estudio que la amplitud en la definición legislativa de diversos conceptos en materia de desarrollo forestal es congruente con algunos instrumentos internacionales que reconocen la necesidad de que exista una protección amplia para todo tipo de ecosistemas, como el "Instrumento de las Naciones Unidas sobre los Bosques" emitido mediante resolución 62/98 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas que insiste en la importancia de proteger todos los tipos de bosques y árboles que están fuera de los mismos (pág. 39, párrs. 1 y 2); o las directrices de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que enfatizan la relevancia de los bosques urbanos como elementos que permiten llevar a cabo modelos sostenibles capaces de suministrar servicios ecosistémicos requeridos por los ciudadanos para una buena calidad de vida (pág. 40, párr. 1).

De todo lo expuesto la Segunda Sala concluyó que "en materia de medio ambiente y desarrollo forestal, existen obligaciones específicas de conservación, preservación y restauración

²⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2020.

reconocidas en el marco normativo correspondiente hacia los tres órdenes de gobierno, que no se limitan a cierto tipo de recursos forestales o se encuentran condicionados por su tamaño, ubicación o valor, sino que están previstas para la protección de cualquier ecosistema, en concordancia con una tendencia internacional de protección amplia hacia los bosques y todo tipo de árboles". (Pág. 40, párr. 2).

Algunas de las obligaciones derivadas del derecho humano a un medio ambiente sano son muy claras, e incluyen: (i) la adopción y aplicación de marcos jurídicos para proteger contra daños ambientales que puedan vulnerar los derechos humanos; y (ii) regular a los agentes privados para proteger contra esos daños.

A continuación, la Segunda Sala definió cuáles son los alcances del derecho a un medio ambiente sano en este caso. Se hizo notar primero que algunas de las obligaciones derivadas del derecho humano a un medio ambiente sano son muy claras e incluyen: (i) la adopción y aplicación de marcos jurídicos para proteger contra daños ambientales que puedan vulnerar los derechos humanos; y (ii) regular a los agentes privados para proteger contra esos daños (pág. 40, párr. 4).

Luego de realizar un análisis de las disposiciones aplicables en la LGDFS y el Reglamento de Ecología y Protección al Ambiente de Cuautla, Morelos, la Sala encontró que la expedición del permiso para la tala de árboles que motivó el juicio de amparo indirecto no cumplió con el procedimiento que debió observarse, entre otras cosas, porque las autoridades municipales fueron omisas en comprobar cuestiones como la donación de árboles que debió hacer la Escuela y, por lo tanto, era suficiente que CRML demostrara que dichas autoridades incumplieron su deber de garantizar para considerar que se vulneraba su derecho humano al medio ambiente (pág. 43, párr.1; pág. 44, párr. 3).

Esto porque su omisión "implicó un incumplimiento de la obligación de preservación que tienen las autoridades con respecto al medio ambiente, ya que su incumplimiento del marco legal derivó en la eventual tala de un bosque urbano integrado por dieciséis árboles 'ficus' que, acorde con el principio de precaución que rige a la materia ambiental, tuvo como consecuencia la generación de un acto contaminante en perjuicio del quejoso y del resto de habitantes del Municipio de Cuautla". (Pág. 44, párr. 5).

La tala de los árboles ocasionó la pérdida de otra serie de beneficios que se han reconocido con respecto a los bosques urbanos, entre los que se incluyen la degradación del suelo y el paisaje; la reducción de la diversidad biológica; la contaminación del aire y por ruido; la generación de emisiones de gases de efecto invernadero; la protección de la salud pública; y la disminución de los recursos hídricos.

Asimismo, la tala de los árboles ocasionó la pérdida de otros beneficios que se han reconocido con respecto a los bosques urbanos, entre los que se incluyen la degradación del suelo y el paisaje; la reducción de la diversidad biológica; la contaminación del aire y por ruido; la generación de emisiones de gases de efecto invernadero; la protección de la salud pública y la disminución de los recursos hídricos (pág. 45, párr. 1).

Además, la Corte estableció que el permiso de tala de los árboles se realizó sin que existiera un debido plan de restauración, lo que también se considera un incumplimiento de las obligaciones que en materia de medio ambiente y desarrollo forestal tienen las autoridades municipales (pág. 45, párr. 2). Para la Segunda Sala "las obligaciones de restauración de servicios ambientales que le corresponden al Estado como garante del derecho humano al medio ambiente sano, no pueden entenderse y fragmentarse de las diversas obligaciones

de preservación y protección, ya que todas derivan del mismo derecho humano y en ese sentido, su cumplimiento será exigible hasta en tanto no se hayan cumplido y realizado todas aquellas acciones encaminadas a su plena realización". (Pág. 47, párr. 1).

Asimismo, conforme al principio de precaución en materia ambiental ya mencionado, se hace indispensable la inmediata protección del ecosistema forestal afectado sin que sea necesario tener certeza absoluta sobre la actualización del daño al medio ambiente (pág. 48, párr. 4).

Conforme al principio de precaución en materia ambiental ya mencionado, se hace indispensable la inmediata protección del ecosistema forestal afectado sin que sea necesario tener certeza absoluta sobre la actualización del daño al medio ambiente.

3.3 Principio precautorio, participación ciudadana y regulación de la calidad del aire en zonas urbanas

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 610/2019, 15 de enero de 2020

Hechos del caso

La Comisión Reguladora de Energía (CRE) expidió el "Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía que modifica la Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos, con fundamento en el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización" (en adelante el Acuerdo),³⁰ a través del cual, entre otras cosas, se incrementó como parámetro permitido de oxígeno adicionado hasta el 10% en volumen de etanol en las gasolinas Regular y Premium fuera de las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey.³¹

Un habitante del Valle de México interpuso una demanda de amparo en contra del Acuerdo y el proceso a través del cual se llevó a cabo la modificación de la Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016 (en adelante NOM-016-CRE). El juicio se sobreseyó y el solicitante del amparo interpuso un recurso de revisión que resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia.

Los argumentos planteados en el recurso de revisión giraron alrededor de tres temas principales. Primero, la inconstitucionalidad del artículo 51, segundo párrafo, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN),³² porque al permitir la modificación de

³⁰ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2017.

³¹ Modificación a la observación cinco relativa a la tabla de especificaciones de presión de vapor y temperaturas de destilación, así como las observaciones cuatro y siete vinculadas con la tabla de especificaciones adicionales de gasolina por región.

³² "Artículo 51.- Para la modificación de las normas oficiales mexicanas deberá cumplirse con el procedimiento para su elaboración.

Cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una norma oficial mexicana, las dependencias competentes, a iniciativa propia o a solicitud de la Comisión Nacional de Normalización, de la Secretaría o de los miembros del comité consultivo nacional de normalización correspondiente, podrán modificar o cancelar la norma de que se trate sin seguir el procedimiento para su elaboración."

normas oficiales mexicanas unilateralmente por parte de las autoridades, se viola el derecho humano a un medio ambiente sano, con relación al derecho de participación ciudadana en materia ambiental.

En segundo lugar, expresó que el procedimiento a través del cual se llevó a cabo la modificación de la NOM-016-CRE fue inconstitucional porque no hay una correlación entre las consideraciones de riesgos ambientales y sanitarios que motivaron la regulación original de las gasolinas, y las razones económicas que se esgrimieron por la CRE para justificar su modificación, utilizando como fundamento la excepción del artículo 51 de la LFMN que permite omitir el proceso de participación pública. Finalmente manifestó que el Acuerdo viola el derecho a un medio ambiente sano porque la utilización de etanol en los combustibles presenta riesgos para el medio ambiente y la salud pública y contraviene las obligaciones internacionales y legislativas del Estado mexicano para enfrentar el cambio climático.

La Suprema Corte negó el amparo al quejoso respecto de la inconstitucionalidad del artículo 51 de la LFMN, y lo otorgó en relación con el Acuerdo que modificó la NOM-016-CRE. La sentencia estableció que sus efectos deben concretarse más allá de la esfera jurídica del solicitante del amparo, como una consecuencia necesaria de la declaración de inconstitucionalidad general del Acuerdo referido.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El artículo 51, segundo párrafo, de la LFMN viola el derecho a un medio ambiente sano del quejoso al permitir que se lleve a cabo la modificación unilateral de una norma oficial mexicana que regula cuestiones relacionadas con la calidad del aire, como el contenido de etanol en las gasolinas, sin llevar a cabo un proceso de participación pública?
2. ¿Es inconstitucional la modificación de la NOM-016-CRE a través de la cual se permitió el aumento del porcentaje de etanol en las gasolinas, por haberse llevado a cabo con fundamento en el segundo párrafo del artículo 51 de la LFMN, sin seguir el procedimiento ordinario de creación de las normas oficiales mexicanas que permiten la participación del público, sobre todo respecto de cuestiones que pueden afectar el derecho humano a un medio ambiente sano y contravenir los compromisos del Estado Mexicano para combatir el cambio climático?
3. ¿La modificación de la NOM-016-CRE viola el derecho a un medio ambiente sano al permitir el incremento del porcentaje máximo de etanol como oxigenante de las gasolinas, así como el aumento máximo de presión de vapor para los hidrocarburos que lo utilicen para su oxigenación?

Criterios de la Suprema Corte

1. El artículo 51, segundo párrafo, de la LFMN no es inconstitucional si se interpreta correctamente a la luz de las obligaciones constitucionales que imponen el artículo 4o. constitucional y diversos instrumentos convencionales suscritos por el Estado mexicano para la protección del derecho humano a un medio ambiente sano, en el contexto de los principios precautorio y de participación ciudadana.

La excepción prevista en dicho artículo para modificar una norma oficial mexicana, sin tener que seguir el mismo procedimiento que para su creación bajo el argumento de que han cambiado las circunstancias originales que la motivaron, no puede aplicarse en casos donde hay una controversia, debate o exista incertidumbre científica sobre ese cambio de circunstancias. Cuando existan escenarios de incertidumbre fáctica o científica debe seguirse el procedimiento ordinario para la creación de las normas oficiales mexicanas, dando participación a los comités consultivos nacionales de normalización y al público interesado.

2. La modificación de la NOM-016-CRE es inconstitucional porque la CRE no debió llevarla a cabo de forma unilateral, utilizando como fundamento la excepción prevista por el segundo párrafo del precepto 51 de la LFMN, toda vez que no es un hecho notorio, irrefutable e incontrovertible que han cambiado las condiciones por las cuales se reguló el contenido del etanol en las gasolinas para proteger la calidad del aire, el medio ambiente y la salud pública. En este caso era indispensable que se siguiera el procedimiento ordinario de modificación de tales normas oficiales mexicanas, dando intervención a los comités consultivos de normalización y público interesado, en atención a los principios de precaución y participación ciudadana.

3. La modificación de la NOM-016-CRE es inconstitucional porque no atiende a los principios de precaución y participación ciudadana que debieron observarse para tomar la decisión más apegada al derecho humano a un medio ambiente sano. Lo anterior porque no es notorio, evidente e incontrovertible, que el aumento de porcentaje de etanol en las gasolinas no deparará riesgos ambientales y a la salud pública. La decisión de incrementar el porcentaje máximo permitido de etanol como oxigenante de las gasolinas, así como el aumento de presión de vapor máxima para los hidrocarburos que lo utilicen para su oxigenación, debía además valorarse en el contexto de las metas del Estado mexicano para mitigar el cambio climático conforme al Acuerdo de París. Los intereses puramente económicos que puedan beneficiarse del cambio a la NOM-016 debían ser ponderados y confrontados contra los potenciales riesgos que se podrían causar al medio ambiente y las obligaciones estatales de reducir las emisiones de gases invernadero. Estas obligaciones atienden al principio constitucional del desarrollo sustentable y a la protección del derecho humano a un medio ambiente sano.

Justificación de los criterios

1. El solicitante del amparo consideró que el artículo 51, segundo párrafo, de la LFMN viola el derecho humano a un medio ambiente sano, con relación al derecho de participación ciudadana, porque permite la modificación de normas oficiales mexicanas unilateralmente por parte de las autoridades, sin seguir el procedimiento ordinario para la emisión de este tipo de regulaciones que contempla la participación pública, cuando se determine que no subsisten las condiciones que motivaron la emisión original de la norma. Expresó que dicha excepción legislativa restringe injustificadamente el derecho a participar en decisiones que afecten el medio ambiente porque debería darse voz a los ciudadanos en cuanto a la desaparición de las causas que originaron la emisión de la norma oficial mexicana y las consecuencias del cambio regulatorio.

La Segunda Sala estableció que al tratarse de la materia ambiental, para que pueda actualizarse el supuesto de excepción que prevé el artículo 51, segundo párrafo de la LFMN, "es indispensable que se esté frente a la existencia de hechos o circunstancias verdaderamente extraordinarias que permitan inteligir, en forma *notoria, evidente e incontrovertible*, que las causas que motivaron la emisión de la Norma Oficial Mexicana respectiva han dejado de subsistir, de tal suerte que, bajo tales circunstancias excepcionales, resulte justificado que no se desahogue el procedimiento regular para la alteración de las normas oficiales mexicanas, ya que *a ningún fin práctico conduciría consultar a la ciudadanía en tratándose de hechos irrefutables*." (Pág. 18, párr. 2) (Énfasis en el original).

En el marco del paradigma del desarrollo sustentable y el principio de precaución reconocido en diversos instrumentos internacionales, bajo el cual, para que proceda actuar en favor de la protección al medio ambiente y a la salud pública, basta con un principio de prueba.

El artículo 51, segundo párrafo, de la LFMN debe ser interpretado en el marco del paradigma del desarrollo sustentable y el principio de precaución reconocido en diversos instrumentos internacionales, bajo el cual, para que proceda actuar en favor de la protección al medio ambiente y a la salud pública, basta con un principio de prueba (pág. 21, párr. 2).³³ Esto es relevante si se toma en cuenta que los problemas ambientales son altamente dependientes de la existencia de información y validación científica (pág. 23, párr. 1). Así, "el principio de precaución presupone que se han identificado los efectos potencialmente peligrosos derivados de un fenómeno, un producto o un proceso y la evaluación científica no permite determinar el riesgo con la certeza suficiente; *de ahí que ante esa incertidumbre o plenitud de conocimiento científico, lo procedente es adoptar medidas tendientes a proteger el ambiente, a fin de evitar daños injustificados e indebidos en los ecosistemas y a las especies*." (Pág. 25, párr. 2). (Énfasis en el original).

³³ En la sentencia se refiere el Principio 15 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo; el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica; y el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad en la Biotecnología.

Por otra parte, en cuando al derecho de participación pública, la Segunda Sala retomó en esta sentencia los criterios adoptados en el Amparo en Revisión 365/2018 sobre las obligaciones de procedimiento que el derecho a un medio ambiente sano impone a las autoridades del Estado, incluyendo garantizar la participación pública en asuntos sobre el medio ambiente, reiterando que es un componente esencial para garantizar su efectividad (pág. 30, párr. 2).

El principio de precaución, aplicado a las modificaciones o cancelaciones a las normas oficiales mexicanas, exige que la determinación sobre la existencia del daño o riesgo de daño al ambiente que llevaron a su expedición originalmente se realice de la forma más informada posible, dando participación a los ciudadanos y los comités nacionales de normalización, como se requiere en el procedimiento ordinario que regula la LFMN (pág. 45, párr. 1).

En este contexto, la aplicación del principio de precaución para decidir si siguen siendo necesarias las medidas existentes de protección al ambiente, debe empezar con una evaluación científica de los riesgos, lo más completa posible y en la cual se identifique en la medida posible el grado de incertidumbre científica, basada en datos científicos fiables y un razonamiento lógico, que exprese las posibilidades y magnitud de los impactos peligrosos para el medio ambiente y la población (pág. 46, párr. 1).

Para cumplir con lo anterior debe desarrollarse el procedimiento ordinario para modificar o cancelar una norma oficial mexicana, permitiendo la intervención de expertos y ciudadanos interesados, sobre todo cuando esos cambios regulatorios puedan afectar su derecho a un medio ambiente sano (pág. 46, párrs. 2 y 3). En estos casos, "la conjunción de la participación ciudadana y la aplicación del principio de precaución, tiene el potencial de permitir y promover procesos de toma de decisiones más democráticos e inclusivos, en donde diferentes voces sean escuchadas y consideradas, por lo que a las plausibles afectaciones al medioambiente se refiere" (pág. 47, párr. 1).

2. En el recurso de revisión también se manifestó que el procedimiento a través del cual se llevó a cabo la modificación de la NOM-016-CRE es inconstitucional porque al momento de su expedición se expuso la necesidad de establecer especificaciones de calidad a los petrolíferos por razones de protección ambiental.³⁴ Sin embargo, la CRE argumentó únicamente razones económicas para modificarla. Así, al no haber una correlación entre las consideraciones de riesgos ambientales y sanitarios que motivaron la regulación original de las gasolinas, y las razones económicas que se esgrimen para justificar el cambio normativo, no podía modificarse la NOM-016-CRE utilizando como fundamento la excepción

³⁴ Considerando Quinto de la Norma Oficial Mexicana.

del artículo 51 de la LFMN y excluyendo la participación pública, porque no es cierto que han cambiado las circunstancias originales que existían cuando se expidió esa regulación.

La Segunda Sala explicó en esta sentencia que la expedición de la NOM-016-CRE se justificó, entre otras consideraciones, en la necesidad de establecer especificaciones de calidad a los petrolíferos que se comercializan en México, para evitar riesgos a la salud de las personas, a sus bienes y al medio ambiente, y lograr que sean compatibles con las establecidas por aquellos países con los que México guarda relación comercial.³⁵ El Acuerdo establece que las condiciones que motivaron su creación ya no subsisten porque han cambiado las condiciones de competencia entre los estados fronterizos mexicanos y Estados Unidos de América, incluyendo las que enfrentan los expendedores e importadores de gasolina, como consecuencia de factores como la liberación anticipada del precio de las gasolinas y porque los nacionales optan por abastecerse del otro lado de la frontera en donde el precio tiende a ser menor por la presencia del 10% de etanol (pág. 55, párr. 1).

Toda vez que en este caso no se demuestra que los factores de riesgo ambiental y sanitario mencionados cuando se expidió la Norma Oficial Mexicana no existen, es claro que no es aplicable la excepción prevista por el artículo 51 de la LFMN como erróneamente lo consideró la CRE para llevar a cabo su modificación (pág. 58, párr. 2).

3. En este caso la Segunda Sala consideró que no había información para concluir en forma notoria, evidente e incontrovertible, que el uso de etanol anhidro como oxigenante de gasolinas no depara riesgo alguno de daño al medio ambiente (pág. 61, párr. 1). Por el contrario, se advierte que el incremento de los niveles máximos de porcentaje de etanol anhidro como oxigenante en gasolinas autorizado por la CRE en la modificación de la NOM-16-CRE -2016 ha sido, y continúa siendo, objeto de un importante debate científico sobre los riesgos que puede causar a la calidad del aire, los ecosistemas, la salud humana y, en general, al medio ambiente (pág. 61, párr. 2).³⁶

También se tomó en consideración por la Suprema Corte que la utilización de etanol como oxigenante de los combustibles puede aumentar las emisiones de los gases de efecto invernadero que contribuyen al calentamiento global (pág. 76, párr. 1). El Acuerdo de París,

³⁵ Considerando Quinto de la Norma Oficial Mexicana.

³⁶ En la sentencia se refieren las opiniones que formularon desde el proceso de creación de la Norma Oficial Mexicana para alertar sobre los riesgos al medio ambiente y la salud pública, instituciones como el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.; el Consejo Internacional de Transporte Limpio; el Instituto Mexicano para la Competitividad; la Asociación Nacional de la Industria Química y Asociación de Combustibles Eficientes de Latinoamérica (págs. 62 a 65). También se invocó como un hecho notorio un estudio elaborado en el 2017, denominado "Evaluación de las modificaciones a la NOM-016-CRE-2016" (pág. 68, párr. 2). Se citaron también fuentes que contienen opiniones contrarias, en las cuales se destacan los beneficios económicos que traería la nueva regulación de las gasolinas conforme a la modificación de la Norma Oficial Mexicana. Estas fuentes incluyen opiniones del Instituto Nacional del Petróleo; la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Energía (pág. 72).

suscrito por el Estado mexicano,³⁷ establece la obligación de las Partes para hacer frente al cambio climático, considerando los compromisos en materia de derechos humanos y actuando con base en la mejor información científica disponible (pág. 77, párr. 3).

El Acuerdo de París, suscrito por el Estado Mexicano, establece la obligación de las Partes para hacer frente al cambio climático, considerando los compromisos en materia de derechos humanos y actuando con base en la mejor información científica disponible.

La sentencia explica que la Ley General de Cambio Climático regula la obligación a cargo de las autoridades nacionales de instrumentar acciones efectivas para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y cumplir con el Acuerdo de París, lo que no ocurre con la regulación propuesta por la CRE, porque no es evidente e incontrovertible que el aumento de porcentaje de etanol en las gasolinas no deparará riesgo alguno al medio ambiente (pág. 80, párr. 2).

En cuanto a las motivaciones de competencia económica que utilizó la CRE como sustento para la modificación de la NOM-016-CRE-2016, la Segunda Sala estableció que son irrelevantes al momento de adoptar una decisión estatal en materia ambiental como las relacionadas con el uso de combustibles, pues el interés económico no puede desatender las afectaciones ambientales que puedan generarse (pág. 81, párr. 2). Así, "los intereses o valores puramente económicos que, en su caso, pueda generar el incremento del porcentaje de etanol en las gasolinas, como oxigenante, debían ser ponderados y confrontados contra los potenciales riesgos que ello podría deparar al medio ambiente y las obligaciones estatales de reducir las emisiones de gases invernadero." (Pág. 81, párr. 3).

Estas obligaciones atienden al principio del desarrollo sustentable, el cual requiere un equilibrio adecuado entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente, como lo establece el artículo 4o. constitucional en cuanto a la protección del derecho humano a un medio ambiente sano y diversos instrumentos internacionales en la materia (pág. 81, párr. 4).

3.4 Omisiones de las autoridades para proteger el derecho humano a un medio ambiente sano realizando las medidas necesarias para prevenir la contaminación de los cuerpos de agua, restaurarlos y realizar su saneamiento

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 641/2017, 18 de octubre de 2017

Hechos del caso

Un grupo de habitantes del pueblo originario de San Andrés Mixquic presentó una demanda de amparo para reclamar la omisión de autoridades federales en la Alcaldía Tláhuac

³⁷ Tal y como se precisa en el Decreto Promulgatorio de tal Acuerdo Internacional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de noviembre de 2016.

y Ciudad de México de adoptar todas las medidas a su alcance para restaurar y sanear los canales del Barrio de San Miguel. Argumentaron que el daño ambiental causado principalmente por el vertimiento de aguas residuales del Río Ameca se traduce en una violación a su derecho de vivir en un medio ambiente sano; a gozar de los más altos niveles posibles de salud; así como su derecho humano al agua. En el juicio se dictó una sentencia que amparó a los habitantes de Mixquic y ordenó la realización de diferentes acciones para evaluar y reparar el daño ambiental en los canales.

Las autoridades responsables presentaron un recurso de revisión que atrajo y resolvió la Suprema Corte de Justicia. En sus agravios, las autoridades dijeron que no han sido omisas en cumplir sus obligaciones de protección al ambiente porque han realizado varias acciones para proteger los canales de Mixquic. Expresaron que el daño ambiental causado por las descargas de aguas residuales del Río Ameca ha sido causado por múltiples agentes privados y es responsabilidad de diferentes instituciones públicas como los municipios, e incluso, muchas de las descargas de aguas residuales que contaminan los canales se generan en fuentes en el Estado de México.

La Segunda Sala confirmó la sentencia que amparó a los habitantes de Mixquic en contra de las omisiones de autoridades mencionadas y ordenó diversas medidas para la restauración y el sanamiento de los canales del Barrio San Miguel. Entre otras acciones, la sentencia ordenó a las autoridades responsables: realizar una evaluación ambiental estratégica para la solución integral de la problemática ambiental que se presenta en la zona chinampera de San Andrés Mixquic; establecer sistemas de monitoreo de la calidad del agua en la zona chinampera de San Andrés Mixquic; coordinar y vigilar el registro de descargas de aguas residuales; realizar las acciones necesarias para convenir con la SEMARNAT y las autoridades del Estado de México acciones de protección ambiental; llevar a cabo los procedimientos administrativos correspondientes con el objeto de detener los asentamientos humanos irregulares; aplicar programas de restauración.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Las autoridades responsables de aplicar la legislación para la protección del medio ambiente, así como la prevención y restauración del equilibrio ecológico, tienen una obligación constitucional de realizar las acciones a su alcance para restaurar el daño ambiental y sanear los canales de Mixquic?
2. ¿La omisión de las autoridades para evitar la contaminación causada por agentes privados y fuentes contaminantes en diferentes jurisdicciones territoriales, como el Estado de México, así como para llevar a cabo todas las medidas a su alcance para la restauración y el saneamiento de los canales, viola el derecho humano a un medio ambiente sano de los habitantes de Mixquic?

Criterios de la Suprema Corte

1. Las autoridades de Ciudad de México y la Alcaldía Tláhuac cuentan con atribuciones constitucionales y legales para proteger el medio ambiente, así como preservar y restaurar el equilibrio ecológico, por lo cual, estaban obligadas a impedir posibles daños ambientales como consecuencia, entre otros factores, de la contaminación por descargas de aguas residuales provenientes del Río Ameca en los canales de Mixquic. Dichas autoridades tienen la obligación de garantizar el derecho a un medio ambiente sano de los habitantes del Barrio San Miguel, realizando todas las acciones a su alcance para restaurar y sanear los canales de Mixquic.

2. Las autoridades responsables violaron el derecho de los habitantes del pueblo de Mixquic a un medio ambiente sano porque no adoptaron todas las medidas posibles a su alcance y hasta el máximo de los recursos disponibles para evitar y controlar los procesos de degradación de las aguas en los canales del Barrio San Miguel. Esta obligación incluye la vigilancia y control de los agentes privados que causan la contaminación en el sitio; así como la coordinación con autoridades de otra jurisdicción, para atender una problemática ambiental común y reparar la violación causada al derecho humano a un medio ambiente sano de los solicitantes del amparo.

Justificación de los criterios

1. La justiciabilidad del derecho humano a un medio ambiente sano implica que los Estados deben dar una interpretación amplia al derecho de iniciar una demanda en asuntos ambientales, para lograr el acceso efectivo a la justicia (pág. 21, párr. 4).³⁸

Los Estados deben dar una interpretación amplia al derecho de iniciar una demanda en asuntos ambientales, para lograr el acceso efectivo a la justicia.

Así, "resulta inadecuado que se realice *una interpretación restrictiva* de los requisitos de procedibilidad de las acciones en materia ambiental; pues a fin de asegurar que no se generen daños irreparables en los ecosistemas, resulta suficiente con que sea "razonable" tanto la existencia de una afectación al medio ambiente, como la correlativa responsabilidad que se imputa a las autoridades señaladas como responsables —derivada de los mandatos que la ley les impone en la materia—; para que la persona pueda acceder a la justicia a fin de dilucidarse si, efectivamente, los actos u omisiones del Estado, a través de sus agentes, han generado o no una violación al derecho humano a un medio ambiente sano." (Pág. 21, párr. 2). (Énfasis en el original).

La sentencia estudió el marco de competencias constitucionales y legales de las autoridades que se mencionaron como responsables en el juicio de amparo, resolviendo que

³⁸ La sentencia refiere al Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en conjunción con la Decimoctava de las Directrices para la Elaboración de Legislación Nacional sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Directrices de Bali).

conforme al artículo 73, fracción XXIX-G constitucional, la materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico se regula de manera concurrente por los tres niveles de Gobierno (pág. 26, párrs. 4 y 5).³⁹

Del análisis de las leyes generales y locales que regulan las competencias de las autoridades responsables,⁴⁰ se concluyó que las autoridades de Ciudad de México tienen una obligación constitucional de actuar coordinada y concurrentemente para tutelar los derechos a un medio ambiente sano y de acceso a agua segura, suficiente y asequible de las personas solicitantes del amparo, instrumentando las medidas necesarias para proteger, preservar y restaurar el equilibrio ecológico en los canales del Barrio de San Andrés.

2. La regulación del derecho humano a un medio ambiente sano en el artículo 4o. constitucional implica la obligación del Estado de garantizar el pleno ejercicio de ese derecho y su tutela jurisdiccional; y la responsabilidad, aunque diferenciada, del Estado y la ciudadanía para su preservación y restauración (pág. 50, párr. 3). Las obligaciones de los Estados incluyen la adopción y aplicación de marcos jurídicos para proteger contra daños ambientales así como la regulación de los agentes privados que puedan causarlos (pág. 51, párr. 4).

La prevención y el control de la contaminación del agua son fundamentales para que no se reduzca su disponibilidad y para proteger los ecosistemas del país, por lo cual estos objetivos "*son una meta prioritaria del Estado, en tanto resultan indispensables para que las personas puedan alcanzar un nivel de vida adecuado y digno.*" (Pág. 52, párr. 3). (Énfasis en el original). Asimismo, deberá llevarse a cabo la debida regulación, monitoreo y tratamiento de las aguas residuales (pág. 53, párr. 1).

En este contexto, la existencia o el grado de contaminación que presentan los canales del Barrio San Andrés es determinante para saber si las autoridades responsables han cumplido con sus obligaciones de protección del derecho humano a un medio ambiente sano (pág. 58, párr. 1 y 3).

En este caso, las autoridades responsables no controvirtieron los resultados de las pruebas periciales y oculares a través de las cuales se demostró el alto grado de contaminación que hay en los canales del pueblo de San Andrés Mixquic (pág. 59, párr. 1), de lo cual resulta claro que han transgredido el derecho humano de los solicitantes del amparo a un medio ambiente sano, el alto grado de contaminación de los canales del Barrio San Miguel, "se

³⁹ El análisis del marco jurídico que establece las competencias de las autoridades señaladas como responsables, en materia de protección del medio ambiente, puede consultarse en las páginas 26 a 47 de la sentencia.

⁴⁰ La sentencia analiza la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley de Aguas Nacionales; la Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal; y la Ley de Aguas de la Ciudad de México. En cuanto a las autoridades que se encontraron responsables de los actos reclamados en el amparo están el Jefe de Gobierno; la Secretaría de Medio Ambiente y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México; así como la entonces Delegación Tláhuac.

traduce en un quebrantamiento del orden constitucional y legal de los referidos mandatos con los que cuenta la autoridad para preservar o restaurar el equilibrio ecológico de las aguas que se encuentran dentro de su jurisdicción." (Pág. 62, párr. 3).

La Segunda Sala consideró que en el sistema jurídico mexicano existen parámetros objetivos respecto al tratamiento de aguas residuales que debieron observar las autoridades responsables para combatir y controlar la contaminación de las aguas de los canales de San Andrés (pág. 65, párr. 3). La Suprema Corte concluyó que en este caso las autoridades "no han adoptado todas las medidas posibles, hasta el máximo de los recursos disponibles, para evitar y controlar procesos de degradación de las aguas; para vigilar que las descargas residuales cumplan con la normatividad vigente en cantidad y calidad, ni tampoco para llevar a cabo las acciones correctivas necesarias para sanear las aguas de los canales del Barrio de San Miguel." (Pág. 66, párr. 1).

Esta situación se agrava además porque la zona de los canales y las chinampas de Tláhuac fue declarada Patrimonio Mundial, Cultural y Natural por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, por lo cual, la omisión de las autoridades responsables para evitar el daño ambiental en el sitio también es una violación a la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la cual es parte el Estado mexicano (pág. 67, párr. 1).

Las autoridades responsables argumentaron también que los daños ambientales que se reclamaron no pueden atribuirse al Estado, porque la contaminación en los canales ha sido causada en gran medida por actos de agentes privados. La sentencia establece que el derecho humano a un medio ambiente sano no se cumple únicamente asegurando que los agentes estatales no afecten la sustentabilidad de los ecosistemas, sino que implica una obligación de adoptar todas las medidas positivas tendientes a su protección contra los actos de agentes no estatales que lo pongan en peligro (pág. 67, párr. 3).

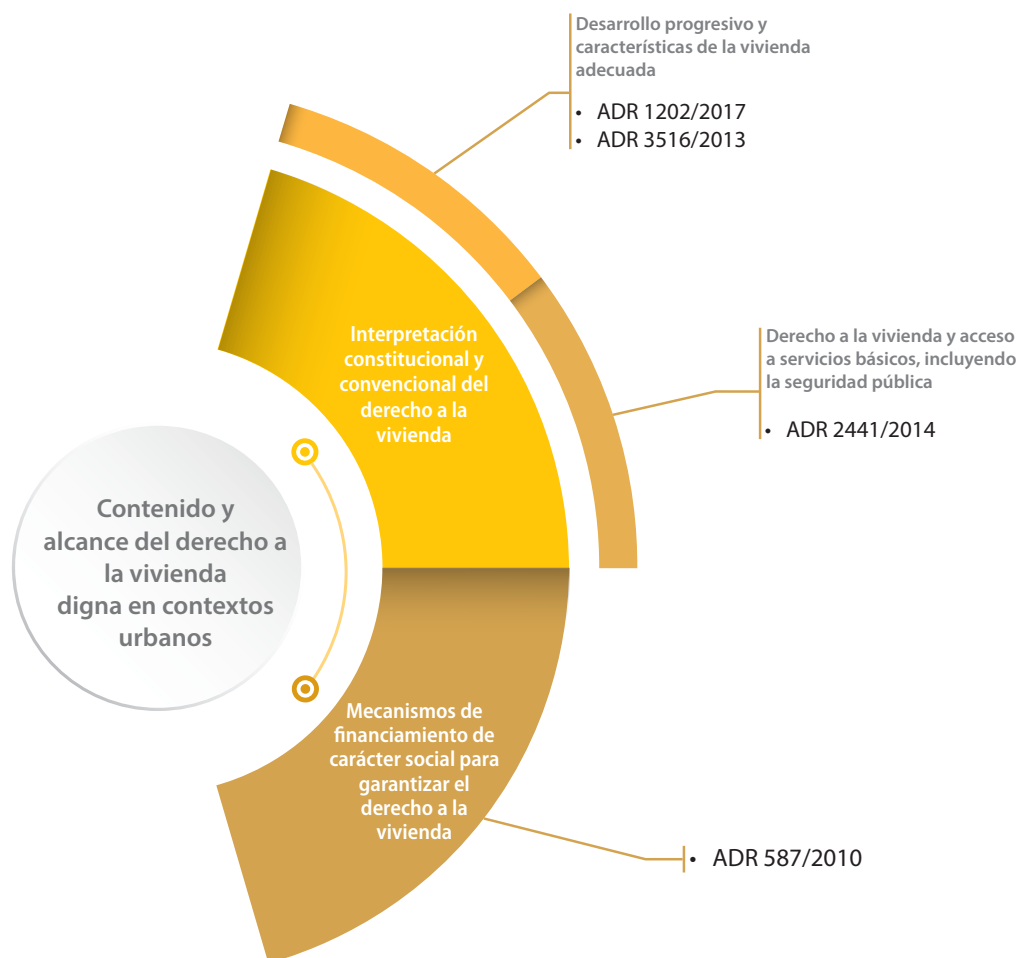
La Suprema Corte encontró infundado el agravio expuesto por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México en cuanto a que la contaminación de los canales no es su responsabilidad, en tanto que las descargas de aguas residuales provienen también del Estado de México, por dos razones.

Primero, porque la legislación aplicable permite realizar acciones de coordinación entre las autoridades de diferentes órdenes de gobierno para atender problemas comunes. En segundo lugar porque la mala calidad del agua también es resultado de otras emisiones que provienen de la Ciudad de México, como las descargas de aguas residuales por viviendas colindantes con el sitio y el manejo inadecuado de residuos peligrosos y domiciliarios por parte de agricultores y pobladores no identificados en San Andrés Mixquic (pág. 71, párr. 4). Así, la contaminación del sitio también es consecuencia de la omisión

El derecho humano a un medio ambiente sano no se cumple únicamente asegurando que los agentes estatales no afecten la sustentabilidad de los ecosistemas, sino que implica una obligación de adoptar todas las medidas positivas tendientes a su protección contra los actos de agentes no estatales que lo pongan en peligro.

de las autoridades de Ciudad de México para regular actos generados en su propia jurisdicción y llevar a cabo acciones de coordinación con otras entidades responsables para atender la problemática ambiental que afecta los canales de Mixquic (pág. 73, párr. 4).

4. Contenido y alcance del derecho a la vivienda digna en contextos urbanos



4. Contenido y alcance del derecho a la vivienda digna en contextos urbanos

4.1 Interpretación constitucional y convencional del derecho a la vivienda

4.1.1 Desarrollo progresivo y características de la vivienda adecuada

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 1202/2017, 28 de febrero de 2018⁴¹

Hechos del caso

Un hombre, CLVC, promovió un juicio ordinario civil en el cual solicitó la nulidad absoluta de un contrato de compraventa celebrado por terceros del fraccionamiento en donde habitaba porque, en su opinión, el inmueble era propiedad del patrimonio público del Municipio de San Pedro Garza, Nuevo León.

El juez de lo civil en Nuevo León que conoció el asunto resolvió que CLVC no había acreditado ser titular de un interés jurídico o legítimo, por lo que, ante su falta de legitimación activa declaró improcedente el juicio y absolvió a la parte demanda de las prestaciones reclamadas. Inconforme con esta resolución, CLVC promovió un recurso de apelación ante la Sala Colegiada del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León. Esta instancia confirmó la resolución impugnada.

Para combatir la última resolución, CLVC interpuso un juicio de amparo directo por considerar violados en su perjuicio los artículos 1o., 4o. sexto párrafo, 14, 16 y 17, tercer párrafo,

⁴¹ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

de la Constitución Federal. Esta demanda fue admitida por un tribunal colegiado en Nuevo León, el cual determinó negar el amparo.

CLVC promovió un recurso de revisión que fue remitido por el tribunal colegiado a la Suprema Corte de Justicia. La Corte resolvió que los argumentos expresados por CLVC resultaban inoperantes porque no acreditaban que el contrato celebrado por terceros en el fraccionamiento del cual es vecino le hubiera afectado de manera personal y directa, ni le causara ninguna lesión a su derecho humano a una vivienda digna.

Problema jurídico planteado

¿Fue adecuada la interpretación que realizó el tribunal colegiado en cuanto a los alcances del derecho a la vivienda digna, considerando lo previsto por los artículos 4o. constitucional y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos?

Criterio de la Suprema Corte

La concepción amplia y no restrictiva que debe entenderse sobre el derecho a la vivienda digna y decorosa —consagrado en el artículo 4o. constitucional— mandata a las autoridades a establecer los instrumentos y apoyos necesarios para que se garantice este derecho en un marco jurídico que brinde certeza jurídica a las personas. De tal suerte que no se limita sólo a la provisión de la vivienda, como determinó el tribunal colegiado, sino que, el derecho a la vivienda digna también comprende otros aspectos, como la tenencia de la propiedad donde se ubica la vivienda.

El derecho a la vivienda digna y adecuada debe entenderse como una aptitud progresiva de mejora de las condiciones intrínsecas de la vivienda y sus habitantes, pero también de las condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna. Una de las vertientes de este derecho es la seguridad jurídica de la tenencia, la cual garantiza una protección legal contra el desahucio, hostigamiento u otras amenazas.

Una de las vertientes de este derecho es la seguridad jurídica de la tenencia, el cual garantiza una protección legal contra el desahucio, hostigamiento u otras amenazas.

Justificación del criterio

La Corte consideró que la interpretación que se realizó en la sentencia impugnada es restringida en cuanto al derecho a la vivienda digna y adecuada, el cual incluye no solamente aquellas obligaciones del Estado dirigidas a apoyar el derecho de las personas a tener un lugar para vivir, sino también la necesidad de que el lugar sea seguro y permita a las personas vivir en paz. La seguridad jurídica en este contexto se traduce en la certeza a la tenencia de la vivienda en sus distintas formas (pág. 47, párrs. 1 y 2).

Esta interpretación se desprende del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el cual no sólo reconoce el derecho de las personas a la

vivienda adecuada, sino que la misma esté sujeta a una "mejora continua de las condiciones de su existencia". En el mismo sentido, la Observación General No. 4 (1993) (E/1992/23) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas afirma que no debe interpretarse de manera restrictiva, sino que el derecho a la vivienda está vinculado a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que salvaguardan el vivir en seguridad, paz y dignidad (pág. 48, párr. 1).

El derecho a la vivienda debe entenderse como una aptitud progresiva de adecuación, no basta la simple enunciación del derecho a la vivienda, ésta debe ser adecuada. Así, la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, en su párrafo 5, reconoció que el concepto de "vivienda adecuada" significa disponer de "un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos a un costo razonable". El concepto de adecuación es particularmente significativo con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si constituyen una "vivienda adecuada" (pág. 48, párr. 6).

El concepto de "vivienda adecuada" significa disponer de "un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos a un costo razonable"

El mismo Comité ha explicado que los aspectos nodales del derecho a la vivienda son los siguientes:

- (i) la *seguridad jurídica* de la tenencia, el cual garantiza una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas;
- (ii) la *disponibilidad de servicios* e infraestructura, una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, seguridad, comodidad y nutrición;
- (iii) los *gastos soportables*, los gastos deberían ser tal que no comprometieran la satisfacción de otras necesidades básicas;
- (iv) la *habitabilidad*, una vivienda deberá ofrecer un espacio óptimo para soportar las condiciones climáticas y riesgos externos;
- (v) la *asequibilidad*, debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno de los recursos adecuados para conseguir una vivienda;
- (vi) el *lugar*, la vivienda debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de salud y adecuación; y
- (vii) la *adecuación cultural*, las condiciones y políticas públicas deben permitir la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda (págs. 49 a 51) (énfasis en el original).

Asimismo, la Carta de la Organización de los Estados Americanos⁴² identifica como metas de los Estados miembro proporcionar una vivienda adecuada para todos los sectores de la población y crear condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna (artículo 31, incisos K y L), lo que se relaciona particular y directamente con el derecho a la vivienda adecuada (pág. 53, párr. 1).

Así, para la Corte, la concepción amplia y no restrictiva que debe entenderse sobre el derecho a la vivienda digna y decorosa consagrado en el artículo 4o. constitucional no se limita sólo a la provisión de la vivienda, como determinó el tribunal colegiado, sino que comprende otros aspectos, como la tenencia de la propiedad donde se ubica la vivienda (pág. 53, párr. 4).

La Corte estimó que, respecto al caso en concreto, no existe cuestionamiento sobre si CLVC es titular del derecho a la vivienda digna, pero hay un problema respecto del tipo de interés que tiene para promover la nulidad de un contrato en el que no fue parte (pág. 59, párr. 2). En síntesis, la sentencia impugnada del tribunal colegiado contiene, en efecto, una interpretación limitada sobre los alcances del derecho a la vivienda digna y adecuada, pero lo cierto es que la misma es acertada al afirmar que no se advierte que se hubiera transgredido el derecho humano, lesionando de manera directa e inmediata al afectado.

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 3516/2013, 22 de enero de 2014⁴³

Hechos del caso

En junio de 2006, una persona celebró un contrato de promesa de compraventa con una inmobiliaria respecto de un departamento en el Municipio de Bahía de Banderas, en el estado de Nayarit. La fecha pactada para la terminación del edificio fue el 30 de diciembre de 2007, pero la construcción fue terminada varios meses después.

En agosto de 2008, la persona compradora demandó la nulidad absoluta del contrato de promesa de compraventa. Sostuvo que había existido error, ya que había pretendido adquirir un departamento de dos recámaras habitables y reclamó la ilicitud en el objeto indirecto del contrato, por edificarse en contra de las disposiciones del orden público.

El juez de primera instancia no declaró la invalidez del contrato. En contra de esta determinación, el comprador interpuso un recurso de apelación, el cual conoció la Sala Superior

⁴² Reformada por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Buenos Aires".

⁴³ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

del Supremo Tribunal de Justicia estatal, quien resolvió confirmar la resolución del juez de primera instancia.

En contra del último fallo, el comprador interpuso un juicio de amparo. El tribunal colegiado dictó sentencia en el que concedió el amparo a efectos de que la Sala Superior realmente contestara los argumentos planteados por el comprador, sobre todo los relacionados con la transgresión al derecho humano a una vivienda digna y decorosa, consagrado en el artículo 4o. constitucional.

La Sala Superior dictó una nueva sentencia, en la que nuevamente determinó confirmar la sentencia del juez de primera instancia. Inconforme en contra de esta resolución, el comprador promovió una segunda demanda de amparo. Argumentó que se afectaron sus derechos protegidos por los artículos 1o., 4o., 8o., 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, así como los artículos 8, 9, 21 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o también "Pacto de San José". Lo anterior porque la Sala omitió realizar un estudio de fondo de la demanda, en la cual se sostuvo que en el contrato se había acordado la entrega de un departamento con dos recamaras funcionales, cuando en la realidad, se entregó una habitación y un cuarto oscuro; el cual no reúne las condiciones para ser considerado habitacional y transgrede las disposiciones normativas de construcción.

El tribunal colegiado negó el amparo. El comprador afectado interpuso un recurso de revisión, el cual fue remitido a la Suprema Corte de Justicia. La Corte resolvió que el derecho a la vivienda digna no puede reducirse a un mero lugar en el cual pueden vivir las personas, sino que el espacio debe contar con las condiciones adecuadas de habitabilidad, lo que supone un estándar jurídico mínimo.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El derecho a la vivienda digna y decorosa reconocido en el artículo 4o. constitucional está limitado a la vivienda popular o a las personas que carecen de una vivienda?
2. ¿Cuál es el contenido del derecho humano a la vivienda digna y decorosa?
3. ¿Se cumple este derecho cuando una persona tiene un lugar cualquiera para habitar, sin importar sus características, o la regulación constitucional de este derecho debe interpretarse como un contenido mínimo?

Criterios de la Suprema Corte

1. El derecho a la vivienda digna y decorosa no puede ser interpretado de manera restrictiva. Si bien el artículo 4o. constitucional en su origen tuvo como objetivo satisfacer una necesidad colectiva de las poblaciones vulnerables, resulta restrictivo entender que este

derecho sea exclusivo de quienes posean una vivienda popular. No hay duda de que las personas en estado de vulnerabilidad requieren de una protección reforzada, pero eso no conlleva a pensar que el derecho a la vivienda digna sea exclusivo de ese sector de la población.

2. El derecho a la vivienda está protegido, entre otros instrumentos, por el artículo 11, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el artículo 4o. constitucional. Conforme al alcance de los tratados internacionales que se abordan el derecho a una vivienda adecuada y definen el contenido del derecho a una vivienda digna y decorosa regulado por el artículo 4o. constitucional, este incluye los siguientes factores: i) se debe garantizar a todas las personas; ii) no se debe interpretar en un sentido restrictivo; iii) para que una vivienda se considere "adecuada" requiere contar con los elementos que garanticen un nivel mínimo de bienestar a quien la habite, esencialmente, una infraestructura básica adecuada, que proteja de la humedad, la lluvia, el viento, así como, riesgos estructurales, con instalaciones sanitarias y de aseo, un espacio especial para preparar e ingerir los alimentos, espacio adecuado para el descanso, iluminación y ventilación adecuadas, acceso al agua potable, electricidad, y drenaje; iv) los Estados deben adoptar una estrategia nacional de vivienda e implementar las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y *judiciales* adecuadas para la realización plena de dicho derecho.

3. Lo que dispone el artículo 4o. de la Constitución es un derecho mínimo: el derecho fundamental a una vivienda que cumpla con los requisitos elementales para poder ser considerada como tal. Los requisitos elementales indicados en la sentencia fijan un estándar mínimo con el que debe cumplir toda vivienda para poder ser considerada adecuada.

Justificación de los criterios

1. El derecho fundamental a la vivienda digna y decorosa establecido en el artículo 4o. constitucional, si bien originalmente tuvo como objetivo satisfacer una necesidad colectiva, no puede entenderse como exclusivo de quienes posean una vivienda popular. No hay duda de que las personas en estado de vulnerabilidad requieren de una protección reforzada, pero eso no conlleva a pensar que el derecho a la vivienda digna sea exclusivo de ese sector de la población (pág. 43, párrs. 4 y 5).

El derecho a la vivienda digna y decorosa o adecuada protege a todas las personas, pues corresponde a todo ser humano en lo individual por ser una condición inherente a su dignidad, sin desconocerse que es también una necesidad familiar básica (pág. 44, párrs. 2 y 3).

2. El tribunal colegiado omitió interpretar el derecho a una vivienda digna y decorosa que establece el artículo 4o. de la Constitución federal, a la luz de los tratados internacionales

de los que el Estado mexicano es parte, especialmente porque limitó su interpretación a las condiciones aplicables a la vivienda popular, a pesar de que el derecho a la vivienda es más amplio y aplica a cualquier tipo de vivienda (pág. 31, párr. 3).

"[L]a incorporación del derecho a la vivienda digna y decorosa en la Constitución Federal deja claro que el Constituyente estableció que este derecho social fuera considerado como un derecho fundamental, inherente a la dignidad del ser humano, y elemental para contar con el disfrute de otros derechos fundamentales que están estrechamente relacionados, como el derecho a la salud [...]." En el mismo sentido, para dar pleno cumplimiento a este mandato, se delegó al legislador ordinario establecer los instrumentos necesarios para alcanzar el objetivo que toda persona pueda disfrutar de una vivienda considerada como digna y decorosa (pág. 33, párrs. 1 y 2).

La incorporación del derecho a la vivienda digna y decorosa en la Constitución Federal deja claro que el Constituyente estableció que este derecho social fuera considerado como un derecho fundamental, inherente a la dignidad del ser humano, y elemental para contar con el disfrute de otros derechos fundamentales que están estrechamente relacionados, como el derecho a la salud.

La Corte identificó el derecho humano a la vivienda en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en el artículo 11, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito y ratificado por México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981. Siendo este último ordenamiento en donde se establece de manera más completa el derecho a una "vivienda adecuada" (pág. 34, párr. 5).

La Corte sostuvo que de la interpretación gramatical de las disposiciones internacionales se puede inferir que el derecho fundamental a la "vivienda adecuada" se reconoce a todas las personas, a efecto de tomar las medidas más adecuadas para hacerlo efectivo (pág. 35, párr. 2). En el mismo sentido, la Observación N°4 (1991) (E/1992/23) emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas dispone el contenido esencial que le ha sido atribuido al derecho a la "vivienda adecuada". De este último instrumento internacional se advierte que el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales. Además, es necesario que este derecho humano no se interprete en un sentido restrictivo o estricto, sino que el criterio de interpretación implica la finalidad de vivir en seguridad, paz y dignidad en un lugar determinado, y se debe garantizar a todos —sean cuales fueren sus ingresos—, lo que conlleva necesariamente a adoptar un criterio amplio de interpretación de este derecho fundamental (pág. 36, párrs. 1 y 2).

Para la Suprema Corte, a la luz de lo reconocido por la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 —en su capítulo II, apartado A, párrafo 5—, la vivienda adecuada significa más que tener un techo, amerita "contar con un espacio óptimo para la privacidad, seguridad y espacio adecuado, una infraestructura básica adecuada y una ubicación adecuada". La calificación de adecuación que se hace viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos,

ecológicos y de otra índole. Sin embargo, el mismo Comité considera que es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que pueden ser tomados en cuenta en cualquier contexto para determinar una vivienda adecuada (pág. 36, párrs. 3 y 4). Esos aspectos son:

- (i) La seguridad jurídica de la tenencia;
- (ii) La disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura;
- (iii) Que sean gastos soportables;
- (iv) La habitabilidad;
- (v) La asequibilidad;
- (vi) El lugar; y
- (vii) La adecuación cultural.

El Pacto vincula a cada Estado Parte para adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo este derecho humano por medio de la adopción de una estrategia nacional de vivienda. Así pues, el derecho a la vivienda se hace efectivo cuando se cuentan con recursos jurídicos internos que permiten hacer reclamaciones o denuncias a las acciones ilegales de particulares o del Estado, o bien, contra cualquier tipo de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda o sobre las reclamaciones contra propietarios acerca de las condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas (pág. 37, párrs. 2 y 3).

Ahora bien, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos —en el Folleto Informativo 21: "El derecho a una vivienda digna"— señala que una vivienda adecuada es más que "cuatro paredes y un techo", y que el Pacto Internacional impone a los Estados obligaciones sobre este tema, agrupadas en tres categorías:

- a) La obligación de respetar, que significa que los Estados se abstengan de una injerencia directa o indirecta en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada;
- b) La obligación de proteger, que exige a los Estados impida la injerencia de terceros en el goce al derecho a una vivienda adecuada, tomando medidas legislativas para que los particulares cumplan con las normas relativas a este derecho humano (especialmente para vincular a las empresas comerciales a respetar los derechos humanos); y
- c) La obligación de realizar, que vincula a los Estados para que estos adopten las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y otras

para una defensa efectiva en caso de violación del derecho a la vivienda adecuada (pág. 38).

Asimismo, en los *Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada*, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos,⁴⁴ se señaló el compromiso para que los Estados garantizaran el acceso a los servicios básicos para las viviendas, como son agua, electricidad, calefacción, recolección de basura, transporte público, servicios de emergencia, salud y educación (estos elementos fueron incorporados en el proyecto de Convención Internacional sobre el Derecho a la Vivienda) (pág. 39, párr. 4).

Por último, la Organización Mundial de la Salud adoptó en 1990 los Principios de Higiene de la Vivienda, los cuales señalan las salvaguardas estructurales para evitar la transmisión de enfermedades; esto incluye una adecuada ventilación y un buen diseño arquitectónico, para evitar o reducir al mínimo los factores nocivos de estrés psicosocial. Es especialmente relevante en relación con un espacio habitable suficiente, bien ventilado y alumbrado, decentemente amueblado y equipado, y con un grado razonable de privacidad y comodidad (pág. 41, párr. 1).

A partir de los anteriores instrumentos internacionales, la Corte arribó a la conclusión que el derecho fundamental a la vivienda está reconocido plenamente como un derecho humano. Aunque si bien estos lineamientos no son vinculantes para el Alto Tribunal, resultan útiles para conocer el objetivo que persigue la comunidad internacional en torno al derecho a la vivienda digna. De tal manera, que es posible distinguir las siguientes características relativas al derecho humano a la vivienda adecuada:

- (i) Es un derecho fundamental que debe ser garantizado a todas las personas;
- (ii) No debe ser interpretado en un sentido restrictivo;
- (iii) El carácter de "adecuado" sobre una vivienda requiere, esencialmente, de una infraestructura que proteja de factores externos —como el viento, la lluvia, el clima etc.—, con adecuadas instalaciones para el saneamiento, preparación de alimentos y espacios adecuados para el esparcimiento; y
- (iv) Los Estados Parte deben tomar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales adecuadas para el pleno ejercicio de este derecho, lo que es necesario para que los gobernados puedan reclamar el incumplimiento a las condiciones de adecuación de las viviendas (pág. 42, párr. 3).

⁴⁴ Discutida en la Décima Séptima sesión del Comité en Nairobi el 14 de mayo de 1999.

3. Por otro parte, el contenido del derecho a la vivienda digna no debe entenderse como el mero hecho de que las personas tengan un lugar para habitar, sino que este espacio debe contar con las condiciones adecuadas de habitabilidad, esto es, es necesario que cumpla con un estándar mínimo (pág. 44, párr. 5).

La Primera Sala concluyó que el derecho a la vivienda debe ser entendido como un derecho mínimo, es decir, es necesario que se cumplan requisitos elementales para poder ser considerado como tal. El estándar mínimo corresponde con lo señalado en los instrumentos internacionales en la materia, el cual supone —como se ha señalado previamente— es una infraestructura básica que proteja contra la humedad, la lluvia, el viento, así como riesgos estructurales, con instalaciones sanitarias y de aseo, un espacio para preparar alimentos y para el descanso, con iluminación y ventilación adecuadas, acceso al agua potable, electricidad y drenaje (pág. 45, párrs. 1 y 2).

Al Estado le pertenece la facultad de regular la política nacional de vivienda, así como determinar sus características, en el entendido que se deberá respetar los elementos que constituyen el estándar mínimo de una vivienda adecuada.

En este sentido, al Estado le pertenece la facultad de regular la política nacional de vivienda, así como determinar sus características, en el entendido de que se deberán respetar los elementos que constituyen el estándar mínimo de una vivienda adecuada. Atendiendo a esto, el estándar mínimo, por regla general, estará determinado por la normatividad emitida por el Estado, de manera que sólo la vivienda que cumpla con la normatividad aplicable podrá considerarse adecuada. Sin que pase inadvertido que esta noción es también recogida por el artículo 2 de la Ley de Vivienda, reglamentaria del artículo 4o. constitucional (pág. 46, párrs. 2 y 3).

Para la Primera Sala resulta claro, entonces, que el derecho fundamental a la vivienda digna no es equivalente, ni puede ser limitado, a contar con una vivienda de interés social, puesto que atiende a las características mínimas con que debe contar una vivienda para ser considerada como tal. De tal suerte, que sólo la vivienda que cumpla con la normatividad aplicable puede ser considerada adecuada. Cualquier excepción al cumplimiento de la normatividad tiene que estar plenamente justificada y hacerse del conocimiento del comprador o compradora previo a su adquisición (pág. 49, párrs. 2 y 4).

La obligación de salvaguardar este derecho no puede reducirse a una obligación para el Estado, sino que se hace extensiva a los integrantes de los sectores privado y social que participan en la promoción y desarrollo inmobiliario.

En aras de cumplir con los objetivos del derecho a la vivienda digna, la obligación de salvaguardar este derecho no puede reducirse a una obligación para el Estado, sino que se hace extensiva a los integrantes de los sectores privado y social que participan en la promoción y desarrollo inmobiliario, pues este derecho funciona también como un límite al actuar de los particulares. Este derecho funciona, por un lado, como un derecho público subjetivo y, por otro lado, como un elemento objetivo que informa y permea a todo el ordenamiento jurídico, incluyendo las relaciones con los particulares (pág. 51, párr. 3).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2441/2014, 25 de febrero de 2015⁴⁵

Hechos del caso

El Gobierno del estado de Guanajuato implementó el programa social "Tu Casa", orientado a dotar de una vivienda digna a personas de bajos recursos. Una persona beneficiaria del programa celebró un contrato de compraventa con el gobierno estatal, en cuya cláusula sexta se establecía como causal de rescisión no habitar la vivienda en un plazo mayor a tres meses una vez recibida.

La Comisión de Vivienda estatal (la Comisión), por medio de su apoderado legal, interpuso una demanda ordinaria civil en contra de la persona que fue beneficiada por el programa estatal. Reclamó la rescisión del contrato de compraventa y la restitución, así como la entrega material, real y jurídica del inmueble, además del pago de costas y gastos generados por la acción judicial. La Comisión argumentó que se actualizó la causa de rescisión prevista en la cláusula sexta, inciso d), del contrato de compraventa celebrado entre la persona beneficiaria y la Comisión.

Por su parte la persona beneficiaria del programa social sostuvo que sí ocupó el inmueble, pero que la propiedad está alejada de los centros de trabajo y se han presentado actos vandálicos, así como el aumento en la criminalidad en la zona y por eso no vivía ahí de manera continua. Sostuvo la nulidad de la cláusula sexta, inciso d), del contrato de compraventa al considerar que las partes no pueden pactar cláusulas de rescisión que no estén previstas en la ley, y que esta cláusula contraviene sus derechos fundamentales de libertad personal, protección a su honra y la de su familia, propiedad privada, circulación y residencia.

El juez de primera instancia dictó una sentencia en la cual dio la razón a la Comisión. El juez no consideró que existiera una afectación a la dignidad humana, honra y protección de la persona ni de su familia, ni tampoco a sus derechos de libertad personal y circulación. Tampoco reconoció una falta de seguridad en la zona, porque se habían instalado protecciones en el inmueble, como barrotes en puertas y ventanas. La sentencia declaró la rescisión del contrato y ordenó la restitución del inmueble a la Comisión.

Inconformes ambas partes con la resolución, interpusieron recursos de apelación. La Cuarta Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia estatal confirmó parcialmente la sentencia.

⁴⁵ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

En desacuerdo con el último fallo, la persona beneficiaria del programa social promovió una demanda de amparo directo. Afirmó que se afectaron sus derechos protegidos por los artículos 1o., 4o., 17 y 27 de la Constitución Federal; el 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles, Económicos, Sociales y Culturales; entre otras disposiciones jurídicas aplicables a este caso. El tribunal colegiado que conoció el caso negó el amparo y resolvió que la vivienda cumplía con las condiciones de habitabilidad necesarias, aún estando ubicada en un lugar en el cual no se encontraba garantizada la seguridad personal y física de sus habitantes.

La persona afectada interpuso un recurso de revisión que el tribunal colegiado remitió a la Suprema Corte de Justicia. La Corte resolvió que el tribunal interpretó de manera restrictiva el derecho a la vivienda digna y que era procedente otorgar el amparo, pues en los hechos era evidente que la vivienda no contaba con las condiciones mínimas de seguridad y por eso no podía estimarse como adecuada.

Problema jurídico planteado

¿El derecho a una vivienda digna y decorosa comprende el acceso a ciertos servicios mínimos, incluyendo la seguridad pública y vigilancia para proteger a sus ocupantes?

Criterio de la Suprema Corte

El derecho a la vivienda estipula un mínimo de condiciones que deben sostenerse para que una vivienda sea considerada como adecuada. Este mandato obliga al Estado disponer los medios necesarios para evitar injerencias y lesiones en la libertad personal y colectiva. Esto implica que este derecho no se agota en las condiciones de infraestructura inherentes a la vivienda, necesita del acceso a servicios públicos y condiciones externas para que este derecho sea ejercitado. El servicio público de seguridad y vigilancia es un rubro necesario para considerar que una vivienda sea adecuada.

El servicio público de seguridad y vigilancia es un rubro necesario para considerar que una vivienda sea adecuada.

Justificación del criterio

La Corte precisó que, a partir de la incorporación al artículo 4o. constitucional del derecho a la vivienda digna y decorosa, el Poder Constituyente dejó en claro que contar con una vivienda adecuada debía ser considerado como un derecho fundamental, inherente a la dignidad del ser humano y elemental para contar con el disfrute de otros derechos fundamentales. En este sentido, el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 11, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito y ratificado por México —publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981— vuelve más completo el contenido relativo al derecho a una "vivienda adecuada" (pág. 29, párrs. 2 y 4).

Sobre la misma línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha interpretado el artículo 11.1 del Pacto y el alcance de este derecho ha sido recogido en la Observación General No. 4 (1991) (E/1992/23). En el cual se desarrollaron las características de infraestructura que una "vivienda adecuada" debe tener. Entre el alcance que los tratados internacionales le han dado al derecho a la vivienda adecuada se encuentran (pág. 30, párrs. 1, 2 y 3):

- (i) El derecho fundamental a una vivienda adecuada se debe garantizar a todas las personas;
- (ii) No se debe interpretar en un sentido restrictivo;
- (iii) Una vivienda adecuada requiere contar con elementos que garanticen un nivel mínimo de bienestar a quien la habite, esencialmente una infraestructura básica adecuada, que proteja de factores externos y riesgos, y pueda ofrecer condiciones de habitualidad internas suficientes (iluminación, drenaje, agua potable, electricidad, entre otros servicios).

Además, se puntualizó que los Estados deben de adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales para alcanzar una plena realización de este derecho. Se destaca que los recursos jurídicos y mecanismos judiciales son nodales para que los gobernados puedan reclamar el incumplimiento a esta prerrogativa, cuando las condiciones no sean las más adecuadas para ejercitar el derecho humano a la vivienda adecuada.

Por otro lado, en el ámbito nacional, la Corte había resuelto antes que el artículo 4o. constitucional supone un derecho mínimo que las personas deben disfrutar respecto a una vivienda para que sea considerada como digna y decorosa. Estas características de habitabilidad consisten en una infraestructura adecuada que proteja contra los factores externos y riesgos; que cuente con instalaciones sanitarias y de aseo, un espacio especial para preparar e ingerir los alimentos, espacio adecuado para el descanso, iluminación y ventilación adecuada; y que tenga acceso a agua potable, electricidad y drenaje, ya que éstas no son exclusivamente aplicables a la vivienda popular, sino a todo tipo de vivienda (pág. 31, párr. 3).

La Primera Sala consideró que el artículo 4o. constitucional no determina el contenido del derecho a una vivienda digna y decorosa, sino que es necesario dotarlo de contenido conforme a la interpretación que se ha realizado sobre el derecho a la vivienda en relación con los tratados internacionales que ha celebrado el Estado mexicano (pág. 36, párr. 2).

Ahora bien, de la citada Observación General No. 4 del Comité DESC de las Naciones Unidas (CESCR, por sus siglas en inglés) puede deducirse que los elementos para que una

vivienda sea considerada adecuada, además de las condiciones de infraestructura, se encuentran:

- (i) *Seguridad jurídica*, condición que garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas, y sólo ante situación que estén legalmente justificadas se puede solicitar el desalojo de la vivienda, lo cual debe acontecer de manera lícita, razonable y proporcionada;
- (ii) *Asequibilidad*, la posibilidad para que grupos en desvena tengan un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda, las políticas públicas deben asumir obligaciones para que todos tengan un lugar seguro para vivir en paz y dignidad; y
- (iii) *Disponibilidad de servicios y lugar de ubicación de vivienda*, una vivienda adecuada deberá comprender servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, así como un acceso permanente a los servicios de emergencia, ni tampoco ubicarse en cercanía con fuentes de contaminación (págs. 36 a 38).

Sobre el mismo sentido, los Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, señalan que los Estados tienen que asegurar que las viviendas tengan acceso a la prestación de servicios como la recolección de basura, transporte público, servicios de emergencia, salud y educación. De tal manera que este derecho humano requiere el acceso sostenible y no discriminatorio a los servicios fundamentales en materia de salud, seguridad, comodidad y alimentación (pág. 40, párrs. 2 y 3).

Este derecho humano no se reduce a la adecuación de la estructura, sino que implica el acceso sostenible y no discriminatorio a los servicios fundamentales en materia de salud, seguridad, comodidad y alimentación.

Para la Suprema Corte el derecho a una vivienda adecuada no se agota en una infraestructura apropiada para ser habitada. Pues, requiere, además, de servicios públicos otorgados por el Estado; ya que "de nada sirve una infraestructura si no tiene acceso a servicios básicos", como son, la iluminación pública, sistemas de alcantarillado, recolección de basura, transporte público, servicios de emergencia y seguridad y centros de trabajo a una distancia razonable (pág. 41, párrs. 2 y 3). Esta coyuntura es recogida incluso por la Ley de Vivienda, reglamentaria del artículo 4o. constitucional, en donde establece en su artículo 2 que "se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuenta con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuando a su propiedad o legítima posesión" (pág. 42, párr. 1).

La Primera Sala determinó así que "no es posible afirmar que el Estado cumple con su obligación de proporcionar las condiciones para obtener una vivienda digna y adecuada

a sus gobernados, si pretende imponerles habitar una vivienda que no tiene acceso a servicios básicos, aunque reúna condiciones de infraestructura". En definitiva, el derecho a una vivienda adecuada comprende la posibilidad de vivir libre de injerencias arbitrarias en el hogar —tanto por Estado como por parte de terceros—, lo cual impone la obligación de tomar medidas adecuadas para impedir esto. En este sentido, no puede sostenerse el carácter de una vivienda adecuada si el Estado no cumple con su obligación de poner los medios que se consideren necesarios para evitar injerencias y lesiones en la libertad personal. De tal suerte que el acceso a los servicios básicos, incluyendo la seguridad pública, son indispensables para el goce y ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales, como la vida, la integridad, la privacidad, la honra y la dignidad personal —todos estos derechos consagrados y protegidos por la Constitución y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos— (pág. 42, párrs. 2 y 3).

Para la Corte resulta evidente que no puede considerarse una vivienda digna y decorosa o adecuada aquella que no tenga acceso a servicios de seguridad pública. En este caso, el Estado —por medio de la Comisión de Vivienda estatal— está condicionando el apoyo a la persona beneficiada por el programa social a que resida en un lugar sin otorgarle acceso a los servicios destinados a proteger la seguridad personal y física de su persona y familia. En ese tenor, la obligación de habitar el inmueble dentro de los tres meses siguientes a su recepción sólo puede ser exigible cuando la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato demuestre que el inmueble tiene acceso a servicios de seguridad pública y vigilancia, cuestión que no quedó demostrada en el juicio (pág. 44, párr. 1, 3).

No puede considerarse una vivienda digna y decorosa o adecuada aquella que no tenga acceso a servicios de seguridad pública.

4.2 Mecanismos de financiamiento de carácter social para garantizar el derecho a la vivienda

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 587/2010, 19 de mayo de 2010⁴⁶

Hechos del caso

Un trabajador celebró un contrato de adhesión para el otorgamiento de crédito social con el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), destinado a la adquisición de una vivienda de interés social. El monto del financiamiento equivalía a 2116 veces el salario mínimo mensual para el Distrito Federal. Se estableció en el contrato que el saldo del crédito se ajustaría cada vez que se modificaran los salarios mínimos, esto con fundamento en el artículo 44 de la Ley del INFONAVIT. Así, el trabajador se obligó

⁴⁶ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Precedentes en el mismo sentido: Amparo en Revisión 436/2010, Amparo Directo en Revisión 1794/2009 y Amparo Directo en Revisión 1535/2009.

a amortizar el crédito mediante los descuentos que su patrón habría de realizar a su salario.

Más adelante el trabajador demandó por vía ordinaria civil al INFONAVIT, solicitando la declaración de la nulidad absoluta de las cláusulas primera y tercera del contrato; la declaración judicial de que se había pagado en su totalidad el crédito de interés social; y que se hiciera la restitución de las cantidades de dinero cobradas en exceso. Además, demandó la liberación de la hipoteca impuesta al inmueble y el pago de daños y perjuicios. El juez de primera instancia absolvió al INFONAVIT de todos los reclamos expresados en la demanda. Esta sentencia fue confirmada en una apelación ante la Séptima Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán.

En contra de esta última resolución, el trabajador promovió una demanda de amparo directo en la cual manifestó que se violaron en su contra los artículos 4o., 14, 16, 17 y 123, apartado A, de la Constitución Federal y afirmó que disposiciones de la Ley del INFONAVIT eran inconstitucionales. El tribunal colegiado que conoció la demanda negó el amparo y el trabajador interpuso un recurso de revisión que fue remitido a la Suprema Corte de Justicia.

La Corte resolvió que los artículos 44 y 42, fracción II, de la Ley del INFONAVIT en los cuales se prevé un mecanismo de financiamiento de crédito de carácter social para la adquisición de viviendas de interés social no son inconstitucionales. Esto es así porque la Corte estimó que la interpretación del adjetivo "barato" —estatuído en el artículo 123, apartado A, fracción XII— sólo puede ser entendido cuando se tiene un parámetro de comparación. Así, la Corte comparó diferentes indicadores económicos para resolver que, efectivamente, el mecanismo del INFONAVIT era coherente con la disposición constitucional.

Problema jurídico planteado

¿Los artículos 42 y 44 de la Ley del INFONAVIT en los cuales se regula el otorgamiento de créditos baratos en favor de los trabajadores para que puedan adquirir en propiedad viviendas o habitaciones y garantizar el derecho humano a la vivienda digna y decorosa, son coherentes con el artículo 123, apartado A, de la Constitución?

Criterio de la Suprema Corte

El mecanismo de financiamiento previsto en la Ley del INFONAVIT constituye un medio adecuado y proporcional a lo ordenado por el artículo 123, apartado A, de la Constitución para el otorgamiento de créditos en favor de los trabajadores. Siempre que los indicadores económicos comerciales de financiamiento, para la adquisición o mejoramiento de la vivienda, sean mayores a los ofertados por el INFONAVIT, puede considerarse que el crédito

otorgado es "barato". De esta manera se cumple con el objetivo constitucional correlacionado con el derecho a la vivienda digna y adecuada, establecido en el artículo 4o. constitucional.

Justificación del criterio

La Suprema Corte consideró que el INFONAVIT no tiene como objetivo obtener un lucro de los créditos otorgados, sino que usa una estructura legal mutualista que permite al Instituto cumplir con la finalidad constitucional establecida. Esto es, el financiamiento que haga posible a los trabajadores obtener crédito barato para adquisición de propiedades, o la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus viviendas (pág. 24, párr. 1). De esta manera se garantiza lo establecido en el artículo 123, apartado A, que encuentra correspondencia sobre el derecho fundamental a la vivienda digna y adecuada, que establece el artículo 4o. constitucional.

La Primera Sala estimó que la función del INFONAVIT es administrar el Fondo Nacional de Vivienda, de tal manera que el Fondo y el Instituto son dos entes diferentes, pero unificados, con el objetivo de otorgar créditos baratos y suficientes para que los trabajadores puedan adquirir vivienda en propiedad o mejorar las condiciones de las ya adquiridas. Para lograr estos fines, resulta necesario que el INFONAVIT prevea mecanismos para otorgar el mayor número de créditos posibles para que la clase trabajadora pueda acceder a un crédito barato. Por esa razón, la Corte considera imprescindible minorar la pérdida inflacionaria que ha sufrido el dinero prestado a los trabajadores que ya cuentan con el crédito. Además, que existe la obligación expresa, en el artículo 39 de la Ley del INFONAVIT, para que el dinero de los trabajadores genere un interés que sea superior a los incrementos del salario mínimo (pág. 33, párrs. 1 y 3). Para cumplir con esta obligación, se implementó el mecanismo para que los saldos de las subcuentas tuvieran un incremento y con ello se garantizara un mínimo rendimiento para los recursos de los trabajadores, a fin de que no vieran mermadas sus aportaciones por efectos inflacionarios; este mecanismo está previsto en el artículo 44 de la Ley del INFONAVIT (pág. 34, párr. 2).

Por otro lado, la Primera Sala estimó relevante interpretar el adjetivo "barato" que instituyó la Constitución; pues ni la norma fundamental ni la ley especifican qué debe entenderse en ese vocablo. Así, se determinó que sólo se puede estimar que un objeto sea barato en la medida que cuenta con un parámetro de comparación, es decir, se requiere comparar con otros productos financieros similares para determinar si efectivamente es barato (pág. 35, párr. 4). Para esto, la Corte comparó el interés activo que se cobraba en México entre 1995 y 2008 y tomó como referencia la tasa de interés interbancaria de equilibrio a 28 días durante ese periodo. Concluyó que el promedio de tasa de interés en esos 14 años fue de 17.73%, un porcentaje considerablemente menor al 4% que debe cobrar el INFONAVIT. Asimismo, la Corte consideró que, al comparar con otras instituciones financieras, donde

se cobra la tasa de interés de referencia (TIE) más otros puntos porcentuales, es indiscutible que el crédito financiado por el INFONAVIT es barato. Además de que, en este esquema de financiamiento, no se solicita un pago inicial o enganche para acceder al crédito (pág. 44, párr. 2 y ss.).

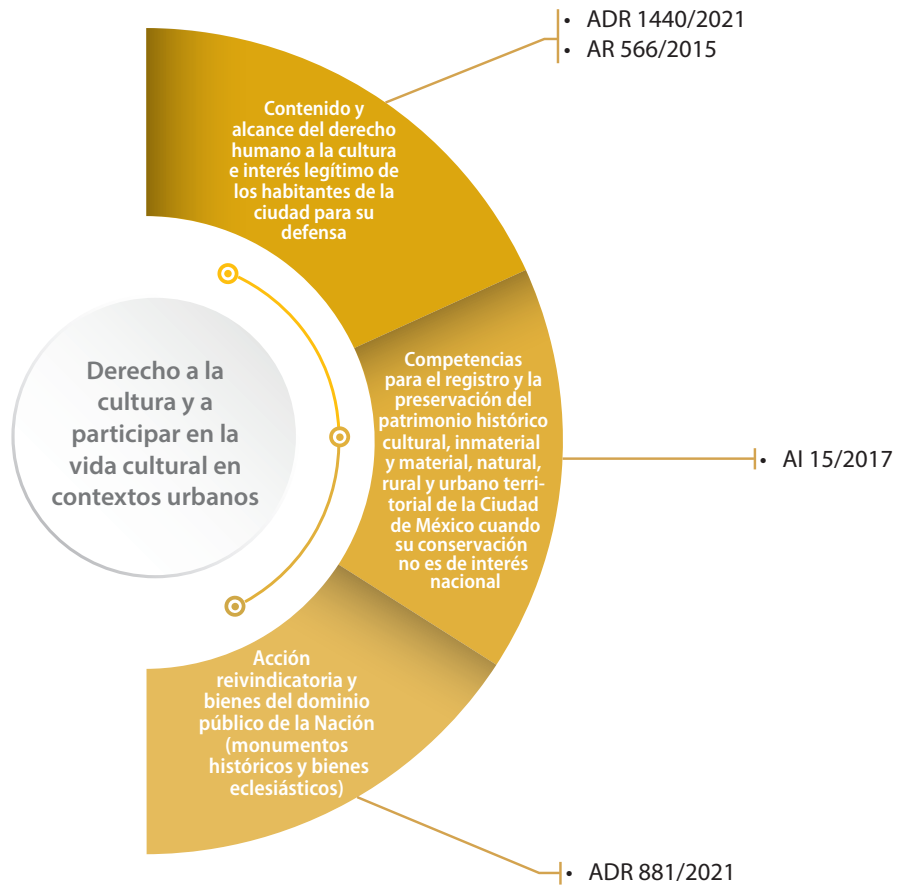
La Corte estudió los parámetros establecidos para el otorgamiento de crédito a los trabajadores —previstos en los artículos 42, fracción II y 44 de la Ley del INFONAVIT— y concluyó que la actualización del crédito en función del aumento del salario mínimo que regía en el Distrito Federal, no implica una vulneración al mandato constitucional de otorgar créditos baratos y suficientes para la adquisición de vivienda. Asimismo, que el saldo insoluto no podrá ser menor al 4% anual (precisamente para salvar el efecto inflacionario). Esto es así, porque el mecanismo cumple con la finalidad que el trabajador pueda acceder a un crédito que no resulte excesivo en relación con su ingreso y que sea suficiente para adquirir una vivienda (pág. 38, párrs. 2 y 3). El mecanismo de otorgamiento de créditos por medio del INFONAVIT está diseñado para que se garantice la recuperabilidad de dichos créditos (pág. 43, párr. 2).

Ahora, en relación con el aumento o actualización de los saldos insolutos en la proporción en que aumente el salario mínimo general del Distrito Federal, la Corte consideró que esa medida cumple con el mandato constitucional para que los créditos para vivienda de los trabajadores sean baratos. Esto es así, porque la Corte comparó el aumento del salario mínimo con relación a la inflación entre los años 1995 al 2008 y concluyó que el incremento al salario mínimo, en relación con la inflación, ha resultado favorable como parámetro de referencia para la actualización de los créditos para los trabajadores. En otras palabras, los créditos que han tenido indexado su crédito en salarios mínimos han pagado menos comparado con aquellos que lo tienen indexado en dinero (por esa razón, variable a la inflación). Es decir, que ha aumentado más la inflación que el aumento a los salarios mínimos, eso se traduce en un beneficio a los créditos a los trabajadores y un cumplimiento al mandato constitucional de otorgar créditos baratos por parte el INFONAVIT (pág. 50, párrs. 1, 2 y 3).

En conclusión, la Primera Sala, al comparar los parámetros de tasa de crédito del INFONAVIT, el aumento al salario mínimo, la tasa TIE y la inflación, determinó que el costo que conlleva un crédito otorgado por el INFONAVIT —bajo la mecánica del artículo 44 de la Ley del Instituto— es barato. Pues las condiciones del crédito por medio del INFONAVIT se encuentran por debajo de lo implicaría el costo de un crédito comercial (Pág. 51, párrs. 2 y 3). Además, el mecanismo previsto en el artículo 44 de la Ley del INFONAVIT no genera una capitalización de interés para obtener un lucro desproporcional, sino que, por el contrario, permite que los trabajadores puedan acceder a un crédito barato y suficiente para adquirir una vivienda. Además, a diferencia de los créditos comerciales, no requieren un pago

inicial (enganche) y no exigen que exista una capacidad de pago determinada para su otorgamiento, pues el monto máximo es hasta el 20% del salario integrado (pág. 52, párrs. 2 y 3 y pág 53, párr.1). La Corte determinó que el costo de los créditos otorgados en términos del artículo 42 de la Ley del INFONAVIT pueden ser considerados como "baratos" y, por tanto, coherentes con el mandato constitucional referido al artículo 123, apartado A de la Constitución Federal.

5. Derecho a la cultura y a participar en la vida cultural en contextos urbanos



5. Derecho a la cultura y a participar en la vida cultural en contextos urbanos

5.1 Contenido y alcance del derecho humano la cultura e interés legítimo de los habitantes de la ciudad para su defensa

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 1440/2021, 1 de septiembre de 2021⁴⁷

Hechos del caso

Dos personas, ACH y REM, interpusieron un juicio de nulidad en contra de un permiso para el uso de bienes del dominio público de la Ciudad de México a través del cual se autorizó a una empresa la instalación de publicidad en las estaciones de la línea 7 del Metrobús. Para ACH y REM, la autorización resultaba ilegal porque se contravenían disposiciones en materia de protección al ambiente, desarrollo urbano y patrimonio cultural de la Nación, y porque no se contaba con los permisos correspondientes de las autoridades competentes, como el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), que eran necesarios porque el Paseo de la Reforma —donde se encuentran varias de las estaciones de esa línea del Metrobús— tiene tramos que han sido reconocidos como zonas de monumentos históricos, por lo cual, entre muchas otras normas se contravenían en su punto de vista la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Después de varios procesos ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, la empresa publicitaria promovió un juicio de amparo directo para combatir la

⁴⁷ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

declaración de nulidad de su permiso. El tribunal colegiado que conoció del asunto concedió el amparo a la empresa al estimar que ACH y REM no contaban con un interés legítimo para reclamar en el juicio contencioso administrativo el otorgamiento de los permisos para la publicidad en las estaciones del Metrobús. REM promovió entonces un recurso de revisión que resolvió la Suprema Corte de Justicia.

La Segunda Sala determinó que, a la luz del contenido y alcance del derecho de acceso a la cultura y a participar en la vida cultural, REM y ACH sí contaban con un interés legítimo para demandar la nulidad del permiso para la instalación de los espacios publicitarios en las estaciones de Metrobús que se ubican en la avenida Paseo de la Reforma.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Cuál es el contenido y alcance constitucional y convencional del derecho humano de acceso a la cultura y a participar en la vida cultural?
2. ¿Cómo debe interpretarse el interés legítimo de los habitantes de la ciudad (tanto en el juicio contencioso administrativo, como de amparo) cuando se reclaman actos que se estiman contrarios a la protección adecuada del patrimonio artístico, histórico y cultural del Estado mexicano?

Criterios de la Suprema Corte

1. El derecho de todas las personas al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en materia cultural, así como el ejercicio de sus derechos culturales, está protegido por el artículo 4o. constitucional y distintos instrumentos convencionales sobre derechos humanos de los cuales es parte el Estado mexicano. Este derecho incluye el de participar en la vida cultural y artística de la comunidad, así como la obligación de las autoridades para desarrollar, conservar y difundir la ciencia, la cultura y el arte. Deben observarse las obligaciones de respeto, protección y garantía de estos derechos sobre la base de la igualdad y no discriminación, con un enfoque de justicia intergeneracional y avanzando en la disponibilidad de bienes y servicios culturales que todo el mundo pueda disfrutar y aprovechar.

Deben observarse las obligaciones de respeto, protección y garantía de estos derechos sobre la base de la igualdad y no discriminación, con un enfoque de justicia intergeneracional y avanzando en la disponibilidad de bienes y servicios culturales que todo el mundo pueda disfrutar y aprovechar.

2. Tienen un interés legítimo para reclamar actos públicos que se estiman lesivos del patrimonio artístico, histórico o cultural del Estado mexicano las personas que puedan demostrar su proximidad o vecindad al área donde tienen lugar las presuntas afectaciones al derecho humano de acceso a la cultura y a participar en la vida cultural. Lo anterior puede demostrarse a través de la exhibición de su credencial de elector, ya que ésta constituye una prueba adecuada y suficiente para acreditar su domicilio, de igual modo, para la acreditación de su interés legítimo.

Justificación de los criterios

1. El artículo 4o. constitucional establece el derecho de todas las personas al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. Este derecho debe interpretarse en conjunto con los que reconocen instrumentos convencionales sobre derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, para participar en la vida cultural y artística de la comunidad, así como la obligación de las autoridades para desarrollar, conservar y difundir la ciencia, la cultura y el arte (párr. 30).⁴⁸

En este contexto, la cultura comprende el "conjunto de rasgos distintivos espirituales, materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social y que abarcan, además de las artes y las letras, estilos de vida, maneras de vivir juntos, sistemas de valores, tradiciones y creencias." (Párr. 33)⁴⁹ Es un proceso interactivo que tiene en cuenta la individualidad y la alteridad de la cultura como creación y producto social, que debe reconocerse como patrimonio de la humanidad y tiene además una dimensión de justicia dimensión intergeneracional (párr. 34).

En cuanto a la realización del derecho a participar en la vida cultural, la Segunda Sala notó que requiere ciertos elementos que deben cumplirse sobre la base de igualdad y no discriminación, incluyendo el de disponibilidad, referido a "la presencia de bienes y servicios culturales que todo el mundo pueda disfrutar y aprovechar, en particular bibliotecas, museos, teatros, salas de cine y estadios deportivos; la literatura, incluido el folclore, y las artes en todas sus manifestaciones; espacios abiertos compartidos esenciales para la interacción cultural, como parques, plazas, avenidas y calles [...] bienes culturales intangibles, como lenguas, costumbres, tradiciones, creencias, conocimientos e historia, así como valores, que configuran la identidad y contribuyen a la diversidad cultural de individuos y comunidades." (Párr. 35).

La Segunda Sala abordó después las obligaciones estatales para respetar, proteger y cumplir o garantizar el derecho humano a la cultura (párr. 37), y concluyó que el Estado debe adoptar medidas administrativas, legislativas, judiciales y las que sean necesarias para proteger el patrimonio cultural en todas sus formas —incluyendo los sitios históricos, monumentos, obras de arte y obras literarias, entre otras— para ser transmitido además a las generaciones futuras (párr. 39).

El Estado debe adoptar medidas administrativas, legislativas, judiciales y las que sean necesarias para proteger el patrimonio cultural en todas sus formas —incluyendo los sitios históricos, monumentos, obras de arte y obras literarias, entre otras— para ser transmitido además a las generaciones futuras.

⁴⁸ Artículos 15.1. a) y 15.2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como 14.1. a) d y 14.2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos —Protocolo de San Salvador—. La sentencia se apoya también en la Observación general No. 21. Derecho de toda persona a participar en la vida cultural, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas.

⁴⁹ ONU. UNESCO. Declaración universal sobre la diversidad cultural. Adoptada el 2 de noviembre de 2001. Preámbulo.

2. El tribunal colegiado que negó el amparo solicitado por REM y ACH consideró que no contaban con interés legítimo para promover el juicio contencioso original, entre otras ideas porque no acreditaron que los domicilios donde dijeron vivir guarden una proximidad tal con las instalaciones de la línea 7 del Metrobús que permitiera considerar afectados sus derechos a un medio ambiente sano y de acceso a la cultura, como consecuencia del permiso otorgado a la empresa de publicidad. En la sentencia combatida se expuso que el domicilio y la residencia no se pueden probar solamente con la credencial para votar y un recibo de pago de servicios.

En la sentencia del tribunal colegiado se utilizó como ejemplo de una manera de probar el interés legítimo el caso de las personas cuya residencia esté comprendida en el perímetro visual de monumentos históricos o con valor artístico, y, por lo tanto, se beneficiarían de la apreciación de dicho monumento desde su residencia.

Para el tribunal colegiado, "[e]n tal supuesto, si la posibilidad de apreciar y disfrutar el monumento histórico o artístico se viera comprometida o afectada por la instalación de mobiliario urbano (limitación de la vista, distorsión de sus colores por la instalación de luminarias o anuncios publicitarios), el residente resentiría un menoscabo en el regular disfrute del bien cultural y, por tanto, una resolución favorable le reportaría un beneficio actual o futuro pero cierto: poder apreciar desde su domicilio los bienes con valor histórico, cultural o artístico sin distorsión alguna."

"En el caso del derecho a un medio ambiente adecuado, la proximidad del domicilio de residencia con el lugar de instalación de la publicidad urbana también tiene relevancia, pues si la proyección de luz, ruido o contenido de la publicidad ni siquiera son apreciables a la distancia que media entre aquéllos, no existe la condición relativa a la "especial situación frente al orden jurídico" necesaria para la configuración del interés legítimo." (Párr. 26).

Para la Segunda Sala, utilizar como lo hizo el tribunal colegiado un estándar de proximidad o vecindad al área en donde fueron colocados los anuncios publicitarios que se estiman lesivos al patrimonio cultural e histórico del Estado mexicano como criterio para decidir sobre el interés legítimo de los demandantes, es un criterio equivocado (párr. 43).

En cuanto a las consideraciones del tribunal colegiado sobre el uso de una credencial de elector, la Corte resolvió que para efectos del análisis del interés legítimo, sí constituye, por regla general, un indicio suficiente para acreditar el domicilio (párr. 45). Lo anterior es así porque "en tratándose de afectaciones a intereses difusos o colectivos, esta Segunda Sala ha sostenido que el interés *legítimo puede acreditarse mediante pruebas indiciarias respecto al agravio cualificado o diferenciado que resiente una determinada persona o colectividad; tal y como lo es, precisamente, la exhibición de la credencial de elector en donde se precise que la persona tiene su domicilio en el municipio o delegación en donde se aduzca la existencia de un daño a tales derechos.*" (Párr. 46) (Énfasis en el original).

Para mayor claridad, después de recordar varios precedentes constitucionales sobre el tema, la Segunda Sala determinó que "existe una clara línea jurisprudencial de esta Corte Constitucional en el sentido de que: (I) el interés legítimo en tratándose de la afectación a derechos económicos, sociales o culturales, en su vertiente difusa o colectiva, **se puede corroborar en forma indiciaria**; y (II) **la credencial de elector constituye una prueba adecuada y suficiente para tales efectos, esto es, para demostrar que el justiciable habita en la localidad donde se aduce la existencia de un daño a tales derechos**—y por ende, que cuenta con un agravio 'cualificado' o 'diferenciado' al del resto de las personas, atento a esa proximidad o vecindad al lugar donde ocurren los daños—. (Párr. 51). (Énfasis en el original).

"Si bien estos precedentes hacen referencia al juicio de amparo y no al juicio contencioso administrativo, lo cierto es que resultan análogamente aplicables a este medio ordinario de defensa, ya que, al final de cuentas, en ambos casos *se está en presencia de la figura del interés legítimo, misma que tiene suficientes similitudes en ambas vías jurisdiccionales*." (Párr. 52). (Énfasis en el original).

Se explicó también en la sentencia que los criterios citados, aunque se refieren a los derechos humanos a la salud y a un medio ambiente sano, "pueden ser asimilables y aplicables, sin mayor dificultad, a otros derechos sociales, cuando se aleguen afectaciones a intereses difusos o colectivos, como lo es, precisamente, el derecho social a participar en la vida cultural." (Párr. 54). Así, *tratándose de la afectación a monumentos históricos nacionales*, para la Corte no es posible exigir la acreditación de una lesión exclusivamente individual, "en tanto la propia naturaleza de tales bienes se proyecta *hacia un aspecto propiamente colectivo y social que se encuentra inmerso, destacadamente, en la cultura mexicana*." (Párr. 55). (Énfasis en el original).

Tratándose de la afectación a monumentos históricos nacionales, para la Corte no es posible exigir la acreditación de una lesión exclusivamente individual, "en tanto la propia naturaleza de tales bienes se proyecta hacia un aspecto propiamente colectivo y social.

En otras palabras, "la *protección, conservación, restauración y recuperación* de monumentos históricos o zonas de monumentos históricos, a virtud del precepto 73, fracción XXV, de la Constitución Federal, se consideran '**de interés nacional**', lo que denota que tales bienes forman parte destacada de los rasgos distintivos que caracterizan a la cultura mexicana y, por ende, **su tutela, lejos de limitarse a una esfera de protección meramente individual, tiene una clara naturaleza colectiva o social que los establece como un patrimonio común para todos los mexicanos, por lo que deben consolidarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras**." (Párr. 56). (Énfasis en el original).

"En esa inteligencia, los derechos en estos casos se encuentran revestidos de *una fuerte naturaleza social y transgeneracional* que no puede inadvertirse al momento de analizar el interés legítimo; **pues lo que está en juego, son bienes que no atañen a una persona en particular, ni siquiera a un grupo determinado, sino que forman parte del patrimonio común de todos los mexicanos**." (Párr. 57). (Énfasis en el original).

"El daño a cualquier bien cultural deteriora el patrimonio cultural de toda la humanidad, ya que cada pueblo aporta su contribución a la cultura mundial".

"Los titulares del derecho a la salvaguardia y a la preservación de su patrimonio cultural y espiritual son, en última instancia, *los colectivos afectados o, en su defecto, la humanidad en su conjunto*".

La evaluación del interés legítimo cuando se reclamen violaciones a derechos culturales, al igual que se ha establecido en la jurisprudencia sobre el derecho humano a un medio ambiente sano, debe realizarse bajo un estándar de flexibilidad, en conjunción con los principios *pro persona* y *pro actione*.

"En conclusión, al igual que el derecho humano a un medio ambiente sano, el derecho de acceso a la cultura y a participar en la vida cultural, *tiene un inherente componente social*, pues si bien algunos aspectos concretos del patrimonio pueden tener una repercusión y unos vínculos especiales para determinados grupos de personas, lo cierto es que **'el daño a cualquier bien cultural deteriora el patrimonio cultural de toda la humanidad, ya que cada pueblo aporta su contribución a la cultura mundial'**. Es decir, **'los titulares del derecho a la salvaguardia y a la preservación de su patrimonio cultural y espiritual son, en última instancia, los colectivos afectados o, en su defecto, la humanidad en su conjunto.'**" (Párr. 58). (Énfasis en el original).

La Corte estableció también que la evaluación del interés legítimo cuando se reclamen violaciones a derechos culturales, al igual que se ha establecido en la jurisprudencia sobre el derecho humano a un medio ambiente sano, debe realizarse bajo un estándar de flexibilidad, en conjunción con los principios *pro persona* y *pro actione*, "en la medida que la afectación a estos derechos **es resentida por la sociedad, como tal, y la protección eventual de una decisión judicial, consecuentemente, depararía no sólo beneficios a todo un grupo de personas, sino inclusive, a generaciones futuras que pudiesen seguir disfrutando el acceso efectivo a tales bienes históricos de la cultura mexicana.**" (Párr. 69). (Énfasis en el original).

Por estas razones la Segunda Sala determinó que la credencial de elector sí constituye una prueba adecuada y suficiente para acreditar el domicilio y, por lo tanto, la proximidad o vecindad al área donde tienen lugar las presuntas afectaciones al derecho humano de acceso a la cultura y a participar en la vida cultural —y con ello, su interés cualificado o diferenciado respecto al resto de la población— (párr. 61).

Pero más allá de la prueba de vecindad con los monumentos históricos por el domicilio, en cuanto a la decisión del tribunal colegiado de negar el interés legítimo de ACH y REM porque no lograron demostrar que desde sus casas se ven los anuncios publicitarios colocados en la línea 7 del Matrobús, la Segunda Sala resolvió que "esa exigencia de 'extrema proximidad' *no resulta justificable*, atento a tres razones fundamentales: (I) porque el interés legítimo sólo requiere de un estándar de *razonabilidad* de afectación; (II) porque esa interpretación es frontalmente contraria a los principios *pro persona* y *pro actione*; y (III) porque el agravio cualificado o diferenciado para combatir aquellas decisiones públicas que afecten la conservación y protección de los monumentos históricos, *en forma alguna se limita a una mera apreciación estética o visual.*" (Párr. 69). (Énfasis en el original).

La existencia razonable de un interés legítimo en el presente caso. Para que exista un interés legítimo se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica —no exclusivamente en una cuestión patrimonial—, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad. *Es decir, que que la afectación a la esfera jurídica debe ser posible* (párr. 70).

En este caso, el hecho de que REM y ACH no demostraron que desde su domicilio se ven los monumentos históricos que se estiman afectados —ante el empleo de publicidad comercial en la línea del Metrobús—, en forma alguna significa que la afectación cualificada o diferenciada que los justiciables alegan, resulte irrazonable (párr. 71) (énfasis en el original).

REM y ACH probaron que tienen su domicilio en dos colonias por las cuales cruza la línea 7 del Metrobús en Paseo de la Reforma, donde hay una zona de monumentos históricos protegida por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y un Decreto de Monumentos expedido por el Ejecutivo Federal, del 11 de abril de 1980 (párr. 73). La Segunda Sala notó también que, en el juicio original, autoridades del INAH manifestaron que la publicidad instalada en las estaciones del Metrobús en parte del Paseo de la Reforma causan un impacto negativo sobre el carácter histórico de los sitios patrimoniales protegidos, por lo que se había solicitado al Metrobús retirarlos (párr. 78). La Corte advirtió también que la avenida Paseo de la Reforma tiene una relevante importancia cultural (párr. 74). Así, para la Corte REM y ACH demostraron la vinculación entre su domicilio y las afectaciones reclamadas al derecho de acceso a la cultura y a participar en la vida cultural; es decir, atento a un parámetro de proximidad o vecindad directa con el lugar donde presuntamente existen los daños; lo cual es suficiente para demostrar su interés legítimo para reclamar los permisos de publicidad en las estaciones del Metrobús (párr. 85).

La obligación de examinar el interés legítimo en forma más favorable para el acceso a la tutela jurisdiccional efectiva. La Corte ha reiterado muchas veces que al analizar las reglas o principios de procedencia de los recursos internos, es indispensable que los jueces y tribunales atiendan al deber de interpretar esas normas generales de la forma más favorable para facilitar el acceso a la tutela jurisdiccional efectiva (párr. 86). Contrario a esta interpretación, el tribunal colegiado decidió adoptar el entendimiento más restrictivo posible del interés legítimo, pretendiendo más bien que se probara un interés jurídico, utilizando la doctrina de la servidumbre de vista (párr. 91).

El valor de los monumentos históricos trasciende a meros aspectos estéticos o visuales. La Corte no estuvo tampoco de acuerdo con la interpretación del tribunal colegiado que redujo la afectación a los monumentos históricos a un aspecto de incidencia estética o visual, sobre todo porque dichos bienes son caracterizados como patrimonio cultural nacional, no por su valor o cualidad estética, sino por su carácter histórico (párr. 97).

Este razonamiento se justificó en la sentencia de la siguiente forma "resulta errada la estimación del Tribunal Colegiado *en cuanto pretende circunscribir la afectación alegada a los monumentos históricos bajo un parámetro exclusivamente 'visual' o 'estético'*, pues el valor de tales bienes culturales trasciende a esos elementos, *para imponer el deber de proteger*

El patrimonio cultural debe entenderse como "el conjunto de recursos que posibilitan la identificación cultural y los procesos de desarrollo de las personas y de los grupos, que estos, implícita o explícitamente, desean transmitir a las generaciones venideras."

su integridad, como tal, más allá y con entera independencia de sus meras injerencias visuales—no en vano se valora a un determinado monumento histórico aunque no resulte estético, perfectamente apreciable, o bien, se encuentre prácticamente en ruinas, pues se insiste, su valía cultural atiende preponderantemente a su origen cronológico y la experiencia que pretende transmitir a presentes y futuras generaciones, como testimonio de ciertas ideas o valores de una determinada civilización—. (Párr. 103). (Énfasis en el original).

La sentencia definió asimismo que el patrimonio cultural debe entenderse como "el conjunto de recursos que posibilitan la identificación cultural y los procesos de desarrollo de las personas y de los grupos, que estos, implícita o explícitamente, desean transmitir a las generaciones venideras" (párr. 105). Atendiendo a todo el marco conceptual presentado en la sentencia, la Segunda Sala reconoció el interés legítimo de ACH y REM y concluyó que "es evidente que la intención de los accionantes en el juicio de origen no es simplemente combatir una decisión pública porque pudiese afectar la 'visibilidad' de determinados monumentos históricos, esto es, que el reproche se haya limitado a una simple injerencia en la posibilidad de apreciar, sin estorbos, a estos bienes culturales. Antes bien, la afectación aducida por los accionantes se dirige a evitar que estas decisiones o autorizaciones públicas pongan en riesgo la integridad y conservación, como tal, de tales monumentos históricos." (Párr. 106).

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 566/2015, 15 de febrero de 2017⁵⁰

Hechos del caso

En junio de 2011 el gobierno del estado de Nayarit encomendó a través de un contrato de obra pública a una empresa la construcción de la primera etapa del proyecto Ciudad de las Artes (en adelante, el proyecto CA), a realizarse en un inmueble que era un estadio de fútbol en la ciudad de Tepic. Más tarde el Congreso del Estado de Nayarit aprobó la solicitud del gobierno local para adquirir un crédito que permitiera la realización de la segunda fase parte del proyecto CA. En junio de 2013 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit un decreto que autorizaba al gobernador a desincorporar y enajenar el inmueble donde se ubicaba el parque de béisbol y, en el mismo año, se emitió la primera convocatoria para su venta pública.

Un grupo de ciudadanos de Nayarit interpusieron entonces una demanda de amparo en contra de diversas autoridades locales por su omisión de finalizar el proyecto CA, argumentando que se habían vulnerado sus garantías a la educación y la cultura contenidas en los artículos 1o., 3o. y 4o. de la Constitución; artículos 22 y 27 de la Declaración Universal

⁵⁰ Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldivar.

de los Derechos Humanos; artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civil y Políticos; artículo 14, párrafo 1, inciso a) y artículo 14, apartado 2 del protocolo de San Salvador; artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. El juez que conoció del asunto desechó la demanda y las personas de la comunidad interpusieron un recurso de revisión que fue sobreesido por el tribunal colegiado porque éste no encontró que las personas tuvieran interés legítimo en el caso.

Las personas referidas presentaron un recurso de revisión, solicitando su atracción por la Suprema Corte. La Primera Sala resolvió negar el amparo porque encontró que no se violó el derecho de acceso a bienes y servicios culturales de las personas demandantes.

Problemas jurídicos planteados

1. Las personas habitantes en Tepic que solicitaron el amparo, ¿cuentan con un interés legítimo para combatir la omisión de finalizar el proyecto Ciudad de la Artes, como una violación a sus derechos a la educación y la cultura, protegidos por los artículos 1o., 3o. y 4o. de la Constitución; 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 del Pacto Internacional de Derechos Civil y Políticos; 14, párrafo 1, inciso a) y artículo 14, apartado 2 del Protocolo de San Salvador?

2. ¿Cuál es el contenido mínimo del derecho a la cultura?

3. En el caso concreto, ¿la omisión de terminar el proyecto de la Ciudad de las Artes, viola el derecho a la cultura de las personas habitantes en la ciudad de Tepic, afectadas, al impedirles acceder a bienes culturales?

Criterios de la Suprema Corte

1. Cinco de las personas de la comunidad que interpusieron el juicio de amparo demostraron tener una posición especial frente al orden jurídico, suficiente para admitir su interés legítimo para solicitar la protección constitucional de su derecho a acceder a bienes y servicios culturales, particularmente, porque además de probar su residencia en la ciudad de Tepic, presentaron pruebas que acreditaban que pertenecían a una asociación civil, cuyo objeto social es la difusión, promoción y apoyo de actividades artísticas y culturales; así como, pruebas documentales de su trayectoria artística, de su participación en proyectos de desarrollo cultural comunitario o, bien, de los apoyos que han sido merecedoras en material cultural por parte de los fondos para la cultura y las artes del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

2. De la interpretación del derecho a la cultura, como un derecho social, se desprende que éste es un derecho prestacional a tener acceso a bienes y servicios culturales, que contempla

una obligación a cargo del Estado de generar bienes y servicios culturales a los cuales puedan acceder las personas o comunidades.

3. La omisión de terminar el proyecto de la "Ciudad de las Artes" no viola ninguna de las obligaciones derivadas del derecho fundamental a la cultura, ya que no afecta el núcleo esencial del derecho a la cultura, puesto que se inscribe dentro de una política pública que razonablemente busca el pleno goce del derecho a la cultura y no es una medida regresiva, pues, ni siquiera se había comenzado a construir la segunda etapa del proyecto, de tal modo que no se puede decir que los afectados ya tuvieran acceso a bienes y servicios culturales que después les hayan quitado. Si bien, las omisiones como actos reclamados que afectan derechos sociales, por lo general, no constituyen medidas regresivas, porque éstas sólo existen cuando se revierten las prestaciones ya alcanzadas en el cumplimiento de un derecho. Pues, normalmente, lo anterior requiere de una conducta de hacer.

Justificación de los criterios

1. La Primera Sala recordó varios criterios establecidos por la Suprema Corte sobre el interés legítimo contenido en la fracción I del artículo 107 de la Constitución, de cuyo análisis armónico concluyó que "para que exista interés legítimo se requiere: (i) que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo; (ii) que el acto reclamando produzca una afectación en la esfera jurídica entendida en sentido amplio, ya sea directa o indirecta por la situación especial del reclamante frente al ordenamiento; (iii) la existencia de un vínculo entre una persona y la pretensión, de tal forma que la anulación del acto produzca un beneficio actual o futuro pero cierto; (iv) que la afectación sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad; y (v) que dicho interés resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo." (Pág. 14, párr. 1).

Con estos precedentes en mente se analizó si la omisión de culminar el proyecto CA afectaba el derecho a la cultura de las personas de la comunidad que interpusieron el juicio de amparo, tomando en consideración que este proyecto les creó una expectativa de acceder a bienes y servicios culturales como una cineteca, ludoteca, biblioteca, área de la escuela de música y la escuela de Bellas Artes del Estado de Nayarit. Para la Primera Sala, el conjunto de diversos proyectos que se tenían contemplados a culminar dentro del predio Ciudad de las Artes constituyen una expectativa de derecho para las personas de la comunidad que presentaron el amparo (pág. 14, párr. 2).

Consecuentemente, la Sala consideró que al solicitar la tutela de su derecho a acceder a bienes y servicios culturales, cinco de esas personas acreditaron contar con un interés legítimo para promover el juicio de amparo, ya que P1 acreditó ser miembro de una asociación civil cuyo objeto social es la difusión, promoción y apoyo de actividades artísticas

y culturales; P2 presentó pruebas documentales de su trayectoria artística, especialmente de su carrera técnica de teatro; P3 acreditó haber participado en el proyecto de desarrollo cultural comunitario denominado "Barrios Vivos Mexicaltzingo 2013"; P4 probó ser miembro de la asociación civil Comunidad de Artistas e Intelectuales de Nayarit; y P5 acreditó que ha recibido apoyos por parte de los Fondos Estatales para la Cultura y las Artes del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (pág. 15, párrs. 1 y 2).

2. La Corte encontró que esas cinco personas acreditaron tener un especial interés en la cultura y haber participado en distintos proyectos de estudio, promoción, difusión o realización de actividades artísticas y culturales en Tepic. Por tanto, la culminación del proyecto CA les reportaría un beneficio determinado, actual y cierto, a saber: el acceso a nuevos espacios culturales que les permita continuar la promoción y difusión de la cultura y las artes. Dicho de otra forma, la omisión de culminar la obra, afecta las actividades que las personas solicitantes del amparo normalmente realizan en la promoción, difusión y realización de actividades artísticas y culturales (pág. 15, párr. 3).

Además, la Sala aclaró que la acreditación del interés legítimo de este grupo no se probó únicamente "por su interés en actividades culturales, sino también porque estos quejosos demostraron realizar dichas actividades en Tepic". Puesto que, "no podría considerarse que dichos quejosos obtendrían un beneficio actual y cierto si no hubieran probado que podrían tener acceso a dicho complejo cultural", lo cual demostraron "al probar a través de copias certificadas de sus credenciales de elector que son vecinos del municipio de Tepic, lugar donde se llevaría a cabo el proyecto en cuestión" (pág. 16, párr. 2).

3. En esta sentencia la Primera Sala desarrolló un marco conceptual del contenido del derecho a la cultura protegido en el parámetro de regularidad constitucional.

El derecho fundamental a la cultura

El derecho al acceso a la cultura se encuentra protegido en los artículos 4o. de la Constitución General; 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 26 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; y 14.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" y se desarrolla en varias vertientes (pág. 17, párr. 4 y pág.18, párr. 1).

"En este mismo sentido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Comité DESC) en su Observación General No. 21 ha explicado que la cultura tiene un contenido polifacético, con tres componentes: la participación en la vida cultural; el acceso a la vida cultural, y la contribución a la vida cultural." La realización del derecho a participar en la

La realización del derecho a participar en la vida cultural requiere, entre otras cosas, "la presencia de bienes y servicios culturales que todo el mundo pueda disfrutar y aprovechar, en particular bibliotecas, museos, teatros, salas de cine y estadios deportivos; la literatura, incluido el folclore, y las artes en todas sus manifestaciones."

vida cultural requiere, entre otras cosas, "la presencia de bienes y servicios culturales que todo el mundo pueda disfrutar y aprovechar, en particular bibliotecas, museos, teatros, salas de cine y estadios deportivos; la literatura, incluido el folclore, y las artes en todas sus manifestaciones" (pág. 18, párr. 2). Siguiendo estas ideas la Corte expuso que el derecho a la cultura "incluye un derecho prestacional a tener acceso a bienes y servicios culturales.

El deber de proteger el núcleo esencial del derecho a la cultura

En su Observación General No. 3 el Comité DESC reconoció el deber de proteger el núcleo esencial de los derechos sociales, y señaló que "corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos". En su Observación General No. 21 sobre el derecho a la cultura, el Comité DESC también reconoció que existe un núcleo esencial del derecho a la cultura (pág. 20, párr. 2).

Por su parte, la Suprema Corte ha sostenido en otras decisiones⁵¹ que los derechos sociales tienen un *núcleo esencial* que debe ser protegido por el Estado, el cual puede interpretarse como el contenido mínimo que debe ser protegido absolutamente, aunque ese mínimo puede ser ampliado. Con otras palabras es deber del Estado asegurar por lo menos la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (pág. 21, párrs. 1, 2 y 3). Para la Corte, la obligación de proteger el núcleo esencial de estos derechos implica un deber de resultado (pág. 22, párr. 2).

En este contexto puede distinguirse al menos tres niveles de protección para los derechos sociales: "(i) un *núcleo esencial* que protege la *dignidad de las personas* e impone al Estado obligaciones de cumplimiento inmediato e ineludible en caso de una vulneración; (ii) cuando se sobrepase ese núcleo esencial, un deber de alcanzar *progresivamente* la plena realización del derecho; y (iii) un deber de no adoptar injustificadamente medidas regresivas. Si bien estos dos últimos puntos serán desarrollados con más detalle posteriormente, es necesario introducir desde ahora esta distinción para aclarar que los deberes que se imponen al Estado en tienen alcances distintos." (Pág. 25, párr. 1).

En el caso del derecho a la cultura, el Comité DESC, en su Observación General No. 21 aclaró que el párrafo 1 inciso a del artículo 15 del Pacto conlleva, por lo menos, la obligación de crear y promover un entorno en el que toda persona, individualmente, en asociación con otros o dentro de una comunidad o grupo, pueda participar en la cultura de su elección. Si bien puede decirse que el Comité DESC estableció los alcances de lo

⁵¹ Ver por ejemplo las sentencias de los amparos en revisión 323/2014; 378/2014 y 750/2015.

que sería el núcleo esencial de este derecho, la Sala consideró que son los tribunales quienes "deben analizar en cada caso concreto si la vulneración que se alega al derecho a la cultura afecta la *dignidad*" y si es el caso "deberá declararse violado el núcleo esencial de dicho derecho". (pág. 25, párr. 2 y pág. 26, párr. 1). (Énfasis en el original).

Son los tribunales quienes "deben analizar en cada caso concreto si la vulneración que se alega al derecho a la cultura afecta la *dignidad*" y si es el caso "deberá declararse violado el núcleo esencial de dicho derecho".

El deber de alcanzar progresivamente la protección del derecho

La Corte luego explicó que una vez satisfecho el núcleo esencial de los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado tiene una obligación de finalidad: alcanzar mediante los medios que considere más adecuados la realización progresiva de todos los derechos sociales (pág. 28, párr. 1). Por esta razón, los tribunales deben analizar si la medida impugnada se inscribe dentro de una política pública que razonablemente busque alcanzar la plena realización del derecho social (pág. 28, párr. 2). Adicionalmente, la Sala precisó que si bien los juzgadores pueden evaluar la razonabilidad de una medida, son las autoridades administrativas quienes están en una mejor posición para determinar cuáles son las medidas adecuadas para alcanzar la plena realización de los derechos sociales. Motivo por el cual, "al analizar la razonabilidad de la medida los tribunales deben ser *deferentes* con dichas autoridades" (pág. 29, párr. 1).

El deber de no regresividad

La Corte reiteró también en esta sentencia que los derechos económicos, sociales y culturales también imponen un deber de no regresividad, que se puede desprender del mandato de progresividad protegido en los artículos 1o. constitucional, 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para la Sala, dicho mandato "supone que una vez alcanzado un determinado nivel de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado está obligado a *no dar marcha atrás*, de modo que las prestaciones concretas otorgadas en un momento determinado constituyen el nuevo estándar mínimo a partir del cual debe seguirse avanzando hacia la satisfacción plena de tales derechos" (pág. 30, párr. 2 y pág. 31, párr. 1). (Énfasis en el original).

La Sala aclaró que el deber de no retroceso tampoco es absoluto. El Comité DESC ha señalado que todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por la referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que disponga cada Estado. Así, en la adopción de medidas que resulten regresivas, corresponde al Estado justificar con información suficiente y argumentos pertinentes la necesidad de dar ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social. De ahí que, "la constitucionalidad de una medida regresiva en materia de derechos económicos, sociales y culturales depende de que supere un *test de proporcionalidad*, lo

que significa que la medida debe perseguir un fin constitucionalmente válido, además de idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto." (Pág. 32, párr. 1). (Énfasis en el original).

Previo al análisis del test de proporcionalidad deberá determinarse si la medida tiene un carácter regresivo. En este sentido, se puede distinguir entre dos tipos de regresividad: la de resultados y la normativa. En el primer caso, existe regresividad cuando los resultados de una política pública empeoran la satisfacción de un derecho social. En el segundo caso, existe regresividad normativa simplemente cuando una norma posterior suprime, limita o restringe los derechos o beneficios que se habían otorgado anteriormente al amparo del derecho social.

"Para analizar si con la omisión de concluir el proyecto de la Ciudad de las Artes se violó el derecho de las personas solicitantes del amparo a que el Estado genere bienes y servicios culturales a los cuales puedan acceder, la Primera Sala verificó el cumplimiento de los tres deberes principales que deben observar las autoridades estatales: el deber de proteger el núcleo esencial del derecho; el deber de realizar progresivamente el alcance del derecho; y el deber de no adoptar injustificadamente medidas regresivas." (Pág. 20, párr. 1).

En este caso, la Primera Sala consideró que "la omisión reclamada *no viola el núcleo del derecho* de los quejosos al acceso a la cultura", al advertir que "la omisión de construir una extensión de la cineteca nacional, una ludoteca, una biblioteca, el área de la escuela de música y la escuela de Bellas Artes del Estado de Nayarit, no genera una afectación tan grave en la esfera de los quejosos que pueda calificarse como una vulneración a su dignidad". No obstante, la Sala precisó que, a pesar de lo anterior, aún debía de analizarse "si al omitir terminar la infraestructura en cuestión, el Estado vulneró el deber de alcanzar progresivamente la protección plena del derecho a la cultura o el deber de no adoptar injustificadamente medidas regresivas." (Pág. 26, párrs. 2 y 3).

Tampoco se vulneró la obligación de progresividad en la satisfacción del derecho porque en el caso concreto existe una política pública razonable sobre el acceso de las personas a distintos bienes e infraestructuras culturales. Esto porque el gobierno del Estado de Nayarit concluyó la primera etapa de dicho proyecto, en la que se construyó un espacio propicio para exponer pintura y escultura y donde además se imparten talleres de pintura, oratoria y escultura; un espacio adecuado para practicar algunas disciplinas deportivas; así como un auditorio y un cine al aire libre para que los vecinos del municipio de Tepic tuvieran acceso a bienes y servicios culturales.

De ahí que, para la Sala "resulta evidente que el Estado sí tiene una política pública mediante la cual razonablemente se busca alcanzar *progresivamente* la plena realización del derecho a la cultura" (pág. 29, párr. 2) (énfasis en el original). Para la Corte, lo anterior no pasa por

desapercibido que el artículo décimo del decreto por el que se autorizó al Ejecutivo a desincorporar y vender el terreno donde se realizaría la segunda etapa del proyecto, es una decisión que también es razonable, "ya que destinar los recursos de la venta a una universidad pública, abonará a satisfacer al derecho a la educación, lo cual es una decisión de política pública razonable" (pág. 30, párr. 1).

Se decidió asimismo que en este caso no existió una regresividad normativa porque no se reformó alguna norma que les hubiera otorgado un derecho a los quejosos y que fuera eliminado o restringido con la medida impugnada. La aprobación de un proyecto no les genera ningún derecho en su esfera jurídica y, por tanto, la omisión de concluir el proyecto no puede ser regresiva en ese sentido. Por otra parte, la Sala aclaró que tampoco podría considerarse que en este caso existía una regresividad de resultados, "toda vez que ni siquiera se había comenzado a construir la segunda etapa del proyecto, de tal manera que no se puede decir que los quejosos ya tuvieran acceso a bienes y servicios culturales que después les hayan quitado" (pág. 33, párr. 3).

En suma, "las omisiones como actos reclamados que afectan derechos sociales, por lo general, no constituyen medidas regresivas", puesto que "éstas sólo existen cuando se revierten las prestaciones ya alcanzadas en cumplimiento de un derecho, lo cual normalmente requiere de una conducta de hacer". Pues, "queda claro que la omisión reclamada no afecta el núcleo esencial del derecho a la cultura, se inscribe dentro de una política pública que razonablemente busca el pleno goce del derecho a la cultura y no es una medida regresiva." (Pág. 34, párrs. 1 y 2).

5.2 Competencias para el registro y la preservación del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial de la Ciudad de México, cuando su conservación no es de interés nacional

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, 17 de agosto de 2017⁵²

Hechos del caso

Dos partidos políticos, la Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) presentaron acciones de inconstitucionalidad para

⁵² Unanimidad de once votos en reconocer la validez del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, sobre las obligaciones para el registro y catalogación del patrimonio (primer enunciado del numeral impugnado) y de preservación (segundo enunciado del numeral impugnado), consistentes, respectivamente. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

cuestionar la validez de algunas disposiciones contenidas en la Constitución de la Ciudad de México, incluyendo la regulación del patrimonio de la Ciudad.⁵³ Entre los planteamientos de inconstitucionalidad que se presentaron a la Suprema Corte se argumentó que se había invadido la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, en términos de la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Federal.⁵⁴

El Pleno de la Corte reconoció la validez de las disposiciones reclamadas de la Constitución de la Ciudad de México que se refieren a las atribuciones del gobierno local y de las alcaldías, en coordinación con el gobierno federal, y conforme a la ley en la materia, de llevar el registro del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial, así como preservar todos aquellos bienes declarados como monumentos, zonas, paisajes y rutas culturales y conjuntos, artísticos y que se encuentren en su territorio, así como los espacios naturales y rurales con categoría de protección.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, de la Constitución de la Ciudad de México, que establece la obligación de registrar y catalogar el patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial de la Ciudad de México, es decir, bienes artísticos e históricos cuya conservación no es de interés nacional, invade la esfera de competencias de la Federación, en términos del artículo 124 constitucional?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, de la Constitución de la Ciudad de México, no invade la esfera de competencias de la Federación, porque el establecimiento a nivel local de una obligación de registro y catalogación del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial de la Ciudad de México —es decir, respecto de los bienes artísticos e históricos cuya conservación no es de interés nacional— no invade en modo alguno facultades exclusivas de la Federación, en términos del artículo 125 de la Constitución Federal y de lo dispuesto en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

⁵³ **Artículo 18 de la Constitución de la Ciudad de México.** Patrimonio de la Ciudad

"A. Patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial

3. El Gobierno de la Ciudad y las alcaldías, en coordinación con el gobierno federal, y conforme a la ley en la materia, establecerán la obligación para el registro y catalogación del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial. Esta misma ley establecerá la obligación de la preservación de todos aquellos bienes declarados como monumentos, zonas, paisajes y rutas culturales y conjuntos arqueológicos, artísticos, históricos y paleontológicos que se encuentren en su territorio, así como los espacios naturales y rurales con categoría de protección."

⁵⁴ **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad:

"XXV. [...] para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; [...]."

Justificación del criterio

Del análisis del régimen de competencias federales sobre los monumentos artísticos e históricos, el Tribunal Pleno explicó que el Congreso de la Unión tiene una prerrogativa para definir cuándo se actualiza el interés nacional para especificar cuáles son los monumentos artísticos e históricos cuya regulación corresponde de manera exclusiva a la Federación. Para el Pleno, lo anterior significa que "la misma Constitución Federal reconoce implícitamente la existencia de bienes artísticos e históricos que **no revisten interés nacional** y, por tanto, cuya regulación es competencia de las entidades federativas en términos del artículo 124 constitucional" (págs. 178, párrs. 1 y 179, párr. 1). (Énfasis en el original).

De acuerdo con el texto constitucional, los monumentos "cuya conservación sea de interés nacional" son "únicamente a los monumentos artísticos e históricos". No obstante, "[l]a competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre monumentos arqueológicos, en cambio, es absoluta y no admite condición alguna" (pág. 179, párr. 1). Es por lo anterior que, para el Pleno de la Suprema Corte, "las entidades federativas sí tienen la facultad para emitir normas generales de carácter local para proteger como monumentos históricos, por ejemplo, bienes inmuebles construidos a principios del siglo XX, o bien como monumentos artísticos a los murales sobre los cuales la Federación no haya emitido una declaratoria por no considerar, bajo sus propios criterios, que tengan valor estético relevante. La validez de estas normas locales estará desde luego condicionada a que no invadan el ámbito de competencia exclusiva federal que describimos en los puntos anteriores." (Pág. 182, párr. 1).

Es en este sentido que debe entenderse que la obligación de registro y catalogación, que se establece en el artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, está acotada al patrimonio cuya regulación no le corresponde a la Federación. Pues, para el Tribunal Pleno, "no sería lógico pensar que los mandatos señalados en este precepto están destinados a autoridades federales que escapan de su imperio". Ya que, en este caso, el constituyente local acotó este artículo a determinados bienes que conforman el "patrimonio de la Ciudad", los cuales "no necesariamente encuadran en aquellos que son del interés de la Nación, en términos del artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Federal o de la propia ley reglamentaria." (Pág. 182, párr. 2).

En palabras del Tribunal, "[l]o que hace el numeral impugnado es reconocer que hay un grupo de bienes que pueden ser de especial interés para los capitalinos y sobre los cuales no necesariamente se actualiza un interés nacional. Esto permite que las autoridades de la Ciudad de México ejerzan competencias de orden local para registrarlos, catalogarlos y preservarlos, siempre que no exista una declaratoria por parte de las autoridades federales y no se trate de uno de los bienes establecidos en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos." (Pág. 182, párr. 3).

"Si el interés de protección y conservación sólo se actualiza respecto del patrimonio capitalino (en bienes sobre los cuales no ha existido una manifestación de interés por parte de la Federación) las autoridades locales pueden válidamente llevar a cabo acciones, en el ámbito de su competencia, para garantizar su conservación".

Lo anterior implica que "en aquellos casos en los que exista un interés conjunto de la Nación y de la Ciudad, en principio se estará a lo que decidan las autoridades federales". Sin embargo, "si el interés de protección y conservación sólo se actualiza respecto del patrimonio capitalino (en bienes sobre los cuales no ha existido una manifestación de interés por parte de la Federación) las autoridades locales pueden válidamente llevar a cabo acciones, en el ámbito de su competencia, para garantizar su conservación." (Pág. 183, párr. 1).

Así pues, respecto a los bienes artísticos e históricos cuya conservación no sea de interés nacional, de acuerdo con el Pleno, debe concluirse que "el establecimiento a nivel local de la obligación de registro y catalogación del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial de la Ciudad de México, no invade en modo alguno facultades exclusivas de la Federación" (pág. 183, párr. 2).

Por último, el Pleno también notó sobre la catalogación y registro de bienes inmateriales que no son competencia de la Federación, que "[e]n la medida que la Constitución Federal y la ley del Congreso antes mencionada solamente otorgan a la Federación competencia sobre ciertos bienes materiales, en términos del artículo 124 constitucional la atribución para determinar el registro y catalogación de cualquier tipo de bien inmaterial que sea susceptible de protección corresponde a las autoridades locales. En esta tesitura, la Ciudad de México indudablemente tiene atribuciones constitucionales para establecer la obligación de su registro y catalogación." (Pág. 184, párrs. 1 y 2).

5.3 Acción reivindicatoria y bienes del dominio público de la Nación (monumentos históricos y bienes eclesiásticos)

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 881/2021, 11 de agosto de 2021⁵⁵

Hechos del caso

El Gobierno federal, a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, presentó una demanda de amparo en contra de la sentencia dictada por un tribunal unitario en materia civil y administrativa, especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, en la cual confirmó el resultado de un juicio ordinario civil de acción reivindicatoria interpuesta por Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces, sociedad anónima de capital variable (en adelante TBR) en el cual buscó y obtuvo una declaración judicial de su legítima propiedad sobre un terreno que forma parte del monumento histórico

⁵⁵ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Ex Convento de Culhuacán, en la Ciudad de México y su entrega por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

El tribunal colegiado otorgó el amparo al gobierno federal y TBR presentó un recurso de revisión para inconformarse con esa sentencia, que fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia. Entre los agravios que planteó en el medio de defensa, TBR dijo que el tribunal colegiado no se pronunció sobre el respeto a su derecho de propiedad privada protegido por el artículo 27 constitucional en sus párrafos primero y tercero, así como el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para TBR, el tribunal colegiado interpretó incorrectamente su derecho de propiedad porque determinó que el terreno es un bien de dominio público y propiedad de la Federación, por tratarse de un monumento histórico por determinación de la ley y no era necesario expropiarlo. También solicitó declarar inconstitucionales varias disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas por ser contrarias al derecho de propiedad privada protegido por el artículo 27 constitucional.

La Primera Sala confirmó la sentencia y amparó al gobierno federal porque encontró que el tribunal colegiado tuvo razón cuando resolvió la controversia sobre la propiedad del terreno en disputa sobre la consideración de que los conventos son bienes nacionales porque, en su calidad de bienes eclesiásticos que fueron incorporados al patrimonio de la Nación, están fuera del comercio y no sujetos a acción reivindicatoria.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Las disposiciones que la compañía TBR reclamó como sistema normativo de la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, son inconstitucionales porque permiten la afectación del derecho de propiedad privada sin cumplir los requisitos constitucionales para hacerlo, al establecer que por determinación de la ley los bienes inmuebles son monumentos históricos (a los cuales se les considera bienes de dominio público)?

2. ¿Fue correcta la interpretación del tribunal colegiado en la cual resolvió que la propiedad del terreno en disputa corresponde al gobierno federal por formar parte del exconvento de Culhuacán y, por lo tanto, al ser un bien del dominio público de la Nación no está sujeto a una acción reivindicatoria para declararse propiedad privada?

Criterios de la Suprema Corte

1. El sistema normativo de la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas no es inconstitucional, porque no permite una afectación indebida del derecho de propiedad privada, aun cuando permite una limitación al derecho de propiedad privada cuando establece bienes inmuebles

que son monumentos históricos por determinación de la ley, y que considera bienes de dominio público, sin que previamente se realice su expropiación. La sola regulación de un bien como monumento histórico, no implica que deba ser considerado un bien propiedad de la nación, sujeto al régimen de dominio público de la Federación. La condición de monumento histórico es independiente al régimen de propiedad.

2. El terreno es un bien nacional sujeto al dominio público de la Federación porque formaba parte del exconvento de Culhuacán al ser un anexo de éste, y no un predio colindante. Los bienes eclesiásticos, entre ellos los conventos, entraron a formar parte del patrimonio de la Nación, con motivo de la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos. Al ser un bien del dominio público de la Federación, está fuera del comercio y es inalienable, imprescriptible, inembargable y no sujeto a acción reivindicatoria.

Justificación de los criterios

1. La compañía TBR reclamó como sistema normativo varios artículos de la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, así como su Reglamento, porque, en su punto de vista, permite la privación del derecho de propiedad privada, al establecer bienes inmuebles que son monumentos históricos por determinación de la ley, y que considera bienes de dominio público, sin que previamente se realice su expropiación (párrs. 21 y 26).

Para estudiar esos agravios la Primera Sala explicó que el primer paso en el estudio de constitucionalidad de una norma general que se reclama en un amparo directo es establecer su correcta interpretación (pág. 72, párr. 1). La Corte encontró infundados los argumentos de TBR porque partieron de una interpretación incorrecta de los artículos que reclamó como inconstitucionales, en los cuales no se establece que la sola constitución de un bien como monumento histórico implica que deba ser considerado un bien propiedad de la nación, sujeto al régimen de dominio público de la Federación. La condición de monumento histórico es independiente al régimen de propiedad (párrs. 60 y 61).

Para más claridad la Primera Sala explicó que "conforme al artículo 27 constitucional y a lo ya examinado respecto de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y la misma Ley de Expropiación, ha de concluirse que, cuando un bien inmueble **de propiedad particular** es reconocido como monumento histórico, ya sea por determinación de la ley o por declaratoria posterior de la autoridad administrativa, si es del interés del Estado, a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia, como ente público competente en materia de monumentos históricos, que la propiedad del inmueble se recupere para ejercer directamente su control y administración, y los actos de conservación respectivos, como causa de utilidad pública, entonces **será necesario expropiarlo** en los términos constitucionales, conforme a la Ley de Expropiación, para

"Cuando un bien inmueble de propiedad particular es reconocido como monumento histórico, ya sea por determinación de la ley o por declaratoria posterior de la autoridad administrativa, si es del interés del Estado [...] que la propiedad del inmueble se recupere para ejercer directamente su control y administración, y los actos de conservación respectivos, como causa de utilidad pública, entonces será necesario expropiarlo en los términos constitucionales."

que se constituya como bien de propiedad nacional, sujeto al régimen de dominio público de la Federación, por adquirir la naturaleza de un inmueble federal, y así quede comprendido en los supuestos de los artículos 2, fracción VII, 3, fracción III, 4, último párrafo, y 6, fracción VIII, de la Ley General de Bienes Nacionales." (Párr. 62). (Énfasis en el original).

2. Una vez que la Primera Sala descartó la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados en la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos se estudió si el tribunal colegiado interpretó correctamente su aplicación al caso particular.

El tribunal colegiado le dio la razón al gobierno federal en sus argumentos para cuestionar la sentencia en la que se tuvo como probada la propiedad del terreno en disputa por parte de TBR por dos consideraciones:

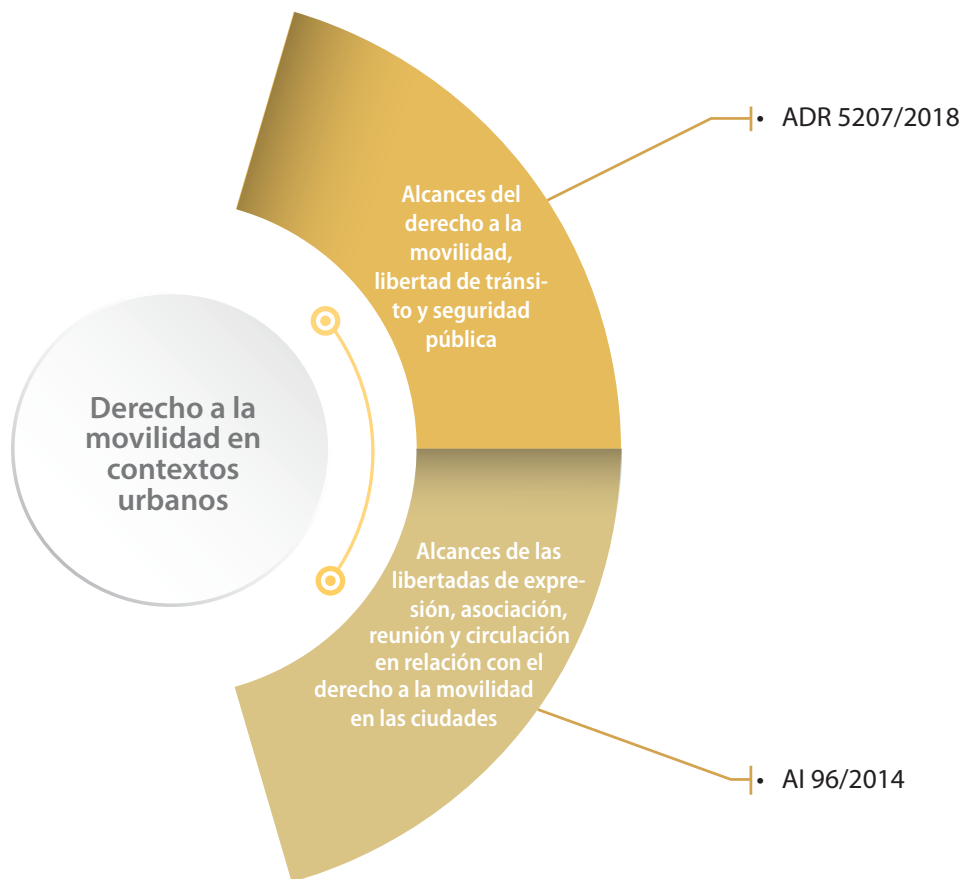
La primera es que el terreno es un bien nacional sujeto al dominio público de la Federación porque formaba parte del Ex Convento de Culhuacán al ser un anexo de éste, y no un predio colindante; y los bienes eclesiásticos, entre ellos los conventos, entraron a formar parte del patrimonio de la Nación, con motivo de la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos (párr. 94).

La segunda es que el terreno entonces, al ser un anexo del Ex Convento de Culhuacán, formaba parte de este, el cual era un monumento histórico por determinación de la ley, y al ser un bien nacional del dominio público de la Federación, está fuera del comercio, pues era inalienable, imprescriptible, inembargable y no sujeto a acción reivindicatoria (párr. 94).

Así, la Primera Sala encontró que el tribunal colegiado tuvo razón cuando resolvió la controversia sobre la propiedad del terreno sobre la base de que consideró que los conventos son bienes nacionales porque en su calidad de bienes eclesiásticos fueron incorporados al patrimonio de la Nación, están fuera del comercio y no sujetos a acción reivindicatoria, pero no sobre la base de que la calidad de monumento histórico de un bien lo convierte, per se, en un bien nacional, del dominio público de la Federación (párr. 101).⁵⁶

⁵⁶ "De manera que ha de admitirse que este segundo enfoque del estudio del tribunal, relativo a la calidad de **monumento histórico** del bien, **necesariamente** lo hizo sobre la base de que consideró que **los conventos** eran **bienes nacionales**, porque en su calidad de bienes "eclesiásticos" fueron incorporados al patrimonio de la Nación, por virtud de esas disposiciones constitucionales y legales que previamente explicó, por lo que se encontraban fuera del comercio y no sujetos a acción reivindicatoria, *pero no sobre la base de que dicho órgano de amparo hubiere estimado que la calidad de monumento histórico de un bien lo convierte, per se, en un bien nacional, del dominio público de la Federación.*" (ADR 881/2021, párr. 101).

6. Derecho a la movilidad en contextos urbanos



6. Derecho a la movilidad en contextos urbanos

6.1 Alcances del derecho a la movilidad, libertad de tránsito y seguridad pública

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 5207/2018, 21 de noviembre de 2018⁵⁷

Hechos del caso

En noviembre de 2016 una mujer, MCGL, promovió una demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México (TCA) para reclamar el cierre de diversas calles del municipio donde reside mediante la colocación de barreras físicas. En febrero de 2017 el tribunal declaró la invalidez del cierre de las calles. MCGL y el presidente municipal interpusieron un recurso de revisión que conoció la Segunda Sección de la Sala Superior del TCA. Esta instancia resolvió revocar la sentencia y decretar el sobreseimiento del juicio administrativo.

Después de varios procesos de apelación interpuestos por las partes en este caso, MCGL y otros terceros interesados promovieron un juicio de amparo directo al estimar que una sentencia final dictada por el TCA, entre otras cosas, violaba sus derechos fundamentales de libre tránsito y movilidad. Al no obtener el amparo, promovieron un recurso de revisión que resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia. La Corte amparó a MCGL al considerar que en la sentencia combatida no se valoraron adecuadamente los argumentos sobre las restricciones de movilidad y el derecho de libre tránsito.

⁵⁷ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Problema jurídico planteado

¿La instalación de barreras físicas (mallas ciclónicas, rejas, plumas de acceso y casetas de vigilancia, etc.) que ocasiona el cierre de calles con la finalidad de proteger la vida, seguridad y patrimonio de una colectividad de personas que residen en un conjunto urbano, vulnera el derecho fundamental al libre tránsito, consagrado en el artículo 11 de la Constitución?

Criterio de la Suprema Corte

El derecho al libre tránsito no debe entenderse solamente como la facultad de circulación en el territorio nacional, sino que conlleva la posibilidad de las personas a utilizar libremente las vías y los espacios públicos. Una vertiente de la libertad de tránsito es el derecho a la movilidad, que surge en correlación con los principios de progresividad y pro persona. Las restricciones a esta libertad deben ajustarse al principio de proporcionalidad. No obstante, la instalación de estructuras de control de paso en fraccionamientos urbanos no constituye una restricción a esta libertad o sus vertientes, siempre que funcionen efectivamente para la salvaguarda de las personas habitantes de fraccionamientos urbanos y su patrimonio.

Justificación del criterio

La Segunda Sala estimó que el artículo 11 de la Constitución Federal y diferentes instrumentos convencionales de los cuales es parte el Estado mexicano⁵⁸ reconocen el derecho que tiene toda persona de manera general para desplazarse por el territorio nacional sin necesidad de autorización o permiso (pág. 29, párrs. 2 y 3). La Corte estimó que estas disposiciones constitucionales y convencionales son coincidentes en reconocer el derecho a circular libremente en el territorio, en el entendido que tal derecho no puede ser restringido sino en virtud de una ley. Este derecho conlleva una obligación positiva por parte de las autoridades estatales para asegurar las condiciones dignas para transitar sin ser objeto de riesgos, asegurando la integridad de las personas (pág. 30, párrs. 2 y 3).

La Sala sostuvo que la libertad de tránsito es inherente a la condición humana, cuyo sentido más elemental radica en la posibilidad de transitar dentro del territorio nacional, especialmente si se trata de espacios públicos. De tal manera que ocurrirá una violación a la libertad de tránsito cuando se afecte la posibilidad de una persona de desplazarse (pág. 31, párr. 3).

⁵⁸ Por ejemplo, los artículos 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sobre los límites a la libertad de tránsito, la Corte estimó que en un primer momento esta garantía constitucional puede limitarse por las autoridades judiciales en casos de responsabilidad penal y civil, toda vez que el Estado tiene la obligación de impartir justicia y, para ello resulta necesario, en los casos que así lo ameriten, que las autoridades judiciales impongan restricciones a la garantía de libre tránsito. Las autoridades administrativas pueden restringir esta garantía en materia migratoria, de salubridad general y de extranjeros que se consideran perniciosos (pág. 32, párrs. 3 y 4).

Es así como las limitantes impuestas por la propia Constitución a la libertad de tránsito encuentran su justificación en la necesidad de proteger los bienes jurídicos de los demás ciudadanos, considerados en forma individual y comunitaria. Tal como refirió el tribunal colegiado, el espacio público comprende porciones del ámbito espacial o territorial del Estado que son destinadas al uso común por los intereses y derechos colectivos, tales como calles, parques, vías, o plazas. El espacio público —como una calle— no puede obstruirse e impedirse a las personas el simple tránsito por ella, pues atentaría contra la libertad de circulación de la mayoría de los habitantes del sitio (pág. 33, párrs. 4 y 5).

La Corte determinó que el derecho al libre tránsito no sólo debe entenderse como la posibilidad de entrar, circular y salir del país, sino que, en armonía con el contenido de los instrumentos internacionales aplicables, debe considerarse que este derecho fundamental conlleva la posibilidad de las personas a utilizar libremente las vías y espacios públicos, con la correspondiente obligación de las autoridades de garantizar que no exista restricción o limitación injustificada.

A la luz de los principios de progresividad y pro persona, una vertiente del derecho a la libertad de tránsito es el derecho a la movilidad, el cual está catalogado como un derecho de carácter colectivo y difuso. Esta vertiente implica que toda persona, sin importar su residencia, condición, modo o modalidad de transporte tiene derecho a realizar desplazamientos efectivos y el Estado tiene la obligación de realizar las acciones tendientes a procurar su efectivo ejercicio y contribuir al desarrollo sustentable (pág. 34, párrs. 4 y 5).

La Segunda Sala estimó que este derecho fundamental, como cualquier otro, no es absoluto, sino que puede ser restringido de una manera justificada cuando: (i) sirva para prevenir infracciones penales, (ii) proteja la seguridad nacional, (iii) salvaguarde la seguridad o el orden público, (iv) evite ataques a la moral pública, (v) prevenga daños o riesgos a la salud pública, (vi) garantice los derechos y libertades de las demás personas, (vii) sea tendiente a cumplir órdenes de la autoridad judicial, en casos de responsabilidad civil o penal, y (viii) sea un medio para respetar las limitaciones que impongan las leyes sobre migración o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país (pág. 35, párr. 1).

La Corte determinó que las posibles restricciones a la libertad de tránsito deben guiarse también por la Observación General número 27 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, sobre la libertad de circulación.⁵⁹ De tal manera que las limitaciones no deben comprometer la esencia de este derecho, sino que deben utilizar criterios precisos y no conferir una discrecionalidad sin trabas a los encargados de su aplicación. Las restricciones deben ajustarse al principio de proporcionalidad y ser adecuadas para desempeñar su función protectora; no basta con que las restricciones se utilicen para conseguir fines permisibles, sino que también deben ser necesarias para proteger, en mayor medida, la libertad de tránsito (pág. 35, párr. 2). Los actos que limiten ese derecho deben tener un fundamento en la ley y cumplir con los requisitos de fundamentación y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales (pág. 36, párr. 1).

La instalación de barreras físicas como mallas ciclónicas, rejas, plumas de acceso y casetas de vigilancia, cuando buscan como finalidad de proteger la vida, seguridad y patrimonio de una colectividad de personas que reside en dentro de los lugares en donde fueron instalados dichas barreras, no vulnera ni restringe el derecho humano a la libre circulación o libertad de tránsito.

Tomando en cuenta lo anterior, la Segunda Sala sostuvo que la instalación de barreras físicas como mallas ciclónicas, rejas, plumas de acceso y casetas de vigilancia, cuando buscan como finalidad de proteger la vida, seguridad y patrimonio de una colectividad de personas que reside en dentro de los lugares en donde fueron instalados dichas barreras, no vulnera ni restringe el derecho humano a la libre circulación o libertad de tránsito. Esto porque el efecto que genera la colocación de esas barreras dentro del fraccionamiento donde residen las personas afectadas es únicamente para que el acceso o ingreso sea de forma controlada, sin que ello implique la prohibición de paso o circulación por los lugares en donde se encuentren instalados (pág. 37, párr. 4).

La Corte dijo además que la instalación de estructuras de control de paso no constituye una restricción al derecho fundamental de tránsito, pues resulta de un hecho notorio que el alto índice delictivo que padecen diversos estados de nuestro país requiere de la instalación de esas barreras para la salvaguarda de sus habitantes. La instalación de estos objetos no es inconstitucional siempre y cuando se apeguen al marco normativo aplicable del lugar en donde pretenden instalar. Las personas que instalen dichos objetos para cerrar el paso libre a los fraccionamientos deberán acreditar ante la autoridad competente que efectivamente se beneficiarán con la implementación de estas medidas, justificando la vinculación que tienen con el lugar en donde serán dispuestos estos objetos de protección, así como los beneficios que reportará, sin impedir totalmente el tránsito de personas o bienes por los mismos (pág. 38, párr. 2). Además, no es razonable ordenar el retiro de los obstáculos instalados en las vialidades públicas, pues está justificada en razón de que funciona para salvaguardar la seguridad y patrimonio, así como la integridad de los derechos y libertades de terceros (pág. 41, párrs. 2 y 3).

⁵⁹ Puede consultarse en: [Observación-general-Nº-27-Comité-de-Derechos-Humanos-.pdf \(civilisac.org\)](#) o también en: [Equipo Nizkor - Observaciones generales adoptadas por el Comité de derechos humanos.](#)

6.2 Alcances de las libertades de expresión, asociación, reunión y circulación en relación con el derecho a la movilidad en las ciudades

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, 11 de agosto de 2016⁶⁰

Hechos del caso

El 12 y 13 de agosto de 2014 se recibieron en la Suprema Corte de Justicia dos acciones de inconstitucionalidad presentadas por las Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), en contra de la aprobación, promulgación y publicación de varios preceptos de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, publicada el catorce de julio de dos mil catorce en el No. 1899 Bis de la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La Suprema Corte estudio, entre otros conceptos de invalidez, los argumentos de inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Movilidad que establecen tanto los requisitos y restricciones para llevar a cabo concentraciones o manifestaciones humanas en la Ciudad de México, como las obligaciones y facultades de la autoridad pública concernientes a las mismas, por ser contrarios a los derechos de libre asociación, reunión y circulación, así como no discriminación.⁶¹ El Pleno de la Corte reconoció la validez de los 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal es inconstitucional por atentar contra los derechos de libre expresión, asociación, reunión y circulación, al establecer que deberá darse un aviso como requisito previo para realizar un desfile, caravana, peregrinación, manifestación o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, deportivo, religioso o social en espacios públicos de la ciudad y las obligaciones consecuentes?

2. ¿Son inconstitucionales los artículos 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal al limitar, en determinadas circunstancias, que los desfiles, caravanas, peregrinaciones, manifestaciones o concentraciones humanas se lleven o no a cabo en vías primarias de circulación continua de la Ciudad de México? ¿La facultad de la Secretaría de Seguridad Pública para evitar el bloqueo de esas vías primarias de circulación continua transgrede los derechos de libre asociación, reunión y circulación?

⁶⁰ Unanimidad de diez votos. Ponente: Ministra Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁶¹ Artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

Criterios de la Suprema Corte

1. Es constitucional el artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal en el cual se requiere un aviso previo a los desfiles, caravanas, peregrinaciones, manifestaciones o concentraciones humanas se lleven o no a cabo en vías primarias de circulación continua, pues su finalidad es imponer reglas para garantizar la seguridad pública en las vialidades de la Ciudad de México, así como proteger el orden público y los derechos de las personas que no participarán en la manifestación, como la libertad de tránsito o deambulatoria. El aviso previo no es una solicitud de autorización, sino una simple notificación a las autoridades de seguridad pública de que se va a llevar a cabo alguna de las concentraciones humanas previstas en ese artículo, a fin de que la autoridad cumpla con sus obligaciones de facilitar justamente el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y reunión pacífica de las personas que participaran en esa manifestación y tomen medidas para proteger la seguridad, el orden público y los derechos y libertades del resto de la población citadina. Tampoco se intenta calificar previamente la legalidad del motivo o razones de la caravana, peregrinación, manifestación o concentración humana; sino que sólo se requiere una finalidad lícita, como lo establece el derecho a la libertad de reunión en el artículo 9o. constitucional. Finalmente, la obligación de dar un aviso no prohíbe las reuniones espontáneas.

2. Los artículos 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal resultan constitucionales a partir de la interpretación conforme que implica que las "vías primarias de circulación continua" deban entenderse como las "vías primarias de acceso controlado", bajo el razonamiento de que la restricción a llevar a cabo las reuniones en dichas vialidades obedece a una finalidad constitucionalmente imperiosa, no es absoluta, no está dirigida a ningún grupo en específico y no diluye el impacto de la reunión pública ni margina la efectividad de su mensaje al permitirse el uso del resto de los importantes espacios públicos de la ciudad (deja abierto el resto de canales de expresión), así como que la facultad para evitar el bloqueo de dichas vías primarias de circulación tiene un ámbito de aplicación restringido (sólo para el cierre definido), no radica en una facultad generalizada para la disolución de cualquier concentración humana que se lleve en los espacios públicos ni para disolver las reuniones esporádicas, tampoco implica necesariamente el uso de la fuerza y condiciona su ejecución al cumplimiento del resto de la normatividad aplicable, entre ellos, la legislación que regula el uso de la fuerza en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

Justificación de los criterios

1. El Tribunal Pleno estudió los argumentos sobre la inconstitucionalidad de los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, señalando que su relevancia está en la definición de la concepción de pluralismo y tolerancia que se deben lograr en

un Estado democrático, a través de la armonización de los derechos humanos a la libertad de circulación, expresión y reunión con el orden público y la protección de derechos de terceros (párr. 165).

Primero se llevó a cabo el análisis del requisito previsto en el artículo 212 de la Ley⁶² de dar un aviso previo a la realización de un desfile, una caravana, peregrinación, manifestación o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, deportivo, religioso o social en espacios públicos de la ciudad y las obligaciones consecuentes.

En las acciones de inconstitucionalidad se planteó que esa disposición contravenía las libertades de expresión y reunión por sujetar diversos actos para la concentración de personas en la ciudad a un aviso previo, lo cual no es un objetivo constitucional legítimo, ni supera un escrutinio de proporcionalidad de carácter estricto. Se argumentó también que el aviso puede convertirse en un mecanismo de censura previa a la libertad de expresión y un acto de discriminación indirecta (párr. 173).

Para la Suprema Corte el artículo combatido "supera un análisis de proporcionalidad estricto (al incidir en el contenido esencial de los derechos humanos a la libertad de circulación, expresión y reunión), pues del proceso legislativo de la emisión de la Ley de Movilidad se advierte que la finalidad constitucionalmente imperiosa para restringir los referidos derechos radicó en imponer reglas que aseguraran la seguridad pública en la vialidad en la Ciudad de México, el orden público y la protección de derechos de las personas que no participaran en la manifestación, como la libertad de tránsito o deambulatoria." (Párr. 175).

El aviso previo no es una solicitud de autorización, sino una simple notificación a las autoridades de seguridad pública de que se va a llevar a cabo alguna de las concentraciones humanas previstas en ese artículo, a fin de que la autoridad cumpla con sus obligaciones de facilitar justamente el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y reunión pacífica de las personas que participen en esa manifestación y tomen medidas para proteger la seguridad, el orden público y los derechos y libertades del resto de la población citadina (párr. 177). Tampoco se intenta calificar previamente la legalidad

⁶² **Artículo 212.-** "Seguridad Pública tendrá la obligación de brindar las facilidades necesarias para la manifestación pública, de los grupos o individuos (*sic*) den aviso."

Para la realización de desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, cuya finalidad sea perfectamente lícita y que pueda perturbar el tránsito en las vialidades, la paz y tranquilidad de la población de la ciudad, es necesario que se dé aviso por escrito a Seguridad Pública, con por lo menos 48 horas de anticipación a la realización de la misma.

La Administración Pública en el ámbito de su competencia deberá informar a la población a través de los medios masivos de comunicación y medios electrónicos, sobre el desarrollo de manifestaciones, actos o circunstancias que alteren de forma momentánea, transitoria o permanente la vialidad. Asimismo, deberá proponer alternativas para el tránsito de las personas y/o vehículos."

"El aviso previo tiene como único objetivo que las autoridades realicen los actos encomendados para proteger a los manifestantes y para salvaguardar los derechos del resto de la población de la Ciudad de México; sin embargo, ello no significa que se encuentre prohibida cualquier manifestación o concentración humana que no cumpla con tal requisito".

del motivo o razones de la caravana, peregrinación, manifestación o concentración humana; sino que solo se requiere una finalidad lícita, como lo establece el derecho a la libertad de reunión en el artículo 9 constitucional (párr. 178). La obligación de dar un aviso no prohíbe de manera absoluta las reuniones espontáneas.

Dicho de otra manera, "el aviso previo tiene como único objetivo que las autoridades realicen los actos encomendados para proteger a los manifestantes y para salvaguardar los derechos del resto de la población de la Ciudad de México; sin embargo, ello no significa que se encuentre prohibida cualquier manifestación o concentración humana que no cumpla con tal requisito. La notificación previa es el mejor de los supuestos, pero podrán existir concentraciones humanas que no tengan un organizador determinado, que sean reacción inmediata a un suceso social, político, cultural, económico o religioso o que se integren de manera transitoria en algún espacio público y sin ningún tipo de organización. El artículo 9 de la Constitución Federal y las demás normas convencionales aplicables están destinadas también a proteger ese tipo de reuniones en el espacio público." (Párr. 180).

En la sentencia se definió un parámetro de regularidad a través del cual se definió el contenido y alcance de los derechos en juego en este caso.

Sobre el derecho a la libertad de expresión reconocido por el artículo 6o. de la Constitución Federal y diversos instrumentos convencionales de los cuales es parte el Estado mexicano⁶³ (párr. 184), la Corte explicó que, en su dimensión individual, la libertad de expresión implica que las personas pueden manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas (párr. 185). En su dimensión social o colectiva, "comprende el derecho a comunicar las propias ideas y a recibir las expresiones e informaciones libremente divulgadas de los demás, contribuyéndose al fortalecimiento del debate público y del pluralismo ideológico, incluyendo el político." (Párr. 186).

Además, la libertad de expresión es un medio para permitir el ejercicio de otras libertades (párr. 187). Una manera de ejercerla es en la vía pública a través de una reunión de un grupo de personas, lo cual incide también en otros derechos humanos como la asociación o reunión pacífica (párr. 188). En relación con lo anterior, la Suprema Corte ha entendido que "la libertad de asociación es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positivas y negativas que implican, entre varias cuestiones, la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con

⁶³ Por ejemplo, los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. La libertad de reunión, en cambio y aunque se encuentra íntimamente relacionada con la de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse temporalmente con otras personas, en un ámbito privado o público, pacíficamente, con un objeto determinado y sin que se forme una persona jurídica autónoma." (Párr. 189).

El ejercicio del derecho de reunión, reconocido por el artículo 9o. de la Constitución Federal,⁶⁴ como regla general "deberá presumirse pacífico y con objeto lícito, por lo cual la consideración de que una determinada concentración humana se encuentra fuera del ámbito de protección de ese derecho deberá ser valorada por la autoridad caso por caso." (Párr. 195). Conforme al artículo 1o. constitucional, "el Estado debe respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos. Bajo esa óptica, es al Estado a quien le corresponde la obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas, incluyendo la salvaguarda de los participantes en reuniones pacíficas de los actos violentos perpetrados por otras personas o grupos con el fin de perturbar, alterar, distorsionar o dispersar tales reuniones. A su vez, el Estado no debe injerir indebidamente en el derecho a la reunión, por lo que sólo podrá imponer restricciones a las modalidades del ejercicio del mismo que sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado, pero nunca a su contenido o mensaje." (Párr. 198).

"El Estado no debe injerir indebidamente en el derecho a la reunión, por lo que sólo podrá imponer restricciones a las modalidades del ejercicio del mismo que sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado, pero nunca a su contenido o mensaje".

Por otra parte, la Suprema Corte consideró necesario valorar las implicaciones del ejercicio del derecho a la libertad de reunión en el espacio público. Primero, que las autoridades del Estado deben pensar que al ejercerse la libertad de reunión en el espacio público "necesariamente, habrá interferencia o injerencia con el goce y ejercicio de otros derechos, tanto de las propias personas que se manifiestan como del resto de la población que interactúa con tales concentraciones humanas." (Párr. 205). Aún así, aunque en la mayoría de las ocasiones las reuniones pueden generar molestias o distorsiones en el uso de las plazas públicas y vías de comunicación de una urbe, éstas deben ser sobrellevadas tanto por las autoridades como por el resto de la población. Eso es así porque "[l]a democracia exige un alto grado de tolerancia al pluralismo y a la manifestación social pública, precisamente porque el uso y/o apropiación del espacio público es el cauce (y muchas veces el único) en que las personas pueden expresar y dar a conocer más eficazmente al resto de la población o a las propias autoridades sus ideas, pensamientos, inconformidades, molestias o reclamos." (Pág. 205).

El Pleno de la Suprema Corte estudió también si era posible limitar, en determinadas circunstancias, que los desfiles, caravanas, peregrinaciones, manifestaciones o concentra-

⁶⁴ Así como los artículos 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

ciones humanas se lleven a cabo o no en vías primarias de circulación continua de la Ciudad de México, así como si resultaba viable la facultad de la Secretaría de Seguridad Pública para evitar el bloqueo de esas vías primarias de circulación continua, como se regula en los artículos 213 y 214 de la Ley reclamada.

Atendiendo a los argumentos de las comisiones que interpusieron las acciones de inconstitucionalidad se abordó el tema de la restricción a los derechos de no discriminación y libre circulación en la Ley de Movilidad del Distrito Federal.⁶⁵

Sobre la libre circulación, la Corte dijo que "denota la capacidad que tiene cualquier habitante de este país para circular libremente por él, incluyendo el traslado a partir de vías de comunicación como bienes de dominio público." (Párr. 213).

Al analizar las posibles interpretaciones de los artículos reclamados de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, en relación tanto con las reuniones espontáneas, como las que se lleven a cabo habiendo proporcionado el aviso que establece la legislación, el Pleno de la Suprema Corte concluyó su validez, haciendo ver que "Es un deber de rango constitucional para las autoridades no interferir en el goce y ejercicio de los derechos humanos como las libertades de circulación, expresión y de reunión, así como llevar a cabo las medidas necesarias para el ejercicio de esos derechos y proteger a las personas que los ejercen brindándoles la seguridad pública para ello. Cualquier habitante de la ciudad debe acceder en condiciones de igualdad, calidad y eficiencia a la movilidad en la ciudad y al disfrute de los distintos espacios públicos, en términos de los artículos 5 y 7 de la propia Ley de Movilidad. Adicionalmente, de conformidad con el artículo 26 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos Policiacos de Seguridad Pública del Distrito Federal, tales elementos de seguridad deben planear los operativos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho a la manifestación en lugares públicos, así como para proteger los de terceros y para reaccionar adecuadamente en caso de que la manifestación se torne violenta." (Pág. 226).

2. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal planteó la inconstitucionalidad de los artículos 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal por considerar que contravienen los derechos de expresión y reunión.⁶⁶ Lo anterior, entre otras cosas,

⁶⁵ Los derechos a la no discriminación, legalidad y libre circulación, se encuentran reconocidos, entre otros, por los artículos 1o., 11 y 16 de la Constitución Federal; 1, 2, 7 y 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 2.1, 12 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; II y VIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 22 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁶⁶ **Artículo 213.** "Los desfiles, caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social que se efectúen en la ciudad, podrán utilizar las vialidades salvo las vías primarias de circulación continua, excepto para cruzar de una vía a otra, para conectarse entre vialidades o cuando sea la única ruta de acceso al punto de concentración, siempre y cuando sea de manera momentánea."

porque en primer lugar no se definen las razones por las cuales se prohíbe el uso de las vías primarias de circulación continua; en segundo lugar, porque tal limitación vulnera el contenido básico del derecho a la reunión, pues todo el espacio público es un elemento de participación política y social que constituye un lugar óptimo para la celebración de reuniones; en tercer lugar, toda vez que existe incertidumbre jurídica al no definirse con claridad cuáles son esas vías y al permitir a la Comisión de Clasificación de Vialidades la categorización o recategorización de las mismas; y, en cuarto lugar, toda vez que no se especifican con claridad y exhaustividad las razones para dispersar una manifestación ni la forma de llevarlo a cabo, permitiendo un ejercicio arbitrario del uso de la fuerza (párr. 258).

El Pleno de la Corte encontró infundados esos argumentos porque "la medida consistente en restringir el uso de vías primarias de circulación continua supera un examen de proporcionalidad de carácter estricto, ya que parte de la concepción de que no se excluye a ningún tipo de reunión pública (tenga aviso o no o se considere espontánea) y la limitación en el uso de las vías primarias de circulación continua no es absoluta, por lo que es la medida menos restrictiva posible para conseguir el fin buscado (no se prohíbe la celebración de la reunión en algún lugar en concreto de la ciudad y se permite transitar por esas vías primarias de acceso controlado para conectarse con otras o si es la única ruta de acceso)." (Párr. 263).

"Además, esta medida obedece a la necesidad de la Secretaría de Seguridad Pública de proteger la integridad física de los participantes en la concentración humana y en el respeto y protección de los derechos del resto de la población de la ciudad, como la libertad de circulación y deambulatoria, y trae aparejado importantes beneficios para la colectividad que sobrepasan la incidencia en el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión y expresión." (Párr. 264).

La sentencia explicó, como parte del parámetro de regularidad que los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión pueden tener restricciones (párr. 266). Toda vez que no pueden sujetarse a censura o una autorización previa, "la única **posibilidad para establecer restricciones** a su ejercicio en el ámbito público son **en sus modalidades de ejecución, tales como el modo, tiempo y/o lugar.**" (Párr. 270) (Énfasis en el original). De no ser así, los derechos a la libertad de expresión en la vía pública y reunión pública se volverían absolutos y tendrían prevalencia en contra de cualquier otro derecho de terceros, como la libre circulación.

No pueden sujetarse a censura o una autorización previa, "la única posibilidad para establecer restricciones a su ejercicio en el ámbito público son en sus modalidades de ejecución, tales como el modo, tiempo y/o lugar."

Artículo 214. "Seguridad Pública tomará las medidas necesarias para evitar el bloqueo en vías primarias de circulación continua, apegándose a lo dispuesto por la normatividad aplicable. Los lineamientos referentes a este capítulo, se establecerán en el Reglamento correspondiente".

Para determinar cómo pueden entonces limitarse excepcionalmente esos derechos es importante definir lo que es el espacio público. Para la Corte "es el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática y ejercerse concomitantemente los derechos de todos sus integrantes. Es la vía más efectiva para tener una oportunidad real de transmitir un mensaje, pues a pesar de la existencia de los medios de comunicación electrónicos que tienen un gran alcance, no todas las personas tienen acceso a los mismos." (Párr. 273).

Consecuentemente, "[t]oda regla generalizada y absoluta de prohibición para celebrar una reunión en cierto tiempo, espacio y lugar público detentará una sospecha de invalidez, pues excluye de antemano el ejercicio de las libertades. Por el contrario, las restricciones deben estar destinadas a un objetivo en particular y se tienen que analizar caso por caso, pues existen lugares y momentos que funcionan tradicionalmente como foros públicos de expresión y reunión (para los grupos o personas menos poderosas en la sociedad o que no pueden acceder fácilmente a los medios de comunicación), que ameritarán un mayor grado de cautela en su restricción, tales como las plazas públicas, parques y ciertas vías de comunicación en determinados momentos, y otros espacios que, aunque son públicos, sirven para otros fines también públicos (interior de edificios de gobierno o de universidades estatales, los recintos legislativos o del poder judicial), donde se deberá sopesar el respeto y protección de ambos objetivos." (Párr. 275).

"El uso de la fuerza deberá ser utilizado como último recurso y con estricto apego a la normatividad aplicable y a los principios de proporcionalidad y necesidad de la amenaza existente. No por el solo hecho de existir un bloqueo de una vía importante de circulación en la ciudad se podrá ejercer el uso de la fuerza de manera desproporcionada".

"Por lo demás, esta Suprema Corte considera que el uso de la fuerza deberá ser utilizado como último recurso y con estricto apego a la normatividad aplicable y a los principios de proporcionalidad y necesidad de la amenaza existente. No por el solo hecho de existir un bloqueo de una vía importante de circulación en la ciudad se podrá ejercer el uso de la fuerza de manera desproporcionada." (Párr. 276).

En cuanto a las posibles interpretaciones del artículo 213 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, el Pleno de la Corte delimitó la definición de "vías primarias de circulación continua"⁶⁷ (párr. 279), negando que sea admisible una concepción amplia de las miasmas porque ello llevaría a marginar las manifestaciones públicas a vialidades en donde no tendrían el impacto deseado y a imponer importantes barreras de acceso para el efectivo ejercicio de la libertad de expresión pública y reunión (párr. 285). Lo que se intenta a regular las concentraciones humanas es respetar y proteger el derecho de los manifestantes, compaginándolo con el respeto y protección del derecho de terceros y con el orden y la seguridad públicas (párr. 249).

⁶⁷ Fracción II del artículo 178 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

En la sentencia se explica que se intenta no afectar las principales vialidades que interconectan a la ciudad, que son justamente las que la legislación define como de "acceso controlado". Lo que los preceptos prohíben es la utilización de vías como Circuito Interior, el Anillo Periférico, los viaductos (Miguel Alemán, Río Becerra, Eje Oriente y Tlalpan), y las vías radiales (Insurgentes Norte, Ignacio Zaragoza, San Antonio Abad de Tlalpan, Constituyentes, Ejército Nacional, Río San Joaquín y Aquiles Serdán).

Y, finalmente, por lo que se refiere al artículo 214 de la Ley de Movilidad y el poder de ejercicio facultativo para tomar las medidas necesarias a fin de evitar el bloqueo de las citadas vías primarias de circulación continua, el Tribunal Pleno resolvió que es una medida legislativa necesaria en una sociedad democrática que es la menos restrictiva conforme a los fines perseguidos. Lo anterior porque no establece una facultad generalizada para la disolución de cualquier concentración humana que se lleve en los espacios públicos de la ciudad, sino que sólo autoriza a la Secretaría de Seguridad Pública para "evitar el bloqueo" en vías primarias de circulación continua (párr. 290).

Adicionalmente la Corte decidió la validez de ese artículo porque "se estima que la facultad impuesta en el artículo 214 reclamado es la menos restrictiva para lograr el fin constitucionalmente imperioso antes aludido, pues no autoriza el uso de la fuerza de manera general; tampoco justifica la disolución de una reunión que cuente o no con un aviso previo; se circunscribe a tomar las medidas necesarias para evitar el 'bloqueo' únicamente de ciertas vías primarias de circulación (las de acceso controlado), y tales facultades se condicionan a lo previsto en la normatividad aplicable. En caso de ejercerse el uso de la fuerza, las acciones que llevaran a cabo los cuerpos de seguridad se encuentran reguladas en otras normas con rango de ley y reglamentarias." (Párr. 308).

Consideraciones finales

Como se dijo en la introducción de este número, el derecho a la ciudad es un concepto en construcción que da cuenta del derecho de las personas a habitar en ciudades justas, inclusivas y sustentables.

Como se ha planteado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible que integran la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas, lograr ciudades y comunidades sustentables implica alcanzar metas como: la erradicación de la discriminación y la segregación de las personas que viven en barrios marginados o asentamientos humanos informales, sin acceso a viviendas dignas, o servicios básicos adecuados, seguros y asequibles; el tránsito a patrones de urbanización inclusiva y ambientalmente racional; la protección del patrimonio cultural de las ciudades; brindar alternativas de movilidad eficaces para una mejor calidad de vida en los centros urbanos; y poner en el centro de las decisiones referentes a la ciudad a la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales y las políticas y acciones que contribuyan a la mitigación del cambio climático, que además sean resilientes y logren la adaptación a los impactos climáticos adversos. Todo lo anterior, además, con los derechos de acceso a la información, a la participación pública y la justicia para todas las personas que habitan las ciudades como prioridad.

En este contexto, el presente cuaderno de jurisprudencia brinda una primera aproximación a los componentes esenciales del derecho a la ciudad e identifica algunos de los temas centrales que ha abordado la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las condiciones efectivas que deben existir para que los habitantes de las ciudades —sin discriminación y de forma progresiva— puedan ejercer sus derechos fundamentales, sobre todo los económicos, sociales, culturales y ambientales. A continuación se abrevian los principales criterios que han surgido de las sentencias de la Suprema Corte en los temas que integran este cuaderno.

Derecho a la ciudad, desarrollo urbano y ordenamiento territorial

El desarrollo urbano y el ordenamiento territorial son ejes centrales de las decisiones que determinan, en gran medida, cómo serán y crecerán las ciudades, cómo se distribuirán los espacios y cuáles serán los procesos de ocupación del territorio. La definición de las políticas y los usos del suelo define también, de forma crucial, la distribución equitativa o injusta de los servicios públicos en las ciudades; el acceso a la infraestructura que condiciona la calidad de vida de las personas en los contextos y procesos urbanos; las condiciones de vivienda y bienestar o marginación y segregación social; la calidad del medio ambiente, por factores como la contaminación del aire; la contribución al cambio climático global; en cuanto al manejo de los residuos, la utilización racional de los recursos naturales que abastecen a las ciudades e incluso, la generación energética y el abasto de agua para usos urbanos.

En México, la Constitución establece que los gobiernos federal, estatales, municipales y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México ejercerán sus competencias en materia de asentamientos humanos de manera concurrente.⁶⁸ De particular importancia en este tema, el artículo 115 constitucional confiere a los municipios atribuciones, entre otras cosas, para formular y aprobar la zonificación y los planes de desarrollo urbano en sus jurisdicciones; autorizar, controlar o vigilar la utilización del suelo de su competencia; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas así como en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.⁶⁹ Todo esto deben hacerlo observando las leyes federales y estatales y atender a los fines que prevé el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, entre los cuales se incluye no sólo la conservación de los recursos naturales, sino además la preservación y restauración del equilibrio ecológico.⁷⁰

Al tratarse de un mismo espacio en el que confluyen visiones y aspiraciones múltiples sobre la ocupación del territorio para diferentes usos y actividades, se requiere de la articulación coherente de las atribuciones de los diferentes órdenes de gobierno y sectores del desarrollo que inciden en la ordenación territorial de los asentamientos humanos y definen los procesos de urbanización en el país, incluyendo la interacción entre las zonas urbanas y rurales. Éste es un reto de grandes dimensiones que ha requerido, en los casos más problemáticos, de la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para interpretar, no sólo el alcance del mandato de concurrencia constitucional para la regulación y gestión de los asentamientos humanos, sino también su vinculación con otros principios constitucionales transversales, como el de lograr un proceso de desarrollo nacional sustentable.

⁶⁸ Artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Federal.

⁶⁹ Artículo 115, fracción V, incisos a), d), y g).

⁷⁰ Último párrafo de la fracción V del artículo 115 constitucional.

La Suprema Corte ha interpretado, de manera consistente, que las facultades municipales establecidas en el artículo 115, fracción V de la Constitución, relativas a la planificación y el ordenamiento territorial del municipio, así como las demás que las leyes federales y estatales confieren a las autoridades de los otros órdenes de gobierno, deben ejercerse siempre con base en los principios de congruencia y concurrencia para garantizar la armonización de los procesos, las políticas, los proyectos y las acciones para el desarrollo en los contextos nacional, regional y locales.⁷¹

Los casos que se presentan aquí dan cuenta de la complejidad inmersa en la identificación de las competencias que corresponden a cada autoridad de los distintos órdenes de gobierno y sectores del desarrollo para definir, entre otras cosas, el patrón de ocupación territorial; los usos del suelo y los recursos naturales que pueden realizarse en cada sitio; a quién corresponde definirlos; cuáles son los principios que deben regir las decisiones sobre asentamientos humanos y ordenamiento territorial en el país; cómo deben resolverse los conflictos de competencias entre órdenes de gobierno con visiones diferentes de lo que debe permitirse o impulsarse para el desarrollo en los diferentes municipios del país.

Los conflictos que se han presentado entre las disposiciones municipales sobre desarrollo urbano que rigen el sistema de áreas naturales protegidas de competencia federal —como en los casos de Tulum y Yum Balam-Holbox, en el estado de Quintana Roo—⁷² ilustran con claridad las tensiones que se presentan de manera continua entre diferentes órdenes de gobierno cuando estos ejercen sus competencias para la ordenación del territorio y tienen visiones incompatibles sobre los alcances de las mismas y de las prioridades para el desarrollo; mismos que buscan validar en los instrumentos previstos en leyes de distinta naturaleza, como pueden ser las relativas a los asentamientos humanos o de protección del medio ambiente, entre muchas otras.

Como respuesta a los conflictos competenciales referidos, la Suprema Corte generó una línea de interpretación constitucional consistente, cuya evolución ha llegado recientemente a un precedente de la Undécima Época de jurisprudencia, según el cual, en atención a las obligaciones constitucionales y convencionales en materia ambiental a cargo del Estado mexicano y con fundamento en los artículos 4o., 25 y 27 constitucionales, el estudio de una controversia que involucre el ejercicio de competencias en materia de protección al medio ambiente, así como las atribuciones de uso de suelo, ordenamiento territorial, desarrollo urbano o de cualquier otra que incida en la protección medioambiental, debe hacerse con un enfoque de desarrollo sustentable y conforme al *principio de transversalidad*.

El estudio de una controversia que involucre el ejercicio de competencias en materia de protección al medio ambiente, así como las atribuciones de uso de suelo, ordenamiento territorial, desarrollo urbano o de cualquier otra que incida en la protección medioambiental debe analizarse con un enfoque de desarrollo sustentable y conforme al *principio de transversalidad*.

⁷¹ Ver por ejemplo las controversias constitucionales 227/2019 y 99/2009.

⁷² Controversias constitucionales 72/2008 y 212/2018.

Los sistemas de competencias concurrentes sobre asentamientos humanos y protección del medio ambiente deben interpretarse en el marco de los objetivos establecidos en la Constitución en relación con la conservación de los recursos naturales y la función ecológica de la propiedad. Para más claridad, la Primera Sala de la Suprema Corte ha establecido el criterio de que, en caso de existir una colisión entre la legislación para la conservación de la biodiversidad y la que regula otras materias —incluyendo los asentamientos humanos— de conformidad con diversos los principios jurídicos medioambientales (*propter rem*, precaución, *in dubio pro natura*, *in dubio pro aqua*, equidad intergeneracional y no regresión en su vertiente competencial), los regímenes jurídicos para proteger la naturaleza deben de prevalecer para cumplir de manera efectiva con el mandato de conservación y equilibrio ecológico previsto en los artículos 4o., 25 y 27 constitucionales.⁷³

Otro aspecto crítico que define cómo se distribuirán los usos del espacio en las ciudades es la concepción que se adopte sobre las funciones que debe cumplir la propiedad.

La Suprema Corte ha interpretado que la función social de la propiedad contenida en el artículo 27 constitucional debe observarse como uno de los criterios rectores de la urbanización. Así, las limitaciones, modalidades o restricciones que se hagan a la propiedad privada, cuando busquen alcanzar un desarrollo urbano integral, están justificadas cuando procuren mejorar el beneficio social con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y lograr el desarrollo equilibrado del país, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en contextos rurales y urbanos.

Este criterio surgió para resolver una demanda en la cual un desarrollador inmobiliario reclamó como inconstitucionales y expropiatorias disposiciones en la legislación urbana de la Ciudad de México que obligan a donar un porcentaje de las obras que se someten a una evaluación de impacto urbano en terrenos mayores a los cinco mil metros cuadrados, con el fin de aumentar la reserva patrimonial para el desarrollo urbano de la ciudad, para gestionar o controlar el crecimiento urbano, contar con infraestructura urbana eficiente y lograr el aprovechamiento racional de los recursos naturales y urbanos.⁷⁴ La Suprema Corte interpretó que lo que se busca con esas normas es que la urbe cuente con el suelo necesario para satisfacer sus necesidades y contribuya al ordenamiento de los procesos territoriales. En este contexto, las disposiciones reclamadas no son expropiatorias, sino que actualizan la función social que debe cumplir la propiedad para lograr el desarrollo sustentable, la equidad intergeneracional en las ciudades y la función social del suelo urbano.

Otro de los desarrollos más novedosos y relevantes para la discusión sobre la función que debe darse a la propiedad en los contextos urbanos, cuando se deciden los usos del suelo

⁷³ Controversia Constitucional 212/2018.

⁷⁴ Amparo Directo en Revisión 5838/2014.

y patrones de ordenamiento territorial en los diferentes instrumentos de políticas sectoriales sobre el territorio, en cada nivel de gobierno, es el reconocimiento por la Suprema Corte de Justicia de la función ecológica de la propiedad, que se deriva de la interpretación armónica de los artículos 25, primer párrafo y 27, tercer párrafo constitucionales, que hacen referencia al mandato de conducir un proceso de desarrollo nacional sustentable, conservar los recursos naturales y restaurar el equilibrio ecológico.

La Suprema Corte explicó que la función ecológica de la propiedad impone el deber de mantener las condiciones ecológicas esenciales asociadas a los recursos naturales y abstenerse de realizar actividades que las puedan perjudicar; implica conservar la diversidad biológica, utilizar de manera sostenible sus componentes y promover la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización. La función ecológica trasciende a cualquier uso que se le pueda dar a la propiedad; de igual forma, los deberes de conservación y restauración que ésta ordena son obligatorios para los propietarios, ocupantes y usuarios del sitio. La función ecológica de la propiedad en el texto constitucional también se encuentra reforzada por el artículo 4o. constitucional que determina que el daño o deterioro ambiental es causa de responsabilidad para quien lo provoque.⁷⁵ Estas consideraciones, en atención al principio de transversalidad, deben informar los procesos de decisiones sobre el desarrollo urbano y la ordenación del territorio, por ejemplo, cuando se regule la asignación del uso de suelo urbano en sitios de conservación de la diversidad biológica, como las áreas naturales protegidas de competencia federal.

Integración socio-urbana de los asentamientos humanos irregulares

Entre los casos que ha atraído la Suprema Corte respecto a los asentamientos informales, se encuentra uno en el cual una comunidad otomí, asentada informalmente en las cercanías de un río del Estado de México, reclamó la instalación de un relleno sanitario de residuos sólidos urbanos que no cumplía con las especificaciones mínimas de seguridad en cuanto a la distancia que debía tener respecto de sus casas. Las autoridades ambientales y la empresa responsable de la operación del relleno sanitario argumentaron que, por habitar en asentamientos informales, las personas de la comunidad no tenían un interés legítimo para reclamar la instalación del relleno sanitario a través del juicio de amparo.⁷⁶

La Suprema Corte relacionó estos hechos con el derecho humano a un medio ambiente sano reconocido por el artículo 4o., quinto párrafo, de la Constitución y el principio precautorio que rige su interpretación, resolviendo que éste incluye el deber de minimizar los efectos contaminantes provocados por la inadecuada disposición de los residuos y la

⁷⁵ Controversia Constitucional 212/2018.

⁷⁶ Amparo en Revisión 237/2020.

protección de la salud pública en general; derechos que descansan en el principio de universalidad y conforme al cual, los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, sin discriminación alguna.

Además, la Suprema Corte notó que las casas donde habitaban las personas de la comunidad otomí sí estaban reconocidas en el plan de desarrollo urbano municipal y formaban parte de la traza urbana. De manera independiente, concluyó que la norma para la adecuada instalación y operación de los rellenos sanitarios no distingue entre asentamientos humanos regulares e irregulares y que la acción de limitar la protección constitucional de los derechos a la salud y un medio ambiente sano de quienes habitaran sitios considerados asentamientos regulares, sería contraria al principio de no discriminación que rige los derechos humanos conforme al artículo 1o. constitucional.

Como otra cara de este problema, la Suprema Corte ha abordado también la cuestión de qué puede hacerse para proteger el suelo de conservación en las ciudades, cuando éste se encuentra ocupado por asentamientos humanos que se instalan y consolidan sobre el mismo al margen de las disposiciones sobre planeación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

En un caso relacionado con la omisión de las autoridades locales para impedir la instalación y retirar asentamientos humanos establecidos en contravención a la legislación de desarrollo urbano y que protege el suelo de conservación en una alcaldía de la Ciudad de México.⁷⁷ En este caso se evidenció la complejidad material que implica la regularización de la ocupación del suelo en los procesos de urbanización que se realizan al margen de la planeación del desarrollo urbano, por ejemplo, en este caso, la imposibilidad física de retirar construcciones de vivienda establecidas en el suelo de conservación.

La Suprema Corte reconoció que el retiro y la regulación de los asentamientos humanos en una situación de irregularidad es una cuestión incierta y no implica una acción inmediata, pero también hizo evidente la obligación de las autoridades para contar con diagnósticos puntuales sobre los procesos de urbanización que ocurren fuera de los instrumentos de ordenación territorial, así como coordinar las acciones y los procedimientos necesarios para que, de ser el caso, se ordene retirar los asentamientos y construcciones que sigan incurriendo en contravención a la normatividad. Las políticas de ordenamiento territorial deben planificar la política de atención respectiva con base en el diagnóstico científico y técnico que se haga en coordinación con organizaciones públicas y privadas, para dar un cumplimiento efectivo y real a las normas ambientales que sustentan la planificación territorial.

⁷⁷ Recurso de inconformidad 840/2016.

Otro criterio de mucha relevancia para abordar el complejo tema de los asentamientos irregulares es el relacionado con la obligación de las autoridades de generar información estadística y geográfica basada en evidencia científica para conocer la situación puntual de las poblaciones en situación de marginación y vulnerabilidad que habitan asentamientos informales: además de diseñar políticas públicas efectivas para avanzar en la garantía de derechos humanos como el acceso a una vivienda digna, el agua potable y el saneamiento, así como otros servicios básicos de infraestructura urbana y condiciones ambientales adecuadas.⁷⁸

Así, la aproximación de la Suprema Corte al complejo tema de los asentamientos humanos informales pone en el centro de la discusión un enfoque de derechos humanos que lleve a la construcción de evaluaciones de resultados de medición de la pobreza que doten de elementos necesarios para abatir esas condiciones, por medio de acciones como la declaración de zonas de atención prioritarias, o la elaboración de planes y programas cuyo propósito sea mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esos sitios, que son personas en situación de vulnerabilidad y marginación sociales.

Derecho a un medio ambiente sano en contextos urbanos

El derecho a un medio ambiente sano es el interés legítimo de los habitantes de las ciudades para acudir a los sistemas de justicia en defensa del patrimonio natural y los servicios ambientales de los ecosistemas en las ciudades, como los bosques urbanos. En un caso que tuvo como origen el reclamo de un ciudadano sobre la tala de árboles ordenada por autoridades municipales en la ciudad de Cuautla, estado de Morelos, sin aplicar medidas de restauración forestal, la Suprema Corte encontró que esa acción ocasionó la pérdida de otra serie de beneficios que se han reconocido con respecto a los bosques urbanos, entre los que se incluyen: la degradación del suelo y el paisaje; la reducción de la diversidad biológica; la contaminación del aire y por ruido; la generación de emisiones de gases de efecto invernadero; la protección de la salud pública y la disminución de los recursos hídricos.⁷⁹

La Corte refrendó criterios anteriores en los cuales se había sostenido que análisis del interés legítimo de una persona para promover un juicio de amparo en defensa del derecho humano a un medio ambiente sano, como derecho colectivo de trascendencia en toda la sociedad y no de corte individual, debe estar sujeto a un escrutinio de flexibilidad y razonabilidad, y realizarse a la luz de los principios *pro actione*, *pro persona* y de precaución en materia ambiental conforme a los cuales, basta con un indicio de prueba para que proceda la protección al medio ambiente.

⁷⁸ Amparo en Revisión 635/2019.

⁷⁹ Amparo en Revisión 289/2020.

La Suprema Corte también se ha reconocido que ciertas instituciones públicas, como la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT), cuentan con la legitimación procesal para representar el interés legítimo de los habitantes de las ciudades, en defensa de su derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y un ordenamiento territorial adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, que puede verse afectado por actos relacionados con el desarrollo urbano, como la aprobación de construcciones o proyectos inmobiliarios que no cuentan con una evaluación efectiva de su impacto ambiental o urbano, o para reclamar hechos u omisiones que impliquen o puedan implicar violaciones, incumplimientos o faltas de aplicaciones de las disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial.⁸⁰

La participación pública en las decisiones que determinan las condiciones de vida urbana se reconoce como uno de los elementos centrales para ejercer el derecho a la ciudad o los derechos que lo conforman. En precedentes anteriores, la Suprema Corte interpretó que el derecho de participar oportunamente, cuando realmente puede influirse todavía en las decisiones que puedan impactar el medio ambiente, es un derecho fundamental que deriva también de los derechos de acceso a la información y participación pública en los asuntos del país, reconocidos por los artículos 6 y 35 constitucionales, así como instrumentos convencionales sobre derechos humanos de los cuales es parte el Estado mexicano.⁸¹

En cuanto a las decisiones sobre cuestiones que pueden tener un impacto determinante en las posibilidades de vida de las personas en contextos urbanos, como el control de la contaminación del aire en zonas metropolitanas, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha reconocido que las obligaciones constitucionales impuestas por el artículo 4o. constitucional y diversos instrumentos convencionales suscritos por el Estado Mexicano para la protección del derecho humano a un medio ambiente sano, incluyendo el Acuerdo de París sobre el cambio climático, deben cumplirse siempre en el contexto de los principios precautorio y de participación ciudadana.⁸²

La Suprema Corte ha resuelto que no pueden tomarse medidas regresivas —como la desregulación de una norma que controla el contenido de los combustibles para mejorar la calidad del aire en ciudades grandes, como la de México, Monterrey o Guadalajara— que disminuyan la calidad ambiental o afecten la diversidad biológica sin una evaluación de riesgos basada en la mejor información disponible, permitiendo la participación informada de la ciudadanía en los procesos de decisión, lo cual contribuye a generar mayor conocimiento sobre los problemas a resolverse, disminuye la incertidumbre y favorece el

⁸⁰ Sentencias del Amparo Directo en Revisión 1498/2018 y el Amparo Directo 25/2018.

⁸¹ Ver por ejemplo las sentencias de los amparos en revisión 365/2018 y 640/2019.

⁸² Amparo en Revisión 610/2019.

enfoque de precaución que es indispensable para proteger el derecho a un medio ambiente sano.

Asimismo, las autoridades de todos los niveles de gobierno tienen la obligación de garantizar los derechos a un medio ambiente sano y al agua y son responsables por omisión cuando las condiciones de contaminación de recursos como los cuerpos de agua urbanos están contaminados más allá de los niveles permitidos por las normas aplicables, y cuando no se realizan las medidas de restauración y saneamiento que deben llevarse a cabo, bajo el principio de progresividad de los derechos humanos, de forma deliberada y concreta, y no utilizan el máximo de los recursos disponibles. Las autoridades están obligadas a coordinarse con sus homólogas que tengan injerencia en otras jurisdicciones para llevar a cabo conjuntamente, con un enfoque ecosistémico o de cuenca, las acciones que se requieran para monitorear, prevenir la contaminación del agua, el aire y el suelo, así como remediar los daños causados por la realización indebida de actividades como las descargas no controladas de aguas residuales en la industria y los sistemas urbanos de abastecimiento de agua potable o la agricultura.⁸³

Otro ejemplo de los temas abordados en la jurisprudencia de la Suprema Corte que se relacionan con la protección del medio ambiente en las ciudades, es la imagen del paisaje urbano. Por ejemplo, la Primera Sala resolvió en un caso que las normas locales a través de las cuales se regula cómo pueden utilizarse los espacios públicos para actividades comerciales como la publicidad se relacionan también con el derecho a un medio ambiente sano de los habitantes de las ciudades porque existe una relación directa entre la imagen urbana y el medio ambiente urbano. Para la Suprema Corte una vertiente de ese derecho es garantizar la protección, conservación, recuperación y enriquecimiento del paisaje urbano de la ciudad, de modo que todo habitante tiene derecho a desarrollarse en un entorno natural y urbano armónico que propicie una mejor calidad de vida. La Corte resolvió que la restricción a la propiedad y a la libertad de expresión que se llevan a cabo cuando se regulan los permisos para instalar instrumentos de publicidad en la ciudad, como los anuncios espectaculares, está justificada porque persigue, como fin y medio instrumental constitucionalmente válido para lograr un medio ambiente sano, ordenar y dar armonía al espacio urbano.⁸⁴

Derecho a la vivienda en contextos urbanos

La Suprema Corte ha construido una línea de precedentes en los cuales se afirma consistentemente que este derecho debe interpretarse de manera no restrictiva. El derecho

⁸³ Amparo en Revisión 641/2017.

⁸⁴ Amparo Directo en Revisión 7768/2019.

a la vivienda en la interpretación de la Corte no se limita a tener un lugar para vivir, sino que éste debe cumplir las condiciones mínimas de habitabilidad, así como de infraestructura básica que proteja a las personas de factores ambientales como la lluvia, el viento o riesgos estructurales; que les brinde acceso a servicios como el agua potable y el drenaje, o electricidad; es decir, características físicas que permitan una buena vida para los habitantes de las casas, como espacios ventilados y condiciones de salubridad; una relación razonable entre el lugar de la vivienda y los centros de trabajo; asequibilidad para que incluso los grupos sociales marginados y en situación de desventaja que viven en las ciudades puedan contar con los recursos necesarios para acceder a una vivienda; y la provisión de otros servicios como la seguridad pública para que las personas puedan vivir en paz. Los Estados deben adoptar una estrategia nacional de vivienda e implementar las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales adecuadas para la realización plena de dicho derecho.⁸⁵

El artículo 4o. constitucional reconoce el derecho de todas las personas a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Otros instrumentos internacionales que deben observarse en la tutela de este derecho fundamental, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸⁶ y la Observación General No 4o. del Comité responsable de interpretar dicho Pacto, establecen que el derecho de las personas a la vivienda adecuada implica que esté sujeta a una mejora continua de las condiciones de su existencia. Otro tema crítico para abordar las condiciones que garantizan el derecho a una vivienda digna es la seguridad jurídica en la tenencia de la propiedad, que se refiere al deber de las autoridades públicas de garantizar una protección legal contra el desahucio, hostigamiento u otras amenazas.⁸⁷

Así, la jurisprudencia constitucional ha interpretado que el derecho constitucional y convencional a la vivienda debe entenderse como una aptitud progresiva de mejora de las condiciones intrínsecas de la vivienda y sus habitantes, pero también de las condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna.

Derechos culturales y patrimonio cultural en contextos urbanos

Para ir comprendiendo el alcance de los derechos culturales que forman parte del disfrute de las ciudades y una mejor calidad de vida en las mismas, al decidir si los habitantes de una ciudad cuentan con el derecho de solicitar que se hagan accesibles bienes y servicios culturales, la Primera Sala desarrolló un marco conceptual del contenido del derecho a la cultura protegido por los artículos 4o. de la Constitución y varios instrumentos conven-

⁸⁵ Ver, por ejemplo, las sentencias de los amparos directos en revisión 1202/2017, 2441/2014 y 3516/2013.

⁸⁶ Artículo 11.

⁸⁷ Amparo Directo en Revisión 1202/2017.

cionales sobre derechos humanos suscritos por el Estado mexicano.⁸⁸ De acuerdo también con la interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁸⁹ la Corte estableció que el derecho a la cultura tiene un contenido polifacético, con tres componentes: la participación en la vida cultural, el acceso a la vida cultural y la contribución a la vida cultural.

La realización del derecho a participar en la vida cultural requiere, entre otras cosas, la presencia de bienes y servicios culturales que todo el mundo pueda disfrutar y aprovechar, como bibliotecas, museos, teatros, salas de cine, estadios deportivos, la literatura, incluido el folclore y las artes en todas sus manifestaciones. Es un derecho prestacional a tener acceso a bienes y servicios culturales.⁹⁰ La Corte reconoció que este derecho debe avanzarse de manera progresiva, lo que requiere de las autoridades competentes el desarrollo de políticas culturales claras, sobre la base de la igualdad y no discriminación, con un enfoque de justicia intergeneracional y progresividad, para avanzar en el acceso de los habitantes de la ciudad a bienes y servicios culturales.

Con igual importancia, la Corte ha resuelto de manera consistente que quienes tienen un interés legítimo para reclamar actos públicos que se estiman lesivos del patrimonio artístico, histórico o cultural del Estado mexicano son las personas que puedan demostrar su proximidad o vecindad al área en la cual tengan lugar las presuntas afectaciones al derecho humano de acceso a la cultura y a participar en la vida cultural.

Como se refirió también al hablar de la distribución de competencias los diferentes órdenes de gobierno para el ordenamiento territorial y los asentamientos humanos, la identificación de las responsabilidades y la coordinación entre autoridades para asegurar la protección del patrimonio cultural del país también han sido objeto de estudio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Corte ha resuelto casos en los cuales se ha interpretado a quién corresponde conservar el patrimonio histórico y cultural que forma parte de los derechos culturales en las ciudades. Al resolver una acción de inconstitucionalidad en contra de la regulación que se hizo en la Constitución de la Ciudad de México para permitir a las autoridades locales, en coordinación con el gobierno federal, llevar el registro del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial que se encuentren en su territorio, el Pleno de la Suprema Corte estableció que debe reconocerse la existencia de bienes

⁸⁸ Artículos 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 26 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; y 14.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".

⁸⁹ Observación General No. 21.

⁹⁰ Amparos en revisión 566/2015 y 1440/2021.

culturales que pueden ser de especial interés para los habitantes de la Ciudad de México y, por tanto, cuando no se trate de jurisdicción exclusiva de la Federación por ser de interés nacional, el gobierno local puede realizar las acciones necesarias para su conservación.⁹¹

También en relación con la protección del patrimonio cultural de las ciudades, la Corte ha resuelto que los bienes públicos que son propiedad de la Nación conforme al artículo 27 constitucional —en el caso de estudio, un terreno aledaño a un exconvento que es un bien eclesiástico incorporado al patrimonio nacional— no pueden ser sujetos a una acción reivindicatoria.⁹²

Derecho a la movilidad en contextos urbanos

La jurisprudencia constitucional ha interpretado también cuestiones centrales a la vida en las ciudades, como la relación entre los derechos de libre expresión, asociación, reunión y circulación y el derecho a la movilidad, intentando determinar las condiciones que podrían armonizar estos derechos con el uso del espacio público de manera equitativa por todas las personas.⁹³

Por ejemplo, la Suprema Corte, al estudiar una acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Movilidad del Distrito Federal que regulaba algunos aspectos de las manifestaciones y concentraciones humanas de otro tipo en la ciudad, consideró necesario valorar las implicaciones del ejercicio del derecho a la libertad de reunión en el espacio público. Resolvió que las autoridades del Estado deben pensar que al ejercerse la libertad de reunión protegida por el artículo 9o. constitucional en el espacio público, necesariamente, habrá interferencia o injerencia con el goce y ejercicio de otros derechos, tanto de las propias personas que se manifiestan como del resto de la población que interactúa con tales concentraciones humanas. Aún así, aunque en la mayoría de las ocasiones las reuniones pueden generar molestias o distorsiones en el uso de las plazas públicas y vías de comunicación de una urbe, éstas deben ser sobrellevadas tanto por las autoridades como por el resto de la población.

Eso es así porque debe promoverse un alto grado de tolerancia al pluralismo y a la manifestación social pública, en relación con el uso o apropiación del espacio público urbano. Como podrá comprenderse mejor al estudiar las sentencias que se presentan en este cuaderno, la Suprema Corte ha intentado armonizar el deber constitucional que tienen las autoridades de no interferir en el goce y ejercicio de los derechos humanos como las libertades de circulación, expresión y de reunión, protegiendo a las personas que los ejercen

⁹¹ Acción de Inconstitucionalidad 15/2017.

⁹² Amparo Directo en Revisión 881/2021.

⁹³ Ver el Amparo en Revisión 55207/2018.

y brindándoles la seguridad pública para ello. Pero al mismo tiempo, la Corte ha dejado claro que cualquier habitante de la ciudad debe acceder en condiciones de igualdad, calidad y eficiencia a la movilidad en la ciudad y al disfrute de los distintos espacios públicos, por lo cual esos derechos admiten ciertas restricciones.

Aún así, dichas limitaciones deberán ser una excepción y la regla general es que una medida absoluta de prohibición para celebrar una reunión en cierto tiempo, espacio y lugar público detendrá una sospecha de invalidez, pues excluye de antemano el ejercicio de las libertades de expresión, reunión y circulación. Las restricciones deben estar destinadas a un objetivo en particular y se tienen que analizar caso por caso, pues existen lugares y momentos que funcionan tradicionalmente como foros públicos de expresión y reunión para los grupos o personas menos poderosas en la sociedad o que no pueden acceder fácilmente a los medios de comunicación, que ameritarán un mayor grado de cautela en su restricción, tales como las plazas públicas, parques y ciertas vías de comunicación en determinados momentos, y otros espacios que, aunque son públicos, sirven para otros fines también públicos (por ejemplo, los edificios de gobierno), donde se deberá sopesar el respeto y protección de ambos objetivos.

Estos criterios de la Suprema Corte de Justicia son importantes, más allá de los casos que ha resuelto, para ir configurando una noción de espacio público —entendido por el Pleno del Tribunal como el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática y ejercerse concomitantemente los derechos de todos sus integrantes— cuyo uso equitativo, justo y sustentable forma parte central de las discusiones sobre las aspiraciones que busca lograr el concepto del derecho a la ciudad.

Anexo 1. Glosario de sentencias

No.	TIPO DE ASUNTO	EXPEDIENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	TEMA(S)	SUBTEMA(S)
1.	ADR	587/2010	19/05/2010	Contenido y alcance del derecho a la vivienda digna en contextos urbanos.	Mecanismos de financiamiento de carácter social para garantizar el derecho a la vivienda.
2.	CC	99/2009	31/03/2011	Derecho a la ciudad, desarrollo urbano y ordenamiento territorial.	Aplicación de los principios de congruencia y concurrencia en la planificación territorial.
3.	CC	31/2010	05/04/2011	Derecho a la ciudad, desarrollo urbano y ordenamiento territorial.	Competencias constitucionales en materias relacionadas con la protección del medio ambiente y los asentamientos humanos.
4.	CC	72/2008	12/05/2011	Derecho a la ciudad, desarrollo urbano y ordenamiento territorial.	Competencias constitucionales en materias relacionadas con la protección del medio ambiente y los asentamientos humanos.
5.	AI	14/2011	24/06/2013	Derecho a la ciudad, desarrollo urbano y ordenamiento territorial.	Derechos de propiedad, libertad de comercio y ordenamiento territorial en los contextos urbanos.
6.	ADR	3516/2013	22/01/2014	Contenido y alcance del derecho a la vivienda digna en contextos urbanos.	Interpretación constitucional y convencional del derecho a la vivienda.
7.	ADR	2441/2014	25/02/2015	Contenido y alcance del derecho a la vivienda digna en contextos urbanos.	Interpretación constitucional y convencional del derecho a la vivienda.

8.	ADR	5838/2014	22/04/2015	Derecho a la ciudad, desarrollo urbano y ordenamiento territorial.	Derechos de propiedad, libertad de comercio y ordenamiento territorial en los contextos urbanos.
9.	AI	96/2014 y su acumulada 97/2014	11/08/2016	Derecho a la movilidad en contextos urbanos.	Alcances de las libertades de expresión, asociación, reunión y circulación en relación con el derecho a la movilidad en las ciudades.
10.	RI	840/2016	16/11/2016	Integración socio-urbana de los asentamientos humanos irregulares.	Asentamientos humanos informales y derecho a un medio ambiente sano.
11.	AR	566/2015	15/02/2017	Derecho a la cultura y a participar en la vida cultural en contextos urbanos.	Contenido y alcance del derecho humano a la cultura e interés legítimo de los habitantes de la ciudad para su defensa.
12.	AI	15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017	17/08/2017	Derecho a la cultura y a participar en la vida cultural en contextos urbanos.	Competencias para el registro y la preservación del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial de la Ciudad de México, cuando su conservación no es de interés nacional.
13.	AR	641/2017	18/10/2017	Derecho a un medio ambiente sano en contextos urbanos.	Omisiones de las autoridades para proteger el derecho humano a un medio ambiente sano realizando las medidas necesarias para prevenir la contaminación de los cuerpos de agua, restaurarlos y realizar su saneamiento.
14.	ADR	1202/2017	28/02/2018	Contenido y alcance del derecho a la vivienda digna en contextos urbanos.	Interpretación constitucional y convencional del derecho a la vivienda.
15.	ADR	7768/2017	25/04/2018	Derecho a un medio ambiente sano en contextos urbanos.	La imagen urbana como una vertiente del derecho humano a un medio ambiente sano.
16.	AD	25/2018	03/10/2018	Derecho a la ciudad, desarrollo urbano y ordenamiento territorial.	Legitimación procesal activa para la defensa de derechos ambientales y territoriales en contextos urbanos.
17.	ADR	1498/2018	03/10/2018	Derecho a la ciudad, desarrollo urbano y ordenamiento territorial.	Legitimación procesal activa para la defensa de derechos ambientales y territoriales en contextos urbanos.
18.	ADR	5207/2018	21/11/2018	Derecho a la movilidad en contextos urbanos.	Alcances del derecho a la movilidad, libertad de tránsito y seguridad pública.

19.	AR	610/2019	15/01/2020	Derecho a un medio ambiente sano en contextos urbanos.	Principio precautorio, participación ciudadana y regulación de la calidad del aire en zonas urbanas.
20.	CC	227/2019	17/06/2020	Derecho a la ciudad, desarrollo urbano y ordenamiento territorial.	Aplicación de los principios de congruencia y concurrencia en la planificación territorial.
21.	AR	635/2019	17/06/2020	Integración socio-urbana de los asentamientos humanos irregulares.	Asentamientos humanos informales y generación de información estadística y geográfica relevante para informar las políticas públicas.
22.	AR	289/2020	13/01/2021	Derecho a un medio ambiente sano en contextos urbanos.	Derecho a un medio ambiente sano, interés legítimo y conservación y restauración de los bosques urbanos.
23.	AR	237/2020	14/04/2021	Integración socio-urbana de los asentamientos humanos irregulares.	Asentamientos humanos informales y derecho a un medio ambiente sano.
24.	ADR	881/2021	11/08/2021	Derecho a la cultura y a participar en la vida cultural en contextos urbanos.	Acción reivindicatoria y bienes del dominio público de la Nación (monumentos históricos y bienes eclesiásticos).
25.	ADR	1440/2021	01/09/2021	Derecho a la cultura y a participar en la vida cultural en contextos urbanos.	Contenido y alcance del derecho humano a la cultura e interés legítimo de los habitantes de la ciudad para su defensa.
26.	CC	212/2018	29/09/2021	Derecho a la ciudad, desarrollo urbano y ordenamiento territorial.	Competencias constitucionales en materias relacionadas con la protección del medio ambiente y los asentamientos humanos. Derechos de propiedad, libertad de comercio y ordenamiento territorial en los contextos urbanos.

Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia (en orden de publicación)

DERECHO A LA CIUDAD, DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- (CC 31/2010) Tesis P./J. 36/2011 (9a.) PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. Octubre de 2011.
- (CC 31/2010) Tesis P./J. 37/2011 (9a.) PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA. Octubre de 2011.
- (CC 31/2010) Tesis P./J. 38/2011 (9a.) FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES. Octubre de 2011.
- (CC 72/2008) Tesis P./J. 14/2012 (9a.) MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS CUYA CONSERVACIÓN SEA DE INTERÉS NACIONAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES EXCLUSIVAS PARA LEGISLAR EN LA MATERIA. Julio de 2012.
- (CC 72/2008) Tesis P./J. 15/2012 (9a.) PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES TIENEN FACULTADES CONCURRENTES EN ESTA MATERIA, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL QUE EXPIDA EL ÓRGANO LEGISLATIVO FEDERAL. Julio de 2012.
- (CC 72/2008) Tesis P./J. 16/2012 (9a.) ZONA DE MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS TULUM-TANCAH. CONSTITUYE UN BIEN DE USO COMÚN Y, PORTANTO, UN BIEN NACIONAL SUJETO AL RÉGIMEN DE DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN. Julio de 2012.
- (CC 72/2008) Tesis P./J. 17/2012 (9a.) PARQUE NACIONAL TULUM. CONSTITUYE UN BIEN NACIONAL SUJETO A LA COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE. Julio de 2012.

- (CC 72/2008) Tesis P./J. 18/2012 (9a.) PARQUE NACIONAL TULUM Y ZONA DE MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS TULUM-TANCAH. CONSTITUYEN BIENES NACIONALES SUJETOS AL RÉGIMEN DE DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN. Julio de 2012.
- (CC 72/2008) Tesis P./J. 19/2012 (9a.) BIENES NACIONALES. EL MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD, QUINTANA ROO, AL INCLUIR AL PARQUE NACIONAL TULUM Y A LA ZONA DE MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS TULUM-TANCAH EN LA ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DEL CENTRO DE POBLACIÓN DE TULUM 2006-2030, INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DE LA FEDERACIÓN. Julio de 2012.
- (CC 72/2008) Tesis P./J. 20/2012 (9a.) PARQUE NACIONAL TULUM Y ZONA DE MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS TULUM-TANCAH. LA CONDICIÓN CATASTRAL Y DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DENTRO DEL ÁREA QUE COMPRENDEN DICHS BIENES NACIONALES NO AFECTA SU ÁMBITO DE REGULACIÓN FEDERAL. Julio de 2012.
- (AI 14/2011) Tesis P./J. 5/2014 (10a.) EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO. EL DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA NORMA "29 MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO", A LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES Y PARCIALES DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL QUE SE INDICAN, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 20 DE MAYO DE 2011, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Febrero de 2014.

INTEGRACIÓN SOCIO-URBANA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES

- (AR 635/2019) Tesis 1a. IV/2021 (10a.) ACTOS OMISIVOS. DETERMINACIÓN DE SU CERTEZA CUANDO SE RECLAMA EN AMPARO INDIRECTO EL NO EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE UNA AUTORIDAD. Marzo de 2021.
- (AR 635/2019) Tesis 1a. V/2021 (10a.) DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA. SU DEBIDA OBSERVANCIA IMPLICA LA OBLIGACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) DE EMITIR INFORMACIÓN ESTADÍSTICA EN FORMA DESAGREGADA O SEGMENTADA, RELATIVA A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES O INFORMALES. Marzo de 2021.

DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO EN CONTEXTOS URBANOS

- (AR 641/2017) Tesis 2a. II/2018 (10a.) EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LA QUE DEBE ATENDERSE PARA EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS. Enero de 2018.
- (AR 641/2017) Tesis 2a. III/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ESTADO TIENE LA OBLIGACIÓN DE TOMAR LAS MEDIDAS POSITIVAS TENDIENTES A PROTEGERLO CONTRA ACTOS DE AGENTES NO ESTATALES. Enero de 2018.
- (AR 610/2019) Tesis 2a. V/2020 (10a.) ACUERDO NÚMERO A/028/2017 QUE MODIFICA LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-016-CRE-2016, ESPECIFICACIONES DE CALIDAD DE LOS PETROLÍFEROS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE JUNIO DE 2017. ES INCONSTITUCIONAL AL NO SER PERMISIBLE QUE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA MODIFICARA ESA NORMA OFICIAL A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO UNILATERAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN. Marzo 2020.
- (AR 610/2019) Tesis 2a. VI/2020 (10a.) NORMAS OFICIALES MEXICANAS. SUPUESTOS PARA SU MODIFICACIÓN Y CANCELACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL. Marzo de 2020.
- (AR 610/2019) Tesis 2a. VII/2020 (10a.) PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. SU APLICACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN Y MODIFICACIÓN DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS. Marzo 2020.

CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA EN CONTEXTOS URBANOS

- (ADR 3516/2013) Tesis 1a. CXLVI/2014 (10a.) DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. ALCANCE DEL ARTÍCULO 4o., PÁRRAFO SÉPTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Abril de 2014.

- (ADR 3516/2013) Tesis 1a. CXLVII/2014 (10a.) DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. EL ESTADO MEXICANO ESTÁ OBLIGADO A IMPLEMENTAR LAS MEDIDAS PARA CUMPLIR CON LA ESTRATEGIA NACIONAL DE VIVIENDA, PERO SU CUMPLIMIENTO NO ES EXCLUSIVO DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO, SINO QUE SE HACE EXTENSIVO A LOS SECTORES PRIVADO Y SOCIAL QUE PARTICIPAN EN LA PROMOCIÓN Y DESARROLLO INMOBILIARIO. Abril de 2014.
- (ADR 3516/2013) Tesis 1a. CXLVIII/2014 (10a.) DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. SU CONTENIDO A LA LUZ DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES. Abril de 2014.
- (ADR 2441/2014) Tesis 1a. CCV/2015 (10a.) DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. SU CONTENIDO NO SE AGOTA CON LA INFRAESTRUCTURA BÁSICA ADECUADA DE AQUÉLLA, SINO QUE DEBE COMPRENDER EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS. Junio de 2015.

La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos Myriad Pro de 8, 9, 10, 11,14 y 16 puntos. Mayo de 2022.

El derecho a la ciudad es un concepto en construcción. Un aspecto central que intenta abordar el derecho a la ciudad, sobre el cual parece existir cierto consenso generalizado, es la necesidad de cuestionar los modelos predominantes de desarrollo urbano y la distribución de los beneficios y las cargas de la urbanización entre las personas y los grupos sociales en los contextos urbanos, para generar condiciones que mitiguen las desigualdades socio-espaciales, generando condiciones más justas de acceso a los bienes, los servicios y las oportunidades de desarrollo económico, social y cultural que producen las ciudades, así como lograr la protección del medio ambiente y la sustentabilidad de las mismas. Con otras palabras, el concepto del derecho a la ciudad intenta territorializar en los espacios urbanos un escenario que permita el ejercicio de los derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales para todas las personas, con énfasis en los grupos más vulnerables y marginados de la sociedad.

El presente trabajo forma parte de la colección *Cuadernos de Jurisprudencia*, dentro del programa de investigación sobre Derecho y Medio Ambiente del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este número es una primera aproximación a los temas que integran el derecho a la ciudad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional hasta enero de 2022.

En este cuaderno se presenta una compilación de sentencias que da cuenta de los desarrollos en la jurisprudencia constitucional en los cuales se abordan materias relacionadas con la calidad de vida y el ejercicio de los derechos humanos de los habitantes de las ciudades, incluyendo el desarrollo urbano y ordenamiento territorial; cuestiones relacionadas con los asentamientos informales (tanto la protección de los derechos de los grupos vulnerables que viven en los mismos, como los problemas que surgen cuando se ubican en sitios donde no deberían existir, como el suelo de conservación ambiental); la protección del medio ambiente en contextos urbanos; el derecho a la vivienda digna; la protección del patrimonio cultural y los derechos culturales de las personas que habitan las ciudades; y el derecho a la movilidad en relación con los derechos a la libre expresión, asociación, reunión, circulación y la seguridad pública.

