



Un apunte acerca del derecho a la ciudad

An outline about the right to the city

MARÍA GUADALUPE MONROY CRUZ

[Maestra en derecho judicial por la Escuela Judicial del Estado de México. Abogada postulante y académica.]

En una tendencia progresiva de protección a los derechos humanos colectivos, acorde con la integración y la evolución del derecho mexicano, particularmente desde 2011, y en armonía con las directrices del orden internacional como la Nueva Agenda Urbana aprobada por la Organización de las Naciones Unidas en 2016,¹ el 4 de julio de 2019 entró en vigor la adición al artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para quedar los párrafos quinto y sexto que fundamentan el derecho a la ciudad como sigue:

El Estado de México garantizará el derecho humano a la ciudad, entendiéndose como un derecho de las colectividades, con el cual se busca lograr la igualdad, sustentabilidad, justicia social, participación democrática, respeto a la diversidad cultural, la inclusión social, la distribución equitativa de bienes públicos y la justicia territorial; buscando que los grupos vulnerables y desfavorecidos logren su derecho.

El derecho a la ciudad se garantizará a través de instrumentos que observen las funciones social, política, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad, determinados por ordenamientos secundarios que prevean las disposiciones para su cumplimiento.

Así enunciada, la disposición constitucional establece una amplitud en el contenido del derecho que, por una parte, permite reconocer su interdependencia con la protección a otros derechos personales y colectivos fundamentales, y, por otra parte, admite una vasta posibilidad interpretativa para normar hechos, conduc-

1 Adoptada en Asamblea General del 23 de diciembre de 2016, resolución 71/256. Disponible en https://www.hlrn.org/img/documents/A_RES_71_256_SPpdf. Consultada el 15 de octubre de 2023. (También conocida como Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.)

tas y fenómenos jurídicos diversos cuya regulación puede interesar al derecho político, al derecho ambiental, al derecho económico, al derecho administrativo, al derecho municipal, al derecho urbano o urbanístico, enunciativamente.

Esto es así porque la ciudad es un espacio vital: la expresión de la individualidad y de la necesidad social inherente al ser humano, en comunidad con sus semejantes y con su entorno ambiental vivo y no vivo, en el que se requieren condiciones y oportunidades equitativas para sus habitantes. Vista la equidad como la búsqueda de igualdad por la cualidad de la diferencia, desde la proporción, la distribución, y no desde la cantidad o el número. Aspiración que se puede alcanzar con la positivización del derecho y logra eficacia cuando se usa en el caso concreto a través de su interpretación.

Con base en la sistematización jurídica mexicana, cuando el derecho contenido en la disposición constitucional o legal carece de respeto, quien sufre el agravio puede demandar su garantía de protección a derechos humanos mediante un proceso constitucional de amparo, e intentar su adjudicación ante los órganos establecidos.

Lo que es posible, aún mejor, desde la reforma constitucional en materia de derechos humanos, y la posterior a la estructura y al funcionamiento del Poder Judicial federal en México; de donde las funciones interpretativa y argumentativa de los órganos constitucionales de amparo, concretamente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, alcanzan nuevos paradigmas que se expresan en las sentencias que integran la jurisprudencia y los precedentes de la décima y undécima épocas, en las que se observa una construcción inicial del contenido del derecho a la ciudad.

Algunos parámetros para su difusión se hallan en el Cuaderno de Jurisprudencia número 14, publicado en 2022, en el que pueden consultarse resoluciones sobre: 1) derecho a la ciudad, desarrollo urbano y ordenamiento territorial; 2) integración sociourbana de los asentamientos humanos irregulares; 3) derecho a un medio ambiente sano en contextos urbanos; 4) contenido y alcance del derecho a la vivienda digna en contextos urbanos; 5) derecho a la cultura y a participar en la vida cultural en contextos urbanos, y 6) derecho a la movilidad en contextos urbanos.

En ese instrumento destacan dos criterios relativos al Estado de México: uno, el contenido en la resolución al amparo en revisión 237/2020 del 14 de abril de 2021, en el rubro de ASENTAMIENTOS HUMANOS INFORMALES, DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y SITIOS PARA LA DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS; otro resuelve el expediente de amparo directo en revisión 5207/2018 del 21 de noviembre de 2018, en el rubro de ALCANCES DEL DERECHO A LA MOVILIDAD, LIBERTAD DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD PÚBLICA.



En el más reciente, los hechos y el derecho que a continuación se resumen corresponden a 2006:² el ayuntamiento de Xonacatlán concesionó la construcción y la operación de un relleno sanitario para residuos sólidos urbanos y de manejo especial por 15 años; la resolución de impacto ambiental emitida por la Secretaría de Medio Ambiente autorizó la construcción en las instalaciones de la Mina Paulina, paraje los Gavilanes, en San Miguel Mimiapan. Un grupo de habitantes de Mesones, localidad cercana, interpuso demanda de amparo que se sobreseyó por falta de interés legítimo.

En recurso de revisión, un tribunal colegiado revocó y ordenó la reposición del procedimiento porque los solicitantes pertenecen a la comunidad otomí y no fueron asistidos por defensor intérprete que conociera su lengua y su cultura. El juez de distrito otorgó el amparo al considerar vulnerados los derechos a un medio ambiente sano, equilibrado y seguro, y al disfrute de la biodiversidad, pues el relleno sanitario autorizado colindaba con un arroyo natural y con casas-habitación dentro del barrio Mesones donde viven los solicitantes, sin que mediara una distancia de 500 metros conforme a la norma aplicable.

Las autoridades locales y la empresa concesionaria interpusieron amparo directo argumentando falta de interés jurídico o legítimo, pues las disposiciones de la norma oficial mexicana NOM-083-Semarnat-2003, relativa a especificaciones para la construcción y la operación de sitios para la disposición final de residuos sólidos y de manejo especial, carecían de aplicabilidad porque las casas-habitación alrededor —en las que viven los solicitantes— son asentamientos irregulares, y el río natural —Zolotepec— es un cuerpo de aguas residuales ya contaminado.

En uso de la facultad de atracción, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la autorización para operar el relleno sanitario transgredió normas técnicas relativas a la disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, afectando los derechos a un medio ambiente sano y a la salud de las personas de la comunidad, y ordenó diversas acciones para regularizarlo o cerrarlo.

El análisis de la Corte se realizó con base en disposiciones contenidas en los artículos 1º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), que establecen los derechos universales a un medio ambiente sano y a la salud; además, con precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Consecuentemente, la

2 La descripción del caso se basa en la que ofrece el Cuaderno de Jurisprudencia (SCJN, pp. 63-71) citado, visible al usar como motor de búsqueda en internet.

Segunda Sala estableció que el derecho humano a un medio ambiente sano es un derecho autónomo que protege los componentes del medio ambiente como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de certeza o de evidencia sobre el riesgo a las personas.

De este modo —dice la Corte—, posee una doble dimensión: *a)* objetiva o ecologista, que protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo, que atiende a la defensa y a la restauración de la naturaleza y sus recursos con independencia de sus repercusiones en el ser humano, y *b)* subjetiva o antropocéntrica, de donde la protección de este derecho constituye una garantía para la realización y la vigencia de los demás derechos reconocidos a favor de la persona.

La norma oficial mexicana NOM-083-Semarnat-2003 tiene entre sus objetivos 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. Las restricciones para la ubicación del relleno sanitario están relacionadas con estos objetivos y también atienden a los principios de prevención y precaución, pues los daños por la inadecuada gestión de residuos identificados en la sentencia pueden ser, entre otros, la contaminación de suelos, agua y 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.

De forma preponderante, la contaminación de fuentes de agua superficiales o subterráneas por 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, contribuyen al problema del calentamiento global. Aquella norma oficial mexicana establece los límites y las distancias mínimas entre la ubicación de los rellenos sanitarios, con respecto a las localidades pobladas y con los cuerpos de agua superficiales.

Si bien —sigue la Corte— las casas-habitación de los solicitantes pertenecían a un asentamiento irregular, los derechos que tutela la norma descansan en el principio de universalidad, conforme al cual los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, sin discriminación alguna. En tanto que el hecho de que el río Zolotepec sea un cuerpo receptor de aguas residuales no implica que la instalación del relleno deje de cumplir con la normativa prevista, la que, precisamente, tiene como finalidad lograr su conservación y su restauración.

El cumplimiento de las restricciones, como la distancia entre zonas habitacionales y cuerpos de agua, tiene como objetivo 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; sin que sea necesario



demostrar que efectivamente se ocasionó un daño al medio ambiente, pues la tutela a los bienes jurídicos que protege también tiene una finalidad preventiva.³

En relación con los efectos de la sentencia, la Corte estableció que debía lograrse un equilibrio entre la protección del derecho a un medio ambiente sano de las personas en la localidad que estaba a una distancia menor que la prevista en las normas aplicables al relleno sanitario, con la protección que debe darse a otros habitantes del territorio que lo utilizan para la disposición final de sus residuos.

Ordenó también que las autoridades y la empresa concesionaria, en un plazo no mayor a un año, con obras de ingeniería, tecnologías y sistemas, garantizaran condiciones equivalentes a las que tendrían lugar si se cumplieran las regulaciones de la contravenida NOM-083-Semarnat-2003, y que, de no ser así, deberían cerrar el relleno sanitario. Además, si continuaba la operación, deberían organizar una junta pública de información con los solicitantes del amparo, la comunidad afectada, y tomar en cuenta sus opiniones en medidas de prevención. Todo lo anterior porque 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. Hasta aquí la referencia al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Conviene resaltar que este criterio permite la comprensión de los elementos con que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México desarrolla el derecho humano a la ciudad, en su artículo 5, párrafo quinto: 1) como un *derecho de las colectividades*, que faculta para demandar en el proceso constitucional de amparo a quien resienta un daño o afectación de manera directa, para deducir su interés jurídico; también para quien posea un interés legítimo, reconocido y protegido por el derecho o por su especial situación en relación con el orden jurídico, o bien para quien comparta un interés difuso o perteneciente a una colectividad indeterminada; 2) que *busca lograr la igualdad*, entendida como la proporción necesaria para equilibrar la diferencia en relación con la disposición jurídica para establecer una normalidad; 3) la *sustentabilidad*, como el vínculo entre la función social y ecológica de la propiedad, para la conservación de los recursos naturales, la preservación y la restauración del equilibrio ecológico, la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la garantía de la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de su utilización; 4) la *justicia social*, como la gestión para facilitar a las personas y a los grupos de la comunidad su realización personal al facilitar las condiciones de vida necesarias; 5) la *participación democrática*, como intervención ciudadana en los procesos de

3 Principio de precaución previsto en el artículo 15 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, citado en el documento, consultado el 15 de octubre de 2023, disponible en <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>.

decisiones; 6) el *respeto a la diversidad cultural* —lengua, costumbres, tradiciones, creencias, conocimientos e historia, valores—, lo que constituye la identidad cultural de personas y comunidades; 7) la *inclusión social*, para garantizar que todas las personas ejerzan sus derechos aprovechando sus habilidades y se beneficien de las condiciones y las oportunidades de su entorno; 8) *distribución equitativa de bienes públicos*, a través de la normativa y la planeación urbana integral, con políticas públicas adecuadas, ejecutables, medibles, evaluables y mejorables; 9) la *justicia territorial*, con adecuada ordenación y utilización del espacio para el desarrollo integral y equilibrado de los habitantes de la ciudad; 10) *que los grupos vulnerables y desfavorecidos logren su derecho*, creando condiciones justas de acceso a los bienes, los servicios y las oportunidades de desarrollo económico, social y cultural que producen las ciudades.

Respecto del párrafo sexto, un ejemplo de instrumento para la garantía del derecho constitucional invocado en el orden local, como *ordenamiento secundario que prevea las disposiciones para su cumplimiento*, se encuentra en el Código de Procedimientos Administrativos del estado, que regula la acción popular.