



Obra completa <https://tinyurl.com/3d2n59zc>
disponible en

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 detentará 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.