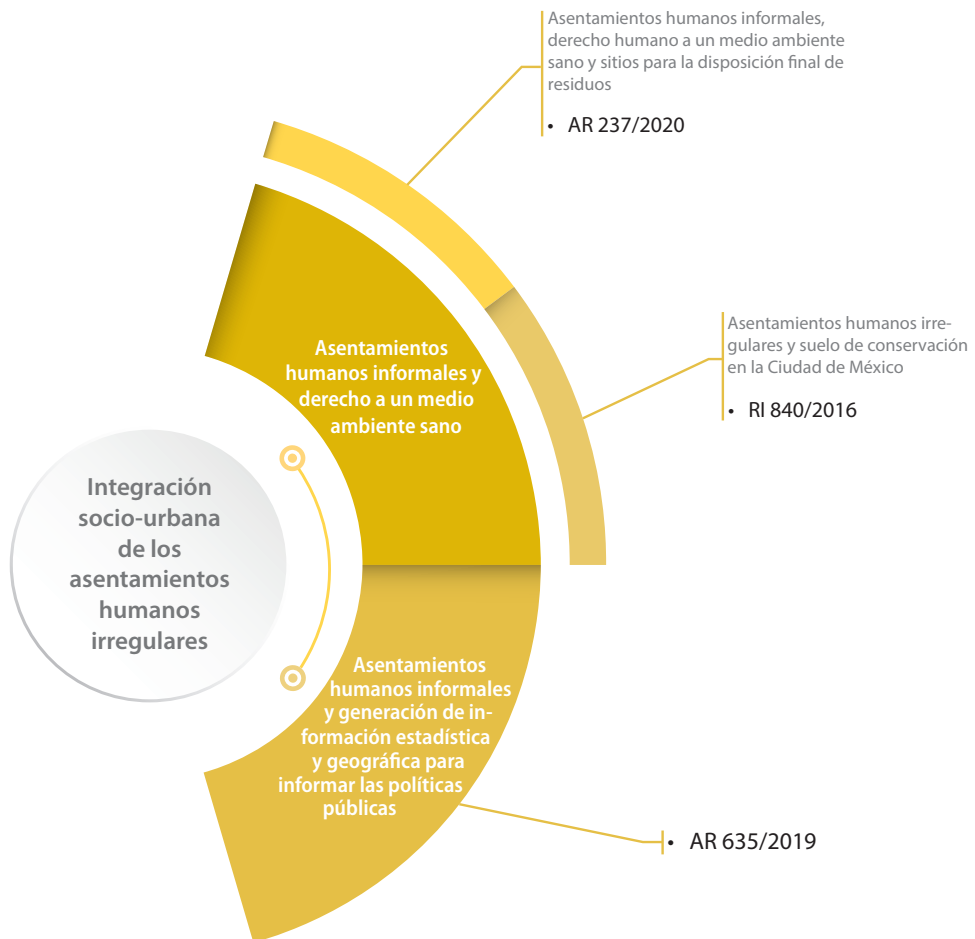




2. Integración socio-urbana de los asentamientos humanos irregulares



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).

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

"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 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 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).

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.

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).

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.

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).

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.

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

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 cada vez 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).