

Ambiente sano y participación ciudadana como componentes del Derecho a la Ciudad

Recibido 20 marzo 2024-Aceptado 27 mayo 2024

Ángel Eduardo Calva Hernández*

Universidad Veracruzana. Xalapa-Veracruz, México
eduardocalva84@gmail.com

Rebeca Elizabeth Contreras López**

Universidad Veracruzana. Xalapa-Veracruz, México
rcontreras@uv.mx

La noción del Derecho a la Ciudad

El derecho a la ciudad ha cobrado relevancia en las últimas décadas, marcando un cambio significativo en la forma en que entendemos y abordamos el desarrollo urbano. Este derecho, concebido como una prerrogativa colectiva, va más allá de la mera ocupación del espacio urbano; se trata de un concepto que aboga por una ciudad incluyente, donde cada individuo puede ejercer sus derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como tener un desarrollo integral saludable (Borja, 2016). Dicha prerrogativa se enfoca en los grupos más vulnerables y marginados de la sociedad.

El derecho a la ciudad engloba tres componentes principales, los cuales son obligaciones que el Estado debe cumplir, estos son:

- Distribución equitativa de los espacios, los servidores públicos, los recursos naturales y las condiciones ambientales en las ciudades.

* Becario de investigación en el proyecto “Derechos en la ciudad: intersubjetividad y apropiación del espacio urbano”, con registro SIREI 15467202368, es estudiante de quinto semestre de la Licenciatura en Derecho de la Universidad Veracruzana.

** Investigadora de tiempo completo del Centro de estudios sobre derecho, globalización y seguridad de la Universidad Veracruzana, es investigadora nacional, nivel I. Responsable del proyecto de investigación “Derechos en la ciudad: intersubjetividad y apropiación del espacio urbano”, con registro SIREI 15467202368.

 <https://orcid.org/0000-0002-4201-6006>

- Derecho al acceso a la información confiable, actualizada y objetiva; a la participación pública (derecho político) y a la justicia en casos de omisiones en la aplicación del sistema jurídico para asuntos ambientales.
- Desarrollo sustentable en las ciudades. Este último implica la integración equitativa de variables ambientales, sociales y económicas en la formulación de leyes, políticas públicas, presupuestos y asignación de recursos del Estado.

La noción del derecho a la ciudad se enfrenta a una serie de desafíos y problemas en la actualidad, tal como la persistente desigualdad socioeconómica, la marginación de ciertos grupos de la población, así como el abuso de las autoridades en cuanto a la distribución de recursos; a la aplicación de justicia y la garantía al respeto, fomento y la protección de los derechos humanos.

Ahora bien, en el marco del análisis de jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), se evidencian diversas controversias vinculadas al Derecho a la Ciudad, que han sido dirimidas por las Salas de este Tribunal Constitucional.

El presente escrito se adentrará en una de estas problemáticas, destacada en el compendio de Cuadernos de Jurisprudencia, núm. 14 de la SCJN. Exclusivamente se abordará el “Amparo en Revisión 610/2019, 15 de enero de 2020” resuelto por la Segunda Sala. (Rabasa et al., 2022)

Amparo en Revisión 610/2019, 15 de enero de 2020

En dicho caso se desentraña una controversia en el que la Comisión Reguladora de Energía (CRE) emitió un acuerdo que modifica la Norma Oficial Mexicana “NOM-016-2016”, con fundamento al artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), la cual se permite un aumento del 10% en volumen de oxígeno adicionado al etanol, en las gasolinas Regular y Premium fuera de las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey.

Un residente del Valle de México interpuso una demanda de amparo en contra de dicho acuerdo y el proceso de modificación de la NOM-016-CRE. Aunque el juicio se sobreseyó, el solicitante apeló y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia resolvió el recurso de revisión.

Con el objeto de facilitar la comprensión de la problemática, la NOM-016-CRE-2016 provee el marco normativo nacional de un instrumento jurídico, que regula la calidad de los petrolíferos en cada etapa de la cadena de producción y suministro. Simultáneamente, el artículo 51 de la LFMN señala el procedimiento a seguir para la modificación de las normas oficiales mexicanas. Esta disposición legal también indica que, cuando las razones originales para expedir una norma desaparecen, las dependencias competentes, por iniciativa propia o a solicitud de la Comisión Nacional de Normalización, la Secretaría o los miembros del

comité consultivo nacional de normalización correspondiente, pueden modificar o cancelar la norma sin cumplir el procedimiento de elaboración. Este proceso no se aplica si se buscan establecer nuevos requisitos o procedimientos o introducir especificaciones más estrictas, en cuyo caso se debe seguir el procedimiento regular.¹

Problemas jurídicos planteados

La Controversia antes expuesta esboza una serie de problemas jurídicos derivados del intento de modificación la NOM-016-2016 para incrementar el volumen de oxígeno al etanol en las gasolinas. De acuerdo a la Suprema Corte de Justicia, el caso plantea tres inconvenientes, los cuales son:

1. La inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 51 de la LFMN por violar el derecho a un medio ambiente sano, al permitir la modificación unilateral de una norma oficial mexicana que regula cuestiones relacionadas con la calidad del aire, como el contenido de etanol en las gasolinas, sin llevar a cabo un proceso de participación pública.

2. La posible inconstitucionalidad de la modificación de la NOM-016-CRE por no seguir el procedimiento ordinario de creación de las normas oficiales mexicanas, que permiten la participación del público, sobre todo respecto a temas que afectan el derecho humano a un medio ambiente sano y contravenir los compromisos del Estado Mexicano para combatir el cambio climático.

3. La vulneración del derecho a un medio ambiente sano al permitir, mediante la modificación de la NOM, el incremento del porcentaje máximo de etanol como oxigenante de las gasolinas; así como el aumento máximo de presión de vapor para los hidrocarburos que lo utilicen para su oxigenación.

Ante estos problemas y a la demanda impuesta por el ciudadano, la Corte negó el amparo al quejoso respecto a la inconstitucionalidad del artículo 51 de la LFMN y lo otorgó en relación con el Acuerdo que modificó la NOM-016-CRE. “La sentencia estableció que sus efectos deben concretarse más allá de la esfera jurídica del solicitante del amparo, como una consecuencia necesaria de la declaración de inconstitucionalidad general del Acuerdo referido” (Rabasa et al., 2022: 94).

El solicitante del amparo argumentó que el segundo párrafo del Artículo 51 de la LFMN viola el derecho humano a un medio ambiente sano y el derecho de participación ciudadana, ya que permite la modificación unilateral de normas oficiales mexicanas, sin

¹ Ley Federal Sobre Metrología y Normalización (LFMN). Reformado, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 1992.

seguir el procedimiento ordinario que incluye la participación pública cuando las condiciones originales de la norma han cambiado. La Segunda Sala sostiene que, en materia ambiental, la excepción del artículo 51 debe aplicarse solo en circunstancias verdaderamente extraordinarias y evidentes. Además, el principio de precaución y la participación ciudadana son esenciales. La modificación de la NOM-016-CRE se considera inconstitucional al no demostrar de manera evidente que las condiciones originales hayan cambiado, y se destaca la importancia de evaluar científicamente los riesgos y permitir la participación ciudadana en cambios regulatorios que afecten el medio ambiente. Se argumenta que la motivación económica no puede prevalecer sobre las obligaciones de proteger el medio ambiente y cumplir con los compromisos internacionales sobre cambio climático.

Su relación con el Derecho a la Ciudad

Esta controversia resuelta por la SCJN pone de relieve componentes del Derecho a la Ciudad, ya que en el caso se plantea la vulneración de uno de los derechos que integra al antes mencionado, la cual es el derecho a subsistir en un ambiente sano.

Dentro de este se sitúan tres elementos importantes que se tomaron en consideración para la solución de este conflicto, estos son: la participación ciudadana, el principio precautorio y la regulación de la calidad del aire en zonas urbanas.

La participación ciudadana es un principio que está dentro del derecho a la ciudad y se define como un “derecho que tiene la ciudadanía para participar directamente en la toma y ejecución de las decisiones públicas fundamentales” (Vargas & Galván, 2014: 433). Su importancia radica en que permite a los ciudadanos tener un mayor control sobre sus necesidades y el entorno en donde subsisten. Del mismo modo, mejora la calidad de las decisiones políticas, aumenta la transparencia, así como la rendición de cuentas, y fomenta la inclusión y la democracia. Ahora bien, dicho principio está protegido por el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos, la cual señala que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la dirección de asuntos públicos, así como tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país. La Corte consideró este factor para determinar que es inconstitucional la modificación de la NOM-016-CRE al no seguir el procedimiento estipulado en el artículo 51 de la LFMN. En el proceso de modificación se señala que se debe realizar una consulta pública en temas que afecten su entorno urbano y en asuntos sobre el medio ambiente. Es aquí donde se refleja una carencia de participación ciudadana, así como una omisión que cometió la CRE en el proceso de transformar la norma oficial mexicana encargada de regular la calidad el aire.

El principio precautorio es, al igual que la participación ciudadana, un elemento que integra el derecho a la ciudad. Este principio consiste “la adopción de medidas preventivas ante la posibilidad de riesgos significativos y daños al medio ambiente, incluso cuando no haya evidencia científica concluyente sobre la magnitud o la certeza de esos riesgos” (Artigas, 2001). Para que se configure este principio, se necesita tres elementos necesarios: la ausencia de información o certeza científica, la evaluación del riesgo de producción de un daño y el nivel de gravedad del daño. Con base a lo anterior, en el caso se observa que no está presente el principio precautorio al no existir una evaluación de riesgo, así como un análisis de los posibles riesgos que puede haber al aumentar los niveles de químicos.

El principio precautorio junto con la participación ciudadana fueron dos factores para que la Corte declarara inconstitucional la modificación de la NOM-016-CRE, puesto que no se atendieron para tomar la decisión más apegada al derecho humano a un medio ambiente sano. Si bien, el incremento del porcentaje máximo permitido de etanol como oxigenante de las gasolinas, y el aumento de presión de vapor máxima para los hidrocarburos que lo utilicen para su oxigenación, son dos cuestiones que afectan al medio ambiente y al entorno urbano de la sociedad. Es aquí donde la CRE debía valorar los riesgos ambientales, a la salud pública y las metas del Estado mexicano para mitigar el cambio climático conforme al Acuerdo de París (Rabasa et al., 2022: 95).

En este contexto, la aplicación del principio de precaución a las modificaciones o cancelaciones a las normas oficiales mexicanas exige una evaluación científica de los riesgos, lo más completa posible y en la cual se identifique en la medida posible el grado de incertidumbre científica.

Por último, la regulación de la calidad del aire en zonas urbanas es una obligación que tiene el Estado, puesto que es un principio constitucional del desarrollo sustentable y a la protección del derecho humano a un medio ambiente sano. Lo anterior tomando en consideración el artículo cuarto de la Constitución mexicana.

Reflexión final

El derecho a la ciudad, que aboga por un entorno urbano inclusivo, equitativo y sostenible, encuentra una aplicación directa en las decisiones que afectan la calidad del aire y, por ende, la salud y el bienestar de los habitantes urbanos. En este caso, la modificación de normativas sobre el contenido de etanol en las gasolinas tiene implicaciones significativas en la vida diaria de la población urbana mexicana.

Desde la perspectiva del derecho a la ciudad, se podría argumentar que la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan el entorno urbano es fundamental. La modificación de normas que impactan directamente en la calidad del aire, un componente crucial del entorno urbano, debería involucrar a los ciudadanos de manera activa y

significativa. La aplicación del principio precautorio, en este contexto, respaldaría la necesidad de tomar medidas preventivas ante posibles riesgos ambientales, y la participación ciudadana en este proceso aseguraría una toma de decisiones más inclusiva y equitativa.

En resumen, el derecho a la ciudad puede ser invocado para respaldar la participación ciudadana, la equidad y la toma de decisiones basada en el principio precautorio en el contexto de la modificación de normativas ambientales que afectan la calidad del aire en entornos urbanos. Esto contribuiría a construir ciudades más justas, sostenibles y saludables para todos sus habitantes.

Aunado a lo anterior, la transformación de ciudades más sostenibles, sustentables, óptimas e inclusivas también se ve reforzado por diversas conferencias, foros y acuerdos tanto nacionales como internacionales, que establecen directrices y objetivos específicos para lograr ciudades más resilientes y equitativas.

En primer lugar, está la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), convención que se centra en lograr que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros y sostenibles. Este objetivo aboga por una planificación urbana que fomenta la sostenibilidad ambiental y social.

Otras conferencias importantes que están promoviendo un cambio favorable de la ciudad son la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, así como el Acuerdo de París. El primero se llevó a cabo en 2016 en Quito y proporcionó una visión y un marco estratégico para el desarrollo urbano sostenible durante los próximos 20 años. Se centró en temas como la equidad en el acceso a la vivienda, la infraestructura, y la participación comunitaria. El Acuerdo de París se enfoca principalmente en el cambio climático y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

En México, existen diferentes foros y acuerdos, algunos de estos son: Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), Estrategia Nacional de Vivienda, así como Iniciativas de Movilidad Urbana Sustentable. Los tres promueven viviendas asequibles y sostenibles, una mejora en la planificación y el desarrollo urbano, incluyendo la equidad e inclusión social; así como iniciativas que permitan tener una movilidad urbana más accesible.

Todo lo anterior tiene como objetivo intentar adoptar políticas que permitan una transformación de las ciudades hacia modelos más sostenibles, basadas en acuerdos y directrices internacionales, adaptadas a las realidades nacionales y locales, para garantizar que todos los habitantes se beneficien del desarrollo urbano sostenible.

Fuentes de consulta

- Artigas, C. (2001). *El principio precautorio en el derecho y la política internacional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Borja, J. (2016). Ciudadanía, derecho a la ciudad y clases sociales. O la democracia versus el Derecho. En Carrión Mena, F. & Dammert-Guardia, M. (Eds). *Derecho a la ciudad. Una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*, pp. 25-64. IFEA & Flacso.
- Comisión Reguladora de Energía. (2018). *NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409015/3._NOM-016-CRE-2016._Especificaciones_de_calidad_de_los_petrol_feros.pdf
- Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo. (2021). *Movilidad Urbana Sustentable en México*. México: ITDP.
- Ley Federal Sobre Metrología y Normalización. (1992). Reformado, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 1992.
- Naciones Unidas. (2015). *Acuerdo de París*. Recuperado de <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement#:~:text=El%20Acuerdo%20proporciona%20a%20los,objetivos%20clim%C3%A1ticos%20de%20estos%20pa%C3%ADses>.
- Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Naciones Unidas. (2020). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Rabasa, S., Camaño, D., Carrillo, J. A. y Medina, R. G. (2022). 3.3 Principio precautorio, participación ciudadana y regulación de la calidad del aire en zonas urbanas. En Contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano, *Cuadernos de jurisprudencia núm. 14: Derecho a la ciudad*, pp. 93-99. México: Centro de Estudios Constitucionales SCJN.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2018). *Estrategia Nacional de Vivienda*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-nacional-de-vivienda-2021-2024>

Serrano, S & Vásquez, D. (2013). *Los derechos en acción: obligaciones y principios de derechos humanos*. México: Flacso.

Ugalde, V. (2015). *Derecho a la ciudad, derechos en la ciudad*. México: Scielo.

Vargas, N. & Galván, M. (2014). *La participación ciudadana en la ciudad de México: Panorama, retos y perspectivas*. En A. Ayala (Ed.), *Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea*, pp.433-434. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.