



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
DOCTORADO INTERINSTITUCIONAL EN DERECHO

JUSTICIA AMBIENTAL URBANA: ESTUDIO DE CASO DEL DESARROLLO
URBANO DE LA ZONA NORTE DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN LUIS
POTOSÍ

Tesis que para obtener el grado de
DOCTORA EN DERECHO

Presenta

María Suhey Tristán Rodríguez

Becaria CONACYT: 368403

Bajo la dirección de:

Dr. Benjamín Revuelta Vaquero

Bajo la asesoría de:

Dra. Teresita Rendón Huerta Barrera

Dr. Miguel Ángel Méndez Rivera

Morelia, Michoacán, noviembre de 2021

DOCTORADO INTERINSTITUCIONAL EN DERECHO



A las estrellas más brillantes del firmamento: a mis padres.

*“No es legítimo un Estado que conduce al déficit ecológico porque es irreparable,
como no es racional una deuda social que es impagable,
porque conduce a la alienación de las personas y de los pueblos”*

Teresa Vicente Giménez



Agradecimientos

La escritura de una tesis siempre es un proceso colectivo. En mi proceso, debo agradecer especialmente a Álvaro, mi hijo, y a Daniel, mi esposo. Les agradezco su paciencia, su comprensión y sus ánimos. Gracias por sacrificar tiempo en familia para lograr esta meta.

Agradezco a mis padres, Socorro y Anselmo. Gracias infinitas por todo. Desde donde están, son los primeros que siempre me alientan ¡Gracias!

Gracias a mi hermana y a mis sobrinos, por su compañía a través de la Distancia. Gracias a mi familia, a mi abuela, a mis tías, por sus apapachos en este proceso de investigación.

Gracias a la maravillosa red de mujeres a mi alrededor que me permitió equilibrar la crianza con la investigación. No fue un trabajo fácil, pero sin duda, sin ellas, hubiera sido imposible.

Gracias al Dr. Benjamín Revuelta Vaquero por su disposición, su apoyo, su lectura comprometida a mi trabajo. Por supuesto, gracias también por las correcciones. En el mismo sentido, agradezco a mis asesores, la Dra. Teresita Rendón y el Dr. Ángel Méndez. Gracias por compartir sus conocimientos.

Gracias a mis compañeras y compañeros de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Alejandro Rosillo, Laura Saavedra, Lizeth Herrera, Eder Alanís, Urenda Navarro, Karla Quibrera, Perla Rendón, Olivia Salazar gracias por los ánimos, por la compañía, por ser un invaluable apoyo y un grupo de trabajo maravilloso.

Gracias a mis hermanos por convicción: Lilia Serrato, Jesús Porras y Martha Palomino

Gracias a mis compañeros emedeacheros: Rita Zárate, Roxana Montejano, Edgar Martínez, Abraham Zárate y Juan Altamirano. Mi andar en el doctorado no hubiera sido el mismo sin su compañía.



Agradezco a todo el personal, tanto académico como administrativo, que conforman el Doctorado Interinstitucional en Derecho, pues todos ellos contribuyeron en esta etapa de mi formación académica. Especialmente gracias a Paola Zamora por todo el apoyo ante la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Gracias al pueblo de México que, a través de CONACYT, me permitió gozar de una beca doctoral para poder realizar, durante 3 años, mi investigación.

Mientras este trabajo estaba siendo dictaminado, mi compañero de desvelos, Tatis, un Schnauzer de casi 15 años, murió. Le agradezco su compañía mientras escribía. Gracias, Tatis, por el amor incondicional y tus grandes recibimientos que siempre me hicieron creerme la persona más especial. Hasta pronto, querido amigo.



ÍNDICE

Resumen	9
Palabras clave	9
Abstract.....	10
Keywords:	10
Lista de abreviaturas	11

INTRODUCCIÓN.....	12
--------------------------	-----------

Capítulo uno. La justicia ambiental como discurso jurídico emergente	18
---	-----------

1.1 Introducción.....	18
1.2 Teorías de la justicia y justicia ambiental.....	19
1.3 Conceptos, taxonomía y dimensiones de la justicia ambiental	30
1.4 Antecedentes del concepto de justicia ambiental: la experiencia estadounidense	39
1.4.1 Condado de Warren y el Informe “Residuos tóxicos y raza en Estados Unidos”: la lucha contra el racismo ambiental	40
1.4.2 Principios de la justicia ambiental: ¿justicia ecológica o ambiental?	44
1.5. Justicia ambiental y ecologismo de los pobres.....	50
1.6 El actual alcance de la justicia ambiental: la naturaleza como bien común.....	56
1.7 La justicia ambiental en el discurso jurídico mexicano.....	59
1.8 Conclusiones.....	62

Capítulo dos. La justicia ambiental urbana: sus retos ante la segregación socio espacial y las zonas de sacrificio ambiental.....	65
--	-----------

2.1 Introducción.....	65
2.2 De la justicia ambiental a la justicia espacial: la existencia de la justicia ambiental urbana	66
2.2.1 Ambiente y vivienda: derechos esenciales de la dimensión distributiva de la JAU	70



2.3 Los desafíos de habitar un mundo urbano	82
2.4 El proceso de urbanización en América Latina: globalización, privatización y mercantilización de la metrópoli	86
2.5 Fragmentación y segregación residencial: procesos de desigualdad socio espacial	90
2.6 Zonas de sacrificio y vulnerabilidad socio-ambiental: ¿vivimos en un apartheid urbano?	97
2.8 Derecho a la ciudad: su importancia ante el apartheid urbano y la lucha por la justicia ambiental urbana.....	105
2.9 Conclusiones.....	111

Capítulo tres. Análisis del desarrollo urbano de la zona norte del Área Metropolitana de San Luis Potosí.....

3.1 Introducción.....	113
3.2 Área Metropolitana de San Luis Potosí.....	114
3.2.1 Marginación y contaminación: la zona ladrillera de la periferia norte del AMSLP	117
3.2.2 Reubicación de las ladrilleras y autoridad competente para regular su funcionamiento	131
3.3 La planeación urbana en el AMSLP	135
3.3.1 El dictamen de factibilidad para la autorización de fraccionamientos	145
3.3.1.1 La competencia de las Direcciones de Ecología y Aseo Público y de Desarrollo Urbano y Catastro del Ayuntamiento de San Luis Potosí en el otorgamiento del dictamen de factibilidad para la creación de fraccionamientos.....	147
3.4 Por un urbanismo alternativo: sostenible y basado en las personas	154
3.5 Conclusiones.....	162

Capítulo cuatro. Exigibilidad jurídica de la justicia ambiental urbana.....

4.1 Introducción.....	164
4.2 La exigibilidad de la JAU.....	165
4.2.1 Las políticas públicas y la efectividad de los derechos.....	167



4.2.2 Exigibilidad jurídica de la justicia ambiental urbana.....	171
4.2.2.1 Ante la Organización de Naciones Unidas.....	173
4.2.2.2 Ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	176
4.2.2.3. Ante el Sistema Jurídico Mexicano.....	180
4.2.2.3.1 Reconocimiento de la calidad de víctimas a los habitantes de la zona ladrillera	181
4.2.2.3.2 Mecanismo constitucional para hacer cumplir las obligaciones ambientales y de planeación urbana.....	182
4.2.2.3.3. Mecanismos de justiciabilidad del derecho a un medio ambiente sano en el ordenamiento jurídico mexicano	187
4.3 Algunos referentes internacionales: el caso de España y Estados Unidos de Norteamérica	195
4.4 Conclusiones.....	198
 CONCLUSIONES	 201
 BIBLIOGRAFÍA	 208
Libros	208
Artículos.....	215
Información Institucional.....	228
Legislación nacional	231
Legislación Internacional y Regional	232
Legislación extranjera.....	233
Conferencias	233
Criterios interpretativos	234
Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	235
Tesis	236
Artículos periodísticos	237



A N E X O S	238
Anexo 1: Solicitud de información al Instituto Municipal de Planeación de San Luis Potosí	239
A n e x o 2: Respuesta del Instituto Municipal de Planeación de San Luis Potosí.....	241
A n e x o 3: Solicitud del dictamen de impacto ambiental de fraccionamientos	244
A n e x o 4: Respuesta de la Unidad de Transparencia del Municipio de San Luis Potosí	247
A n e x o 5: Dictamen de Impacto Ambiental del Fraccionamiento “Villa María”.....	250
A n e x o 6: Dictamen de Impacto Ambiental del Fraccionamiento “El Milagro”	257
A n e x o 7: Dictamen de Impacto Ambiental del Fraccionamiento “El Cielo Residencial”	266
A n e x o 8: Dictamen de Impacto Ambiental del Fraccionamiento “Torres de San Francisco”	276
A n e x o 9: Respuesta Dirección de Ecología.....	285



Resumen

En el panorama actual de acelerado crecimiento urbano y una atroz crisis ambiental, es necesario preguntarse ¿cómo se distribuyen los impactos ambientales entre los habitantes de las ciudades? La respuesta se encuentra en la Justicia Ambiental Urbana. Ésta, parte del reconocimiento que coexiste la desigual distribución espacial y social, tanto de los impactos medioambientales negativos, como de aquellas implicaciones positivas derivadas de la aplicación de normas y políticas públicas en materia de protección ambiental.

La investigación parte del estudio de caso del desarrollo urbano del Área Metropolitana de San Luis Potosí. En ese análisis, se demuestra que el desarrollo urbano en la zona se ha gestado a partir de la existencia de tres fenómenos: la desigualdad social, la segregación socio espacial y la injusticia ambiental provocando que, en ese territorio, los grupos sociales más desfavorecidos sufran una carga desproporcionada y desigual de los efectos de la degradación ambiental -originada por la existencia de decenas de ladrilleras irregulares y tiraderos clandestinos-, debido a la autorización de fraccionamientos en sitios que presentan altos niveles de contaminación directa. Esa situación les ha obligado a vivir en una zona de sacrificio ambiental, en la que sus derechos, especialmente al ambiente sano, a la vivienda digna y a la salud, son constantemente violentados.

La investigación plantea como posibles soluciones a ese contexto de violación sistémica a diversos derechos, la necesidad de que los operadores jurídicos incorporen los criterios que emanan del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como las acciones que el sistema jurídico mexicano prevé para la reivindicación del derecho a un medio ambiente sano y para el cumplimiento de las obligaciones de planeación urbana

Palabras clave: discriminación ambiental, desarrollo urbano, justicia ambiental urbana.



Abstract

In the current scenario of accelerated urban growth and an atrocious environmental crisis, it is necessary to ask how the negative environmental impacts are distributed among city dwellers. The answer lies in Urban Environmental Justice. This is based on the recognition that there is an unequal spatial and social distribution of negative environmental impacts, as well as of the positive implications derived from the application of norms and public policies on environmental protection.

The case study of urban development in the San Luis Potosi Metropolitan Area shows that urban development in the area is based on the existence of three phenomena: social inequality, socio-spatial segregation and environmental injustice, causing the most disadvantaged social groups in this territory to suffer a disproportionate and unequal burden of the effects of environmental degradation -originated by the existence of dozens of irregular brick kilns and clandestine dumps-, due to the authorization of subdivisions in sites with high levels of direct contamination. This situation has forced them to live in a zone of environmental sacrifice, where their rights, especially to a healthy environment and decent housing, are constantly violated.

The research proposes as possible solutions to this context of systemic violation of various rights, the need for legal operators to incorporate the criteria that emanate from International Human Rights Law, as well as the actions that the Mexican legal system provides for the vindication of the right to a healthy environment.

Keywords: environmental discrimination, urban development, urban environmental justice.



Lista de abreviaturas

AMSLP	Área Metropolitana de San Luis Potosí
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
NAU	Nueva Agenda Urbana
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
JAU	Justicia Ambiental Urbana
ONU	Organización de Naciones Unidas
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
DESCA	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
SJM	Sistema Jurídico Mexicano
SEGAM	Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental del Estado de San Luis Potosí
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
OT	Ordenamiento Territorial
AAE	Ámbitos de Atención Estratégica
ZAE	Zonas de Atención Estratégica
ANP	Área Natural Protegida



INTRODUCCIÓN

En México y en el mundo no ha dejado de crecer la población de las metrópolis. Algunas alcanzando grandes dimensiones, lo que ha generado enormes desafíos para la ordenación de las ciudades y para la dotación de servicios públicos, especialmente para aquellas mayorías que se encuentran en situación de pobreza y marginación. A la par de ese acelerado crecimiento urbano, la humanidad está inmersa en una crisis ambiental sin precedentes que, en los entornos urbanos, se expresa de manera desigual. Por un lado, existen las zonas urbanas “privilegiadas” con accesos a bienes ambientales y urbanos. Por otro, existen zonas de pobreza, de carencia de servicios e infraestructura. Espacios en los que la población que los habita, además de enfrentarse a la carencia de múltiples servicios básicos, se enfrenta a riesgos ambientales que violentan no sólo su derecho a un medio ambiente sano, sino que, además, vulnera muchos otros, especialmente económicos, sociales y culturales.

Las urbes marginadas, aparte de enfrentarse al desempleo, a la desprotección social, a la deficiencia de los servicios públicos y a la precarización del trabajo, se encuentran expuestas a contaminación directa. Los habitantes de esos territorios afrontan los riesgos constantes de las sustancias peligrosas, la falta de saneamiento básico, las viviendas poco seguras y la proximidad de basureros. Además, son generalmente estos grupos los que tienen menor acceso al aire puro, al agua potable, a la seguridad económica y a las áreas verdes. En general, tienen un menor acceso a los espacios y servicios públicos. Así, y a partir del reconocimiento que coexiste la desigual distribución espacial y social, tanto de los impactos medioambientales negativos, como de aquellas implicaciones positivas derivadas de la aplicación de normas y política pública en materia de protección ambiental, nace la justicia ambiental urbana (JAU).

El objetivo general de esta investigación consiste en determinar cómo la JAU (JAU) puede ser utilizada en el Sistema Jurídico Mexicano (SJM) como un principio de la planeación urbana para disminuir la segregación socio espacial y las zonas de sacrificio



ambiental, a la par de una estrategia reivindicatoria del derecho humano a un medio ambiente sano a partir del análisis de caso del desarrollo urbano de la Zona Norte del Área Metropolitana de San Luis Potosí (AMSLP).

En sintonía con el objetivo, la hipótesis de este trabajo consiste en demostrar cómo la JAU puede ser utilizada como una herramienta que, debido a las obligaciones internacionales y a la normativa interna, permita la reivindicación del derecho humano a un medio ambiente sano a las personas que habitan territorios con presencia de contaminantes y que, debido a una deficiente planeación urbana, se han convertido en zonas de sacrificio ambiental.

Para alcanzar el objetivo general y comprobar la hipótesis se opta por un diseño de investigación mixto. Las técnicas utilizadas en las fuentes documentales son la hermenéutica jurídica y el análisis documental. Las técnicas a utilizar en las fuentes de campo consisten en observación directa de la zona de estudio. Los métodos utilizados: analítico, inductivo y sistemático

El diseño metodológico se realiza en tres pasos: revisión epistemológica, análisis hermenéutico y estudio de caso. El primero, es la revisión crítica de la teoría contemporánea de justicia ambiental y JAU. Se establecieron criterios generales para identificar el material relevante, es decir, lo primero será determinar los límites de este trabajo de investigación, también llamado "universo del discurso" por Martínez (2010). Una vez delimitado el trabajo se procede, mediante la revisión bibliográfica, a seleccionar todo el material relevante a partir de criterios de amplitud, actualidad, relevancia, pertinencia y saturación para, finalmente, realizar un análisis crítico de la literatura para la creación de una perspectiva teórica.

La hermenéutica Jurídica permite el análisis de la normativa existente –a nivel internacional, nacional y local- del derecho humano a un medio ambiente sano y brevemente de la vivienda digna, aunado a las obligaciones del Estado en la planeación



urbana. Este paso no se limita a describir el derecho positivo. En lo que consiste es en postular una interpretación determinada del contenido de éste. Esta tarea ha sido denominada por Courtis (2006: 114) como *lege lata*, la que "se caracteriza por identificar problemas interpretativos en el derecho positivo vigente y propone señalar soluciones adecuadas que se pretenden racionalmente derivables de ese derecho". Auxiliarnos de una interpretación correctora de las normas jurídicas, mediante una técnica de argumento sistemático, es decir, entendiendo que una disposición normativa no debe interpretarse aisladamente, sino en relación con otras disposiciones. Dentro de esta técnica se opta por el razonamiento *a coherencia* el que establece que toda norma jurídica debe interpretarse de modo que resulte coherente con otras normas jurídicas del sistema.

El estudio de caso versa sobre la zona Norte del AMSLP. Se eligió este territorio debido a que, en él, se ha segregado a las personas de recursos económicos medio-bajos, otorgando dictámenes de factibilidad para la creación de viviendas de interés social en sitios donde coexisten decenas de ladrilleras irregulares y de tiraderos clandestinos. La existencia de esas fuentes de contaminación ha generado que la zona norte del AMSLP se construya desde la desigualdad socio-ecológica y el sufrimiento ambiental (Castillo, 2009). Como técnicas de recopilación de datos en campo se utilizan la observación directa con bitácora o cuaderno de campo y la documentación fotográfica.

En el primer capítulo se revisan diversas teorías de la justicia, su contexto y su relación con la cuestión ambiental a fin de tomarlos como antecedentes en el proceso de acercamiento a una primera noción de justicia ambiental que ha incluido elementos no sólo de justicia distributiva, sino también de justicia correctiva, procesal y social. Posterior, se realiza un análisis crítico de la teoría contemporánea sobre justicia ambiental con el fin de conocer la progresiva evolución del concepto, partiendo de su origen activista centrado en las luchas que iniciaron los grupos de afrodescendientes en contra del racismo ambiental existente en Estados Unidos de Norteamérica y cómo ello ha sido conceptualizado dentro de las corrientes ambientalistas como ecologismo de los pobres. Al final, se analiza los alcances de la justicia ambiental actual: re pensar la naturaleza como un bien común de



tutela colectiva.

El segundo capítulo se centra en analizar la JAU a partir de contextualizar el acelerado crecimiento urbano que se ha producido en las últimas décadas en el marco de la crisis ambiental existente. Así, se cuestiona cómo se satisfacen, por un lado, el aumento en la demanda de servicios tanto ambientales como urbanos y, por otro, cómo se reparten los niveles de contaminación y exposición al interior de las ciudades. A este respecto, se analiza, brevemente, la relación de interdependencia e indivisibilidad entre vivienda y ambiente que ha sido reconocida a partir de la Observación General No.4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas (CDESC), y de la Opinión Consultiva 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). Relación que genera obligaciones internacionales que, a la luz de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, son ineludibles. A partir de lo anterior en este mismo capítulo se analiza cómo el crecimiento y desarrollo urbanos han creado, a partir de procesos de fragmentación y segregación residencial enmarcadas bajo un modelo de desarrollo económico, zonas de sacrificio ambiental que provocan una situación de riesgo y vulnerabilidad socio ambiental a quienes ahí habitan.

El tercer capítulo es el estudio de caso. Primero, se analiza cómo el crecimiento urbano de San Luis Potosí ha provocado que la ciudad se constituya como un espacio fragmentado. Posterior, se narran las condiciones ambientales y sociales de la zona norte del AMSLP: se describe la existencia de múltiples ladrilleras irregulares, basadas en la quema de desechos, y tiraderos clandestinos que tienen repercusiones graves en la salud humana. Se describe, pese a estas condiciones adversas, cómo se ha establecido en el Plan de Desarrollo Urbano un uso de suelo habitacional de alta densidad y, por tanto, se ha permitido la autorización de fraccionamientos en esa zona. Para comprobarlo, se solicitan mediante la plataforma Nacional de Transparencia las autorizaciones de impacto ambiental de 5 fraccionamientos ubicados en ese territorio. Al cierre del capítulo se indican las razones de la necesidad de un urbanismo alternativo y basado en las personas, tal y como se ha establecido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en la Nueva Agenda



Urbana (NAU).

El cuarto y último capítulo versa sobre la exigibilidad, principalmente jurídica, de la JAU. Este capítulo construye el andamiaje por el que es posible transitar para la justiciabilidad de aquella. De inicio, y atendiendo a procesos de exigibilidad social y política, se analiza la necesidad de crear políticas públicas con enfoque de derechos humanos en la zona de estudio. Posterior, y ya en la exigibilidad jurídica, primero se analizan las vías por las que es posible reivindicarlas ante el sistema universal (ONU) y Regional (SIDH). Segundo, a partir del reconocimiento de la calidad de víctimas a los habitantes de la zona ladrillera y, tercero, atendiendo a la justiciabilidad del derecho humano a un medio ambiente sano en el ordenamiento jurídico mexicano. En este último punto se analizan los diversos mecanismos existentes que, en México, se han creado para acceder a la justicia ambiental y se infiere cuál de ellas es la mejor vía para tutelar la JAU. Ello, a partir de reconocer que, si bien la remediación de los problemas ambientales en la zona son prioridad, debe atenderse, antes de iniciar procesos jurídicos contra las familias ladrilleras, a diseñar un programa de atención a esas familias y a destacarse la responsabilidad gubernamental de la autoridad al permitir el crecimiento urbano en ese territorio, pese a los graves problemas ambientales que ahí convergen. A manera de cierre, se analizan dos referentes internacionales: la orden ejecutiva 12898 de Estados Unidos de Norteamérica y el delito de prevaricación urbanística en España. Ello con el fin de que, si bien se reconoce la importancia de no importar figuras de ordenamientos extranjeros, es significativo conocer y aprender de otras experiencias que son útiles, en época de crisis como en la que vivimos, para incorporar a la JAU en nuestro sistema.

A través del capitulado descrito es que se logra el principal aporte de esta investigación: exponer cómo la pobreza va de la mano con la “injusticia ambiental”, así como también con otras formas de racismo y cómo a partir de ello, existen diversas vías que pueden reivindicar el derecho a un medio ambiente sano y poner fin a esa injusticia ambiental. Sobre ésta injusticia, se reconoce que la acción e inacción gubernamental en relación a la distribución de bienes ambientales y males derivados de la presencia de



instalaciones peligrosas, así como una lectura de la neutralidad de la regulación estatal ante las inequidades sociales y de exposición a esos peligros, sugiere, por ahora, que la autoridad pública ha reproducido la tendencia a asignar más costos a los grupos sociales más desfavorecidos y que la JAU, como noción y como principio de acción debe analizarse. En consecuencia, ha sido necesario por su trascendencia no sólo jurídica, sino también social, realizar investigaciones que desentrañen la esencia de la relación entre justicia ambiental y planeación urbana y que permitan, a través de un análisis jurídico, establecer las vías existentes para la reivindicación de la JAU. Por ello, el crecimiento y desarrollo urbano en México debe ser objeto de análisis, desde la luz del derecho ambiental, debido a los problemas de exclusión generados a partir de la segregación socio-espacial y la crisis ecológica.



Capítulo uno. La justicia ambiental como discurso jurídico emergente

1.1 Introducción

Vivimos en una época marcada por una crisis ambiental sin precedentes.¹ Los costos de esta crisis, traducidos en el acceso efectivo a bienes y en el soporte de los riesgos ambientales, han evidenciado que no todos los miembros de la sociedad parten de una situación de igualdad ante los problemas medioambientales. Así, los efectos de esta crisis global han sido diferenciados entre las comunidades de acuerdo a su raza, etnia o nivel socioeconómico

El propósito de este capítulo es analizar el surgimiento de la justicia ambiental como una lucha que pretenden reivindicar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano. Para ello, como punto de partida se revisarán diversas teorías de la justicia, su contexto y su relación con la cuestión ambiental, a fin de tomarlos como antecedentes en el proceso de acercamiento a una primera noción de justicia ambiental que ha incluido elementos no sólo de justicia distributiva, sino también de justicia correctiva, procesal y social.

Posterior, se realizará un análisis crítico de la teoría contemporánea sobre justicia ambiental. Ello permitirá conocer la evolución progresiva del concepto, partiendo de su origen activista que en sus inicios se centró sólo en el elemento distributivo protagonizado por las luchas que iniciaron los grupos minoritarios en Estados Unidos de Norteamérica al oponerse al racismo ambiental existente. A continuación, se describirá el activismo que dio origen a los principios de justicia ambiental que lograron ampliar su fundamento, no sólo a una visión antropocéntrica, sino también biocéntrica.

¹ Caracterizada por problemáticas como el calentamiento global, la contaminación, la extinción de especies y la pérdida de biodiversidad, la sobreexplotación de recursos naturales, la escasez de agua, la deforestación, el uso excesivo de fertilizantes químicos y la erosión del suelo. Además de la crisis ecológica.



Enseguida, se analizará la tercera corriente del ambientalismo: el ecologismo de los pobres, como una forma de justicia ambiental global que intenta explicar la huella ecológica que los países del norte han producido en el sur para, finalmente, analizar los alcances de la justicia ambiental actual, es decir, re entender a la naturaleza como un bien común de tutela colectiva y que, por tanto, exige una nueva forma de justiciabilidad.

1.2 Teorías de la justicia y justicia ambiental

La preocupación por la justicia ha estado presente desde el inicio de la Humanidad. Interrogarnos acerca de si una sociedad es justa es preguntar por cómo se distribuyen los ingresos y patrimonios, deberes y derechos, poderes y oportunidades, oficios y honores. Una sociedad es justa cuando distribuye esos bienes como es debido, pero ¿cómo saberlo? Según la filosofía política y siguiendo a Sandel (2011), existen tres formas de abordar esa distribución: según la virtud, según el bienestar y según la libertad.² Cada uno de estos ideales sugiere, entonces, una forma diferente de concebirla.

Para los filósofos de la antigüedad, la justicia era una virtud ligada a la moral. Ya Platón establecía que la máxima que traduce a la justicia como el dar a cada quien lo suyo y el consecuente disfrutar cada quien de lo que le corresponde, llevaría a la felicidad. Para Aristóteles, la justicia es una virtud que debe estar regulada por la recta razón para reflexionar sobre lo que es bueno, sobre todo aquello que haga el bien. Es decir, las personas que persiguen la justicia deben buscar que sus actos sean justos, pero no para sí mismos, sino para el bien común. De esta manera, en el pensamiento aristotélico la justicia es la mayor de las virtudes pues beneficia a la *polis*. Es, por tanto, la virtud del buen ciudadano.³ (Garcés & Zuluaga, 2014; Sandel, 2011).

² Podría afirmarse que las teorías antiguas de la justicia parten de la virtud, mientras que las modernas parten de la libertad.

³ Para Aristóteles, la política tiene como fin aprender a llevar una vida buena. Debe posibilitar a las personas para desarrollar sus capacidades y virtudes distintivamente humanas. En consecuencia, el propósito de una



Así, la justicia entendiéndola como una virtud, determina que aquella consiste en dar a las personas lo que moralmente se merecen: asignar bienes para premiar y promover la virtud. Es decir, se liga a la justicia a la vida buena. Actualmente, dentro de las teorías que asocian a la justicia con la virtud se ubican los conservadores culturales y la derecha religiosa. En las sociedades liberales, asimilar la justicia a la virtud de una vida buena ha resultado un problema pues se considera que la pretensión de legislar sobre la moralidad, podría provocar caer en la intolerancia y la coacción (Sandel, 2011).

Ahora bien, la justicia como idea de maximizar el bienestar – que en la crisis social actual habría que preguntarse ¿el bienestar de quiénes? - es especialmente relevante en una sociedad de mercado como la nuestra. El debate político actual se ha centrado en cómo aumentar la prosperidad. Ello se ha traducido en mejorar nuestro nivel de vida y estimular el crecimiento económico. La prosperidad, así entendida, contribuye a nuestro bienestar - aunque esa lógica traducida en materia ambiental ha sido representada por la sobre explotación de los recursos naturales, en miras de alcanzar esa prosperidad y progreso-. En este sentido una de las teorías más importantes es el utilitarismo.

El utilitarismo, fue fundado por el reformista legal inglés Jeremy Bentham, el principio mayor de la moral consiste en maximizar la felicidad, aplicable tanto para los ciudadanos como para el Estado. Por ejemplo, cuando se decide qué leyes o políticas deben instaurarse, el Estado debe hacer aquello que maximice la utilidad de la comunidad en su conjunto (Gargarella, 1999). En consecuencia, los utilitaristas dicen que para definir la justicia y determinar qué debe hacerse en concordancia, hay que preguntarse qué maximizará el bienestar o la felicidad colectiva de la sociedad en su conjunto.

El utilitarismo, no puede ser la teoría sobre la cual se fundamente la justicia ambiental. Ello debido a que este podría considerarse una herramienta que permita

polis es la vida buena: las instituciones de la vida social son un medio para ese fin y el propósito primario de la ley es cultivar los hábitos que llevan a un carácter bueno. La Política, bajo la lógica aristotélica permite el desenvolvimiento de las capacidades humanas, desafortunadamente, esas capacidades sólo fueron permitidas para ciertos grupos. Para Aristóteles, la justicia, dar a las personas lo que se merecen, discrimina según el mérito, según la excelencia que resulte pertinente (Sandel, 2011)



violentar los derechos humanos. Es decir, el utilitarismo, en su afán de maximizar la felicidad, considera las preferencias de la mayoría versus las minorías. Los derechos no se fundamentan en la utilidad. Las personas no deben ser utilizadas como medio para el bienestar colectivo. Además, no podríamos decir que la moral y la justicia se basen en consideraciones meramente empíricas (intereses, deseos, necesidades). De ahí que el fundamento de la justicia ambiental no puede ser el utilitarismo, ni siquiera el utilitarismo medido de Mill.⁴ Las personas poseen derechos por sí mismos.

Al afirmar lo anterior, sería válido aseverar que podríamos partir de un fundamento liberal conservador, aquel que comulga con el “dejar hacer, dejar pasar” fisiócrata. Los seres humanos somos dueños de nosotros mismos,⁵ por tanto, podemos regirnos por nuestros propios acuerdos y sólo invocar el Estado mínimo⁶ de Nozick (1988), pero ello, podría llevarnos al radicalismo de un mercado sin restricciones –que podría provocar una crisis ambiental más severa-, un Estado mínimo que prescindiera de la mayor parte de las políticas que luchan contra la desigualdad y promueven el bien común.

Con la creación del Estado moderno, de nuevas formas de producción y la transición de sistemas económicos, fue necesaria una nueva conceptualización de la justicia, ahora relacionándola con los fines del Estado: surgen las teorías liberales de justicia. En el contractualismo se da paso a la visión liberal de la justicia al establecer que la sociedad sólo está sometida a las leyes que son expresión de su propia voluntad. Siguiendo esta lógica, las leyes por ser expresión de la voluntad general, nunca serán injustas. Además, habrá que recordar que, en esa época, la idea de la justicia se desarrolló alrededor de dos luchas 1) las luchas burguesas contra los abusos de la aristocracia feudal y 2) las

⁴ Mill acoge el principio de mayor felicidad, pero se separa de Bentham en que otorga superioridad a los placeres intelectuales y morales sobre los placeres físicos. Además, plantea una concepción sobre la libertad con base en el principio del daño o del perjuicio, el individuo tiene libertad de acción mientras no perjudique a su prójimo, y el gobierno solo debe intervenir en tanto se trate de proteger a la sociedad (Belmonte, 2012).

⁵ Ni siquiera Locke, el gran teórico de los derechos de propiedad y del gobierno limitado, proclamaba el derecho ilimitado a ser dueño de uno mismo (Sandel, 2011)

⁶ Nozick (1988) determina que un Estado mínimo se limita a las funciones de protección contra la violencia, el robo y el fraude, de garantizar que se cumplan los contratos. Cualquier Estado que tenga otras funciones violaría el derecho que todas las personas tienen de formarse ciertos planes de vida y de conseguir los medios necesarios para alcanzar esos fines.



luchas del movimiento obrero en contra de los excesos de la clase burguesa. Como consecuencia, la distribución equitativa de los bienes se convirtió en icono de la justicia (Bellmont, 2012)

Los filósofos políticos modernos -desde Kant hasta Rawls- sostienen que los principios de justicia en los que se definen nuestros derechos no se fundamentan en una concepción particular de la virtud, es decir, no determinan cuál debe ser la forma de vivir más deseable. Al contrario, una sociedad justa debe respetar la libertad de cada uno de escoger su propia concepción de vida buena. Es decir, la justicia liberal requiere que respetemos los derechos de las personas definidos por el Estado neutral, no que fomentemos lo que para ellas sea un bien.

En este sentido, las teorías modernas de la justicia intentan separar la equidad y los derechos del honor, la virtud y el merecimiento moral. Buscan principios de justicia que sean neutrales y que permitan a las personas elegir y perseguir sus propios fines⁷ (Sandel, 2011). De esta manera, las teorías que ligan la justicia a la libertad parten de la premisa del respeto a los derechos individuales (aunque luego se hagan diferencias entre cuáles se consideran más importantes). Dentro de esta escuela caben diversas posturas, incluso opuestas entre sí que podríamos ubicar en dos grandes campos: 1) El campo de *laissez-faire* integrado por los libertarios pro libre mercado, que consideran que la justicia consiste en respetar y validar lo que los adultos eligen libremente 2) el campo de la equidad dentro de los cuales encontramos teóricos –como Rawls y Dworkin- que afirman que la justicia requiere de políticas que remedien las desventajas económicas y sociales existentes y que, de esta manera, se den equitativamente oportunidades de triunfar (Sandel, 2011).

Dentro de las teorías liberales, el fundamento de la justicia ambiental tendría que ser aquellas que parten del eje igualitario. Es necesario un Estado activo que tutele de

⁷ Contrario a Aristóteles que formuló una teoría de la justicia basada en dos principios: 1) la justicia es teleológica 2) la justicia es honorífica. Entender el aspecto teleológico de la justicia, significa que, para determinar la distribución justa de un bien hemos de indagar cuál es el *telos*, es decir el propósito del bien que se pretende distribuir.



manera efectiva todos los derechos y no sólo la existencia de un mercado sin restricciones que no sería libre ni justo. Es decir, la justicia ambiental requiere de políticas públicas que aboguen por terminar las desigualdades no sólo en el soporte de las cargas ambientales, sino también en el acceso a los bienes ambientales y a la participación en la toma de decisiones que puedan afectar a las comunidades.

En este punto, es necesario destacar el pensamiento de uno de los filósofos liberales partidarios de condiciones igualitarias: Kant. Para él, los deberes y derechos se basan en que somos seres racionales, merecedores de dignidad y respeto. Al ser contemporáneo de Bentham –el máximo representante del utilitarismo- criticó que la justicia no consiste en maximizar la felicidad ni en perseguir ningún otro fin: consiste en respetar a las personas como fines en sí mismos (Gargallera, 1999).

Kant pone fuertes cimientos a la dignidad humana⁸ de donde actualmente parten los derechos humanos universales, rechazando el enfoque de considerar a la justicia con maximizar el bienestar (a veces en perjuicio de unos cuantos) y promover la virtud. Es decir, las necesidades y deseos no pueden ser fundamento de la moral y la justicia (contrario a los utilitaristas). Para él, la justicia está ligada a la libertad, pero no a la libertad en términos simples. En el pensar de este filósofo todas las personas son dignas de respeto, no porque seamos nuestros propios dueños (contrario a los libertarios), sino porque somos seres racionales, sintientes y autónomos, capaces de razonar y de actuar y elegir libremente. Así, el valor moral de una acción depende de los motivos que la originan, y no de las consecuencias que produzca. Es decir, se debe hacer algo porque está bien hacerlo –motivo del deber-, no porque sea útil o convincente -motivo de inclinación- (Gargallera, 1999)

Kant, se inclina por una teoría de la justicia basada en un contrato social. Pero no en un contrato social en términos de un contrato original de Locke, sino de un contrato imaginario. Rawls decenas de años después, publicó la Teoría de la Justicia (1971), en

⁸ Habrá que recordar que los escritos de Kant se realizaron en los periodos entre la Revolución Americana y la Revolución Francesa



donde explica cómo funcionaría ese contrato imaginario para alcanzar la justicia. Rawls (2006) propone un acuerdo hipotético en una situación originaria de igualdad. Para ello parte de realizar un experimento mental: una serie de personas, regidas por “el velo de la ignorancia” que les impide conocer su condición de género, raza, religión, situación económica y política, es decir, ignoran quiénes son y cuáles son sus condiciones materiales de vida, tiene que decidir cuáles principios son los que regirán ese contrato.

En la situación imaginaria que Rawls (2006) plantea, afirma que las personas no elegirían el utilitarismo, arguyendo que las personas podrían considera pertenecer a una minoría oprimida, que tenga que sacrificarse en aras de maximizar la utilidad. Tampoco elegirían el puro *laissez-faire*, el principio libertario de que se les dé a los individuos todo el dinero que ellos puedan obtener en una economía de libre mercado y regirse bajo el principio de ser dueños completos de sí mismos.

Por lo anterior, Rawls (2006) considera que, de dicha situación hipotética, se obtendrían dos principios de justicia. El primer principio los llama bienes primarios y se refieren a las libertades básicas⁹ con la que deberán contar todos los ciudadanos y que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás. El segundo principio se refiere a la igualdad social y económica, denominado “principio de la diferencia” Ello no significaría una distribución idéntica para todos, permitiría las desigualdades sociales y económicas que sirvan para mejorar la situación de los miembros menos prósperos de la sociedad (Gargarella, 1999; Sandel, 2011). Es decir, el principio de la diferencia corrige la distribución desigual de aptitudes y dones, sin lastrar a quienes los poseen, es una especie de discriminación positiva. En palabras de Rawls (2006: 104)

Nadie merece una mayor capacidad natural ni tampoco un lugar inicial más favorable en la sociedad. Sin embargo, esto no es razón, por

⁹ Las libertades básicas son la libertad política (el derecho a votar y a ser elegible para ocupar puestos públicos) y la libertad de expresión y de reunión; la libertad de conciencia y de pensamiento; la libertad de la persona que incluye la libertad frente a la opresión psicológica, la agresión física y el desmembramiento (integridad de la persona); el derecho a la propiedad personal y la libertad respecto al arresto y detención arbitrarios, tal y como está definida por el concepto de estado de derecho (Rawls, 2006: 68)



supuesto, para eliminar estas distinciones. Hay otra manera de hacerles frente. Más bien, lo que es posible es configurar la estructura básica de modo tal que estas contingencias funcionen en favor de los menos afortunados.

Rawls (2006) sostiene, y en este punto es clave para la justicia ambiental, que la justicia distributiva no consiste en premiar la virtud o el merecimiento moral. Al contrario, la justicia distributiva consiste en que se satisfagan las expectativas legítimas que se producen, en este caso, los derechos. Es decir, una vez que los principios de justicia han establecidos los términos de la cooperación social, se tendrá el derecho a percibir los beneficios que se obtengan conforme a las reglas. Así, la justicia ambiental, en su aspecto distributivo –soportar las cargas ambientales y el acceso a bienes ambientales- se convierte en una pretensión legítima de todas las personas, no haciendo eco de discriminación en perjuicio de las minorías.

En síntesis, el igualitarismo planteado por Rawls (2006) infiere que: 1) las instituciones de una sociedad son justas cuando permiten que las personas elijan autónomamente su forma de vida, y no de lo que azarosamente les tocó vivir 2) para lograr el objetivo anterior, las instituciones deben igualar a los individuos en sus circunstancias, es decir, dotar a cada uno de los mismos bienes primarios. Y 3) esta igualdad no es absoluta y estricta.

Las objeciones sobre el carácter insuficientemente igualitario de Rawls nacen, principalmente de Dworkin (2012) y Sen (2018). Dworkin (2012) determina que una concepción liberal igualitaria debe partir de: 1) la distinción entre la personalidad y las circunstancias de cada persona, lo que interesa es igualar las circunstancias, pero permitiendo que los individuos se hagan responsables de sus acciones, 2) la existencia de un parámetro objetivo en la evaluación de la justicia. Se deberá evaluar los recursos que poseen (y las razones del porqué no los poseen, si es el caso) y no el grado de satisfacción que puedan obtener de los mismos, 3) la justicia es una cuestión de recursos iguales y 4) el



Estado debe ser neutral en materia ética (lo correcto por encima de lo bueno)

De lo anterior, pareciera que las teorías de Rawls y Dworkin son bastante semejantes, sin embargo, ambas varían en su alcance. Para Dworkin la teoría Rawlsiana es demasiado insensible a las dotaciones y no lo suficientemente sensible a las ambiciones. Gargarella (1999: 73) lo ejemplifica de la siguiente forma:

Imaginemos que tenemos frente a nosotros a dos personas, dotadas ambas de iguales talentos y recursos materiales. Supongamos que una de tales personas trabaja muy duramente, y así logra incrementar su dotación inicial, mientras que la otra prefiere trabajar muchos menos que la primera, y usar todos sus ahorros en actividades de consumo. Como resultado de la teoría de la justicia Rawlsiana, si la segunda persona no termina siendo beneficiada por las desigualdades creadas a partir del mayor trabajo de la primera, luego, el gobierno debe imponerle un impuesto y transferirle, a la segunda, parte de las ganancias que aquella creó.

En este sentido y siguiendo a Sandel (2011) ¿Qué tan válida es una teoría de la justicia que determina que no nos merecemos moralmente las recompensas de nuestro esfuerzo? Además, en este punto, es menester preguntarnos ¿Puede concebirse a la justicia derivada de un acuerdo que nunca ocurrió? Además, habrá que recordar que la fuerza moral de los contratos nace de dos ideales diferentes: la autonomía y la reciprocidad. Sin embargo, la mayoría ellos quedan lejos de esos ideales. Por tanto, su mera existencia no garantiza por sí mismo la equidad, en consecuencia, los contratos no son herramientas morales autosuficientes

La teoría de Dworkin (2012) determina que, en una concepción igualitaria de la justicia, las personas deben tener las mismas posibilidades de comenzar sus vidas con iguales recursos materiales y deben tener una igual posibilidad de asegurarse contra futuras desventajas. En este sentido, su propuesta consiste en crear una subasta hipotética en la que



cada participante posee el mismo poder adquisitivo. En la subasta, la sociedad ofrece todos sus recursos¹⁰ impersonales a disposición del público, quienes comienzan a ofertar por los recursos que prefieren. La subasta concluye con “el test de la envidia” es decir, cuando cada participante posee los recursos que eligió y no prefiere los de algún otro participante. Una vez terminada la subasta, se designa a cada participante una porción adicional e igual de medios para la adquisición de más bienes, con el fin de que puedan alcanzar dos objetivos principales: su plan de vida y contratar seguros frente a futuras desventajas que nacen principalmente de las diversas capacidades con las que cada persona nace.

Mediante la subasta hipotética y la contratación de seguros, la teoría de Dworkin (2012) pretende subsanar las deficiencias de Rawls (2006). Su propuesta permitiría corregir los efectos de la mala fortuna sobre la vida de cada uno, además de que no resultarían eliminados los riesgos que son resultado de las opciones tomadas por cada persona. Esta subasta hipotética, al igual que el contrato de Rawls (2006), no es trasladable a la realidad, sin embargo, puede orientar una política igualitaria. Es decir, la propuesta de Dworkin (2012) ofrece una plausible solución intermedia entre ignorar las dotaciones naturales desiguales y tratar de igualar a las personas en sus circunstancias (Gargarella, 1999).

Otra crítica a la teoría de Rawls (2006) nace de Sen (2018). El autor incorpora una nueva visión a la teoría de Rawls, al determinar que es más importante ver la forma cómo se vive la vida en el ámbito de la persona misma, de acuerdo con su razón, su libertad, sus valores y sus capacidades, que seguir buscando construcciones perfectas de la justicia. En ese sentido, para Sen (2018), una propuesta igualitaria no debería centrarse en la igualdad de bienes primarios (pero tampoco en la igualdad de recursos como propone Dworkin) debido a dos problemas. El primero es que Rawls (2006) homogeniza a las personas receptoras de los bienes primarios, desconociendo que aquellas tienen necesidades distintas por su edad, su estado de salud, las condiciones climáticas, el lugar geográfico, su temperamento. Estas diferencias deben ser tomadas en cuenta para estudiar los esquemas de distribución, sobre todo en los países pobres y, segundo que “los bienes primarios sólo poseen un valor

¹⁰ Existen recursos personales (salud, habilidades) e impersonales (propiedades)



instrumental contingente; considerarlos como fines sería tratarlos como fetiches, como si tuvieran un valor intrínseco” (Dieterlen, 2014: 43).

De esta manera, la igualdad buscada debe darse en la capacidad de cada individuo para alcanzar esos recursos o bienes. El problema de cómo alcanzarlos dependerá del contexto propio de cada individuo (su salud, trabajo, vivir en contextos climáticos diferentes). En razón de esas cuestiones básicas, idénticos bienes pueden significar cosas distintas para diferentes personas (Colmenarejo, 2016). Los bienes primarios y los recursos son importantes como medios, pero el problema de concentrarnos en estos instrumentos es olvidarnos de las distintas capacidades de los individuos para transformarlos en funcionamientos. De ahí nace el enfoque de las capacidades¹¹ (Murillo & Hernández, 2011)

El enfoque de las capacidades determina que una teoría igualitaria debe centrar su atención en las capacidades básicas de las personas (Sen, 2018). Se debe prestar especial atención a las diferentes formas en las que los individuos pueden desempeñarse. Es decir, la capacidad de una persona se refiere a los distintos desempeños –desde auto-respeto hasta la integración en la sociedad- que alguien es capaz de alcanzar (Sen, 2009; Gargarella, 1999). Así, los distintos individuos, en distintas sociedades, alcanzan diferentes niveles de desarrollo de estas capacidades y, por tanto, valoran también de manera diferente aquellos bienes o recursos.

Así, Sen (1999) determina que ser igualitarios significa considerar a la persona dentro de la organización social desde dos panoramas diferentes: 1) los objetivos alcanzados 2) la libertad para llegar a alcanzarlos. Y aquí es donde se da la distinción entre cómo es que se llega a alcanzar determinados objetivos, individuales o sociales (acceso a un medio ambiente sano, por ejemplo), y mediante qué oportunidades concretas que puedan presentarse (y que permiten hacer uso de la libertad) es posible alcanzar dichos objetivos

¹¹ De acuerdo con Murillo & Hernández (2011) La visión del enfoque de las Capacidades es enriquecida con los aportes de Martha Nussbaum que realiza una crítica al Contractualismo, situado en la base de los planteamientos de Rawls. Aborda esa crítica a partir de tres elementos que éste deja de lado (lo que ella llama los tres problemas no resueltos de la justicia): la justicia hacia las personas con discapacidad, a las relaciones internacionales, y al tratamiento de los animales no humanos.



(las condiciones materiales de existencia). Sen (1999) advierte que la mayoría de los autores igualitarios han puesto el centro de la atención en los objetivos alcanzados (Rawls bienes primarios y Dworkin recursos) dejando de lado el tema de la libertad de alcanzarlos sólo como una cuestión instrumental.

Por lo anterior, en este trabajo de investigación se considera que la teoría de Sen (2018), es la que mejor puede resolver los retos que la justicia ambiental en lo general, y la JAU en lo particular, plantean. Después de la afirmación anterior, vale la pena hacer una aclaración ¿Por qué las teorías liberales de la justicia, no pueden ser el fundamento para la justicia ambiental?¹² De acuerdo con Bellmont (2012) y Schlosberg (2011) la principal limitación de la teoría liberal se centra en tres cuestiones: 1) una visión instrumental de la naturaleza¹³, 2) resumir a la justicia a su aspecto distributivo 3) la invisibilización de la comunidad¹⁴.

Al centrarse la mayor parte de la teoría liberal contemporánea sobre la justicia en la distribución: quién consigue qué, por qué y cómo y sólo prestar atención a los individuos, pese a que la mayoría del activismo reclama justicia tanto para los individuos como para las comunidades, resulta insuficiente a los fines y a las necesidades ambientales actuales. Por tanto, en esta investigación se parte de la premisa de que, un Estado justo, que persiga eliminar las distintas formas de desigualdad, no debe limitarse de manera exclusiva a los aspectos distributivos. Es decir, si se reconoce que el problema de la igualdad, vinculado a la justicia, no puede reducirse a la distribución de bienes materiales. Por ende, para poder alcanzar sociedades más igualitarias es necesario ejecutar políticas de la diferencia

¹² Se centra la pregunta exclusivamente en estas teorías debido a que en los párrafos que anteceden ya se afirmó que el utilitarismo no puede ser el fundamento del cual nace la justicia ambiental. En el mismo sentido, las teorías que ligán a la justicia a la virtud no pueden servir como fundamento, debido a la problemática que legislar sobre ello supondría.

¹³ El concepto de ambiente ha sido asociado a un componente ecológico de la vida humana. Ignorando que aquel constituye no sólo el aspecto ecológico, sino, además, las interacciones entre naturaleza y sociedad. En consecuencia, dentro de la teoría liberal constituye un objeto, que es en sí mismo un medio para la satisfacción de necesidades humanas individuales. Bajo esta lógica, la naturaleza es un bien y el ser humano tiene el derecho a dominarlo y a apropiarse de él (Bellmont, 2012).

¹⁴ La justicia ambiental pretende incorporar valores que van más allá del individualismo que permitan la inserción de los intereses colectivos. Este punto se desarrollará en el apartado 1.6 de este trabajo.



(Gutiérrez, *et.al.*, 2009) para, como se ha afirmado, eliminar aquellas barreras que impiden el ejercicio y goce de los derechos humanos en condiciones de igualdad real.

Además, si bien es cierto la justicia ambiental hace referencia a la equidad, o a la desigual distribución de los perjuicios o cargas ambientales en las comunidades pobres o minoritarias, también lo es que debe basarse en una interpretación mucho más amplia de la justicia (Kuehn, 2000; Schlosberg, 2011). Y es precisamente la teoría del enfoque de las capacidades la que nos permite entenderlo. La justicia ambiental no debe sólo considerar el aspecto distributivo sino también el reconocimiento y la participación tanto de los individuos como de las comunidades (Schlosberg, 2011). En este sentido, el uso del enfoque de las capacidades considera a esos elementos como necesidades o derechos básicos. Dentro de la teoría de Sen (2010), la participación y el reconocimiento son capacidades esenciales. Las capacidades están estrechamente ligadas y la promoción de todas es indispensable para alcanzar la justicia¹⁵.

1.3 Conceptos, taxonomía y dimensiones de la justicia ambiental

La justicia ambiental surge en Estados Unidos de Norteamérica y se incorpora al debate ambiental a principios de la década de los ochentas como consecuencia de los movimientos de base que se oponían a la desigual y racialmente discriminatoria distribución espacial de los residuos peligrosos y las industrias contaminantes (Ramírez, Galindo y Contreras, 2015; Arriaga y Pardo, 2011; Moreno, 2010; Ortega, 2002; Pezzullo y Sandler, 2007). Es decir, la justicia ambiental se origina en la lucha de distintos movimientos sociales que pretenden reivindicar sus derechos y legitiman los actos de justicia ambiental para mejorar las condiciones de su entorno. Por tanto, más que a la versión positiva del concepto en sí, sus raíces se vinculan a situaciones caracterizadas claramente por la injusticia ambiental –o racismo ambiental-, cuya manifestación empírica resultaba más sencilla de evidenciar

¹⁵ Por ejemplo, la falta de reconocimiento debido al racismo o al clasismo provoca trabas estructurales para la participación política.



(Moreno, 2010).

Nace, además, como una respuesta frente al fracaso del movimiento ambientalista dominante que, partiendo de una posición ideológica¹⁶ que separa a los seres humanos del mundo natural, no incluyó la justicia social y económica en sus preocupaciones. Para las grandes organizaciones ecologistas americanas, como el Sierra Club de California o el *Environmental Defense Found*, problemáticas como instalaciones de residuos tóxicos o de basureros municipales que enfrentaban los barrios pobres de las ciudades, no eran una lucha ambiental en sí misma, sino una cuestión de salud pública¹⁷ (Di Chiro, 1999). Esa afirmación es contraria al discurso que reivindican quienes inician la lucha por la justicia ambiental¹⁸, debido a que parten del reconocimiento de la naturaleza indisoluble entre diversas luchas comunitarias: ambientales, de salud y de justicia social¹⁹. Como resultado de esa articulación, se incluyeron dentro de las preocupaciones ambientales las condiciones inadecuadas de saneamiento básico, de contaminación química de los lugares de habitación y trabajo, así como la descarga indebida de desechos tóxicos y peligrosos (Gutiérrez, 2014).

Ahora bien, se han utilizado diversos términos para referirse a las disparidades raciales y socioeconómicas en la distribución de los peligros ambientales. Así, a la justicia ambiental también se le ha denominado movimiento contra el racismo ambiental (*Environmental Racism*) o movimiento por la igualdad ambiental (*Environmental Equity*). De las tres denominaciones, la primera ha sido la más aceptada y es la que en esta investigación utilizaremos. La segunda tiene una connotación negativa y centrada en una de las varias formas de injusticia o discriminación ambiental. Finalmente, la tercera aspira a

¹⁶ Posición ideológica que podríamos encuadrar en la corriente del culto a lo silvestre, es decir, en conservar la naturaleza inmaculada.

¹⁷ Para entender cuál es el parámetro entre lo ecológico y lo que no lo es, habrá que remontarnos, de acuerdo con Di Chiro (1999), a cómo diversos grupos han entendido su relación con la naturaleza. Es decir, las diferentes formas en las que los seres humanos entendemos, vivimos y modificamos nuestro medio ambiente. Lo que luego Joan Martínez Alier llama las tres corrientes del ecologismo, que se desarrollarán en el subtema 1.5 de esta investigación.

¹⁸ Es importante destacar que la gran mayoría de activistas en la lucha por el movimiento de justicia ambiental han sido mujeres de bajos recursos y racializadas: Dana Altson, Pam Tau Lee, Penny Newman, Esperanza Maya, Juana Gutiérrez, Vernice Miller, Valerie Talamán, Lois Gibbs (Di Chiro, 1999).

¹⁹ La unión de la justicia social y ambiental supone ver a los humanos no como seres aparte sino como parte integral del verdadero medio ambiente.



una equitativa distribución de la contaminación más que a la eliminación de la misma (Timmons, Pellow, Mohai, 2018).

En el año 2000, Kuehn en su obra “Taxonomía de la Justicia Ambiental” revisó los múltiples términos que han sido utilizados para definir a la justicia ambiental e intentó elaborar el significado completo de lo que se entiende por ella. Para lograrlo, desintegró el concepto en cuatro elementos de justicia²⁰: distributiva, procesal, correctiva y social.

La justicia distributiva analiza cómo adquirimos los bienes y servicios necesarios y cómo los transferimos. La justicia distributiva, en consecuencia, analiza quienes son los sujetos, objetos y formas en las que se lleva a cabo dicha distribución (Dieterlen, 2014). Para Sen (1999) la justicia distributiva consiste en proporcionar oportunidades. Las oportunidades deben traducirse en capacidades. Las capacidades a su vez, como ya se afirmó, son medios para el ejercicio de la libertad. Es decir, las oportunidades y capacidades -capacidades que dependen de las posibilidades de las personas- deberían operar para superar la desigualdad; o, mejor dicho, las disparidades. En concreto, en materia ambiental, se refiere a las desigualdades en la distribución de la calidad ambiental, positiva (presencia de áreas verdes, niveles bajos de contaminación de aire y agua) o negativa (presencia de sitios contaminados, ausencia de parques y jardines), del vecindario. En sus orígenes, la justicia ambiental se centró únicamente en este tipo de justicia.

La justicia procesal ha sido definida como el derecho no a una distribución equitativa de algún bien u oportunidad, sino a la misma preocupación y respeto en la decisión política acerca de cómo deben distribuirse estos bienes y oportunidades (Dworkin, 2012). En este sentido, la justicia procesal implica la justicia en función de la manera en que se toma una decisión, por tanto, requiere un enfoque en la imparcialidad del proceso de

²⁰ De acuerdo con Kuehn (2000) esta taxonomía de cuatro partes es relevante debido a que si bien se puede argumentar que analizar la justicia ambiental a través de sus nociones constitutivas de justicia simplemente amplía el ambicioso alcance de los problemas que abarca la justicia ambiental, desintegrar el concepto en sus partes sugiere un camino para evitar la injusticia ambiental: los funcionarios públicos y las empresas privadas que realizan actividades con impactos ambientales (positivos y negativos) en las personas de color y de bajos ingresos deben abordar los aspectos distributivos, procesales, correctivos y de justicia social de sus acciones.



toma de decisiones, en lugar de centrarse sólo en su resultado (Kuehn, 2000).

En materia ambiental, la justicia procesal se refiere a la presencia o ausencia de mecanismos de participación ciudadana que puedan incidir en las decisiones del gobierno y la industria que afectan a las comunidades. Bullard (2004) llama a este aspecto de la justicia ambiental equidad procesal. Es decir, la necesidad de decisiones democráticas, que abarquen la inclusión, la representación, la paridad y la comunicación, traducidas en un sistema político capaz de garantizar una participación democrática de manera plena y efectiva a la hora no sólo de repartir las cargas ambientales, sino de decidir sobre los procesos cuyos costos y beneficios serán luego asumidos por las comunidades (Moreno, 2010) y por tanto, de verificar la mejor manera de tutelar el derecho a un medio ambiente sano de las personas

La justicia correctiva implica no solo la administración justa del castigo a quienes infringen la ley, sino también el deber de reparar las pérdidas por las que se es responsable. La justicia correctiva entonces se refiere a la presencia o ausencia de mecanismos de exigibilidad que las comunidades que han sido dañadas puedan utilizar para reivindicar sus derechos.

Finalmente, sobre el concepto de justicia social, Kuehn (2000) argumentó que la injusticia ambiental está incrustada en un contexto más amplio de injusticias sociales que enfrentan las personas pertenecientes a grupos minoritarios o de bajos ingresos, como las desigualdades en el acceso a oportunidades educativas, económicas, políticas y de otro tipo. Argumentó que las injusticias ambientales no se pueden desenredar de este contexto social más amplio y es probable que persistan mientras estas otras formas de desigualdad social sigan existiendo (Timmons, Pellow, Mohai, 2018).

En resumen, podríamos sintetizar los cuatro tipos de justicia que integran a la justicia ambiental en el siguiente diagrama (Diagrama 1):

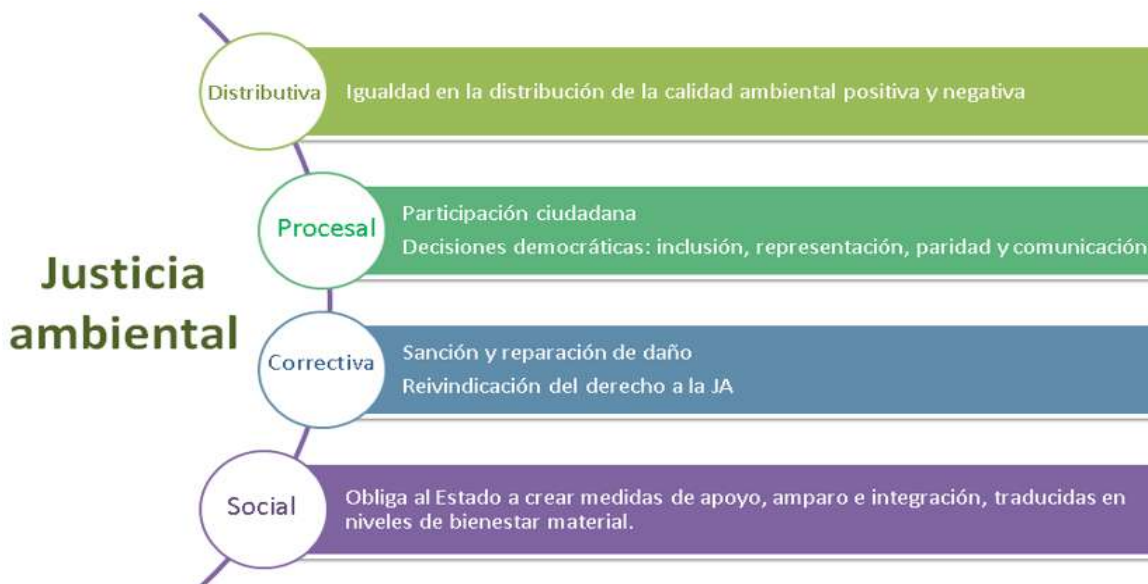


Diagrama 1. Tipos de justicia que integran a la justicia ambiental

Fuente: Elaboración propia a partir de Kuehn (2000).

Ahora bien, la taxonomía elaborada por Kuehn, se complementa con las tres dimensiones de la justicia ambiental. La justicia ambiental debe incluir, de acuerdo con Schlosberg (2011) y Pérez-Rincón (2018) cuestiones de reconocimiento, participación y funcionamiento, tanto en el plano individual como en el comunitario. La distribución, supone un reparto equitativo de los bienes y servicios ambientales, así como a los beneficios económicos que se generan por la explotación de los recursos naturales. La segunda dimensión es el reconocimiento, es decir, la justicia ambiental reconoce la diversidad cultural, las diferentes formas de apropiación de los recursos y por tanto, los diferentes medios de sustento y las formas de producción de cada comunidad. Finalmente, la tercera dimensión se refiere a la participación activa en la toma de decisiones. Por ello, los procesos no sólo deben ser legales, equitativos y justos, sino que deben ser participativos para que puedan garantizar de manera efectiva, el marco necesario para acceder a los recursos y bienes ambientales.

Por tanto, la justicia ambiental se fundamenta en una interpretación mucho más amplia de la justicia meramente distributiva, debido a que implica reconocimiento, participación y funcionamiento, tanto en el plano individual como en el comunitario. Es

decir, la justicia ambiental no debe perder de vista los temas clásicos relativos a la distribución, sin embargo, es menester que preste atención a los procesos que construyen la mala distribución, la poca participación y la restringida exigibilidad de los derechos. Como lo afirma Schlosberg (2011: 26)

Es necesaria una comprensión multifacética de la justicia, confirmando la verosimilitud de una noción pluralista, pragmática, flexible e integrada de la justicia. No se trata de cuál de las nociones de justicia es la verdadera, sino de los argumentos sobre una teoría normativa. La cuestión es que en los intercambios del discurso político vemos a grupos e individuos articulando y exigiendo simultáneamente diversas nociones de justicia.



Diagrama 2. Dimensiones de la justicia ambiental

Fuente: Elaboración propia a partir de Schlosberg (2011) y Pérez-Rincón (2018)



Como concepto, la expresión justicia ambiental ha ido evolucionando también de forma progresiva. Inicialmente fue entendida como un movimiento sociopolítico que buscó articular las cuestiones ambientales desde la perspectiva de la justicia social y el acceso a los derechos civiles (Moreno, 2010). La justicia ambiental nació entonces a partir del reconocimiento de que los problemas medioambientales impactan de manera diferenciada a los asentamientos humanos de más escasos recursos o integrados por grupos sociales minoritarios (justicia social y distributiva). Además de excluirse a esos grupos de la toma de decisiones, limitando su derecho a la participación ciudadana y restringiendo su acceso a bienes ambientales positivos (Arriaga y Pardo, 2011). Es decir, se restringió la existencia de la justicia ambiental exclusivamente en contra del racismo existente en las políticas y normas ambientales que creaban escenarios de injusticia.²¹ Sin embargo, ese concepto se ha visto limitado por tres razones: 1) enfatizaba sólo el activismo que movilizaba las reclamaciones, 2) no cuestionaba los mecanismos y medios de participación y de toma de decisiones para hacerla efectiva 3) no cuestionaba el acceso a los bienes ambientales, partiendo del entendimiento de la naturaleza como bien común.

Al decir de Martínez-Alier (2014), la localización de las industrias contaminantes, mayoritariamente, coinciden con lugares habitados por personas pobres, de raza negra o indígenas. Lo anterior, se traduce en que la injusticia ambiental sea un nexo entre tres ámbitos: la injusticia económica, la injusticia social y una incidencia injusta en la calidad del medio ambiente (Gelobter, 1994). Esto ocurre porque el crecimiento económico, bajo el sistema capitalista, conlleva un uso cada vez más intenso del medio ambiente, creando impactos ambientales que afectan no sólo a determinados ecosistemas, sino también a comunidades humanas. Especialmente, como ya se mencionó, recaen de forma desproporcionada en las personas que viven en situación de pobreza, no existiendo muchas veces la voluntad para tomar conciencia de este problema y, menos aún, de corregirlo (Cordero, 2011).

²¹ Por ejemplo, un caso común de necesidad de justicia ambiental global es que los desechos tóxicos y contextos menos habitables, han sido aledaños a los territorios de las personas más pobres.

El siguiente diagrama (Diagrama 3) resume como se abordó, en sus inicios, la justicia ambiental:

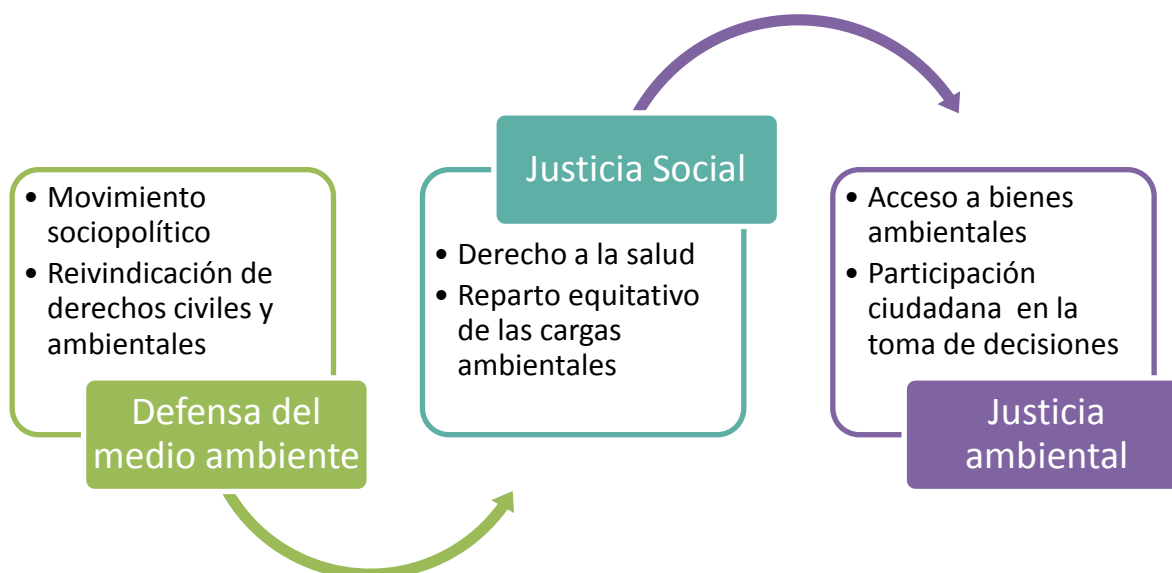


Diagrama 3. Historización de la justicia ambiental

Fuente: Elaboración propia a partir de Arriaga y Pardo, 2011.

Actualmente para la *U.S. Environmental Protection Agency* (2006: 2), la justicia ambiental es:

El tratamiento justo y la participación significativa de todas las personas independientemente de su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso con respecto al desarrollo y la aplicación de leyes, reglamentos y políticas ambientales. El tratamiento justo significa que ningún grupo de personas, incluyendo los grupos raciales, étnicos o socioeconómicos, debe sobrellevar desproporcionadamente la carga de las consecuencias ambientales negativas como resultado de operaciones industriales, municipales y comerciales o la ejecución de programas ambientales y políticas a nivel federal, estatal, local y tribal.



A partir de la definición anterior se puede afirmar que la justicia ambiental busca no solo asegurar que todas las comunidades tengan igual protección contra los riesgos medioambientales en relación con cuestiones de salud y calidad de vida (justicia distributiva), sino también pretende que todas las comunidades puedan disfrutar de su derecho a vivir en un medio ambiente seguro, independientemente de su raza, color, genero, origen nacional, cultura, educación o ingreso (Campos-Vargas, Toscana & Campos, 2015). De acuerdo con Ramírez, Galindo & Contreras (2015: 244) la justicia ambiental

Debe entenderse como un paradigma complejo, que tutela el uso sustentable de los recursos naturales, vinculándolos a las políticas públicas, para que en éstas se inserten aspectos de protección a los derechos fundamentales relacionados, así como participación de los actores para incidir en el proceso de toma de decisiones y que trascienda en la resolución de problemas ambientales.

Finalmente, es necesario destacar que la justicia ambiental si bien no ha sido conceptualizada propiamente en el orden jurídico mexicano sí se encuentra implícita en el texto constitucional y demás normas que constituyen nuestro ordenamiento jurídico. En palabras de Crawford (2010: 40)

Otro conjunto de documentos jurídicos que reflejan la influencia global de los principios de la justicia ambiental son las constituciones nacionales. A este respecto, resaltan las constituciones adoptadas en varios países latinoamericanos desde finales de la década de los años setenta. En particular merece la pena destacarlas por su énfasis en dos derechos a saber: el derecho de todas las personas a un medio ambiente limpio y sano, y ese mismo derecho referido a las generaciones presentes y futuras. En otras palabras, varias constituciones latinoamericanas regulan la distribución justa de los bienes ambientales para el tiempo presente y futuro. Esto a su vez, puede verse como un triunfo de los principios de la justicia ambiental en las esferas nacional y constitucional.



En México, a partir de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999, se reconoce, por un lado, el derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de la persona, al incorporarlo al párrafo quinto del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²² y, por otro, se reformó el primer párrafo del artículo 25 constitucional al establecer la obligación al Estado de que el desarrollo sea sustentable. A partir de ello, se han producido diversas normas secundarias que pretenden alcanzar la justicia ambiental.

1.4 Antecedentes del concepto de justicia ambiental: la experiencia estadounidense

En la década de 1980, en Estados Unidos de Norteamérica, se produjeron numerosos conflictos locales en los que aquellos que vivían mayoritariamente en zonas pobres y con proporciones altas de minorías étnicas, protestaban por la imposición de nuevas instalaciones de vertederos de residuos y por la contaminación que sufrían producto de las actividades industriales situadas en sus territorios (Ramírez, Galindo y Contreras, 2015; Arriaga y Pardo, 2011; Moreno, 2010; Ortega, 2002; Pezzullo y Sandler, 2007).

La lucha por la justicia ambiental originada en ese país evidenció una distribución geográfica desigual de los bienes y riesgos ambientales. Esta afirmación refuta el discurso que fue bastante difundido y aceptado en el debate ambiental: 1) la crisis ambiental es un problema global que afecta por igual a toda la humanidad, y 2) es la humanidad la causante de tal crisis. Es decir, el discurso no cuestionó el grado diferenciado de responsabilidad, ni tampoco el hecho de que hay grupos que sufren desproporcionadamente por los daños ambientales (Gutiérrez, 2014). Desde entonces, las organizaciones de justicia ambiental han intentado ampliar el discurso predominante, fundamentado en torno a la gestión

²²De acuerdo con la tesis aislada: I.7o.A.1 CS (10a.) En consecuencia, atento a la eficacia horizontal de los derechos humanos, la obligación correlativa de su respeto no sólo se dirige a las autoridades, sino también a los gobernados; tan es así que en 2012 se elevó a rango constitucional el diverso principio de responsabilidad para quien provoque daño o deterioro ambiental.



medioambiental, con el propósito de incorporar consideraciones de justicia social (Agyeman y Evans 2004).

1.4.1 Condado de Warren y el Informe “Residuos tóxicos y raza en Estados Unidos”: la lucha contra el racismo ambiental

La constitución del movimiento por la justicia ambiental se consolidó a partir de septiembre de 1982 debido a la lucha iniciada en Afton, Condado de Warren, en Carolina del Norte (Bullard & Wright, 1986; Ortega 2002). En ese territorio, la comunidad organizada en la que se incluían residentes locales en coordinación con diversos grupos de defensa de Derechos Civiles, tales como *Commission for Racial Justice of the United Church of Christ. (CRJ-UCC)*, la *Southern Christian Leadership Conference (SCLC)* y el *Congressional Black Caucus*, realizó protestas masivas para manifestarse en contra de la instalación de un depósito de bifenil policlorinado en la red de abastecimiento de agua de la ciudad (Dorsey, 1997; Bullard, 1993).

En las protestas, más de 500 manifestantes fueron arrestados, muchos de ellos eran activistas por los derechos humanos (algunos colaboradores directos de Martin Luther King). En aquel momento, de acuerdo con Acselrad (2002) se creaba una fuerza colectiva que se oponía a una práctica de injusticia ambiental en la que el factor racial era evidente: la población de Afton estaba integrada por un 84% de personas afroamericanas. Frente a ello, se crearon condiciones para el estrechamiento de dos luchas: la reivindicación de los derechos civiles, pero también de los ambientales. Se constituyeron así categorías como “Racismo y discriminación ambientales”. De esta forma, este movimiento captó la atención por que logró unir las luchas ambientales con las luchas por el cambio social en las comunidades minoritarias (Dorsey, 1997).

Al final, las manifestaciones no tuvieron éxito: los desechos tóxicos fueron eventualmente depositados en el vertedero en cuestión. Sin embargo, sirvieron para



manifestar la participación y liderazgo de personas afroamericanas en una cuestión ambiental. Así, la lucha originada en Warren destruyó dos mitos: que las comunidades minoritarias no se interesan por la cuestión ambiental y, que esas comunidades no tienen las habilidades para ser ambientalistas (Dorsey, 1997). Las manifestaciones en las calles y los obstáculos superados en el Condado de Warren se consideran al día de hoy un hito en el movimiento nacional por la justicia ambiental de ese país. Lo sucedido en Afton empezó a forjar una conexión entre la cuestión racial, la pobreza y las consecuencias ambientales de la producción de residuos industriales (Gibbs, 1983). Es así que entonces, a partir de ese momento, el concepto de justicia ambiental evoluciona de ser una demanda política a un objetivo del derecho ambiental (Hervé, 2010).

Poco tiempo después de lo sucedido en Warren, Bullard y Wright (1986) documentaron que 21 de las 25 instalaciones de residuos ubicadas en Houston estaban localizadas en barrios predominantemente afroamericanos. Por tanto, demostraron que en esa ciudad existía una interrelación entre la localización de sitios peligrosos y la desigualdad social y racial en Estados Unidos. Bajo la premisa del racismo ambiental, estos movimientos incitaron a otras comunidades a alzar la voz, reportándose protestas en Los Ángeles, Nueva York y desde Houston hasta Chicago, en las que ya no solamente participaban personas de color, sino también agrupaciones hispanas (Ortega, 2002).

Posterior, en 1987, la Comisión para la Justicia Racial de la Iglesia Unida de Cristo (*Commission for Racial Justice of the United Church of Christ CRJ-UCC*) publicó la investigación: “Residuos Tóxicos y Raza en los Estados Unidos: Un informe nacional sobre las características raciales y socioeconómicas de las comunidades con sitios de desechos peligrosos” (*Toxic Waste and Race in the United States : A National Report on the Racial and Socioeconomic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites*). Este estudio fue el primer documento en Estados Unidos que relacionó el riesgo ambiental con la demografía racial y puso en evidencia que más de 15 millones de los 24 millones de afroamericanos y más de 8 millones de los 15 millones de hispanos residen en comunidades en la que existen uno o más sitios con residuos tóxicos no controlados (Mitchell, 1993). El



estudio indica que si bien la comunidad social y la clase económica son factores que contribuyen a la selección de la localización de residuos tóxicos, el factor racial es el más significativo. De este modo, la raza es el mejor indicador estadístico para predecir donde se podría instalar una empresa altamente contaminante (Bullard, Johnson, King & Torres, 2014). Es decir, la raza es un poderoso predictor de muchos peligros ambientales, incluyendo la distribución de la contaminación del aire, la ubicación de basureros municipales, instalaciones de residuos peligrosos y envenenamiento por plomo en niños. La intoxicación por plomo, por ejemplo, afecta entre tres y cuatro millones de niños, la mayoría de los cuales son afroamericanos y latinos que viven en zonas urbanas (Bullard, 1993).

La publicación del informe “Residuos peligrosos y raza” fue pieza clave para legitimar las protestas que alegaban que en EUA existía racismo ambiental a la hora de ubicar las instalaciones de gestión de residuos (Ortega, 2002). El informe demostró cuantitativamente que la gente de raza negra sufría un riesgo desproporcionado para la salud de sus familias y su ambiente. El informe señalaba también que el 40% de toda la capacidad de vertido de residuos tóxicos en todo el país estaba concentrada en tres lugares: Emelle, Alabama, con 78,9 por ciento de población afroamericana; Scotlandville, Louisiana, con 93 por ciento de afroamericanos; y Kettleman City en California, que tenía el 78,4 por ciento de latinos (CRJ-UCC, 1987).

A partir de lo sucedido en el Condado de Warren, la investigación realizada por Bullard y Wright en 1983 y a los resultados expuestos en el Informe de Residuos Tóxicos y Raza, el Reverendo Benjamin Chavis, director ejecutivo de la Comisión de Justicia Ambiental de la UCC y que ha sido el presidente de la Asociación Nacional para el Avance de la Gente de Color, acuñó la expresión racismo ambiental. Según Chavis (1993: 3), el racismo ambiental es:

La discriminación racial en la elaboración de la política ambiental y en la aplicación de las leyes y reglamentos, la elección deliberada de



comunidades de gente de color para colocar vertederos de residuos tóxicos, la aprobación oficial de la presencia de venenos y contaminantes en nuestras comunidades, y la historia de exclusión de la gente de color del liderazgo del movimiento ambiental.²³

La definición dada por Chavis infiere que el racismo ambiental está puesto en los aspectos biológicos de la raza, pero no hace referencia a las distinciones culturales o al racismo simbólico. Es decir, si bien es cierto que el racismo ambiental está unido a la historia de los Estados Unidos, en donde hubo un acceso diferenciado a la salud, los ingresos, la educación y la justicia entre las poblaciones afro-descendientes y blancas, también lo es que el racismo ambiental se extiende más allá de las poblaciones negras presentes en ese país (Rodríguez, 2012). De esta manera, es cierto que el origen del racismo ambiental está unido a los movimientos de poblaciones negras y encuentra su continuidad con la idea de asociar el racismo ambiental al racismo biológico, más precisamente al color de la piel. Sin embargo, como señala Bullard (1993) el racismo ambiental en Estados Unidos afecta a diversos grupos minoritarios: comunidades negras, latinas e indígenas.

La definición de Pacheco (2007: 11) que entiende al racismo ambiental como “las injusticias sociales y ambientales que recaen de forma implacable sobre etnias y poblaciones más vulnerables”, es pertinente pues amplía los sujetos que sufren racismo y, en consecuencia, puede definir los procesos que se han vivido no sólo en Estados Unidos, sino en América Latina. El concepto de racismo ambiental trasciende el color de la piel y debe ser asociado indubitadamente a un modelo de desarrollo que genera desigualdades sociales y que, a su vez, restringe el disfrute de los derechos humanos. De esta forma, de acuerdo con Rodríguez (2012: 52) cuando hablamos de racismo ambiental debemos tener en cuenta tres focos principales:

1) Que el empleo de territorios locales con efectos medioambientales

²³ Es decir, el racismo ambiental también incluye las prácticas excluyentes y restrictivas que limitan la participación de la gente de color en la toma de decisiones en juntas, comisiones y organismos reguladores (Bullard y Johnson, 2000).



indeseables se sitúa principalmente en aquellos emplazamientos en los que residen comunidades minoritarias y son estas sociedades las que sufren fuertes impactos negativos, 2) la disparidad de efectos e impactos en las comunidades es atribuible al racismo ambiental presente en la sociedad en general, 3) los recursos legislativos y judiciales deben aplicarse para poner fin a los proyectos que generen semejante disparidad de impactos perjudiciales.

Bajo esta premisa, debemos entender que el racismo ambiental se instituye como una forma de discriminación institucional y estructural en el que los programas, políticas e instituciones niegan la igualdad de derechos y oportunidades, o bien dañan de forma diferenciada a miembros de un determinado grupo en particular (Kottak, 1990). Así, la situación de vulnerabilidad económica y la ausencia de empoderamiento de muchas comunidades son aprovechadas por las industrias y las políticas gubernamentales (Bullard y Johnson, 2000) que siguen replicando el racismo ambiental institucionalizado.²⁴

1.4.2 Principios de la justicia ambiental: ¿justicia ecológica o ambiental?

En 1991 se realizó la primera reunión nacional de los grupos de justicia ambiental que, hasta ese momento, habían trabajado de manera desarticulada. La Primera Cumbre Nacional de Liderazgo Ambiental de Gente de Color (*First National People of Color Environmental Leadership Summit*), tuvo lugar en Washington, DC del 24 al 27 de octubre de 1991 y reunió a 650 activistas de todos los Estados del país, así como algunos del

²⁴ Ahora bien, como consecuencia de la presión ejercida por los diversos movimientos que reclamaban la existencia del racismo ambiental, en 1992, la Administración de Estados Unidos, a través de la *Environmental Policy Agency* (EPA) emitió el informe “Equidad ambiental: reducción de riesgos para todas las comunidades” (*Environmental Equity: Reducing Risks for all Communities*). En este informe, la EPA reconoció lo que diversos grupos ya habían evidenciado: que las personas de color y las poblaciones de bajos ingresos sufren una exposición más alta de la general a atmósferas contaminadas, a instalaciones de tratamiento de basuras peligrosas, a pescado contaminado y a pesticidas agrícolas en los lugares de trabajo. De esta forma, el gobierno Estadounidense reconoció formalmente que la injusticia ambiental era un asunto de su competencia.



extranjero.²⁵

El encuentro sirvió para alcanzar varios objetivos. Por un lado, se amplió la perspectiva más allá de las protestas centradas contra las actividades contaminantes, incorporando aspectos relacionados con derechos sociales (salud, vivienda, transporte, seguridad laboral) analizados en perspectivas amplias y no estrictamente basadas en elementos raciales. Igualmente se reforzó la perspectiva internacional de las temáticas vinculadas a la justicia ambiental. Además, el reverendo Benjamin Chavis Jr., pieza clave en el movimiento por la justicia ambiental, declaró, una vez finalizada la Cumbre, que ésta no había sido un acontecimiento aislado, sino un paso importante y fundamental por el que las personas de color y sus comunidades se están organizando en torno a los temas centrales de la justicia ambiental (Pezzullo y Sandler 2007; Ortega, 2002).

Es a partir de la Cumbre que el concepto de la justicia ambiental alcanzó estatus nacional. En general se puede decir que el movimiento de justicia ambiental pasó de ser un movimiento para la justicia racial en un movimiento para la justicia para todos (Arriaga y Pardo 2011; Ortega 2002). Además, en la Cumbre, se trazaron los Principios de Justicia Ambiental declarados el 27 de septiembre de 1991:

1. La Justicia Ambiental afirma lo sagrado de nuestra Tierra, la unidad ecológica, la interdependencia de todas las especies, y el derecho de no sufrir la destrucción ecológica.
2. La Justicia Ambiental exige que la política pública esté basada en respeto mutuo y la justicia para todos los pueblos, libre de cualquier forma de discriminación o prejuicio.
3. La Justicia Ambiental reclama el derecho del uso ético, equilibrado y responsable de la tierra y los recursos renovables en el interés de un planeta sostenible para los humanos y demás seres vivientes.

²⁵ La Cumbre contó con la presencia de líderes de la justicia ambiental procedentes de Canadá, América Central y las Islas Marshall, entre otros, quienes por primera vez en la historia se reunieron para planificar estratégicamente y crear una comunidad (NRDC, 2016).



4. La Justicia Ambiental hace un llamado a la protección universal ante las pruebas nucleares y la extracción, producción y depósito de desechos tóxicos y venenos peligrosos que amenazan el derecho fundamental al aire, tierra, agua y alimento limpios.
5. La Justicia Ambiental afirma el derecho fundamental a la autodeterminación política, económica, cultural y ambiental de todas las personas.
6. La Justicia Ambiental exige el cese de la producción de todas las toxinas, residuos peligrosos, y materiales radioactivos, y que todos los productores pasados y presentes sean estrictamente responsables ante el pueblo de la limpieza y almacenamiento de los desechos.
7. La Justicia Ambiental exige el derecho de participar como socios equitativos en todos los niveles del proceso de toma de decisiones, incluyendo el asesoramiento de necesidades, planificación, implementación, sanción y evaluación.
8. La Justicia Ambiental afirma el derecho de todos los trabajadores a un ambiente saludable y seguro de trabajo, a no ser forzados a escoger entre una vida insalubre y el desempleo. También afirma el derecho de aquellos que trabajan en casa a estar libres de los peligros del medio ambiente.
9. La Justicia Ambiental protege el derecho de las víctimas de la injusticia ambiental a recibir una compensación completa y reparaciones por los daños, así como también a recibir cuidado médico de calidad.
10. La Justicia Ambiental considera los actos gubernamentales de injusticia ambiental como una violación de la ley internacional, la Declaración Universal Sobre Derechos Humanos, y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Genocidio.
11. La Justicia Ambiental debe reconocer una relación natural y especialmente legal del Pueblo Nativo con el gobierno de Estados Unidos mediante tratados, acuerdos y convenios afirmando la soberanía y autodeterminación.



12. La Justicia Ambiental afirma la necesidad de políticas urbanas y ecológicas rurales para limpiar y reconstruir nuestras ciudades y áreas rurales en equilibrio con la naturaleza, respetando la integridad cultural de todas nuestras comunidades, y asegurando un suministro justo y universal a los recursos
13. La Justicia Ambiental hace un llamamiento para la ejecución estricta del principio de consentimiento informado, y el inmediato abandono de las pruebas de procedimientos reproductivos y médicos y vacunas en la gente de color.
14. La Justicia Ambiental se opone a las operaciones destructivas de las corporaciones multinacionales.
15. La Justicia Ambiental se opone a la ocupación militar, la represión y explotación de tierras, pueblos y culturas, y otras formas de vida.
16. La Justicia Ambiental hace un llamamiento a una educación de las generaciones presentes y futuras que refuerce las temáticas ambientales, basadas en nuestra experiencia y en el aprecio a nuestras diversas culturas.
17. La Justicia Ambiental requiere que nosotros, como individuos, tomemos decisiones personales y como consumidores de consumir los mínimos recursos posibles de la Madre Tierra, y de producir el mínimo residuo posible; y tomar la decisión consciente de retar y reorganizar nuestras prioridades de nuestro estilo de vida para asegurar la salud de del mundo natural para las generaciones presentes y futuras.

Los principios de justicia ambiental asumen las dos perspectivas que en este tema se han creado en torno a la justicia: una propiamente ambiental, que se fundamenta en el derecho humano a un medio ambiente sano, es decir, parte de una postura antropocéntrica y a una mejor calidad de vida, y otra ecológica para los derechos que le corresponden a la naturaleza.²⁶

²⁶En el caso de este trabajo de investigación, si bien es cierto se reconoce la importancia de la justicia ecológica, especialmente frente a la crisis ambiental actual, también lo es que el SJM parte de un reconocimiento antropocéntrico del derecho ambiental, por tanto, limita el ejercicio de acciones biocéntricas



La justicia ecológica se recoge en los principios primero y tercero. Ambos parten de un fundamento biocéntrico²⁷ que otorga valores intrínsecos a la naturaleza, entendidos como valores que son independientes de su utilidad, real o potencial, para el ser humano (Gudynas, 2010). De esta manera, reconoce que los conflictos ambientales²⁸ impactan no sólo a los seres humanos, sino también al resto de las especies. Por tanto, la justicia ecológica tiene que ver con la distribución de bienes y males ambientales entre los seres vivos (humanos o no), tanto sincrónica como diacrónicamente (sustentabilidad). En esencia, se advierte que la sustentabilidad es viabilidad ecológica: los sistemas socioeconómicos que funcionan destruyendo su base biofísica no son sostenibles (Riechman, 2003). La justicia ecológica trata de aplicar principios morales a la conducta del ser humano respecto de la naturaleza. Los discursos éticos que resultan varían según el tipo de criterio utilizado. De este modo, se puede decir que los movimientos conservacionistas son biocentristas (Espinosa, 2012).

Las posturas biocéntricas surgen, en gran medida, porque reconocen que las crisis ambientales son consecuencia del paradigma de la Modernidad²⁹ y su visión dualista, donde el ser humano y naturaleza se separan. El hombre es distinto a la naturaleza. Los seres humanos somos la medida, origen y destino de todos los valores. En consecuencia, la naturaleza es fragmentada, y se expresa en los valores de uso o de cambio: bienes o servicios ambientales.

Así, la cuestión ambiental, de acuerdo con Leff (2007: 7) más que una problemática ecológica:

en defensa de la naturaleza. Además, el tema central será la JAU, cuyo fundamento es eminentemente el antropocentrismo débil.

²⁷Una de las expresiones más conocidas del biocentrismo es la corriente de la ecología profunda. Surgió a fines de la década de 1970, su representante más conocido es el filósofo noruego Arne Naess, quien sostiene que la vida en la Tierra tiene valores en sí misma, y que esos valores son independientes de la utilidad del mundo no-humano para los propósitos humanos (Naess, 1986)

²⁸Entendemos por conflicto ambiental aquellas luchas sociales generadas por los efectos de la contaminación o por las consecuencias negativas de la extracción de recursos naturales (Temper, del Bene & Martínez-Alier, 2015)

²⁹Paradigma en el que convergen tres sesgos: 1) el sexismo, 2) el antropocentrismo y 3) el etnocentrismo.



Es una crisis del pensamiento y del entendimiento, de la ontología y de la epistemología con las que la civilización occidental ha comprendido el ser, a los entes y a las cosas; de la racionalidad científica y tecnológica con la que ha sido dominada la naturaleza y economizado el mundo moderno; de las relaciones e interdependencias entre estos procesos materiales y simbólicos, naturales y tecnológicos

Ahora bien, el resto de los principios de justicia ambiental parten de un fundamento antropocéntrico. El antropocentrismo admite dos interpretaciones: la primera, el antropocentrismo fuerte, en el que el hombre es la sede de valor y le otorga a todo lo demás valor instrumental. El antropocentrismo fuerte entiende a la naturaleza como un conjunto de objetos que son reconocidos o valorados en función de las personas. Los valores son brindados por el ser humano bajo criterios utilitarios. Es así que “únicamente los seres humanos, en tanto cognoscentes y sintientes, son los agentes morales que pueden otorgar esos valores, y discutir en los escenarios políticos sobre la administración del entorno” (Gudynas, 2010: 48). La segunda, el antropocentrismo débil que si bien sostiene la idea de que el ser humano es la fuente del valor moral de la naturaleza, no la reduce exclusivamente a valores instrumentales (Salazar y Serna, 2006).

En este caso el fundamento de la justicia ambiental es el antropocentrismo débil al reconocer como sujeto de derecho al ser humano³⁰, pero otorgando valor a la naturaleza y a todas las especies. Además, reconoce que entre la especie humana y los demás seres vivos una relación de interdependencia y coevolución. Es decir, si bien la justicia ambiental está basada en el reconocimiento exclusivo del ser humano como sujeto de derecho y por tanto, de garantizar el derecho humano a un ambiente sano, ello no significa que invisibilice la realidad de las demás especies.

Los principios de justicia ambiental, en su conjunto, pretenden enlazar la relación

³⁰ En México, la normativa ambiental parte de esta premisa, del reconocimiento antropocéntrico al ambiente sano. Contrario a la legislación de Ecuador y Bolivia, que reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos.



existente entre la sustentabilidad ecológica y la justicia distributiva, procedimental, correctiva y social, así como las tensiones que surgen entre estos dos objetivos. La importancia entonces de ellos es que suponen una guía —traducida tanto a políticas públicas como a comportamientos individuales— de la evolución económico-ecológica de nuestras sociedades.

Ligados a estos principios, en la praxis, surge el concepto de sustentabilidad justa creado por Agyeman. Para él, los discursos del desarrollo sustentable y justicia ambiental han caminado paralelamente. El primero, encaminado a cuestiones ecológicas y el segundo, a cuestiones de derechos humanos, justicia social y equidad. Sin embargo, ambos movimientos se pueden integrar a través de la sustentabilidad justa al priorizar la justicia y la equidad, sin restarle importancia al ambiente, que es el sistema de soporte de vida (Agyeman y Evans, 2004).

En el mismo sentido, Warner (2002) infiere que la sostenibilidad debe servir a las comunidades en su conjunto; en lugar de privilegiar ciertas élites, la sostenibilidad debe construir equidad social. Es decir, la escala del concepto de justicia ambiental trasciende la forma en la que se distribuyen tanto la vulnerabilidad medioambiental como los riesgos tóxicos, con el objetivo de incorporar cuestiones relacionadas con la equidad social, económica y racial, no solo en relación con el medio ambiente natural.

1.5. Justicia ambiental y ecologismo de los pobres

El ambientalismo no es una corriente uniforme de pensamiento, sino que en él fluyen diversas posturas éticas, ideológicas y formas de acción política que dan origen a diferentes praxis ambientales. Martínez-Alier (2004), siguiendo un orden cronológico distingue, de manera muy general, entre tres corrientes: el culto a lo silvestre, el evangelio de la ecoeficiencia y el ecologismo de los pobres.



El culto a lo silvestre promulga la defensa de la naturaleza prístina, el deber de preservar la naturaleza inmaculada (Goebel, 2010). Su principal propuesta política es la creación de reservas naturales o parques nacionales³¹ fuera de la interferencia humana. El culto a lo silvestre es la corriente que permeó en el discurso del movimiento ambientalista conservacionista en Estados Unidos y en la mayoría de los países industrializados, a través de organismos consolidados como *International Union for the Conservation of Nature*, *World Wide Fund for Nature* y *Nature Conservancy* (Gutiérrez, 2014).

El culto a lo silvestre no ataca al crecimiento económico, sino que se preocupa por preservar y mantener lo que queda de los espacios naturales prístinos fuera del mercado. Durante los últimos 30 años, el culto a lo silvestre ha estado representado en el activismo occidental por el movimiento de la ecología profunda (*Deep ecology*), que defiende una actitud biocéntrica ante la naturaleza.

La segunda corriente que Martínez-Alier (2004) conceptualiza como el evangelio de la ecoeficiencia, ha centrado su atención en los efectos del crecimiento económico, no solamente en la naturaleza prístina, sino en la industrialización, la agricultura y el urbanismo. Esta corriente tuvo una presencia considerable en las legislaciones conservacionistas promulgada durante los gobiernos liberales, fundada tanto en valoraciones ambientales como en criterios utilitarios (Goebel, 2005). El evangelio de la ecoeficiencia se preocupa por el manejo sustentable de los recursos naturales³², cree en el desarrollo sustentable³³ y la modernización ecológica³⁴, y tiene en cuenta el control de la

³¹ Pese a que la creación de dichos parques nacionales, suponga el desplazamiento forzado de poblaciones o restricciones y prohibiciones en cuanto al uso de recursos naturales.

³² De acuerdo a la fracción XXX del artículo 2° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se entiende por recurso natural el elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre.

³³ Surgió por primera vez en 1983, en el Informe Nuestro Futuro Común de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU (conocido también como Informe Brundtland), y se formalizó como concepto en 1987, cuando dicho documento fue aprobado. En el ordenamiento jurídico mexicano, de acuerdo con la fracción XI del artículo 2° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el desarrollo sustentable se entiende como el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y



contaminación. De esta manera, más que expresar como solución la preservación intacta del mundo natural, esta segunda corriente se preocupa por los impactos en la producción de bienes y por el manejo sustentable de los recursos naturales. Como consecuencia, el término naturaleza es substituido por términos como recursos, servicios o capital naturales.

Ahora bien, ¿se ha logrado conciliar crecimiento económico con sustentabilidad ecológica, apoyados en conceptos como ecodesarrollo, modernización ecológica y desarrollo sostenible? No, ello debido a que el evangelio de la ecoeficiencia, en la *praxis*, encierra una contradicción radical. Por un lado, se trata de proteger a la naturaleza, pero, por otro, ha significado la idea de dominación y explotación. Es decir, a lo largo de la historia moderna y a través de los distintos medios de explotación, la naturaleza ha sido cosificada, desnaturalizada de su complejidad, objeto de una creciente apropiación, destrucción y mercantilización. Esta situación ha provocado que haya quedado reducida a una categoría de medio para la obtención de riqueza: la naturaleza se traduce a recursos que *se han vuelto objetos para la explotación* del capital.

Este sistema de explotación, a su vez, es determinado por el modo de producción dominante: el neoliberalismo que ha despojado al patrimonio natural de su valor intrínseco al reducirlo a la lógica mercantilista (Ivars, 2013; Ávila & Luna, 2013). Todo ello ha ocasionado, en gran medida, la crisis ambiental en la que estamos inmersos: estamos frente a una nueva etapa histórica descrita por la crisis que el modelo de civilización occidental impuso a todas las formas de vida que existen en el planeta (Salomone, 2017) y que, a su vez, ha excluido a gran parte de la humanidad de los bienes ambientales que la naturaleza nos brinda. Ello, debido a que el paradigma civilizatorio del desarrollo y la modernidad se fundamentan en relaciones de subordinación y explotación tanto hacia la naturaleza como hacia culturas diferentes: todo puede ser una mercancía, todo se traduce a la lógica

aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

³⁴ La estrategia de la modernización ecológica es aquella que propone conciliar el crecimiento económico con la solución de los problemas ambientales, dando énfasis a la adaptación tecnológica, a la celebración de la economía de mercado, a la creencia en la colaboración y el consenso, sin considerar su articulación con la cuestión de la desigualdad social (Gutiérrez, 2014: 120)



mercantilista (González y Figueroa 2009).

Además, e igual que el culto a lo silvestre, esta segunda corriente ha renunciado a esa raíz crítica de justicia social. Ambas corrientes presentan un rasgo definitorio del pensamiento eurocéntrico: la separación entre sociedad y naturaleza (Tobasura, 2007). Los problemas ambientales son abstraídos de su origen socialmente constituido. Para continuar con el ejemplo anterior, por lo general para explicar el hambre se habla de cambio climático o de sequías, pero poco se cuestiona, por ejemplo, la desigualdad en el acceso a la tierra o la pérdida de la seguridad alimentaria a consecuencia de los monocultivos industrializados. Al contrario, paradójicamente, se denominó “revolución verde” a ese conjunto de transformaciones en el mundo rural, con el protagonismo cada vez mayor de instrumentos neoliberales, como la alta tecnología, las industrias y el componente técnico-científico en la producción. Lo ambiental ha sido exitosamente apropiado por el lenguaje del mercado y el paradigma de la modernidad y el progreso (Gutiérrez, 2014).

De esta forma, el evangelio de la ecoeficiencia consolidó el pensamiento ecológico dominante en los medios políticos e industriales. Principalmente, desde la década de 1970, se vive una situación paradójica. Por un lado, nunca ha habido tanta discusión y consideración por las cuestiones ambientales como en ese período y por otro, nunca ha sido tan intensa la devastación del medio ambiente. El papel de organismos multilaterales y el sector empresarial dominante han diseñado su propio orden ambiental, dentro de una geopolítica del neoliberalismo ambiental que muestra su vínculo potencial con el mercado y, al mismo tiempo, exhibe su incapacidad para cuestionar las causas reales de la degradación ambiental, resultado de las contradicciones internas del capitalismo como un sistema económico que degrada la base de recursos necesaria para su reproducción

Este panorama generado a partir de intereses contrapuestos en el acceso, apropiación y aprovechamiento de los recursos naturales, que pretende invisibilizar el carácter de bien público de la naturaleza, nos acerca al ecologismo de los pobres como la tercera corriente del ambientalismo mundial que, no en pocas ocasiones, se ha contrapuesto



a las corrientes ambientalista decimonónicas que surgen en el seno del capitalismo mundial, tanto en su lógica como en su accionar. Es decir, el ecologismo de los pobres refuta el discurso según el cual el ecologismo surgiría como un elemento característico del primer mundo, que dado el nivel de desarrollo material que ha alcanzado, podría alcanzar valores pos-materialistas, como por ejemplo la *Deep ecology* (Goebel, 2010).

El ecologismo de los pobres defiende a la naturaleza no por su valor abstracto, sino porque existe un interés material: es proveedora de recursos necesarios para la subsistencia ante un contexto de degradación o crisis ambiental (Folchi, 2001). En ese sentido, el ecologismo de los pobres se ubica dentro del antropocentrismo débil³⁵. Sus orígenes se basan, más allá de la preocupación por los impactos futuros del deterioro ambiental, en la satisfacción de las necesidades que permitan la subsistencia de los grupos sociales, los que se oponen, de distintas maneras, a la explotación mercantil de la naturaleza (Goebel, 2010). Para Martínez-Alier (2006) no sólo estamos perjudicando a las generaciones futuras de humanos y eliminando otras especies, sino que existen crecientes conflictos ambientales, especialmente conflictos ecológico-distributivos. En este sentido, la distribución ecológica se refiere a los patrones (sociales, espaciales y temporales) de acceso a los beneficios de los recursos naturales, lo cual está determinado tanto por factores naturales, como sociales, culturales, económicos, políticos y tecnológicos (Constantino, 2013).

Ahora bien, el ecologismo de los pobres ha sido conceptualizado de diversas maneras: ecologismo popular, ecologismo de la liberación e incluso como sinónimo de justicia ambiental.³⁶ Sin embargo, el ecologismo de los pobres y justicia ambiental no deben utilizarse de manera indistinta, como si significasen lo mismo. Afirmar que la justicia ambiental actual sólo es accionada por las personas en situación de pobreza o los

³⁵ Teoría que consideran que el hombre es la sede de valor. Sin embargo, el enfoque de ecología profunda sostiene una posición de preservación de los recursos naturales, como lo sugiere la economía ecológica, y otorga un valor instrumental e intrínseco a la naturaleza; en este caso, la centralidad del hombre no impide que este se responsabilice de todos sus actos (Salazar & Serna, 2006).

³⁶ Martínez-Alier (2007: 145) afirma que los movimientos de resistencia que los grupos han creado en defensa de la naturaleza y de las personas que necesitan los recursos que ella nos provee para sobrevivir, podemos identificarlos como “Ecologismo Popular o Ecologismo de los Pobres o Movimiento de Justicia Ambiental”



grupos oprimidos, sería limitar su ámbito de aplicación. Es cierto que entre los pobres se observa una defensa del medio ambiente que no tiene la misma inspiración que las primeras dos corrientes ambientalistas. De hecho, así se originó la justicia ambiental, refiriéndose sólo a la justicia distributiva, es decir a través de las luchas de los grupos oprimidos, pero, actualmente, la condición de pobreza no es condición ni suficiente ni necesaria para protagonizar una disputa por la justicia ambiental (Folchi, 2001).

Por lo anterior, no es posible afirmar que la justicia ambiental es una lucha privativa de los pobres. Menos aún podríamos afirmarlo en el caso concreto mexicano, en donde el acceso a la justicia ambiental está limitado pues depende de mecanismos que resultan insuficientes para una eficaz tutela del derecho a un medio ambiente sano, en general, para todas las personas que habitamos en esta Nación (Revuelta & Verduzco, 2019)

En consecuencia, en esta investigación entendemos al ecologismo de los pobres, como una forma de justicia ambiental global que es especialmente útil para explicar la deuda ecológica que se ha creado entre países de primer y tercer mundo y que, por tanto, explica la desigual huella ecológica entre el norte y el sur. En ese sentido, y de acuerdo con la definición de Goebel (2010: 130):

El ecologismo de los pobres da cuenta de cómo el crecimiento económico está acompañado de mayores impactos en el medio ambiente, llamando a su vez la atención sobre el desplazamiento geográfico de fuentes de recursos y sumideros de residuos; es decir, de la expansión de la huella ecológica de los países ricos a expensas de los ecoespacios de los países pobres.

Así, el ecologismo de los pobres se basa en explicar cómo el crecimiento económico no sólo está acompañado de mayores impactos en el medio ambiente, sino que, además, permite una huella ecológica que algunos países están creando sobre otros (los países “ricos” sobre los países “pobres”). Es decir, la expropiación de los recursos naturales de los países en vías de desarrollo por parte de los países desarrollados da lugar a una deuda



ecológica, derivada de la construcción de un intercambio ecológicamente desigual, creciente en la evolución del capitalismo, e inherente a la propia dinámica de este y en los que, en su dimensión ecológica, representa la exportación de productos sin incluir en los precios los daños ambientales producidos local o mundialmente (Martínez-Alier, 2004).

Este proceso de construcción de una deuda ecológica crea impactos ambientales no resueltos por las políticas económicas y que, al caer de manera desigual sobre algunos grupos sociales, genera movimientos de protesta y resistencia (Goebel, 2010). Aunque estos grupos no suelen llamarse como “ecologistas”, en tanto sus luchas no se guían por una reverencia a la naturaleza sino un interés material por el medio ambiente como fuente y condición para su existencia (Martínez-Alier, 2004),

1.6 El actual alcance de la justicia ambiental: la naturaleza como bien común

Entender a la naturaleza como bien común está ligado fuertemente a la justicia ambiental, especialmente en América Latina y en general para los países del sur de este planeta. La justicia ambiental si bien es cierto en sus orígenes estuvo representada por los movimientos sociales encabezados por personas de raza negra que denunciaban la racialmente discriminatoria exposición de sus comunidades a diversas formas de contaminación (especialmente de residuos peligrosos) también lo es que, en la actualidad, la justicia ambiental engloba todos aquellos procesos de toma de decisiones en materia de explotación y apropiación de la naturaleza y, por ende, en el acceso a los recursos naturales que todas las personas, en igualdad de circunstancias, deberían tener.

Bajo el paradigma actual, el capital global ha intensificado los proyectos tendientes al control, extracción y exportación de la naturaleza. Hemos olvidado que ella no es sinónimo de fuente de riqueza económica, sino el medio que permite nuestra subsistencia y el de las demás especies que con nosotros habitan este planeta: somos seres ecodependientes. Bajo este tenor, la resistencia a esta concepción de uso instrumental se



expresa a través de otros movimientos que atienden a una lógica diferente y que, por tanto, luchan por la reapropiación y conservación de la naturaleza, su propia cultura y sus formas de vida, tal es el caso de las luchas socio-ambientales que se gestan alrededor del mundo. En estos casos, y de acuerdo con Acselrad (2008: 212):

se enfrentan los actores sociales en el terreno, midiendo fuerzas entre la imposición de condiciones mercantilistas, vinculadas a mecanismos de financiamiento, y la búsqueda de formas democratizadoras en la gestión de los recursos de uso común, a menudo decisivos tanto para la reproducción sociocultural de las poblaciones llamadas tradicionales como para la sociedad en general

Es en este contexto surge el concepto de la naturaleza, tanto en sus componentes bióticos y abióticos y como uno de los elementos del medio ambiente³⁷, como bien común. Por bien común se hace referencia a la apropiación colectiva y al uso común de diversos bienes, infraestructuras, saberes y tecnologías (Vásquez, 2015) Así, los bienes comunes o “commons”³⁸ son formas específicas de acuerdos sociales para el uso colectivo, sostenible y justo de recursos comunes (Añaños, 2014).

Ahora bien, de acuerdo con la teoría económica, atendiendo a los principios de exclusión y rivalidad, los bienes se clasifican en públicos, privados y comunes.³⁹ La exclusión consiste en la posibilidad o imposibilidad de negar a los usuarios un determinado

³⁷ El medio ambiente, entendido, de acuerdo a la fracción I del artículo 2º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente como el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.

³⁸ La aparición del concepto de bienes comunes está asociado al término inglés *commons wells* y al concepto de *enclosure of the commons*. De acuerdo con (Ivars, 2013): *commons* se entiende como concepto que da sentido y dirección a una propuesta política y que nos sitúa en cuatro temas esenciales: (1) el control sobre el uso y manejo de recursos y bienes que conforman nuestro patrimonio social, natural y cultural; esto es: (2) el acceso a dichos recursos y bienes; (3) el proceso de producción y reproducción social tanto de bienes como del bien común (Commonwealth); y (4) la justicia distributiva en la repartición de los beneficios que emergen de nuestro acervo común. Analizar estos temas siempre implica analizar las relaciones de poder que dominan cada contexto específico

³⁹ Académicos de diferentes disciplinas han demostrado que más allá de la dicotomía Estado/mercado (público-privado) existen otras formas institucionales, nacidas de la capacidad de organizativa de las comunidades, con capacidad para asegurar la sostenibilidad de los recursos en el tiempo (D'Alisa, 2013).



bien. La rivalidad se refiere a la competencia que puede surgir en su consumo. Cuando conviven ambos principios no exclusión y no rivalidad, estamos frente a un bien público. Un bien común, por el contrario, se rige por la no exclusión, sin embargo, sí puede existir rivalidad en su consumo (Revuelta & Gómez, 2016).

De acuerdo a lo anterior, cabe preguntarnos, a partir de la teoría económica ¿debemos entender a la naturaleza y a los recursos naturales como bienes públicos o como bienes comunes? De primera mano, ambos serían bienes públicos que son para el consumo de todos los individuos y que producen servicios ambientales (Revuelta y Verduzco, 2019) sin los cuales, es impensable la supervivencia no sólo de los seres humanos, sino de las especies en general. Sin embargo, desafortunadamente la crisis ambiental en que vivimos ha ocasionado la disminución y contaminación de los recursos naturales, limitándonos en su acceso y, por tanto, produciendo rivalidad en su consumo (Revuelta & Gómez, 2016). Así, los recursos naturales deben considerarse como bienes comunes, cuyo disfrute converge a la colectividad.

Ahora bien, de acuerdo con Revuelta & Gómez (2016: 65), los bienes comunes suponen:

Mayor complejidad ya que existe la dificultad de evitar que otras personas hagan uso de ese bien (generalmente los miembros de la comunidad). Sin embargo, si existe o puede existir rivalidad, debido a que al hacer uso del bien se afecta la posibilidad que otros tiene de usarlo.

En este caso, el principio de rivalidad y el elemento distributivo de la justicia ambiental convergen. Los seres humanos rivalizamos por el acceso a recursos naturales. Especialmente rivalizamos en un contexto de crisis y deterioro ambiental, donde el disfrute de esos recursos está limitado por dos razones 1) Su calidad, debido a los altos niveles de degradación 2) La capacidad monetaria de acceder a ellos, pese a que se supone son de uso colectivo.



Ahora bien, si los recursos naturales son un bien común⁴⁰, es menester preguntarse ¿Cómo deben gestionarse? Si partimos de su uso común ¿debería entonces su gestión ser comunitaria? Una economía basada en bienes comunes implicaría cambios sociales radicales que tienen mucho que ver con la sostenibilidad ambiental (González, 2015). Es decir, la naturaleza y sus elementos deben entenderse como bienes comunes que “están fuera de la lógica de la mercancía y entrar en una perspectiva de gestión común según varias modalidades, que no implican necesariamente la estatización, sino el control colectivo” (Houtart, 2014: 276). Habrá entonces, que analizar la pertinencia del modelo que establece Ostrom⁴¹ (2000) es decir, que no existe nadie mejor para gestionar sosteniblemente un recurso de uso común que los propios implicados, de esta manera se pueden crear estrategias de cooperación y participación comunitarias, estructuradas por la colectividad para poder aprovechar los recursos de uso común (Revuelta & Gómez, 2016).

Finalmente, es necesario profundizar en que si bien es cierto dentro del ordenamiento jurídico mexicano se reconoce a la naturaleza como un bien público de uso común y se ha constitucionalizado el derecho humano a un medio ambiente sano y reconocido diversos mecanismos, que serán analizados en el capítulo 4 de esta investigación, que le hagan justiciable, también lo es que la legislación secundaria ha establecido legitimaciones restrictivas⁴² para la tutela efectiva de ese derecho y, por tanto, ha limitado el acceso a la justicia ambiental (Revuelta & Verduzco, 2019).

1.7 La justicia ambiental en el discurso jurídico mexicano

Dentro de esta investigación se pretende inferir a la justicia ambiental como un discurso jurídico emergente. De acuerdo con Banderas (2012: 5), entendemos por discurso

⁴⁰ Es importante aclarar que, desde el punto de vista jurídico, entendemos al medio ambiente, y en concreto al elemento natural de su definición, como un bien público de uso común cuya titularidad corresponde a la colectividad.

⁴¹ Ostrom (2000) diseñó una forma de gestionar los bienes comunes. Primero, debe tratarse de una acción colectiva auto organizada, autorregulada y auto administrada por los actores o usuarios mismos, estipulada mediante un acuerdo contractual y vinculante de cooperación.

⁴² Consiste en acción difusa y acción de responsabilidad ambiental que resultan insuficientes para una eficaz tutela del derecho a un medio ambiente sano partiendo del reconocimiento de su titularidad universal (Revuelta & Verduzco, 2019).



Toda práctica enunciativa considerada en función de sus condiciones sociales de producción, que son fundamentalmente condiciones institucionales, ideológico-culturales e histórico-coyunturales. Son estas condiciones las que determinan en última instancia lo que puede y debe ser dicho a partir de una posición específica en una circunstancia determinada.

Es decir, empíricamente el significado del discurso es una estructura cognoscitiva, por tanto, es necesario incluir en el concepto no sólo los elementos observables verbales y no verbales, sino además las representaciones cognitivas y estrategias involucradas durante la creación del discurso.

Ahora bien, el discurso jurídico tiene un carácter esencialmente normativo que asigna modelos de comportamiento, produce realidades nuevas o modifica las situaciones existentes. El discurso del derecho entonces, no es meramente descriptivo o valorativo, sino, también, un discurso operativo, un discurso-acción (Banderas, 2012). En la teoría jurídica actual, el discurso jurídico es entendido como un lenguaje que crea instituciones, legitima el poder y concede atributos de acuerdo al paradigma del derecho dominante, que hasta hace poco tiempo fue el formalista kelseniano (Del Gesso, 1993; Dodds, 2011).

En referencia a la justicia ambiental, y en general para los derechos humanos, el paradigma ha cambiado debido a las reformas constitucionales de acciones colectivas (2010) y de derechos humanos (2011). Actualmente ya no hablamos sólo de la constitucionalización del derecho a un medio ambiente sano, sino de su convencionalidad.

Es así que actualmente existe un proceso de transformación del SJM⁴³ que va desde modificar la concepción clásica de los derechos individuales hasta la tutela de los bienes comunes y el reconocimiento de los derechos humanos traducido en un nuevo modelo constitucional construido a la luz de los estándares del Derecho Internacional de los

⁴³ Que es necesario evaluar debido a que los distintos instrumentos adjetivos desarrollados adolecen de serias deficiencias que limitan el acceso a la justicia ambiental (Revuelta y Verduzco, 2019).



Derechos Humanos (DIDH)⁴⁴, y por la nueva forma de interpretación constitucional de dichos derechos (Soriano, 2014).

El discurso jurídico institucional, entendido como discurso de poder, es ahora constantemente cuestionado debido a la exigencia de la justiciabilidad de los derechos humanos, especialmente de los llamados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Es en este punto de la exigibilidad de los DESCAs que ubicamos la exigibilidad de la justicia ambiental que se pretende reclamar y cuya respuesta se establece en un nuevo discurso jurídico.

El recorrido histórico de cómo nace la justicia ambiental, a través de las luchas sociales de los grupos oprimidos que intentan reivindicar sus derechos, revela que esta se centra en lo que el Profesor Wolkmer (2006) reconoce como derecho alternativo o pluralismo jurídico. De acuerdo al Profesor Jesús Antonio de la Torre Rangel (2006) el Derecho Alternativo es un género que admite tres especies: 1) el positivismo de combate que consiste en la lucha de que el derecho objetivo, expresado en aquellas leyes que reconocen derechos a las clases populares, sea realmente efectivo 2) el uso alternativo del derecho es entendido como un ejercicio hermenéutico por el cual el intérprete da a la norma legal un sentido diferente al pretendido por las clases dominantes y 3) el derecho alternativo en sentido estricto, que constituye el pluralismo jurídico y que consiste en aquella juridicidad producida en el seno de los grupos sociales

⁴⁴ La crisis humanitaria provocada por la Segunda Guerra Mundial permitió que se ampliara la protección de los derechos humanos de una escala nacional, a la protección regional e internacional de éstos. Ello ocurrió especialmente a partir de la formulación de la Carta de las Naciones Unidas (1945) y de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). De este modo, surgieron diversos órganos especializados, con distintas funciones y competencias, que permitieron, de manera incipiente, una protección integral de aquellos. Así, nació el DIDH entendido como una rama del derecho internacional público cuyo fin es la promoción y protección de los derechos humanos (Bonet, 2016). Actualmente existe un cúmulo de documentos internacionales, tanto vinculantes (hard law) como no vinculantes (soft law) cuyo fin es proteger a los seres humanos, de manera individual y colectiva, frente a violaciones a sus derechos cometidos por el Estado. Merece especial atención no sólo las diversas normas y vías de protección que, a través de órganos especializados, se han creado para la protección internacional de los derechos humanos. Además, se debe destacar la recepción nacional de ese DIDH a través de los diversos órganos internos de cada Estado, en sus funciones ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales. Sobre ello, las normas internacionales y las vías que amparan a la JAU y la recepción de éstas, a partir de la reforma constitucional de 2011 en nuestro sistema jurídico, hablaremos en los siguientes apartados.



El pluralismo jurídico surgió para dar respuesta a la multitud de colectivos humanos que están surgiendo con diversas exigencias tendientes a la satisfacción de sus derechos (Wolkmer, 2006). Así, y de acuerdo con Sánchez Rubio (1994), no es el Estado el único sujeto creador de derechos, sino que estos son generados por la misma sociedad, por determinados grupos colectivos. Es en este sentido, en el que el derecho sirve como mecanismo de cambio social y que se puede ejemplificar a través de las luchas por la justicia ambiental que los grupos minoritarios iniciaron en E.U.A.

Entonces, en materia de justicia ambiental se afirma que existe un nuevo discurso jurídico que emerge desde el pluralismo jurídico y que se fundamenta no solo en una nueva forma de exigibilidad a la luz de las reformas constitucionales narradas. Un nuevo discurso que permita construir respuestas, alternativas y soluciones frente a las graves problemáticas ambientales y sociales que amenazan con destruir nuestro planeta (Londoño, 1999).

La creación de este nuevo discurso en materia de justicia ambiental que poco a poco ha ido consolidándose en E.U.A y ahora en Latinoamérica gracias a la apertura de espacios de participación ciudadana ambiental, a entender la naturaleza común de los bienes ambientales y a los procesos de creación de garantías –limitadas aún en nuestro ordenamiento jurídico- que buscan hacer efectivos los derechos de la ciudadanía proclamados en las normas, en este caso, en las que refieren al derecho a un medio ambiente sano y a la justicia ambiental.⁴⁵

1.8 Conclusiones

La teoría del enfoque de las capacidades de Sen es, dentro de las teorías contemporáneas de la justicia, la que mejor puede ayudarnos a resolver los retos que la justicia ambiental

⁴⁵ Por ejemplo, en materia de información ambiental, requisito básico para acceder a la justicia ambiental, es importante mencionar la participación de México en la Alianza para el Gobierno Abierto creada por la Organización de Naciones Unidas en 2011 (Revuelta & Sereno, 2019)



plantea. Lo anterior, debido a que es la única teoría con la capacidad de entrelazar las distintas dimensiones que la justicia ambiental persigue y no sólo reducirla a su aspecto distributivo. Es decir, de acuerdo a la revisión teórica y al análisis de cómo surgió la justicia ambiental, hemos podido determinar que, si bien en sus inicios se centró sólo en el elemento distributivo, también lo es que actualmente engloba procesos de participación, reconocimiento, exigibilidad y justicia social.

La descripción y análisis de cómo surgió la justicia ambiental en Estados Unidos de Norteamérica ha permitido explicar no sólo el origen activista de la justicia ambiental, sino, además, el origen del racismo ambiental, ceñido en sus inicios al aspecto biológico, para luego poder ampliarlo al racismo simbólico y a la discriminación ambiental como una forma de discriminación institucional y estructural en el que los programas, políticas e instituciones niegan la igualdad de derechos y oportunidades, o bien dañan de forma diferenciada a miembros de un determinado grupo que, en el caso particular que se analizará, incluye el menoscabo de los derechos de las personas en situación de pobreza.

Así, la experiencia estadounidense es importante no porque pueda replicarse análogamente al caso de estudio (aunque sí podría replicarse en casos de defensa del territorio, principalmente de pueblos indígenas), sino porque constituye un referente sobre la construcción de conceptos como racismo ambiental y en la construcción de los principios de justicia ambiental. Es decir, ese breve recorrido histórico, nos ha permitido analizar los principios de justicia ambiental y discutir sobre sus fundamentos antropocéntricos y biocéntricos. No es la intención de este trabajo de investigación determinar si alguno es más importante, pero sí es menester explicar los principios, para posteriormente, explicar cómo han servido de cimiento para la normativa que se ha creado de manera.

El análisis de las tres corrientes del ecologismo –el culto a lo silvestre, el evangelio de la ecoeficiencia y el ecologismo de los pobres- permitió conocer la relación del ser humano hacia la naturaleza, y, principalmente, dar cuenta de cómo y por qué surge el ecologismo de los pobres es una forma de justicia ambiental global, y no un sinónimo de



justicia ambiental, que explica la deuda ecológica que los países del norte han creado sobre el sur y que tiene su génesis en la segunda corriente: el evangelio de la ecoeficiencia.

Por último, las dimensiones de justicia ambiental –participación, reconocimiento y distribución- deben entenderse a la luz de la naturaleza común de los bienes ambientales y, por tanto, a la naturaleza colectiva de la justicia ambiental. Lo anterior, ha resultado un problema pues, como se discutirá a profundidad en los siguientes capítulos, el ordenamiento jurídico mexicano, si bien ha reconocido diversos instrumentos para la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano –reforma en derechos humanos y acciones colectivas, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental y al reconocimiento del interés jurídico en el juicio de Amparo- han dado pie a este nuevo discurso jurídico-, aun no reconoce la naturaleza universal del derecho humano a un medio ambiente sano, por tanto, pese a esa naturaleza común, el acceso a la justicia ambiental está limitado.



Capítulo dos. La justicia ambiental urbana: sus retos ante la segregación socio espacial y las zonas de sacrificio ambiental

2.1 Introducción

El crecimiento urbano, producto del crecimiento demográfico, el modelo de desarrollo económico y los procesos migratorios, ha ocasionado un desbordamiento en las ciudades. Actualmente, más de la mitad de la población mundial habita en zonas urbanas y en las próximas tres décadas se considera que un tercio de la humanidad lo hará (ONU, 2015).

Si este crecimiento urbano se contextualiza en el marco de la crisis ambiental existente -en dónde los recursos son cada vez más escasos y, al contrario, los niveles de contaminación y exposición más elevados-, nos lleva a cuestionarnos sobre cómo se satisfacen, por un lado, el aumento en la demanda de servicios tanto ambientales como urbanos y, por otro, cómo se reparten esos niveles de contaminación y exposición al interior de las ciudades. Dicho en otras palabras, es necesario analizar cómo está viviéndose la justicia ambiental descrita en el capítulo anterior, en este nuevo contexto urbano.

En consecuencia, el propósito de este apartado es explicar cómo ante el panorama narrado de crecimiento urbano y crisis ambiental, el desarrollo urbano actual se ha gestado a partir de la existencia de tres fenómenos: la desigualdad social, la segregación socio espacial y la injusticia ambiental provocando que, en las ciudades mexicanas y en muchos otros territorios, los grupos sociales más desfavorecidos sufran una carga desproporcionada y desigual de los efectos de la degradación ambiental, así como un inequitativo acceso a los bienes ambientales. En el mismo sentido, a estos grupos no sólo se les ha violentado la dimensión distributiva de la JAU, sino, además, las dimensiones de reconocimiento y participación analizadas en el capítulo anterior.



Bajo estas premisas, se analizará cómo el crecimiento y desarrollo urbanos han creado, a partir de procesos de fragmentación y segregación residencial enmarcadas bajo un modelo de desarrollo económico, zonas de sacrificio ambiental que provocan una situación de riesgo y vulnerabilidad socio ambiental a quienes ahí habitan, y, en consecuencia, una violación constante a sus derechos fundamentales, especialmente y de acuerdo a la Observación General número 4 del Comité del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC) al ambiente sano y a la vivienda digna, derechos que pertenecen al catálogo de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA's).

2.2 De la justicia ambiental a la justicia espacial: la existencia de la justicia ambiental urbana

Como se analizó en el capítulo que antecede, la justicia ambiental surgió como protesta a las decisiones gubernamentales de instalar empresas contaminantes en zonas habitadas por grupo minoritarios⁴⁶ –vinculada estrechamente al racismo ambiental presente en E.U.A.- ubicaciones que, como se analizará en las próximas líneas, crean zonas de sacrificio ambiental -en donde el acceso a los derechos al ambiente sano y a la vivienda digna es inexistente- y que a su vez nacen de un modelo de desarrollo que permite la exclusión territorial y la segregación socio espacial.

Es importante destacar que si bien el concepto de justicia ambiental,⁴⁷ tanto en la política como en la investigación, se ha utilizado principalmente para dar cuenta de situaciones inequitativas en entornos urbanos, la ciudad no era parte esencial de su

⁴⁶ Desde entonces, ha evolucionado para incluir no sólo las protestas contra las decisiones ambientalmente discriminatorias en las que los grupos vulnerables (minorías y personas en situación de pobreza) soportan una carga inequitativa de la degradación ambiental, sino, además, en cómo esos mismos grupos pueden, por un lado, acceder a bienes ambientales y, por otro, participar activamente en la toma de decisiones (Gelobter, 1994; Moreno, 2010, Arriaga y Pardo, 2011).

⁴⁷ Además, actualmente, el concepto de justicia ambiental es un concepto amplio que engloba desde demandas que nacen de conflictos socio-ambientales, especialmente distributivos, hasta su invocación cuando se denuncia el incumplimiento de normas legales de protección ambiental o a los reclamos para proteger especies o sitios, más allá de que eso no esté impedido en una norma (Gudynas, 2015).



definición. No se discutían los procesos de urbanización ligados a esa problemática. Por ello, es necesario particularizar y nombrar de manera específica ese reparto inequitativo de los problemas ambientales al interior de las ciudades -especialmente a partir del aumento acelerado en su crecimiento y los retos que ello supone- partiendo de que, en ellas, existe una polarización inequitativa en el consumo de energía, el acceso a recursos vitales y en el disfrute de los beneficios sociales y de seguridad ambiental (Ruiz de Oña, 2015).

Bajo este contexto, nace la JAU, la que de acuerdo con Mayorga y Vásquez (2017: 1250):

Investiga las implicancias de la distribución de la población en los espacios urbanos, teniendo en cuenta tanto la distribución de los males ambientales, así como las diferencias en la accesibilidad que tienen distintos grupos sociales a los bienes ambientales o amenidades de la ciudad.

Partiendo de este concepto, la JAU investiga las consecuencias de la distribución espacial de la población dentro de la ciudad.⁴⁸ Por ello, no sólo reflexiona sobre los efectos ambientales negativos derivados de las industrias contaminantes o rellenos sanitarios que soportan los barrios pobres, sino que, además, analiza el acceso a los bienes ambientales, por ejemplo, las áreas verdes urbanas, los que igualmente se distribuyen de manera asimétrica en la población.⁴⁹

Es ese elemento distributivo⁵⁰ en el que, por delimitación en el objeto de estudio, se

⁴⁸ Se reconoce que la definición dada por Mayorga y Vásquez (2017), al reducir la JAU a la distribución, olvida las dimensiones de reconocimiento y participación (Schlosberg: 2011; Pérez Rincón, 2018) que, como se analizó en el primer capítulo, son las otras dos dimensiones que integran, en lo general, a la justicia ambiental y que, en el mismo sentido constituyen a la JAU.

⁴⁹ De acuerdo con CEPAL (2010: 289) “La gran mayoría de las ciudades latinoamericanas y caribeñas no cumplen con la superficie mínima de áreas verdes per cápita recomendada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), esto es, 9 m² por habitante y un diseño urbano que comprenda espacios verdes accesibles a 15 minutos a pie desde las viviendas. Además, en las ciudades esta superficie se distribuye de una manera claramente inequitativa”.

⁵⁰ En las investigaciones sobre la dimensión distributiva de la JAU, destacan las realizadas en ciudades como Juárez y Tijuana. En esos territorios se ha demostrado que existe una mayor exposición de la población a



centra esta investigación. Ello en razón de que, en el capítulo cuarto, nos interesa abordar la exigibilidad⁵¹ de la JAU especialmente a partir de la distribución desigual –de riesgos y beneficios ambientales y urbanos- entre los pobladores de la zona norte del Área Metropolitana de San Luis Potosí (AMSLP). En concreto, en torno a cuáles son las obligaciones que el Estado tiene respecto a la JAU para determinar cómo los grupos en desventaja pueden reivindicar su derecho a un medio ambiente sano –y en razón de la interdependencia e indivisibilidad⁵² existente entre los derechos humanos, que ha sido reconocida por el DIDH, a la vivienda digna- que han sido violentados debido a esa actuación de la autoridad.

Ahora bien, aunque la investigación parte en esencia de esa dimensión distributiva, se reconoce que, al definir a la JAU, no sólo debe hacerse desde la preocupación por cómo se distribuyen los costos ambientales o cómo se accede de manera diferenciada a los bienes ambientales y urbanos, sino que, además, debe incluir las dimensiones de reconocimiento y participación⁵³ que permitan a los pobladores incidir sobre los procesos cuyos costos y

amenazas naturales y antrópicas, en comparación a ciudades como El Paso, localizada en Texas (Grineski, Collins & Romo 2015). Con lo anterior, se ha podido concluir que, en las ciudades fronterizas estudiadas, existe una situación de injusticia ambiental. Además, lo que ha revelado la literatura existente sobre JAU, precisa en que dicho concepto es complejo, ya que en él se advierten factores sociales, políticos y económicos. Son precisamente estos factores los que contribuyen a la relación entre las comunidades más desfavorecidas y los efectos ambientales negativos.

⁵¹ Al hablar de exigibilidad debe entenderse, desde ahora, que se reconoce el acceso a la JAU como un derecho en construcción, que, si bien no ha sido definido como tal en los ordenamientos, ello no significa que no pueda fundamentarse. En otras palabras, el no reconocimiento normativo expreso no implica un condicionamiento para su ejercicio.

⁵² El principio de interdependencia e indivisibilidad afirma que el beneficio de un derecho supone el beneficio de todos, es decir, la indivisibilidad, por un lado, refleja el carácter unitario del conjunto de derechos humanos, a pesar de su diversidad, es decir, existe una indisoluble unidad entre ellos que tiene su fundamento precisamente en el carácter simultáneamente unitario y diverso de la persona humana. En cuanto a la interdependencia, procede señalar que va más allá de una mera interrelación, puesto que se trata de una dependencia recíproca, en la medida en que tanto el menoscabo como el progreso de uno de ellos incidirán en el disfrute de los demás. Es decir, se trata de una sinergia en la que el mayor disfrute de unos derechos permitirá el mayor disfrute de los otros y viceversa (Angulo, 2005).

⁵³ Sobre estas dos dimensiones el principio 10 de la Declaración de Río (1992) proclama: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la



beneficios serán luego asumidos por las comunidades (Moreno, 2010) y por tanto, de verificar la mejor manera de tutelar el derecho a un medio ambiente sano de las personas.⁵⁴

En razón de lo anterior, en esta investigación se conceptualiza a la JAU como: *aquella que analiza la desigual distribución espacial y social, tanto de los impactos medioambientales negativos como de la accesibilidad a bienes ambientales, así como la ausencia de mecanismos de reconocimiento y participación ciudadana que puedan incidir en las decisiones del gobierno y la industria que afectan a las diferentes comunidades que habitan ese territorio.*

De esta manera, la JAU se fundamenta en una interpretación mucho más amplia de la justicia distributiva, debido a que implica reconocimiento, participación –y por ende, información–, tanto en el plano individual como en el comunitario. Sólo de esta manera, mediante el reconocimiento y participación de todos los sectores involucrados en la construcción de la ciudad será posible lograr un desarrollo sostenible y un modelo de urbanismo⁵⁵ basado en él. Por tanto, se reconoce que la JAU no debe perder de vista los temas clásicos relativos a la distribución, pues, como se analizará, ante contextos de acelerado crecimiento, segregación, zonas de sacrificio y apartheid urbano, parece el más urgente. Sin embargo, es menester que preste atención a los procesos que construyen la mala distribución, la poca participación y la restringida exigibilidad de los derechos.

población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

⁵⁴ Las dimensiones de participación y reconocimiento no deben reducirse a una ciudadanía urbana, entendiéndola como “la relación entre la pertenencia de una persona a una comunidad política y los derechos y obligaciones de los que ella disfruta en esa comunidad” (Ávila, 2018).

⁵⁵ En el artículo “Por un urbanismo alternativo” Montaner (2012) refiere a cómo la construcción de la ciudad debe entenderse desde la sostenibilidad. Es decir, en el panorama actual de crisis ecológica y climática, las ciudades tienen mucho que abonar. Así, ante este panorama la pregunta es cómo, en este siglo, hacer frente a los grandes retos ambientales, a partir del urbanismo. Cómo hablar de una arquitectura sostenible y de un verdadero urbanismo participativo, en dónde la sostenibilidad sea entendida más en un sentido ambiental y social que económico. La respuesta, de acuerdo con Montaner, es crear un urbanismo basado en la auto-organización, que debería sustentarse en cuatro ejes relacionados entre sí: igualdad, diversidad, participación (como instrumento) y sostenibilidad.



2.2.1 Ambiente y vivienda: derechos esenciales de la dimensión distributiva de la JAU

La dimensión distributiva de la JAU se integra, en esencia, por los derechos al ambiente sano y a la vivienda digna (recuérdese que ambos derechos se engloban en el catálogo de DESCAs) a la par de las obligaciones sobre planeación urbana. Son justamente esos derechos lo que de manera directa son violentados por habitar, como se analizará en los siguientes subtemas de este capítulo, en una zona de sacrificio ambiental que ha orillado a la población marginada a sobrevivir en un apartheid urbano.

Los DESCAs tienen como principal cometido establecer condiciones de vida digna. Por tanto, se identifican como aquellos derechos que se relacionan con la satisfacción de necesidades básicas de las personas y comprenden distintos derechos humanos: a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, a la salud, al agua, al saneamiento, a un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social, a una vivienda adecuada, a la educación, a la cultura.

Históricamente, los DESCAs han sido diferenciados respecto a los derechos civiles y políticos (DCP)⁵⁶ -primera generación⁵⁷- lo que ha arrojado serias dudas sobre su exigibilidad.⁵⁸ De hecho, existen diferencias sustanciales entre el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el primero establece

⁵⁶ El considerar a los DESCAs como inferiores, o justificar una tutela debilitada comparada con la ejercida sobre los derechos civiles y políticos (DCP), es violatorio de los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Estos principios determinan que todos los derechos humanos deben ser gozados por toda la humanidad (universales).

⁵⁷ El creador de la noción generacional de los derechos humanos es el checoslovaco, ex director de la División de Derechos Humanos y Paz de la UNESCO, Karel Vasak. Él introdujo el concepto de las tres generaciones en una conferencia que dictó, en 1979, para el Instituto Internacional de Derechos Humanos en Estrasburgo. La idea de las generaciones propuesta por este jurista es el reflejo del orden temporal sucesivo (de ahí lo generacional) del reconocimiento internacional de los derechos humanos, identificando tres generaciones que van desde los derechos individuales, hasta los derechos solidarios (Tristán, 2012)

⁵⁸ Los obstáculos inherentes a la exigibilidad de los DESCAs y estrategias de elusión para hacerlos efectivos hacen referencia a: 1) restricción del Poder Judicial frente a cuestiones políticas y presupuestarias, 2) apelación a la dimensión negativa de los derechos positivos: incumplimiento de la obligación de no discriminar, 3) apelación al incumplimiento de la obligatoriedad de adoptar medidas de protección especiales, 4) apelación al incumplimiento de la obligación de no-regresividad para garantizar el derecho a la no-discriminación y 5) apelación a la inadecuación de los mecanismos procesales liberales para la tutela de esos derechos (Tristán, 2012).



obligaciones inmediatas y de resultado, mientras que el segundo establece obligaciones de comportamiento.

Cuando inició el reconocimiento normativo de los DESCAs, siguiendo a Pisarello (2007), comúnmente se les atribuían excusas para no cumplirlos: tildarlos de derechos ambiguos, caros, tardíos, indeterminados o no justiciables.⁵⁹ Sin embargo, el negar su valor jurídico ha sido superado.⁶⁰ Ahora no es posible caracterizarlos como simples declaraciones de buenas intenciones o enunciaciones políticas. A partir de los procesos de constitucionalización de los Derechos Humanos,⁶¹ aunado a las reformas de 2011 –de derechos humanos y de amparo- a la Constitución mexicana, la vigencia de dichos derechos no se traduce sólo en principios y declaraciones carentes de justiciabilidad.

A partir de este proceso las Constituciones, especialmente las latinoamericanas, han recogido un gran número de derechos fundamentales (no sólo DCP, también DESCA) que han impuesto al Estado el deber de participar de manera activa en la tutela de aquéllos. Así, esta modificación permite asumir tareas efectivas de tutela que ya no pueden ser traducidas como meras declaraciones políticas desprovistas de justiciabilidad y, por tanto, de una efectiva tutela jurisdiccional (Pozzolo, 2003).

El desarrollo normativo de los derechos a la vivienda digna y al ambiente sano, a nivel internacional, inicia con la creación del PIDESC⁶² en 1966, y con la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972), respectivamente. A partir de estos documentos se han producido decenas de documentos

⁵⁹ Existen diversos enfoques o teorías que intenta explicar por qué el relego de estos derechos -además del causado por la teoría generacional, en cuanto se entienden como derechos tardíos- a saber: primero, porque desde el enfoque filosófico-normativo se les considera axiológicamente subordinados a los derechos civiles y políticos; segundo porque se les considera estructuralmente diferentes a los civiles y políticos; tercero, porque se considera que su tutela es debilitada en relación con los DCP (Pisarello, 2007).

⁶⁰ Véase “La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el Derecho Internacional” editado por Bonet y Alija (2016) y “Los derechos sociales y su exigibilidad: libres de temor y miseria” editado por Ribotta y Rossetti (2015).

⁶¹ En México fueron constitucionalizados, en el artículo 4º, los derechos a la vivienda digna y al medio ambiente sano en 1983 y 1999, respectivamente.

⁶² Ratificado por México el 23 de marzo de 1981.



internacionales, vinculantes y no vinculantes, que intentan proteger e imponer a las naciones la obligación de respetar esos derechos humanos. La esencia común de ese reconocimiento normativo permite entenderlos como derechos humanos⁶³ que son inherentes a todas las personas, que tienen su fundamento en la dignidad y que, además, y como ha sido reconocido en el artículo 1° de la Constitución mexicana, son universales, interdependientes e indivisibles.

El avance normativo, dentro del derecho internacional, de los derechos al ambiente sano⁶⁴ y a la vivienda digna⁶⁵ es prolífico. No interesa describir esa abundante legislación. Lo que aquí concierne es analizar el enlace que, entre ambiente, vivienda y planeación urbana se ha realizado. Por ejemplo, el principio 15 de la Convención de Estocolmo, pionera en el reconocimiento internacional del derecho humano a un medio ambiente sano (ONU, 1972) determina que “debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos”. En ese sentido, la Convención posee un apartado sobre la Planificación y Ordenación de los Asentamientos Humanos desde el punto de vista de la calidad del Medio, en éste mediante la

⁶³ En este artículo se entiende por derechos humanos, siguiendo a De la Torre (2002: 125) como “las necesidades *juridificadas*, de las mujeres y los hombres, las que constituyen los derechos humanos, teniendo como base una concepción integral del ser humano y aceptando su plena dignidad”.

⁶⁴ En materia internacional, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (mejor conocida como la Convención de Estocolmo), celebrada en 1972, fue la primera que reconoció tanto la amenaza de los problemas ambientales, como el derecho de la población a vivir en un ambiente digno. Gracias a ella nació el derecho internacional ambiental.

⁶⁵ El desarrollo normativo del derecho a la vivienda, a nivel internacional, también es prolífico: la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párrafo I artículo 11); la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (sección III (8) y el capítulo II (A.3); el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-HABITAT; la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (Principio 1); la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (artículo 10 f de la II parte 6); la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (recomendación 1); la Agenda 21: cumbre de la Tierra (Plan de Acción: la Sección I, denominada “Dimensiones sociales y económicas” y el Capítulo 7, parte 7, denominado “Fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos”); la Cumbre Mundial de Desarrollo Social; la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social; la recomendación No. 115 de la Organización Internacional del Trabajo; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (artículo 14); la Declaración y Convención sobre los Derechos del Niño (Principio 4, y la sección a, párrafo 1, artículo 16, y la sección b, párrafo 3, artículo 27, respectivamente) y, finalmente, la Convención Internacional sobre el Estatuto de los Refugiados (artículo 21).



Recomendación 1, determinó que todos los organismos de ayuda al desarrollo, ya internacionales, regionales o nacionales, den alta prioridad, dentro de los recursos disponibles, al desarrollo a las peticiones de asistencia procedentes de los gobiernos para la planificación de los asentamientos humanos, particularmente en materia de vivienda.

En el mismo sentido, la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I) celebrada el 11 de junio de 1976, determina, en la sección III (8) y el capítulo II (A.3), que "reviste especial importancia la eliminación de la segregación social y racial mediante, entre otras cosas, la creación de comunidades mejor equilibradas en que se combinen distintos grupos sociales, ocupaciones, viviendas y servicios accesorios". Para lograr este fin de eliminación de la segregación socio-espacial y alcanzar ciudades equilibradas es que, a partir de esta Declaración de Vancouver, se fundó el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-HABITAT.⁶⁶ Este programa tiene por objeto mejorar las condiciones de vida y de trabajo para todas y todos mediante la gestión y el desarrollo eficiente, participativo y transparente de los asentamientos humanos, teniendo como objetivos generales reducir la pobreza y la exclusión social.

Posterior, ese vínculo entre vivienda y ambiente se esclarece en 1991⁶⁷ cuando el CDESC⁶⁸, en su carácter de autoridad para supervisar e interpretar el PIDESC emitió la

⁶⁶ Hábitat es dirigido por la Comisión de Asentamientos Humanos que consta de 58 miembros y se reúne cada dos años. Su publicación más importante es el "Informe mundial sobre los asentamientos humanos" que analiza las condiciones de los asentamientos humanos en el mundo.

⁶⁷ Es importante mencionar que, en 1992, la Agenda 21, creada en la Cumbre de la Tierra (Río, 1992), posee un Plan de Acción que los estados deberían llevar a cabo para transformar el modelo de desarrollo actual. En aquel, en la Sección I, denominada "Dimensiones sociales y económicas", en el Capítulo 7, parte 7, denominado "Fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos", en la sección 7.4 determinó que: "el objetivo general de los asentamientos humanos es mejorar la calidad social, económica y ambiental de la vida en los asentamientos humanos y las condiciones de vida y de trabajo de todos, y especialmente de los pobres de las zonas urbanas y rurales; en la sección 7.8 estableció que: "el objetivo es proporcionar viviendas adecuadas para las poblaciones que están creciendo rápidamente y para los pobres de las zonas urbanas y rurales actualmente desfavorecidos, mediante un enfoque facilitador y racional desde el punto de vista ambiental del desarrollo y mejoramiento de la vivienda."

⁶⁸ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) por sus Estados Partes. El Comité se estableció en virtud de la resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) para desempeñar las funciones de supervisión asignadas a este Consejo en la parte IV del Pacto. Todos los Estados Partes deben



Observación General No. 4 “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)”⁶⁹. En esta observación el Comité determinó que una vivienda adecuada debe cumplir con las siguientes características: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, precios razonables, vivienda habitable, accesibilidad a la vivienda, *ubicación; un emplazamiento adecuado, es decir alejado de las fuentes de contaminación*, pero próximo a servicios sanitarios y establecimientos escolares y adecuación cultural.

De esta manera, el CDESC al establecer que una vivienda para ser considerada adecuada debe estar lejana a fuentes de contaminación, reconoce la relación de indivisibilidad e interdependencia⁷⁰ entre los derechos a la vivienda digna y el medio ambiente sano. Dichos principios afirman que todos los derechos se encuentran interrelacionados entre sí: no se puede garantizar el goce y ejercicio de un derecho, sin que a la vez se garanticen el resto de los derechos o, caso contrario, que la violación de un derecho también pone en riesgo el ejercicio del resto. De esta manera, el principio de interdependencia e indivisibilidad constituye un principio fundamental del derecho internacional que pugna porque todos los derechos humanos sean iguales en importancia. Por tanto, en la práctica deben contemplarse de manera global y equilibrada, sin conceder

presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan esos derechos. Inicialmente, los Estados deben presentar informes a los dos años de la aceptación del Pacto y luego cada cinco años. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de "observaciones finales". (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Vigilancia del ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales”. En línea: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cescr/> (consulta: diciembre de 2020).

⁶⁹ Dicha observación constituye la interpretación normativa sobre el derecho a la vivienda más autorizada del derecho en el ámbito del derecho internacional, ya que es un instrumento fundamental para clasificar su contenido, así como para identificar las principales obligaciones que los Estados partes deben observar. De acuerdo con el párrafo 7 de la citada observación, el derecho a una vivienda digna no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare con el cobijo que resulta de tener un tejado por encima de la cabeza. El acceso a este derecho debe entenderse desde una visión holística, que lo interprete como “el derecho de cada mujer, hombre y niño a tener y a mantener un hogar y una comunidad segura donde poder vivir en condiciones de paz y dignidad” (Kothari, 2000: 92).

⁷⁰ Estos principios reflejan el carácter unitario del conjunto de derechos humanos, a pesar de su diversidad, es decir, existe una indisoluble unidad entre ellos que tiene su fundamento precisamente en el carácter simultáneamente unitario y diverso de la persona humana. En relación al vínculo que existe entre estos dos principios y el Estado, estos principios le exigen fundamentalmente que otorgue igual importancia a todos los derechos, sin distinción entre Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Angulo, 2005).



preeminencia a unos sobre otros (Bonet de Viola, 2016).

Ahora bien, de acuerdo con Bonet de Viola (2016), la función del CDESC va más allá de una labor meramente interpretativa del contenido general de las obligaciones jurídicas de los Estados Parte o del particular alcance jurídico de cada derecho. La función central del Comité es crear un paradigma interpretativo del PIDESC: la existencia de obligaciones mínimas y la no regresividad en materia de DESCAs. En ese sentido, el artículo 2 del PIDESC establece los estándares de cumplimiento que los Estados deben observar: 1) adoptar medidas, 2) hasta el máximo de los recursos disponibles, 3) para lograr progresivamente, 4) la plena efectividad de los derechos.

Sobre esos estándares, interesa el principio de desarrollo progresivo, el que reconoce que la efectividad de los DESCAs se logrará con el paso de tiempo. Recuérdese que el PIDESC establece obligaciones de comportamiento, sobre estas obligaciones y en relación al desarrollo progresivo, el CDESC en la Observación General N°3 (1990) estableció que:

...el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo... la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.



Como puede observarse, que la satisfacción del derecho pueda ser progresiva, no debe entenderse como la posibilidad de postergar sine die el cumplimiento de las obligaciones en cuanto al acceso a éstos derechos. Así, los Estados Parte de acuerdo a los Principios de Limburgo, Maastricht y a las Observaciones Generales (especialmente la No. 3) hechas por el CDESC, están obligados inmediatamente después del Pacto a cumplir ciertas obligaciones mínimas de compromiso inmediato.

En el mismo sentido, la Nueva Agenda Urbana (NAU) aprobada en la Conferencia Hábitat III de la ONU sobre Vivienda y Desarrollo urbano sostenible en Quito, 2016, identifica algunos problemas urbanos que, en lo que aquí interesa, han persistido e incluso, aumentado en los últimos años: el crecimiento urbano incontrolado, el aumento de barrios marginales e informales que ha elevado la segregación socio espacial en nuestros territorios y la proliferación de zonas de sacrificio ambiental. En consecuencia, la NAU funge como un ideal común para lograr un futuro sostenible reconociendo que, para alcanzarlo, el diseño y construcción de las ciudades juegan un papel central.

Ahora bien, en lo que respecta al reconocimiento normativo de los derechos al ambiente sano y a la vivienda digna en el ámbito regional, es decir, ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)⁷¹ no ha sido tan abundante como en sede internacional, sin embargo, sí existe un sustento normativo para ambos derechos.

EL SIDH surgió en el seno de la Organización de Estados Americanos⁷² (OEA). Para lograr la protección de los derechos humanos en la región, el SIDH cuenta con dos sistemas normativos⁷³ (DADH y CADH) y dos órganos principales de protección⁷⁴

⁷¹ El SIDH es el conjunto de organismos y normas que, en el marco de la OEA, cumplen la función de promover y proteger los derechos humanos en la región

⁷² La Organización de los Estados Americanos es el organismo regional más antiguo del mundo, cuyo origen se remonta a la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington, D.C., de octubre de 1889 a abril de 1890. En esa reunión, se acordó crear la Unión Internacional de Repúblicas Americanas y se empezó a tejer una red de disposiciones e instituciones que llegaría a conocerse como “sistema interamericano”, el más antiguo sistema institucional internacional. De esta manera, la OEA fue creada en 1948 cuando se suscribió, en Bogotá, Colombia, la Carta de la OEA que entró en vigencia en diciembre de 1951.

⁷³ Los sistemas normativos definen su competencia *ratione materiae*. El primer sistema es exigible a todos los



(Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos).

Es importante destacar que ni la DADH ni la CADH hacen referencia explícita al derecho al medio ambiente sano. Respecto al derecho a la vivienda digna, éste se encuentra regulado de manera indirecta en la protección del derecho a la salud, en el artículo 11° de la DADH:

Derecho a la preservación de la salud y al bienestar: toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

La referencia a los DESCAs se encuentra sólo en el artículo 26⁷⁵ de la Convención y se refiere sólo a la progresividad de esos derechos. Debido a esta falta de referencia expresa a estos derechos en los instrumentos interamericanos, en 1988 trece Estados miembros de la OEA, entre ellos México, suscribieron el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, El

Estados miembros de la OEA con base en las obligaciones derivadas de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre proclamada en 1948. El segundo sistema es exigible sólo a los Estados que han ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) adoptada en 1969 y de entrada en vigor en 1978, así como a sus Protocolos Adicionales. En el caso de México, éste ratificó la Convención el 2 de marzo de 1981.

⁷⁴ El SIDH cuenta con dos órganos principales y autónomos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos creada en 1959 y cuyo fundamento de creación es el artículo 106 de la Carta de la OEA (Suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993) –en consecuencia, la Comisión es una autoridad competente para conocer violaciones a los derechos humanos por parte de cualquier miembro de la OEA- y la Corte Interamericana de Derechos Humanos creada por la Convención Americana cuya competencia contenciosa sólo ha sido ratificada por 20 de los 35 países independientes que conforman a la OEA. En el caso del Estado Mexicano, el decreto por el que se aprueba la Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1998.

⁷⁵ El artículo 26 de la Convención Americana que establece que ““Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”



Tratado entró en vigencia en 1999. A la fecha, 33 Estados miembros lo han ratificado.

El Protocolo de San Salvador, en el artículo 11, consagró el derecho a un medio ambiente sano de la siguiente forma:

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Sin embargo, en el citado protocolo, pese a que se creó para remediar la limitación impuesta por la CADH y así permitir una mejor tutela de los DESCAs, no se contempló en ningún artículo el derecho a la vivienda digna o adecuada.

Ahora bien, el Protocolo de San Salvador aunque es el primer instrumento interamericano en reconocer expresamente el derecho humano a un medio ambiente sano estableció una limitación a su exigibilidad directa a través del sistema de peticiones (principal vía para acceder al SIDH), limitándola sólo a las violaciones a los derechos de los trabajadores a afiliarse a un sindicato y el derecho a la educación (artículo 19.6⁷⁶). En consecuencia, el derecho humano a un medio ambiente sano sólo podía hacerse exigible ante el SIDH mediante su vinculación con otros derechos protegidos por la CADH (Veramendi, 2015). Es decir, esa vinculación tenía que ser con los derechos “de primera generación”, por tanto, invocar, hasta ese momento la exigibilidad de la JAU en razón de la violación a los derechos humanos a un medio ambiente sano, a la vivienda y a la salud,

⁷⁶ El artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador establece textualmente que “en el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.” El párrafo a) del artículo 8 establece que “a. el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;” Por su parte, el artículo 13 establece que “toda persona tiene derecho a la educación”



resultaba imposible.

El hecho de que ante el SIDH no pudiera invocarse de manera autónoma las violaciones al derecho en cuestión, aún con su reconocimiento tardío en el Pacto de San Salvador, era contradictorio con el reconocimiento constitucional expreso en diversos países americanos⁷⁷ así como en diversas normas del *corpus iuris* internacional. Era necesario y urgente que se entendiera al derecho a un medio ambiente sano como autónomo y distinto al contenido ambiental que surge de la protección de otros derechos.

Ese reconocimiento autónomo surgió cuando, en 2016, Colombia solicitó una opinión consultiva⁷⁸ sobre las obligaciones de los Estados en relación al medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal.⁷⁹ En respuesta a esa solicitud la Corte emitió la Opinión Consultiva 23/17 en la que en el párrafo 35 determinó que:

Las cuestiones planteadas en la solicitud trascienden el interés de los Estados parte del Convenio de Cartagena y son de importancia para todos los Estados del planeta...En la presente Opinión, la Corte se pronunciará sobre las obligaciones estatales en materia

⁷⁷ “Las constituciones de los siguientes Estados consagran el derecho a un medio ambiente sano: (1) Constitución de la Nación Argentina, art. 41; (2) Constitución Política del Estado de Bolivia, art. 33; (3) Constitución de la República Federativa del Brasil, art. 225; (4) Constitución Política de la República de Chile, art. 19; (5) Constitución Política de Colombia, art. 79; (6) Constitución Política de Costa Rica, art. 50; (7) Constitución de la República del Ecuador, art. 14; (8) Constitución de la República de El Salvador, art. 117; (9) Constitución Política de la República de Guatemala, art. 97; (10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 4; (11) Constitución Política de Nicaragua, art. 60; (12) Constitución Política de la República de Panamá, arts. 118 y 119; (13) Constitución Nacional de la República de Paraguay, art. 7; (14) Constitución Política del Perú, art. 2; (15) Constitución de la República Dominicana, arts. 66 y 67, y (16) Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 127.” (OC 23/17: 26-27)

⁷⁸ El artículo 64 de la Convención Americana determina, en el párrafo 1 que “los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires. 2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales”.

⁷⁹ Además, el Estado solicitante pretendía que la Corte determinara cómo se debe interpretar la Convención Americana en relación con otros tratados en materia ambiental que buscan proteger zonas específicas, como es el caso del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe.



ambiental que se relacionan más íntimamente con la protección de derechos humanos, función principal de este Tribunal, por lo cual se referirá a las obligaciones ambientales que se derivan de las obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos.

La Opinión Consultiva 23/17 emitida por la máxima instancia en materia de derechos humanos en el continente americano no se limitó a responder lo solicitado por Colombia, sino que, por primera vez, precisa las disposiciones de la CADH en materia ambiental cambiando el paradigma de tutela, a través de diversos criterios, del derecho a un medio ambiente sano ante el SIDH.

El primer criterio dado por la Corte se refiere al reconocimiento de la interrelación entre derechos humanos y protección del ambiente. Sin embargo, como se explicará en las siguientes líneas, esa interrelación no se traduce en que el derecho a un medio ambiente sano no pueda invocarse de manera autónoma. Es decir, en el párrafo 47 la Corte reconoce la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos.⁸⁰ En el párrafo 66, se considera que, entre los derechos particularmente vulnerables a afectaciones ambientales, se encuentran los derechos a la vida, integridad personal, salud, agua, alimentación, vivienda, participación en la vida cultural, derecho a la propiedad y el derecho a no ser desplazado forzosamente.

Interesa el reconocimiento que, en la Opinión en comento, realizó la CoIDH sobre la relación entre ambiente y vivienda. Esa relación no ha sido plenamente abordada en el SIDH, sin embargo, la Carta de la OEA reconoce en el artículo 34 *k* y *I*, respectivamente que: los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso serán

⁸⁰ Y especialmente afectan a los grupos en desventaja. Por ejemplo, los efectos del cambio climático afectan de manera diferenciada a los habitantes de las urbes, e intensifican la vulnerabilidad de la población más desfavorecida (Tristán, 2019).



alcanzables al conseguir, entre otras metas, vivienda adecuada para todos los sectores de la población y condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna.

El segundo criterio se encuentra plasmado en el párrafo 55 en el que la CoIDH determina que el derecho a un medio ambiente sano tiene autonomía como un derecho en sí mismo debiendo considerarse incluido entre los derechos económicos, sociales y culturales. En consecuencia, ante la interdependencia e indivisibilidad entre los derechos humanos y en ausencia de jerarquías entre ellos, le considera un derecho que puede ser exigible “en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes” aludiendo a una exigibilidad directa que fue cuestionada, en sus votos concurrentes, por dos jueces de la Corte.⁸¹

El tercer criterio se refiere a las connotaciones tanto individuales como colectivas del derecho humano a un medio ambiente sano. En su dimensión colectiva, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. Ahora bien, el derecho al medio ambiente sano también tiene una dimensión individual, en la medida en que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros.

Debido a estos criterios, la Opinión Consultiva⁸² en comento rompe el paradigma de tutela del derecho ambiental ante el SIDH y es útil para que, de acuerdo a los párrafos 27 y 29, los Estados interpreten adecuadamente las normas internacionales sobre derechos humanos cuyo sentido y alcance la Corte definió sirviendo así para prevenir y orientar la acción estatal y evitar la responsabilidad internacional de los Estados, de conformidad con

⁸¹ Vio Grossi y Humberto Sierra Porto.

⁸² Esta opinión consultiva se materializó en la sentencia “Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) VS. Argentina” del 6 de febrero de 2020, en la que por primera vez la Corte tiene por violentados de manera directa y como derechos autónomos y justiciables dentro del SIDH estos 4 derechos ambientales sustantivos: derecho humano a un medio ambiente sano, alimentación adecuada, agua e identidad cultural (Peña, 2020).



la figura del control de convencionalidad.⁸³

Ahora bien, pese a este basto reconocimiento normativo, a nivel internacional y regional, en la literatura actual⁸⁴ el que las personas habiten viviendas en sitios con presencia de fuentes de contaminación ha causado poco debate. Especialmente cuando esa ocupación deriva de un plan de desarrollo urbano que ha establecido usos de suelo habitacional en ese territorio y cuando incluso, en el caso mexicano los ayuntamientos,⁸⁵ otorgan dictámenes de factibilidad para la construcción de fraccionamientos en ese territorio. Tal es el caso de lo sucedido –que será analizado en el capítulo tercero de esta investigación– en la periferia norte del AMSLP, lugar en el que coexisten más de 100 ladrilleras irregulares que liberan a la atmósfera compuestos cancerígenos, a la par de que se autorizan fraccionamientos de interés social en ese territorio (IMPLAN 2019; Tristán, 2019, Flores-Ramírez, *et.al.*, (2018) situando a las y los habitantes de este territorio en una zona de sacrificio ambiental y un apartheid urbano, en los términos que serán analizados en líneas subsecuentes.

2.3 Los desafíos de habitar un mundo urbano

La urbanización, entendida como la concentración poblacional en núcleos reducidos es, junto con la modernización de la sociedad y la industrialización, uno de los fenómenos sociales que caracterizó al Siglo XX (Panadero, 2001). De tal suerte que, actualmente, más

⁸³ Poniendo énfasis en que, conforme al derecho internacional, cuando un Estado es parte de un tratado internacional, como la Convención Americana, dicho tratado obliga a todos sus órganos y también a todos sus niveles, incluidos los poderes judicial y legislativo. Es por tal razón que estima necesario que los diversos órganos del Estado realicen el correspondiente control de convencionalidad aplicando los estándares establecidos por la Corte Interamericana.

⁸⁴ En referencia la violación al derecho a la vivienda en la literatura predomina el término “sin techo” refiriéndose a todas aquellas personas que no poseen un lugar donde vivir: se menciona que la carencia de vivienda es una grave manifestación de la pobreza, es una de las formas más deshumanizantes de marginación, generalmente como consecuencia de los desalojos forzosos pero, poco debate se ha creado para referirnos a todos aquellas personas que, si bien tienen un techo donde cobijarse, ello no significa que tienen un lugar digno donde vivir.

⁸⁵ El inciso f, apartado V del artículo 115 de la Constitución federal determina que los municipios estarán facultados para: otorgar licencias y permisos para construcciones.



de la mitad de la población mundial (3,500 millones de personas) vive hoy en zonas urbanas.⁸⁶ En 2050 esa cifra habrá aumentado a 6.500 millones de habitantes, es decir, dos tercios de la humanidad (ONU, 2015).

Ante este panorama, el crecimiento urbano y la consecuente explosión de las urbes suponen una serie de retos que las ciudades tendrán que enfrentar. Especialmente lo tendrán que hacer los países en vías de desarrollo, debido a que, de acuerdo con los datos de la ONU (2015), el 95% de la expansión de los terrenos urbanos en las próximas décadas tendrá lugar en sus territorios. En este sentido, son sustancialmente importantes para los países latinoamericanos pues además de ser países en desarrollo (OCDE *et. al.*, 2019) su territorio está considerado la región más urbanizada del mundo: cerca del 80% de su población vive en áreas urbanas (ONU-HABITAT, 2012).⁸⁷

Ahora bien ¿cuáles son los desafíos que los países latinoamericanos –y otras ciudades en el mundo- tendrán que enfrentar? La respuesta tiene que partir de considerar que, de acuerdo con la proyección de ONU-HABITAT (2012), la urbanización acelerada supondrá metrópolis desbordadas, degradadas y empobrecidas, con una población numerosa y vulnerable.⁸⁸ Por tanto, al hablar de los retos que enfrentan las urbes, en el horizonte descrito, interesa hacerlo desde la óptica de la JAU, con especial referencia la normativa descrita en el subtema inmediato anterior, y desde la justicia social. Para esta investigación, interesa describir al menos dos de ellos.

El primer reto –en descripción, no en importancia debido a que es imposible jerarquizarlos- que habrá de cuestionarse será el determinar cómo se reparten las oportunidades económicas que las ciudades generan. Es decir, aunque éstas aportan el 65%

⁸⁶ En 2007, por primera vez en la historia de la humanidad, la población urbana rebasó en magnitud a la población rural (ONU, 2015).

⁸⁷ En América Latina y el Caribe las grandes ciudades (de 1 millón de habitantes o más) han aumentado de ocho en 1950 a 56 en 2010 (CEPAL, 2010).

⁸⁸ Ello representa dos de los problemas que condicionan el desarrollo de las ciudades latinoamericanas: el crecimiento explosivo, tanto en términos demográficos como espaciales, y el incremento de la desigualdad social.



de la riqueza mundial, crecimiento urbano -especialmente bajo el modelo capitalista⁸⁹ - no significa desarrollo económico para todos los habitantes, de tal manera que en las últimas décadas se han producido altos índices de desempleo, pobreza y exclusión –que provoca, a la vez, segregación espacial-. Ello pone en entredicho la capacidad de los pobladores de acceder a los servicios que la ciudad ofrece que, si bien algunos suponen un servicio público, ello no es sinónimo de gratuidad.

En segundo lugar, tendrá que discutirse cómo hacer frente a la relación entre ciudad y crisis ambiental. Y ello tendrá que ser desde dos sentidos: primero, la relación que existen entre la ciudad como una de las causas de la crisis ambiental existente que se ejemplifica en problemáticas como el cambio climático⁹⁰ –cabe destacar que la ciudad emite el 70% de gases de efecto invernadero- o en los altos impactos que crean los residuos sólidos urbanos – o muchos otras prestaciones de servicios, como la movilidad.- y, segundo, desde la JAU, determinar cómo, al interior de la ciudad, se reparten las causas y efectos de esa crisis ambiental.

Los retos planteados visibilizan una realidad que se problematiza bajo tres contextos que no deben abordarse de manera aislada: 1) ese rápido crecimiento ha provocado un incremento explosivo en las urbes, en donde la exclusión y la segregación se están convirtiendo en características de la vida urbana⁹¹ 2) ese rápido crecimiento supone una serie de demandas de prestación de servicios públicos, agua, vivienda, salud, transporte, entre otros, que las ciudades tendrán que otorgar y que se traducen, en su mayoría, en altos impactos ambientales y, 3) no podemos entender los procesos de urbanización y segregación ajenos a la crisis ambiental imperante, que se expresa, entre

⁸⁹ El modelo económico capitalista se originó para la acumulación y concentración del poder en manos privadas. En consecuencia, para Pisarello (2007:54) “su expansión resulta incompatible con la igual satisfacción de derechos civiles, políticos y sociales de todas las personas y, por consiguiente, de su igual dignidad y libertad” Por ello, entender los derechos dentro de este modelo de desarrollo, en el fondo significa conocer que no se trata de derechos en conflictos que eventualmente colisionan, sino de privilegios resultado de la concentración y la acumulación de poder y de bienes en contra de derechos que luchan por reivindicarse.

⁹⁰ No cabe duda de que el cambio climático es un problema global que impacta a la humanidad, pero es necesario recalcar que sus efectos se viven especialmente por los grupos en situación de vulnerabilidad.

⁹¹ Basta mencionar que, en este lustro, 883 millones de personas habitan barrios marginales (ONU, 2015)



otros males, a través de la disminución de los bienes ambientales (que como ya se discutió en el primer capítulo de esta investigación son comunes a toda la humanidad) y, por el contrario, en el aumento de los niveles de contaminación y exposición.

Si estos contextos de crecimiento urbano, segregación socio espacial y crisis ambiental y los retos que ellos suponen deben ser enfrentados preponderantemente por países en vías desarrollo -cuyas capacidades, por ende, son limitadas- es necesario cuestionarse ¿cómo harán esos países para ordenar el crecimiento urbano, disminuir la segregación, la exclusión y los altos impactos ambientales, además de equilibrar los costos de la crisis ambiental entre los pobladores de esas zonas urbanas?⁹² Para estar en posibilidad de responder, se debe analizar, como se hará el siguiente apartado, a los proceso de urbanización en los países latinoamericanos, y en referencia especial a México.

Ahora bien, el gran desafío que subyace a todos los retos anteriores es la garantía universal de entender a la ciudad como un espacio que le pertenece a todos sus habitantes y a la JAU como un eje transversal de las políticas públicas urbanas que deben garantizar la igualdad de oportunidades y lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. El ¿cómo hacerlo exigible? Se discutirá a profundidad en el capítulo cuarto de esta investigación. Una primera pista es el reflexionar que, sobre un mundo complejo como el que habitamos, es imposible pensar a lo urbano sólo en relación a lo espacial. En consecuencia, las intervenciones urbanísticas basadas en la planificación y el control de los usos de suelo son insuficientes para producir una verdadera intervención en el cómo se gesta la ciudad y, por tanto, de afrontar eficazmente los desafíos que significan habitar en un mundo urbano. No puede seguir considerándose a la política urbana

⁹² De ahí que la gobernanza urbana se ha convertido en un eje central para los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados por las Naciones Unidas en septiembre de 2015. Varios de los 17 objetivos asumen gobiernos urbanos fuertes, con poderes y capacidades necesarias para iniciar la transición hacia sociedades más sostenibles que permitan mejorar la seguridad y la sostenibilidad de las metrópolis (Pieterse, 2019). En el mismo sentido a través de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada del 17 al 20 de octubre de 2016, se proclamó la Nueva Agenda Urbana que reafirmó el compromiso mundial con el desarrollo urbano sostenible como un paso decisivo para el logro del desarrollo sostenible de manera integrada y coordinada en todos los niveles (ONU-HABITAT, 2015)



como sólo reguladora de usos de suelo. Ahora, las políticas urbanas deben entenderse como una síntesis transversal del conjunto de políticas en ese territorio complejo llamado ciudad.

Es importante destacar que, pese a que el crecimiento urbano se vivirá en mayor proporción en los países subdesarrollados, todos estos son problemas globales. Problemas que tienen que afrontar, en mayor o menor grado, todas las ciudades y que ponen en riesgo la sostenibilidad del mundo entero. Por ello, se insiste en que los retos de la urbanización, en cualquier país, requieren una visión de conjunto del desarrollo que integre aspectos sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales. La gestión de las ciudades, por lo tanto, debe convertirse en uno de los elementos centrales de las políticas del futuro pues, no cabe duda, que la ciudad se está convirtiendo en el hábitat principal del ser humano.

2.4 El proceso de urbanización en América Latina: globalización, privatización y mercantilización de la metrópoli

El proceso de urbanización de América Latina no puede analizarse prescindiendo el hecho de que las ciudades latinoamericanas atañen a un territorio colonizado y económicamente saqueado (Gutiérrez, 2016). Lo anterior es relevante debido a que las dependencias económicas de estos países hacia las potencias mundiales han minimizado un proceso alterno de construcción de ciudad. En consecuencia, en México, al igual que sucedió en diversos países latinoamericanos, el desarrollo urbano, la creación de la ciudad, no se consideró un tema prioritario en la consolidación del Estado Nación (Delgadillo, 2015).

Lo anterior permitió que a lo largo del siglo XX se vivieran dos procesos simultáneos: por un lado, las ciudades mexicanas se gestaron como espacios de aglomeración poblacional, en gran medida como consecuencia de la migración del campo a la ciudad en busca de mejores servicios y oportunidades. Entendiendo que el origen de ese proceso migratorio fue la promesa del progreso, de un mejor sueldo dentro de un trabajo



industrializado y de la oportunidad de mejorar la calidad de vida.⁹³ Por otro lado, debido al proceso de centralización, las ciudades fueron satélites, obedeciendo a un modelo que en lo económico, político, social y cultural sólo se enfocaba a la capital del país.⁹⁴ Fue en parte por ello que presentaron rezagos en su infraestructura, desorden en su crecimiento, debilidad de sus gobiernos, y una presencia marginal en el entorno nacional (Cabrero y Gil, 2010).

Sin embargo, pese a estos problemas de centralización, de creación de ciudades satélite, de aglomeración poblacional, de insuficiencia en su infraestructura, las ciudades siguieron creciendo. Por ejemplo, la población metropolitana en el mundo aumentó dramáticamente de 44 millones en 1900 a 990 millones en el 2000, siendo el aumento principal posterior a la década de los 50's (Heineberg, 2005).

En el caso concreto de México, en los primeros años del siglo XXI, ya había diez ciudades que albergaban más de 1 millón de habitantes: la Ciudad de México con cerca de 20 millones, Guadalajara y Monterrey con cuatro millones cada una, Puebla con 2.5, Tijuana y Ciudad Juárez, León, Toluca, Torreón y San Luis Potosí, en ese orden descendente, con poblaciones entre uno y dos millones de habitantes. Estas ciudades sumaban en conjunto el 40% de la población total del país (Graizbord, 2007).

Es así que la concentración poblacional, como la descrita en líneas anteriores, nos ha llevado a habitar ciudades, luego metrópolis y finalmente megaciudades.⁹⁵ Por lo general, las megaciudades son fuertes actrices de la economía global por lo que han sido denominadas “ciudades globales”, entendiendo por estas “aquellas en las que se desarrollan

⁹³ Sin embargo, las ciudades no estaban listas para responder a las necesidades de esa nueva población que se acumulaba en ciertas zonas cuyas expectativas de crecimiento les hacían pensar que podían satisfacerse, al menos, sus necesidades mínimas.

⁹⁴ De esta manera, la distribución poblacional en el territorio nacional es desigual y responde a condiciones históricas e inequitativas en los procesos de desarrollo económico y social marcados, entre otros factores, por una acusada centralización. Esto se refleja en el constante proceso de despoblamiento de las áreas rurales y, en consecuencia, en la urbanización de la pobreza.

⁹⁵ De acuerdo con Heineberg (2005) una metrópoli se define como una gran ciudad que cuente con un millón de habitantes como mínimo y se extienda en un espacio relativamente compacto y una mega ciudad es la que alberga más de 8 millones de habitantes.



componentes estratégicos de la economía global, típicamente sujetos a economías de aglomeración extremas en los niveles más altos de las funciones de gestión y servicios corporativos especializados” (Sassen, 2007:14). Es decir, las ciudades aspiran a funcionar como plataformas organizativas y nodos principales de una red de interconexiones desarrolladas a escala planetaria. Es por ello que se afirma que las megaciudades son producto del proceso de globalización que exige el ajuste ciudadano a la industria, llevando procesos económicos vinculatorios entre varios territorios con el objetivo de generar un impulso colectivo, pero que, a la vez, provocan grandes disparidades sociales.⁹⁶ Por ejemplo, Sassen (2007) destacó el aumento de la polarización social y socio-espacial, el crecimiento del sector informal y la escisión del mercado de trabajo en las ciudades globales. Por lo anterior, esta nueva forma de entender las zonas urbanas, se vincula aún más fuerte a la producción y al consumo, sin embargo, también lo hace a la urbanización precaria y, en consecuencia, a los rezagos sociales y a la discriminación ambiental.

Ahora bien, uno de los mitos de estas ciudades globales o megaciudades es discutido por Pradilla (2014). Para este autor, “el mito ideológico neoliberal de la globalización y su derivación en el de las ciudades globales” (Pradilla: 2014: 39) ha intentado homogenizar el planeta entero, aplicando, en consecuencia, a los países latinos, africanos o asiáticos, las mismas recetas políticas, económicas, sociales, y también territoriales creadas para responder a las necesidades de los países hegemónicos que las vieron nacer. Lo anterior invisibiliza las particularidades, en este caso latinas, de cómo debe construirse la ciudad y nos sitúa en un plano de igualdad que en la *praxis* no existe. Por ejemplo, las capacidades de los países de primer mundo para llevar a cabo la normativa urbana son diferentes a las que atañe a países como México.⁹⁷

⁹⁶ Además, el impacto de la globalización en la distribución espacial de las ciudades puede explicarse a través de procesos como el cambio en las formas de producción, la segmentación del mercado de vivienda y el adelgazamiento del gobierno (Pérez-Campuzano, 2011).

⁹⁷ Por ejemplo, la incapacidad operativa y de recursos que tienen los municipios mexicanos para gestionar verdaderos planes sustentables de ordenamiento territorial y planeación urbana.



Y es que por supuesto que al hablar de megaciudades es necesario especificar si estas se encuentran en países desarrollados o en vías de desarrollo. En los países desarrollados el crecimiento urbano va planeándose de acuerdo a diferentes infraestructuras que se van sumando ordenadamente. Sin embargo, en los países en vías de desarrollo –que como ya se afirmó son los que enfrentarán el mayor índice de crecimiento- no necesariamente ocurre de la misma forma. En estos países generalmente una parte del crecimiento urbano se logra a través de asentamientos irregulares,⁹⁸ que carecen de planificación y de infraestructura. Por ello, es común que primero existe la urbanización y posterior las planificaciones urbanas que buscan dotar de infraestructura a ese territorio. En estos casos la gestión urbana intenta encontrar soluciones a problemas específicos y urgentes, como dotar de servicios públicos (agua, recolección de residuos sólidos, movilidad), que en resolver la viabilidad urbana de esa zona.

Por lo anterior, esta idea de crear ciudades globales para la industria y no para el hábitat, debe analizarse a partir de las especificidades de los países latinoamericanos y del modelo económico que rige su desarrollo: el modelo neoliberal. En el patrón neoliberal de acumulación que existe en América Latina, la mercantilización se ha acelerado y se ha asociado con la privatización y concesión de los espacios y servicios públicos.⁹⁹ El estado origina esos procesos debido a que entrega, al capital privado, suelos e inmuebles, parques, plazas, servicios sociales etc.¹⁰⁰ (Pradilla, 2014). Es decir, este sistema oferta los espacios públicos que componen la ciudad en áreas para la economía, ello, provoca la mercantilización del valor simbólico del patrimonio, el miedo justificador de los barrios cerrados, el crecimiento periférico por piezas y funciones especializadas (Borja, 2012).

⁹⁸ En los apartados siguientes, se explicará porque en estos países existen dos “ofertas” del suelo urbano: las regulares e irregulares

⁹⁹ Convertir los espacios públicos en ofertas para el capital, supone la exclusión de todos aquellos que no puedan pagar su acceso. De esta forma, la modernización capitalista neoliberal de las metrópolis ha incluido, como origen o resultado, procesos sociales que van más allá de la privatización de lo público, sino que, además, permiten la fragmentación socio-territorial por la exclusión (Pradilla, 2010). De tal manera que, actualmente, el territorio urbanizado es una expresión de la desigualdad social y un agravante de la misma.

¹⁰⁰ Por ejemplo, el caso de la concesión del “Parque bicentenario” ubicado en la Ciudad de México otorgada por SEMARNAT a la Operadora de Proyectos de Entretenimiento NLP S.A. de C.V. En el mismo sentido, un proceso muy parecido se está llevando para concesionar el parque “La Mexicana” en la Delegación Cuajimalpa (Proceso, 2017).



De esta manera, la imposición del capital privado ha permitido que el crecimiento urbano actual se defina por procesos de desigualdad y exclusión que se incrementan y adquieren nuevos matices de acuerdo con las actuales lógicas de producción del suelo, permitiendo que, en las ciudades latinoamericanas, funcionen dos mercados diferentes que ofertan el suelo urbano:¹⁰¹ 1) el formal, regido por las regulaciones estatales de la propiedad y el urbanismo y que suelen ser inalcanzables para los sectores desfavorecidos y, 2) el informal que existen en las zonas carentes de títulos de propiedad que han sido urbanizadas de manera irregular o ilegal. Sobre este último, los gobiernos han intentado eliminarlo, sin embargo, ha sido imposible debido a que la pobreza, combinada con la inexistente oferta legal adecuada para los sectores que perciben bajos ingresos, (por ejemplo, el salario mínimo) lo reproducen constantemente (Pradilla, 2014).

Bajo estas tendencias se hace difícil concebir a la ciudad como un espacio común que le pertenece a todos sus habitantes y que, por tanto, debe centrarse en las necesidades de las personas que la habitan. Más bien, al contrario, bajo el dominio del capital urbanizador se va imponiendo un modelo metropolitano que es funcional para los procesos económicos pero que permite la privatización y securitización del espacio que, en consecuencia, obstaculiza la participación ciudadana y la cohesión social y hace cada vez más lejana –sino es que imposible- la sostenibilidad ambiental.

2.5 Fragmentación y segregación residencial: procesos de desigualdad socio espacial

La ciudad es un mosaico de múltiples usos del suelo con formas y contenido diversos: áreas industriales, comerciales, habitacionales. Es innegable que la ciudad se constituye como un espacio fragmentado –pero esa fragmentación no debe traducirse en desigualdad y segregación-. Siguiendo a Guzmán & Hernández (2013) la fragmentación es un proceso

¹⁰¹ La coexistencia de dos mercados de suelo urbano en las ciudades latinas es uno de los rasgos que las hacen diferentes estructuralmente a las de los países hegemónicos e imponen la necesidad de particularizar el urbanismo latinoamericano (Pradilla, 2014).



territorial inherente al proceso histórico de conformación de la ciudad.¹⁰² Sin embargo, debido a los procesos económicos, como se mencionó en el apartado inmediato anterior, los efectos de la fragmentación se resignifican en el escenario actual: la fractura social ligada al proceso de reestructuración económica no se disocia de la fractura territorial actual.¹⁰³

La fragmentación urbana que caracteriza a las ciudades contemporáneas, tal como sucede en el estudio de caso: la zona norte del área metropolitana de San Luis Potosí, obedece a la modificación que, desde los años 70's, se ha producido entre distancia social y distancia espacial. En la sociedad pre-industrial la distancia entre clases sociales era profunda, sin embargo, la distancia en términos espaciales era breve. En la sociedad industrial, con el surgimiento de la clase media, la distancia entre clases se redujo, pero se incrementó la distancia espacial: las ciudades se extendieron; las clases obreras comenzaron a ubicarse en las periferias de las ciudades, cerca de su fuente de empleo, generalmente muy lejos de las zonas elegidas por las clases altas. En el intermedio quedo la naciente clase media. En la sociedad post-industrial, la distancia entre las clases se ha vuelto a expandir: hoy en día existe una brecha abismal entre ricos y pobres. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con la distancia espacial. Ahora, coexisten, zonas privilegiadas que se auto excluyen y que se encuentran próximos a barrios pobres. De esta manera habitamos ciudades fortificadas divididas entre zonas de opulencia y barrios marginales, en donde la distancia no es física, sino simbólica en donde "Vivir cerca no implica compartir espacios de sociabilidad en ciudades donde cada vez existen menos lugares de encuentro universal y el principio de exclusividad es el que con mayor potencia rige la producción de nuevas tipologías urbana" (Kozak, 2018: 18).

Actualmente, el estudio de la fragmentación urbana sigue dos líneas de análisis: 1)

¹⁰² La ciudad antigua, medieval, colonial, y por supuesto, la moderna, muestran fragmentos claramente delimitados (Guzmán & Hernández, 2013).

¹⁰³ Uno de los supuestos que se discute es el uso colectivo de la ciudad. A través de los siglos se ha ido fragmentando, pero siempre hubo relaciones entre los fragmentos y en su mejor momento hubo una preocupación por reunirlos en algunas políticas urbanas. Sin embargo, actualmente se crean urbanizaciones cerradas dotas de servicios urbanos y ambientales sólo para algunos sectores. Lo anterior, dificulta la integración y aumenta el aislamiento de los que se consideran marginales (Harvey, 2012).



la relacionada a procesos de desigualdad social¹⁰⁴ y barreras materiales y/o inmateriales; y 2) la relacionada con las discontinuidades en el proceso de expansión de la trama urbana producto de los procesos de metropolización (Valdés, 2007; Guzmán & Hernández, 2013). Lo que interesa para esta investigación es seguir la primera línea: entender la fragmentación urbana relacionada a los procesos de desigualdad social. Es decir, entender cómo la forma en la que se concibe a la ciudad, enmarcada en el modelo de desarrollo dominante,¹⁰⁵ ha contribuido a acelerar el crecimiento de las ciudades de diferentes jerarquías, con una agudización de las condiciones de pobreza en un contexto de violaciones estructurales a diversos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Boldrini & Malizia, 2017).

Es necesario entender a la fragmentación urbana residencial en una doble dimensión: física y social. El aspecto físico se relaciona con los niveles de infraestructura, equipamientos y servicios entre cada fragmento. El aspecto social se refiere a cómo cada fragmento es apropiado por grupos sociales homogéneos en concordancia con su situación de clase¹⁰⁶ respecto a la ciudad. En este contexto, se puede decir que se está en presencia de fragmentos residenciales, entendiéndolos como unidades caracterizadas por sus fuertes contrastes físicos, sociales y simbólicos¹⁰⁷ (Cargnelutti, 2016). Esos fragmentos han generado una mayor *segregación espacial* traducida en una fragmentación de la

¹⁰⁴ Es necesario entender cómo la interrelación de determinados aspectos como el rápido crecimiento demográfico, la pobreza y la expansión urbana sin controles ni inversiones adecuadas en infraestructura y servicios urbanos, son algunos de los responsables de los principales problemas urbano-ambientales que afectan a la población pobre de las áreas urbanas. (Foschiatti, 2007).

¹⁰⁵ Actualmente la teoría urbana analiza la transformación de la ciudad producto de la restructuración del capitalismo. Las teorías sobre ello afirman que la diferenciación urbana es producto de la modificación del proceso productivo y del mercado de trabajo. Lo que trae como consecuencia ciudades divididas y fragmentadas (Pérez-Campuzano, 2011)

¹⁰⁶ Por situación de clase entendemos, siguiendo a Harnecker (2016:240): “a la situación que tienen los individuos en la estructura social, la que está determinada, en última instancia, por el papel que desempeñan en el proceso de producción social”

¹⁰⁷ En donde cada fragmento es fácilmente identificable en términos de configuración territorial, teniendo como elemento común la baja interacción entre ellos (Valdés, 2007).



cotidianidad y la exclusión espacial¹⁰⁸ (Molano, 2016).

En este contexto, resulta significativo entender que los sectores marginados de la sociedad afrontan el avance de un modelo de ciudad que, como se ha afirmado, en su *praxis* cotidiana se cristaliza en una estructura urbana desigual. De esta manera, la ciudad fragmentada se convierte en una forma de segregación urbana¹⁰⁹ que ha profundizado la desigualdad socio-espacial.

Es por ello que la segregación socio espacial, producto de la fragmentación residencial, ha sido objeto de numerosos estudios urbanos.¹¹⁰ Castells (1999: 203) la define como “la tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no sólo en términos de diferencia, sino de jerarquía”. En pocas palabras, la estratificación social crea asimismo estratificación espacial.

Estas divisiones parecieran ser resultados exclusivos de los desarrolladores privados que, bajo la lógica del capital, producen diferentes tipos de viviendas. Sin embargo, esa decisión depende directamente de la autoridad, al realizar la zonificación, al no permitir que los barrios pobres se desarrollen en las cercanías de las zonas residenciales. O, por ejemplo, el caso de las urbanizaciones progresivas que, so pretexto de garantizar el derecho a la vivienda digna, se crean espacios urbanos degradados que no cumplen los estándares mínimos de vivienda adecuada alejados de los servicios urbanos básicos. Una política que reproduce la segregación en el espacio urbano y, en algunos casos, la injusticia ambiental.

En estos términos, es posible entender la segregación urbana no sólo como una modalidad de separación con escasa o nula interacción entre distintos grupos sociales en el

¹⁰⁸ Para De Sousa (2012: 5), la fragmentación residencial ha permitido crear: “zonas civilizadas, las urbanizaciones que son cada vez más contra el espacio público (urbanizaciones privadas), y las zonas salvajes donde viven las clases populares en los suburbios, guetos y en las favelas”.

¹⁰⁹ Segregación urbana y segregación residencial han sido utilizados indistintamente para referirse a la división social del espacio (Duhau, 2013).

¹¹⁰ Para una revisión véase “Segregación socioespacial urbana. Debates contemporáneos e implicaciones para las ciudades mexicanas” de Pérez Campuzano (2011).



espacio urbano (Cargnelutti, 2016), sino como una forma de discriminación. En consecuencia, y de acuerdo con Méndez (2008) la mejor manera de analizar los problemas de la segregación es abordando el tema desde la perspectiva de la desigualdad social, reconociendo que la segregación residencial o urbana en las ciudades capitalistas es una manifestación espacial de la división de clases, en las que unas clases excluyen a otras¹¹¹ del disfrute de los recursos que la ciudad les otorga.

En consecuencia, la segregación urbana “no es una simple consecuencia de las desigualdades sociales sino resultado de la diferenciación social en el espacio” (Veiga, 2008: 17). Es decir, las diversas formas de segregación socio espacial -o residencial- son manifestaciones de la distribución de las clases y la exclusión social en las ciudades y el territorio. En ese sentido, Di Virgilio y Perelman (2014:9) determinan que “los procesos de segregación se construyen con base en elementos materiales y simbólicos, históricamente producidos, social y territorialmente contextualizados” Por ello, la desigualdad es un fenómeno socio-territorial que, si bien se expresa como un fenómeno producido socialmente, se manifiesta y se nutre de manera espacial.

De esta manera, es posible identificar dos dimensiones de la segregación urbana: 1) la relacionada con la organización socio-territorial, donde hay una desigual apropiación del territorio según clases sociales; y, 2) la que involucra principios de equidad en la distribución de los bienes y servicios urbanos (Cargnelutti, 2016). Generalmente, el análisis de la desigualdad en las ciudades se ha asociado a la fragmentación y a la segregación urbana en relación a la apropiación desigual del territorio según las clases. Sin embargo, la desigualdad socio-espacial no puede resumirse sólo en relación de los pobladores a su vivienda. La segregación urbana y la desigualdad social no sólo se producen debido al lugar de residencia sino también a partir de la posibilidad que tienen los y las pobladoras de moverse y acceder a los beneficios de la ciudad, es decir, la forma en la que se les permite, o restringe, su acceso a la ciudad, especialmente a través de las fronteras simbólicas (Di Virgilio y Perelman, 2014).

¹¹¹ Otra forma de exclusión que se manifiesta en los últimos años son los procesos de gentrificación.



Si entendemos a la desigualdad socio-espacial en esta doble connotación, es necesario precisar que en ella intervienen diferentes formas de poder. De esta manera la segregación es “una cuestión de acceso y de poder en distintas esferas de la vida social, política, cultural y económica” (Pérez-Campuzano, 2011: 407). Así, la distribución de los bienes -ambientales y urbanos- ocurrirá a partir de diversas interacciones entre los actores que se disputan dichos bienes. En las sociedades capitalistas, como la mexicana, la estructura de clases y la estructura urbana constituyen el marco de referencia en los que se llevan a cabo dichas disputas (Di Virgilio y Perelman, 2014).

La estructura de clases permite una distribución desigual de oportunidades. Por otro lado, la estructura urbana condiciona la probabilidad de acceder a bienes y servicios (de todo tipo). Así, y se pretendemos analizar una parte de la segregación socio espacial y relacionarla con la estructura urbana, es claro que las condiciones de localización de los grupos marginados introducen diferencias sociales que les impiden el goce de múltiples derechos. De esta forma la segregación residencial constituye un elemento de la desigualdad estructural.

Ahora bien ¿por qué en las periferias de las ciudades es donde principalmente se reproducen estos fenómenos? La periferia como área y la periferización como proceso revelan las profundas y complejas transformaciones que las ciudades contemporáneas han experimentado en las últimas décadas (Cargnelutti, 2016). Es innegable que las periferias son el lugar de crecimiento de la ciudad moderna. Por ello, siempre existirán en proceso de consolidación. Sin embargo, en el diseño de la ciudad, especialmente a partir de la década de los noventa, el proceso de ocupación de esos territorios ha sido el espacio en el que se expresa la fragmentación residencial y la segregación socio espacial. Así, estos territorios se han definido por dos características, siendo ambas perjudiciales para los grupos en situación de pobreza.

Primero, típicamente la periferia se había caracterizado por ser habitadas por los



sectores más pobres.¹¹² En ese territorio, las condiciones no propicias para que la población menos calificada se insertase de manera más o menos ventajosa en el mercado de trabajo (que solía gestarse en el centro de las ciudades) y la falta de apoyos gubernamentales han incidido en la creación de zonas de pobreza (o cinturones de miseria). El resultado es un patrón identificable: la poca cobertura de servicios públicos y al mismo tiempo la buena dotación de éstos en las áreas más ricas de las urbes¹¹³ (Pérez-Campuzano, 2010).

Segundo, a partir de los 90's comienza una nueva forma de uso de suelo habitacional: surgen las urbanizaciones cerradas o privadas residenciales¹¹⁴ que tienen acceso efectivo tanto a bienes urbanos como ambientales y que se caracterizan por el acceso restringido sólo a los residentes del lugar: rodeados de muros, protegidos por vigilancia, con sus propios servicios urbanos y espacios verdes (Guzmán & Hernández, 2013). De manera tal que, los barrios cerrados son, junto con los estudios sobre minorías étnicas y la segregación residencial, una de las tres esferas de los estudios urbanos sobre segregación.

De esta manera, las periferias privilegiadas están “reservadas” para aquéllos que puedan pagarlas¹¹⁵. Es decir, estos espacios han surgido como áreas de recreación exclusivas para las élites sociales, que actualmente son las máximas representantes del fenómeno de la privatización de los espacios públicos. En pocas palabras, la periferia privilegiada es la otra cara de los procesos de expulsión de la ciudad: las clases populares se

¹¹² Los sectores populares más empobrecidos se “ghetifican” en sus barrios. Esta segregación social y exclusión territorial son producto del mercado y de las políticas públicas que producen, como se ha discutido, metrópolis cada vez más fragmentadas y segregadas, tanto en lo territorial como lo social (Pradilla, 2010). Y podríamos agregar, como tercer elemento el aspecto ambiental. Es decir, en el urbanismo actual las dinámicas económicas generan procesos no sólo de exclusión socio-territorial sino, además, de discriminación ambiental que lleva a los grupos desfavorecidos a asumir una carga desproporcionada de los efectos de la degradación ambiental (Attías & Lombardo, 2014).

¹¹³ Habrá que recordar, como ya se ha afirmado, que las políticas públicas de la segunda mitad del siglo XX, en materia de vivienda, dieron paso a una morfología caracterizada por la segregación residencial y una dispersión de la infraestructura y los servicios (Pérez-González, 2016).

¹¹⁴ También, en los últimos años, han surgido centros con las mismas características, pero dirigidos a la clase media. Se diferencian principalmente de las zonas opulentas debido a que, en razón al bajo precio del suelo, están desligadas del tejido urbano.

¹¹⁵ Lo que expresan que la comunidad sea un producto que podemos comprar, en vez de algo que creamos nosotros mismos.



ghetifican en sus barrios y las clases prósperas se autoexcluyen.¹¹⁶ Es por ello que, en las sociedades modernas, la ubicación geográfica del residente se define por su ubicación en el universo social.

Ello ha dado origen a visibilizar de manera más cruda las desigualdades sociales que se expresan además de manera espacial. De este modo, la periferia residencial se constituye en un medio ideal para la reproducción del capital acorde a las políticas vigentes que dan lugar a nuevas formas de producir y consumir el suelo urbano. Resultado de ello, las ciudades se planifican ya no en su conjunto, sino que sólo se abocan en diseñar partes de ellas como resultado de la especulación inmobiliaria (Harvey, 1992). Es posible, entonces, afirmar que si bien las ciudades deberían ser concebidas como un espacio adecuado para la convivencia y la relación social (Pérez, 2016) la realidad es que, a partir de este fenómeno de periferización se profundiza la segregación social, a partir de la fragmentación urbana (Cargnelutti, 2016).

2.6 Zonas de sacrificio y vulnerabilidad socio-ambiental: ¿vivimos en un apartheid urbano?

Hoy en día, especialmente a partir del nuevo proceso de ocupación de la periferia, la segregación socio espacial se ha hecho mucho más evidente. Las recientes formas de apropiación del suelo que separan a las clases medias y a las zonas residenciales cerradas de los asentamientos informales y/o precarios, adquieren un nuevo matiz cuando dimensionamos no sólo los diferentes servicios urbanos de los que esos fragmentos gozan, sino cuando atendemos a las especificidades ambientales del territorio que ocupan. Es decir, cuando entendemos que estos procesos se caracterizan por la desigualdad ambiental,

¹¹⁶ Esa exclusión supone una gobernanza *ad hoc*. De acuerdo con Secchi (2015: 51) las urbanizaciones cerradas son “lugar de nuevas y específicas formas de gobernanza construida ad hoc y aceptada en un pacto de mutuo acuerdo por sus habitantes; es Estado dentro del Estado. Los aspectos jurídicos-institucionales de la *gated community* son tan importantes como los físico-espaciales”.



entendiéndola como otra forma de desigualdad social.

Al inicio de este capítulo, se afirmó que uno de los retos de habitar en un mundo cada vez más urbano, sería, entre otros, el cómo hacer frente a la relación entre ciudad y crisis ambiental, especialmente desde la JAU. Conocemos que los problemas ambientales en la ciudad¹¹⁷, por mencionar los más comunes, se expresan a través de basureros clandestinos o tiraderos a cielo abierto (debido a la alta producción de residuos sólidos urbanos o a la incapacidad municipal de crear rellenos sanitarios), en la autorización de empresas altamente contaminantes (por emisiones a la atmósfera o descargas de aguas residuales no tratadas en cuerpos de agua) o en los efectos del calentamiento global que se expresa en eventos climáticos extremos (como sequías e inundaciones). Sabemos que estos problemas si bien atañen a la ciudad en general, se particularizan en territorios determinados. Es decir, los basureros o las industrias altamente contaminantes, no los encontramos a lo largo de la ciudad, sino precisamente en esas zonas que, debido a la exclusión y segregación de las que son objeto, habitan los sectores poco favorecidos de la sociedad.

Bajo este contexto es que podemos entender que, a partir de los procesos de fragmentación, segregación socio espacial y la nueva ocupación de la periferia, los grupos desfavorecidos ocupan aquellos territorios en donde soportan, de manera diferenciada, los problemas de esa crisis ambiental. Es decir, no sólo son excluidos –recuérdese las barreras simbólicas–, a los bienes ambientales y urbanos a los cuales deberían tener acceso, sino que son situados, como se afirmó en el primer apartado de este capítulo, en zonas de altos impactos ambientales.

Para Acserald (2004: 12-13) esta forma de segregación que permite la desigual

¹¹⁷ Esos problemas ambientales no son sólo competencia de las autoridades en la materia ambiental estrictamente. Todos ellos están atravesados, o deberían estarlo, por las políticas de planeación urbana y la ordenación territorial pues tienen una relación directa con el crecimiento urbano y el modelo de desarrollo. Para citar un ejemplo, el crecimiento urbano supone una serie de demandas de prestación de servicios públicos que tienen diversos impactos ambientales. Por ejemplo, en el tema de movilidad y su relación con la emisión de GEI y, por tanto, con el cambio climático.



distribución de los riesgos y beneficios ambientales, ha ocasionado zonas de sacrificio ambiental, entendiéndose por estas:

Áreas que pueden distinguirse por su alta concentración de actividades ambientalmente agresivas que afectan a poblaciones de bajos ingresos. Los habitantes de estas zonas deben vivir con la contaminación industrial del aire y el agua, los depósitos de desechos tóxicos, la contaminación de los suelos, la falta de suministro de agua, la deforestación, y los riesgos asociados con las inundaciones, vertederos y canteras. Además de la presencia de fuentes de riesgo ambiental, se puede observar una tendencia a elegir estas ubicaciones para nuevos proyectos que son potencialmente muy contaminantes. Los académicos de la desigualdad ambiental llaman a estas áreas "zonas de sacrificio" o "paraísos de contaminación", donde la desregulación ambiental favorece los intereses económicos depredadores; igual que aquellas zonas propicias para la evasión de impuestos que son conocidas como "paraísos fiscales

A partir de esta definición, es posible entender que la segregación socio espacial -a la par de la fragmentación residencial- ha creado zonas de sacrificio ambiental y social que son expresión de la insustentabilidad del modelo hegemónico de ciudad y desarrollo: en las ciudades en donde existen zonas de sacrificio ambiental, se hacen mucho más evidentes las grandes contradicciones del capitalismo y se materializan los procesos de dominación, explotación y marginalización en su organización espacial: se materializan los guetos, favelas y villas miseria (Borde & Torres, 2017).

No cabe duda que las zonas de sacrificio ambiental son la máxima exposición de la desigualdad ambiental que se manifiesta de dos formas: 1) la desigualdad en el acceso a los bienes ambientales y 2) el desigual acceso a un ambiente sano. Así, las zonas de sacrificio



ambiental no sólo se caracterizan por la contaminación industrial del aire, del agua y del suelo, sino también por la constante negación de los derechos fundamentales de quienes ahí habitan. Bajo este panorama la exigencia por los derechos humanos se está haciendo más pronunciada y cada vez más impaciente

Y al igual que, cuando se particularizó megaciudades en países en vías de desarrollo, lo mismo debe hacerse al hablar de zonas de sacrificio ambiental. Pues si bien éstas pueden existir en cualquier parte del mundo, las zonas de sacrificio ambiental ubicadas en estos países responden a lógicas diferentes.

Desde los años 70 cuando surgió con mayor intensidad la discusión sobre el derecho ambiental a nivel internacional, se puso sobre la mesa la problemática de la migración de industrias de elevado potencial contaminante de países desarrollados a países en vías de desarrollo¹¹⁸ –el también llamado redespliegue industrial-. La migración respondía a que las empresas, atraídas por un control ambiental escaso, reglas ambientales más flexibles y mano de obra más barata, y con la finalidad de mantener su rentabilidad y ventaja competitiva y así intentar minimizar los altos costos resultado del cumplimiento de normas ambientales más estrictas en sus países originarios, se reubicaron en territorios que cumplieran esas características normativas “flexibles”. Creando, de esa manera paraísos de contaminación.

En este punto, es necesario destacar el tercer elemento que originó la relocalización de las industrias: la mano de obra barata – y en algunos contextos, abundante-. Esa mano de obra barata es una de las razones que explica la creación de cinturones de miseria cerca de las industrias. Las personas, en la búsqueda de un empleo que les permita cubrir sus necesidades básicas, se desplazan a las cercanías de su fuente de trabajo y habitan, de manera irregular esos territorios (generalmente hacinados y con bajos o nulos servicios urbanos). Posterior, suele ser ocupado ya no de manera irregular, sino bajo la autorización

¹¹⁸ Para profundizar en el tema, véase la investigación sobre la industria de celulosa de Queiroz-Sperotto (2018).



de la autoridad que, por un lado, regulariza esas zonas y, por otro, define usos de suelo habitacional, en el que se construirán viviendas de interés social,¹¹⁹ dirigidas al sector de recursos económicos bajos que servirán de mano de obra para el capital. Es decir, en los países en vías de desarrollo que vivieron ese redespliegue industrial, el mercado laboral se transformó y permitió que la clase trabajadora se ubicara de forma diferenciada en el espacio. Así, se construyeron ciudades “polarizadas como resultado de mercados laborales segmentados y de la polarización del ingreso” (Pérez-Campuzano, 2011).

Es por lo anterior que, en esta investigación, se afirma que las zonas de sacrificio ambiental no se reservan de manera exclusiva a las ocupaciones irregulares del suelo. Es decir, puede pasar, y como se demostrará en el estudio de caso, que, en los entornos degradados, la autoridad al momento de formular los planes de desarrollo urbano, establecen, *a priori*, usos de suelo habitacional de alta densidad en ese territorio. Además, no hay que olvidar que estas zonas pueden crearse de manera posterior. Es decir, el territorio es habitado por un conjunto de personas y, ulterior, en ese territorio es autorizado un nuevo proyecto potencialmente contaminante.¹²⁰

Es necesario destacar, además, otra cuestión de las zonas de sacrificio ambiental: la vulnerabilidad socio-ambiental en la que se encuentran quienes ahí habitan. De acuerdo con Ávila la vulnerabilidad “es el proceso por el cual la población humana y los ecosistemas están sujetos a riesgo de sufrir daños o amenazas ocasionadas por factores biofísicos y sociales” (2008: 48). A partir de la definición anterior, es posible afirmar que en el concepto ocurren dos situaciones: 1) la fuerza de un acontecimiento externo, es decir, el riesgo y 2) los territorios e individuos a los que afecta y que se encuentran en una situación de desventaja y/o fragilidad, es decir la falta de capacidad para afrontar ese riesgo (Sánchez & Egea, 2009).

¹¹⁹ La ausencia, insuficiencia o segregación de viviendas alcanzables o asequibles para la clase trabajadora supone lo que Ponce (2019) llama “la tormenta perfecta” contra los derechos que se deben gozar dentro de la ciudad.

¹²⁰ En este caso, el problema se origina no en una deficiente ordenación del uso del suelo, sino de la negligente autorización a ese proyecto.



La vulnerabilidad generalmente ha sido abordada en relación con situaciones de pobreza y riesgo de desastres naturales.¹²¹ Es decir, se ha reconocido que entre los fenómenos que contribuyen a generar vulnerabilidad se encuentran la inestabilidad económica, las condiciones de pobreza, la fragmentación social y la situación de indefensión de la población ante los riesgos.¹²² Sin embargo, en sus inicios, la sociedad del riesgo se centró en analizar la exposición a catástrofes o desastres “naturales”. Actualmente se trata de un riesgo cada vez más complejo y multicausal, que no se centra solo en eventos climáticos o geológicos, sino también de índole sanitaria, económica, social, cultural, territorial. Ahora, los niveles de riesgo son por el modo de ocupar y utilizar territorios con elevados niveles de exposición (Cardoso, 2017). Como sucede en las zonas de sacrificio ambiental.¹²³

Bajo este tenor, es necesario voltear hacia riesgos que no son provocados por la naturaleza. Es necesario recordar que el desarrollo territorial actual constituye un proceso permanente de provocación de riesgos, riesgos de origen antrópico, para la población de bajos recursos económicos de las metrópolis. Por ello, puede afirmarse que, en estas zonas, en los espacios socialmente contruidos, ya no es la naturaleza la que provoca los daños, sino las acciones humanas son las que magnifican la severidad de los daños a la sociedad. Desde este punto de vista, la severidad de los daños depende de los procesos de urbanización y, por tanto, debe destacarse la responsabilidad gubernamental en la planificación urbana (Caballero, 2013).

¹²¹ Los desastres, de acuerdo con Vargas (2002) se clasifican en 1) desastres naturales y socio naturales y 2) desastres antrópicos o sociales. Entre estos últimos se subclasifican a su vez en: 1) lo que acontecen debido a la exclusión humana, en los que se niegan las condiciones básicas de existencia y que se ejemplifican por la existencia de la pobreza y la violación sistemática a los derechos humanos, y, 2) los que surgen por el mal manejo de los recursos y los desechos.

¹²² Es necesario recalcar que la pobreza es un creador y amplificador de riesgos urbanos. La pobreza provoca la vulnerabilidad de las personas a una serie de situaciones que disminuyen su calidad de vida. Cuando la pobreza afecta una familia aumenta su probabilidad de sufrir hambre, deserción escolar, consumo de drogas y alcohol, maternidad adolescente, delincuencia. La severidad e implicaciones de estas circunstancias están determinadas por la duración o permanencia de la pobreza en los hogares (Foschiatti, 2007).

¹²³ Por ejemplo, en el Informe “*Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe*” (2018) de la Agencia Europea de Medio Ambiente, se estableció que los grupos de menor estatus socioeconómico tienden a ser más afectados por los peligros para la salud ambiental, como resultado de su mayor exposición y mayor vulnerabilidad



Ahora bien ¿cuál es el riesgo de habitar una zona de sacrificio? Dicho de otra forma ¿Por qué se afirma que quienes ahí habitan viven una situación de vulnerabilidad socio-ambiental? Se parte de la premisa de que los pobladores de esas zonas sufren un mayor grado de desventaja ambiental, económica y social, lo que contribuye a incrementar su nivel de vulnerabilidad y a aumentar el riesgo de experimentar catástrofes. Ellos se enfrentan al riesgo, en ocasiones incluso debido a una decisión gubernamental, de habitar un entorno altamente contaminado, en donde el denominador común es la carencia de servicios sanitarios básicos: la carencia de agua potable, la ausencia de sistemas de recolección y deposición final de los residuos y a su vez la cercanía a basureros no controlados y al nulo control de fuentes fijas de emisiones a la atmósfera, por citar algunas problemáticas. En pocas palabras, sus vidas ocurren usualmente en un ambiente contaminado que tiene consecuencias graves para su salud presente y sus capacidades futuras.¹²⁴

Lo anterior, nos lleva a afirmar que la vulnerabilidad socio-ambiental y el riesgo de origen antrópico en el que se encuentran quienes habitan las zonas de sacrificio ambiental, los ha llevado a vivir en un apartheid urbano¹²⁵ en donde la ubicación de las viviendas segrega a los grupos desfavorecidos (minorías o personas en situación de pobreza) y les obliga a soportar diversos riesgos ambientales que, tarde o temprano repercutirán en su salud, su dignidad y su calidad de vida.

De esta manera, el apartheid urbano se expresa en la gran expansión de los barrios precarios –informales o no- en las ciudades contemporáneas y refleja la aparición de nuevos tipos de relaciones coloniales, que son gestionadas por los regímenes urbanos que facilitan un proceso de apartheid progresivo, en donde la planificación es un eje central de

¹²⁴ Sobre las capacidades futuras es necesario atender los casos que han sido relevantes en la historia de la lucha por la justicia ambiental. Por ejemplo, en la disputa de Love Canal, considerado uno de los desastres ambientales más famosos de Estados Unidos de Norteamérica (Fletcher, 2002) En el 2006 (el suceso ocurrió a finales de los años 50's), se hicieron estudios a los ex-residentes de ese territorio, con conclusiones alarmantes sobre los efectos que el desastre ha tenido en su salud.

¹²⁵ Concatenado con esta investigación Shiva (2001: 1) define como apartheid ambiental: “En un mundo de comercio global y liberalizado, del poder y el control, los recursos se trasladan de los pobres a los ricos y la contaminación se traslada de los ricos a los pobres. El resultado es un apartheid ambiental a escala mundial”

este orden, debido a que proporciona herramientas y tecnologías para clasificar, contener y gestionar sociedades urbanas profundamente desiguales en donde se vulneran diversos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. (Habitat Worldmap, 2019; Yiftachel, 2009).

El papel del gobierno sobre la creación de este apartheid es toral. Si bien es cierto que los procesos de globalización han trasformado las funciones gubernamentales en materia de desarrollo y planeación, ellos conservan mandatos constitucionales –al menos en el caso de México- que les obligan a disminuir la segregación, la existencia de zonas de sacrificio y, en consecuencia, el apartheid urbano. Sin embargo, en la praxis, como se ha discutido, ello no ocurre. Por tanto, es necesario resignificar el concepto de justicia ambiental analizado en el primer capítulo, a la luz de estos procesos urbanos.

El siguiente diagrama (Diagrama 4) resume los conceptos utilizados en estos dos apartados, y que explican cómo se origina el apartheid urbano:



Diagrama 4. Apartheid urbano

Fuente: elaboración propia



2.8 Derecho a la ciudad: su importancia ante el apartheid urbano y la lucha por la justicia ambiental urbana

El derecho a la ciudad está clasificado dentro de los derechos urbanos emergentes y construido desde la colectividad¹²⁶, comienza a tomar fuerza en el presente siglo,¹²⁷ posterior al arduo proceso de urbanización representado por la migración constante hacia la ciudad. Nace principalmente de los movimientos que luchan por mejorar las condiciones de vida que, ante un contexto de represión y exclusión -que como se ha explicado van de la mano con el proceso de desarrollo económico-, se han gestado en las ciudades.

Actualmente, se encuentra en una formulación aun temprana: es un derecho en proceso que está atravesando por diversas fases en distintos países y también en la esfera internacional. Es utilizado desde slogan de diversos activistas sociales, objeto de estudio de académicos de diversas ciencias, hasta su reconocimiento en documentos normativos -*soft law*¹²⁸- como derecho subjetivo generador de obligaciones jurídicas. Por ello, al hablar del derecho a la ciudad hay dos tipos de posturas: su análisis dentro de la literatura científica y su consagración como derecho.

En lo que respecta a la literatura científica, su principal referente¹²⁹ es Henri Lefebvre, quien en 1968 publicó el libro “el derecho a la ciudad”.¹³⁰ El concepto del

¹²⁶ El derecho a la ciudad es una lucha representada por habitantes activos y participativos en busca de mejorar las condiciones físicas y sociales que están enmarcadas en su hábitat con el fin de mejorar las condiciones de vida. Todo este proceso parte desde la concepción subjetiva de las y los habitantes, quienes llevan un proceso de debate, reflexión y toma de decisiones colectivas, ejecutando acciones organizadas en busca de una transformación social dentro del contexto urbano (Gutiérrez, 2016).

¹²⁷ Tiene como antecedentes la consagración de los derechos civiles y políticos del siglo XVIII a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano y de los derechos sociales conquistados a partir de las luchas sociales a inicios del siglo XX.

¹²⁸ La Corte Interamericana, en le Opinión consultiva 23/17 determinó que las normas de carácter general o de *soft law* sirven como guía de interpretación del *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos pues dotan de mayor precisión a los contenidos mínimos fijados convencionalmente.

¹²⁹ En los últimos años, uno de los principales referentes es, además de Lefebvre, David Harvey.

¹³⁰ En esa obra se expone, mediante un análisis marxista, una crítica al desarrollo capitalista imperante y en cómo la ciudad estaba siendo construida desde un pensamiento neoliberal, descentralizando a sus habitantes y obligándolos a vivir en las zonas periféricas de las ciudades. La obra nos permite comprender el derecho a la ciudad desde la reapropiación de ella como un todo global por parte de sus habitantes e, incluso, más allá de ellos, de todos aquellos que son excluidos de una u otra manera de sus beneficios.



derecho a la ciudad creado por Lefebvre, se ha entendido desde una perspectiva filosófica y política, que brinda la esencia para la formulación tanto de un discurso general sobre los derechos y la justicia social como para un enfoque más específico del desarrollo urbano, basado en los derechos (Fernandes, 2012).

Para Nehls (2008) el derecho a la ciudad es considerado como un derecho integral, especialmente al contener seis dimensiones: económica, social, cultural, política, ambiental y urbana, todas ellas vinculadas. En lo particular, interesa la relación entre lo social, ambiental y urbano, pues son las dimensiones que integran, de manera directa, a la JAU. Y es en este punto en el que se debe entenderla como elemento indispensable del derecho a la ciudad, pues la discusión de la tutela efectiva de los derechos al medio ambiente, a la salud y a la vivienda digna -y a otros derechos sociales-, en el contexto urbano en el que se desenvuelve el derecho a la ciudad, es inevitable.

Borja (2011) presenta una serie de retos sociales actuales a la cual se debe de vincular el quehacer del derecho a la ciudad, especialmente a partir del apartheid urbano analizado en el capítulo anterior, tales son: precariedad laboral, escasez de vivienda digna y dentro del territorio urbano, privatización de espacios públicos y servicios básicos, negación de la memoria colectiva en la ciudad, políticas del miedo que violentan la otredad, así como la desigualdad en el acceso a la información y participación ciudadana. Estos retos sociales abarcan las cinco dimensiones que Velásquez (2008) reconoce en el quehacer del derecho a la ciudad: derecho a un hábitat, derecho a sentirse parte de la ciudad, derecho a vivir dignamente en la ciudad, derecho a la convivencia y derecho al gobierno de la ciudad.

En lo que respecta a su consagración como derecho, y en el caso concreto mexicano,¹³¹ se suscribió en 2008 durante la realización del Foro Social Mundial, sección México: "La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad". Se trata de una iniciativa civil -a la que se adhirieron la Comisión de Derechos Humanos del DF y otras

¹³¹ En el caso de otros países latinoamericanos podríamos citar Brasil y Ecuador.



autoridades- que reivindica a la ciudad como una construcción, un producto y un proceso social y no una mercancía. Como un lugar de encuentro, intercambio y complementación humana -por tanto, de cohesión social- y un espacio de diversidad social, económica y política.

En el orden internacional, la Carta Mundial por el derecho a la ciudad creada en 2004, aprobada en el Foro Mundial Urbano de Barcelona, España,¹³² se define al derecho a la ciudad como: “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social” y entiende por ciudad “el espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes. Aunque pareciera que esta última línea va por el camino de la inclusión, en la práctica puede resultar lo contrario: ¿qué derecho tienen los que no son propiamente habitantes, pero que sí la utilizan? Lo que nos lleva a una pregunta fundamental ¿quién es el titular del derecho a la ciudad? ¿Quiénes podrían participar en los procesos participativos de desarrollo de la ciudad? Por ejemplo, en los planes de desarrollo urbano ¿sólo las ciudadanas y ciudadanos¹³³? ¿Podrían los migrantes? ¿Sólo los residentes? ¿O también aquellos que usan la ciudad, aunque no habiten en ella? Y contextualizado en el caso de estudio ¿sólo los ciudadanos a los que se les violenta la JAU podrían intentar reivindicarla a través de la judicialización del derecho a la ciudad?

Entonces, ¿cuál sería el término jurídico apropiado para designar a los titulares de la ciudad? Se considera que el *usuario* de la ciudad sería el idóneo. En ese sentido, la Nueva Agenda Urbana, programa ONU-Hábitat III (2016), en el párrafo 11 define que el derecho a la ciudad debe asegurar su *uso* equitativo. A su vez, ese “uso equitativo”, nos acerca a la teoría de los bienes comunes. De acuerdo con Mialot (2019), el derecho a la ciudad y la teoría de los bienes comunes permiten, en el ámbito urbano, revelar la figura jurídica del

¹³² Y, en el mismo año en el Foro Social Mundial de Quito, Ecuador.

¹³³ Por ejemplo, en los procesos de participación urbana en Barcelona, los no ciudadanos tienen voz, pero no voto.



usuario¹³⁴ de la ciudad -partiendo del entendimiento de la ciudad como bien común- y no limitar la titularidad de ese derecho a figuras excluyentes como el ciudadano o habitante.¹³⁵ Además, en la resolución que da creación a la Nueva Agenda Urbana (ONU-HABITAT, 2016) se establece el ideal de una ciudad para todos y en la igualdad en su uso (retomando lo afirmado en párrafos anteriores, el titular del derecho es el usuario y no el ciudadano). Afirmando que los desafíos principales son la formación de guetos y la segregación territorial en el espacio urbano.

Por lo anterior, y debido a la existencia del derecho a la ciudad en la normativa y no sólo como slogan de movimientos sociales, es que se debe pugnar por su significado práctico para el desarrollo de políticas públicas urbanas y para la gestión de la ciudad. En consecuencia, se trata de entender el derecho a la ciudad desde un enfoque de derechos, concretamente los que se extienden en el tejido urbano.

Hay quienes discuten, más allá de la definición, la distinción entre el derecho a la ciudad de los derechos en la ciudad. Por ello, para autores como Ponce (2019:122):

No vemos otro camino de avance que construir un *sistema* de derechos en la ciudad interconectados que sumen más que las partes, esto es, que sumen el derecho a la ciudad. Puesto que la ciudad es un sistema, los derechos que se ejercitan en ella también lo son.

Para el autor, es indispensable el uso de la teoría de sistemas para repensar a la ciudad y los derechos. El pensamiento simplificado en torno a la ciudad tiene que ser sustituido por un análisis complejo en el que se entienda que los derechos en la ciudad (vivienda, ambiente, salud, educación, participación) no son sólo una multiplicidad de

¹³⁴ La figura del usuario se ha relacionado directamente a la de servicio público. Esta figura no tiene condición de nacionalidad o género. Se define esencialmente por su acción: la de usar o hacer uso de algo, lo que le confiere derechos como igualdad de acceso, participación o derecho a la información.

¹³⁵ Se reconoce que al hablar de usuario como titular del derecho a la ciudad supone una serie de reflexiones e interrogantes. Por ejemplo ¿los usuarios de la ciudad tienen idénticos derechos sobre ella? No es la intención de este trabajo profundizar o discutir en la posible terminología. Sin embargo, para los fines de esta investigación, parece la más adecuada.



derechos reconocidos de manera aislada -lo que además rompería con la interdependencia e indivisibilidad de ellos-, sino que el derecho a la ciudad es un sistema en el que todo -el derecho a la ciudad- es más que la suma de sus partes -los derechos en la ciudad-.

En este sentido, el derecho a la ciudad, de acuerdo con ONU-Hábitat III (2016) es un nuevo paradigma que ofrece un marco alternativo para volver a plantear las ciudades y su urbanización. Prevé el *ejercicio efectivo de todos los derechos humanos acordados internacionalmente*, el logro de los objetivos de desarrollo sostenible¹³⁶ (ONU, 2015b) y el cumplimiento de los compromisos del Programa Hábitat. Y es que, desde una posición jurídica, es posible entender que la ciudad condiciona una serie de derechos que necesitan de un espacio físico para que puedan ser ejercidos. Es decir, se deben reconocer las conexiones entre diversos derechos constitucionales y la regulación de los usos de suelo. Para aterrizar esta afirmación, Ponce (2019: 125) pone un ejemplo que me permito transcribir:

una afectación parcial de un derecho, como por ejemplo la inexistencia de lugares de culto por una regulación que discrimina indirectamente en el uso del suelo (estableciendo, digamos, distancias injustificadas entre los nuevos lugares de culto y los preexistentes combinada con otra afectación parcial de otro derecho (ausencia de transporte público suficiente...) y conectada con una tercera afectación (diseño de distritos escolares que acentúen la segregación escolar) puede ser abordada de dos maneras. O bien como una vulneración separada de derechos individuales diferenciados (mi derecho a la libertad religiosa, mi derecho a la movilidad, mi derecho a la educación en condiciones de igualdad) o bien como una vulneración a mi/nuestro derecho a la ciudad, que afecta una pluralidad de derechos y personas y que por lo tanto puede ser articulado, por ejemplo, con una acción judicial pública urbanística defendiendo este derecho.

¹³⁶ Los objetivos 10 “reducción de las desigualdades” y 11 “ciudades y comunidades sostenibles” son cruciales cuando hablamos de JAU y derecho a la ciudad.



El ejemplo anterior, lo podemos llevar de manera análoga a nuestro objeto de estudio y por ello se considera este apartado sobre el derecho a la ciudad y la JAU. Como se afirmó en los apartados previos, la JAU visibiliza el hecho de que, en la ciudad, existe un reparto desigual de los problemas y bienes ambientales, así como una limitada participación en la planeación de la ciudad. A quienes se les violenta la JAU, podrían argüir una violación a ese derecho o intentar la reivindicación a su derecho a la ciudad, lo que ampliaría su campo de tutela. Sobre ello, la ley reglamentaria, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) considera, en su artículo 4 al derecho a la ciudad como el primer principio de política pública que debe aplicarse a la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos. Este principio debe *garantizar*, a todos los habitantes de un asentamiento humano, el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, *a partir de los derechos* reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia.

En consecuencia, el derecho a la ciudad, desde la postura pragmática que aquí se adopta, necesariamente significa, por un lado, un necesario enfoque de derechos humanos de las políticas públicas urbanas que interrelacionen los derechos que se ejecutan en ese espacio físico llamado ciudad, entre ellos, por supuesto, la JAU.¹³⁷ Y, por otro, que las decisiones públicas están sometidas a obligaciones jurídicas que la sociedad puede accionar a través de diferentes vías (control social, *ombudspersons*, vía judicial).

En razón de lo anterior, es que se considera que el derecho a la ciudad puede ser una vía para la tutela de la JAU: el derecho a la ciudad puede entenderse como un posible mecanismo técnico-jurídico de defensa de derechos. Pues la actividad urbanística -eje indispensable de ese derecho-, en lo concerniente a esta investigación, debe garantizar un medio ambiente urbano adecuado que permita no sólo la cohesión social, sino que, además,

¹³⁷ Ese enfoque nos permite entender que los diversos derechos que se ejecutan en la ciudad están interrelacionados y que, por tanto, su respeto, promoción y efectividad debe expresarse en políticas públicas urbanas integrales, como se ha afirmado desde el principio de este capítulo, concretamente en los retos de enfrentar un mundo urbano



imposibilite la segregación y exclusión territorial y la desigualdad ambiental.

2.9 Conclusiones

La ciudad, al ser una construcción social, es compleja por definición. A esa complejidad, hay que sumarle los retos que significan la concentración poblacional y la urbanización acelerada que tienen que enfrentar, principalmente, los países en desarrollo. La dotación de servicios públicos, la fragmentación y segregación socio espacial y las problemáticas ambientales que ellas generan son algunas de las principales que podríamos nombrar y que están relacionadas con el tema de investigación

Se reconoce que la concentración poblacional puede tener efectos positivos: cohesión social, identidad, lazos comunes de organización social. Sin embargo, esa fragmentación ha provocado un efecto negativo: exclusión y segregación de los grupos desfavorecidos, obligándoles a vivir en condiciones de vulnerabilidad socio ambiental y obligándoles a habitar zonas de sacrificio ambiental que se entienden como una expresión del modelo insustentable de ciudad, en el que los grupos desfavorecidos ocupan territorios en ambientes degradados, en donde se vulneran diversos derechos fundamentales, llevándonos a habitar en un apartheid urbano en donde la JAU es inexistente.

No cabe duda que las problemáticas medioambientales y de justicia social asociadas a la urbanización no son fáciles de resolver. El apartheid urbano, producto de un modelo de desarrollo económico que permite la fragmentación y, en consecuencia, la segregación socio espacial que se ha creado no desaparecerá de manera inmediata. Sin embargo, para resolverlo, los gobiernos tienen un papel central: evitar y desmontar la formación de guetos mediante políticas de equilibrio territorial bajo una estrategia transversal. Sin duda, las políticas, en su acepción más amplia, contra la exclusión social juegan un papel primordial en este punto. También las políticas que inciden sobre el mercado de la vivienda podrían tener una elevada eficacia.



En ese sentido, es importante recalcar que el acceso al ambiente sano y a la vivienda digna, como derechos que integran la dimensión distributiva de la JAU y pese a los problemas de su efectiva tutela al ser considerados como DESCAs, poseen un amplio sustento normativo, que obliga a las autoridades a cumplirlos. Ninguno de esos derechos debe traducirse en sólo declaraciones de buenas intenciones por parte de las autoridades. En consecuencia, se deben crear escenarios donde conceptos sobre los riesgos aceptables, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos no se encuentran en constante tensión. Por ello, es necesario, además de políticas de inclusión, que los Estados desarrollen una política de evaluación de riesgos socio-ambientales a la hora de diseñar los planes de desarrollo urbano. De no hacerlo, se podrían iniciar procesos de exigibilidad de la JAU en donde una de las posibles vías, sea el reciente reconocimiento en diversos instrumentos del “derecho a la ciudad”.



Capítulo tres. Análisis del desarrollo urbano de la zona norte del Área Metropolitana de San Luis Potosí

3.1 Introducción

En el artículo “Tendencias del desarrollo urbano en México” publicado por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat, 2017) se advierte que, en las próximas décadas, buena parte del crecimiento demográfico en México será urbano. Esto significa que el país pasará de contar con 384 ciudades a 961 en 2030, en las que se concentrará 83.2% de la población nacional ¿Qué tan relevante resulta este dato? La organización de la vida en ciudades ha sido presentada como una de las maneras más visibles del progreso. Sin embargo, el derecho a la vivienda digna, el derecho a un medio ambiente sano, incluso, el mismo derecho a la ciudad, resultan una realidad lejana en este esquema de acelerado crecimiento. Ello es lo que está sucediendo en la ciudad de San Luis Potosí.

En este capítulo se analizará el desarrollo territorial de la periferia norte del Área Metropolitana de San Luis Potosí (AMSLP), zona que, pese a los graves problemas de contaminación que enfrenta debido a la existencia de ladrilleras irregulares y basureros clandestinos, se ha establecido en el Plan de Desarrollo Urbano un uso de suelo habitacional de alta densidad y, por tanto, se ha permitido la autorización de fraccionamientos en esa zona. Para comprobarlo, se solicitó mediante la plataforma Nacional de Transparencia, las autorizaciones de impacto ambiental de 5 fraccionamientos ubicados en ese territorio.

La zona ladrillera¹³⁸ (Distrito 4) del AMSLP además de los graves problemas de contaminación a los que se enfrenta, ha sido catalogada como zona de alta marginación

¹³⁸ La zona suele reconocerse como las Terceras, aunque está dividida en varias colonias: Tercera Chica 1, 2 y 3, Tercera Grande 1 y 2, La Loma de Las Palmas, Pedroza y Matamoros (Zuki, 2012)



urbana y muy alta pobreza. En consecuencia, quiénes ahí habitan se enfrentan a la constante trasgresión de sus derechos fundamentales, especialmente económicos, sociales y culturales, configurando, de acuerdo a lo analizado en el capítulo anterior, una zona de sacrificio ambiental.

Por ello, los objetivos de este capítulo son describir las condiciones ambientales y sociales del área de estudio para, finalmente, indicar las razones de la necesidad de un urbanismo alternativo y basado en las personas, tal y como se ha establecido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en la Nueva Agenda Urbana (NAU).

3.2 Área Metropolitana de San Luis Potosí

El Estado de San Luis Potosí, conformado por 58 municipios, se localiza en el centro-oriente de la República Mexicana y se sitúa entre las coordenadas extremas 21°09'48'' a 24°31'37'' de la latitud norte, así como 98°20'34'' a 102°17'13'' de longitud. Cuenta con una superficie de 60,333.77 km² que representa el 3.2% de la superficie del País. La población total del Estado asciende a 2, 717,820 habitantes y el 64% de esa población es urbana (INEGI, 2015).

En la capital potosina, desde las últimas décadas del siglo pasado,¹³⁹ se ha registrado una acelerada dinámica de crecimiento de su población y superficie urbana.¹⁴⁰ El crecimiento de la ciudad ha llevado a la conformación de una metrópoli¹⁴¹ que, de acuerdo

¹³⁹ Es importante destacar que, si bien la conformación de la ZMSLP se reconoce desde 1940, es hasta 1993 que se expide el primer intento en materia de planeación: el Plan del Centro de Población Estratégico de las Ciudades de San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez.

¹⁴⁰ En general, en México desde la década de 1930, se ha experimentado un acelerado proceso de crecimiento urbano como consecuencia de la migración, la construcción de vías de comunicación y el desarrollo de la industria. De esta manera se ha convertido en un país eminentemente urbano, en el que el 77% de su población vive en 383 ciudades (ONU-Hábitat, 2016).

¹⁴¹ En términos normativos, el reconocimiento a la metrópoli se dio recientemente en el 2016 con la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y se ha definido como: “centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y



con CONAPO (2015), es la onceava ciudad más grande de México. La AMSLP concentra el 47% de la población total del Estado¹⁴² -lo que evidencia que ocurre un proceso de centralización en la zona- y está integrada por seis municipios: San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez,¹⁴³ Mexquitic de Carmona, Villa de Reyes, Cerro de San Pedro, así como una incipiente conurbación hacia Zaragoza, lo cual permite clasificar al área metropolitana con una forma fragmentada (Véase Imagen 1). Siguiendo Alva & Martínez (2018:72)

En el periodo comprendido entre 1990 y el 2010, tanto la población como la superficie aumentaron, en promedio, 2% anual; sin embargo, a partir del 2010 y hasta el 2017 se registró un aumento de la superficie mayor a 3.5% anual, casi el doble de la población; también, se cuantificó que 25% del área metropolitana se encuentra fragmentada.

La relación del ritmo de incremento de la población entre la tasa de crecimiento de la superficie debe ser igual o menor a 1. Sin embargo, con el análisis desarrollado por Alva & Martínez (2018), se advierte que la superficie del AMSLP está creciendo por encima del incremento de la población, lo cual la colocaría como una ciudad poco sustentable,¹⁴⁴ según las recomendaciones del Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo. Siguiendo a Alejo & Reina (2019) este tipo de ciudades generan una mayor erogación en la gestión urbana, mayor consumo de suelo,¹⁴⁵ pérdidas de ecosistemas, aumento en las redes de transporte, público y privado, generando un mayor impacto ambiental.

económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional”

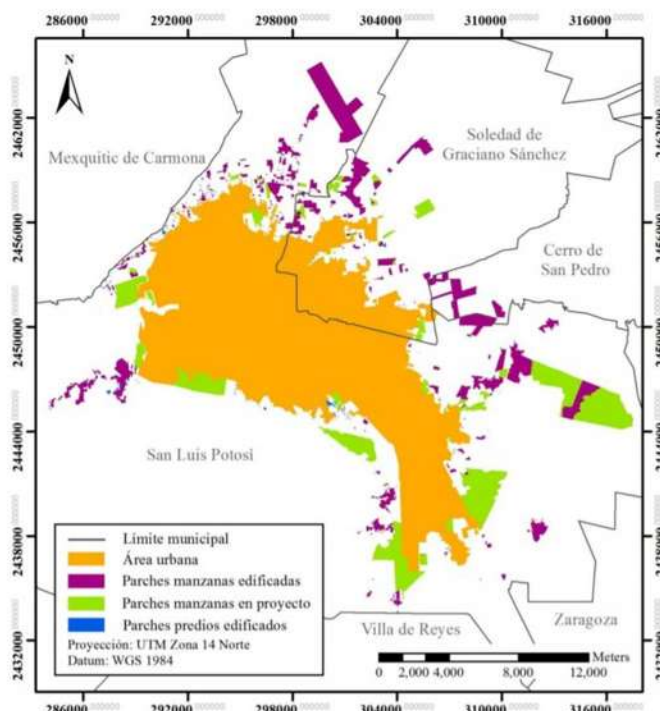
¹⁴² La población de la zona metropolitana es de 1,187.491 (INEGI, 2015).

¹⁴³ Soledad de Graciano Sánchez fue el área urbana que mayor crecimiento experimentó pues duplicó su población, cada 10 años, entre el periodo de 1960 y 1990 (CONAPO, 2010).

¹⁴⁴ Una ciudad poco sustentable se caracteriza por ser dispersa y distante (Serrano, 2017).

¹⁴⁵ El crecimiento de la población en San Luis Potosí aumentó la demanda de vivienda que, aunado a diversos factores, como el encarecimiento del suelo urbano en el centro de la ciudad y el crecimiento de la zona industrial en el poniente, aparejado a una deficiente planeación urbana, ha llevado a la mancha urbana a ocupar grandes zonas de suelo de uso agrícola y forestal.

Imagen 1: Área Metropolitana de San Luis Potosí



Fuente: Alva & López (2016)

En la Imagen 1 “Área Metropolitana de San Luis Potosí” es observable la falta de continuidad en la superficie: áreas distantes, dispersas y desconectadas¹⁴⁶ del área principal, en donde el crecimiento urbano del área se caracteriza por su fragmentación hacia la periferia y una alta densidad en el área central.¹⁴⁷ De acuerdo con Alva y López (2016) esa forma contradictoria de crecimiento se permite desde la autorización de lotes y fraccionamientos, de tal manera que es un crecimiento urbano no planificado y desorganizado.

¹⁴⁶ La forma de crecimiento urbano de la ciudad de San Luis Potosí es concordante con el informe del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2013) en el que se afirma que el modelo de crecimiento de las ciudades mexicanas se caracteriza por ser en “3D”: distante, disperso y desconectado

¹⁴⁷ De esta manera, el AMSLP se caracteriza, además por un patrón desigual de ocupación: el 70% de sus habitantes reside en el 39% del territorio (según los datos del censo del 2010).



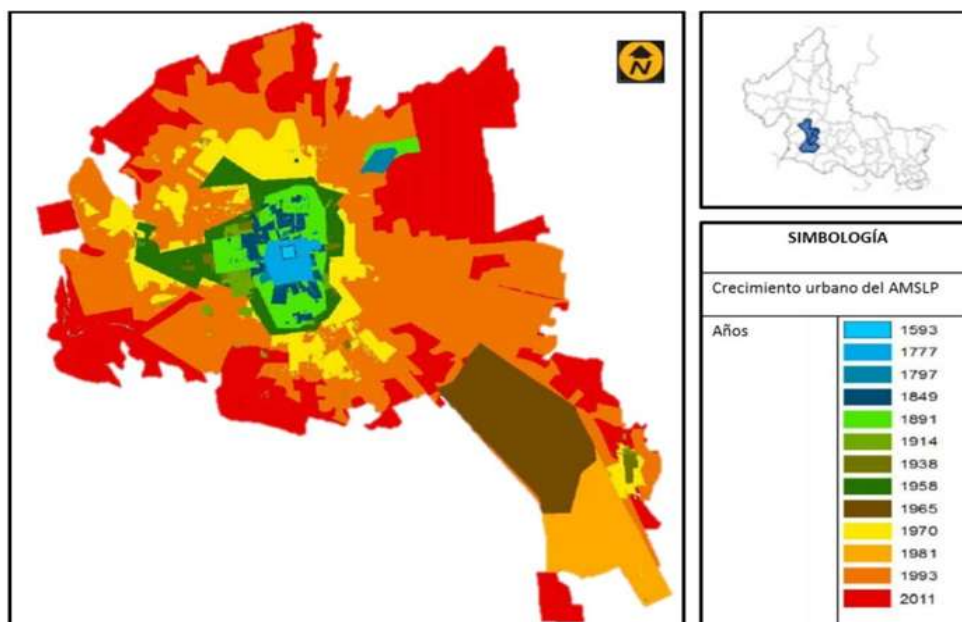
Ello, nos remite a la idea de ciudad fragmentada, en donde la fragmentación urbana es un término que, como ha sido descrito en el capítulo anterior, se asocia a la descomposición de la estructura urbana como área en continuidad física (Borja & Muxí, 2001). En virtud de que se han reconocido los problemas que las ciudades fragmentadas¹⁴⁸ producen, dentro de las discusiones actuales, se apuesta por modelos compactos, en donde la planeación urbana debe fomentar procesos de regeneración, compactación y densificación del suelo urbano ya consolidado (Serrano, 2017). Apuestas que surgen principalmente desde el urbanismo sostenible que será discutido en el último subtema de este capítulo.

3.2.1 Marginación y contaminación: la zona ladrillera de la periferia norte del AMSLP

La zona periférica, a excepción del área industrial, del AMSLP se comenzó a urbanizar a finales de la década de los 80's (Véase Imagen 2) aunque planeada de manera institucionalizada a partir de 1993, con la publicación del primer documento de planeación urbana.

¹⁴⁸ La ciudad fragmentada en América Latina surgió a partir de los 80's, a partir de la reestructuración económica y política experimentada a la par de la migración rural (Szupiany, 2018).

Imagen 2. Crecimiento urbano del AMSLP en el período 1593-2011



Fuente: Stevens (2012)

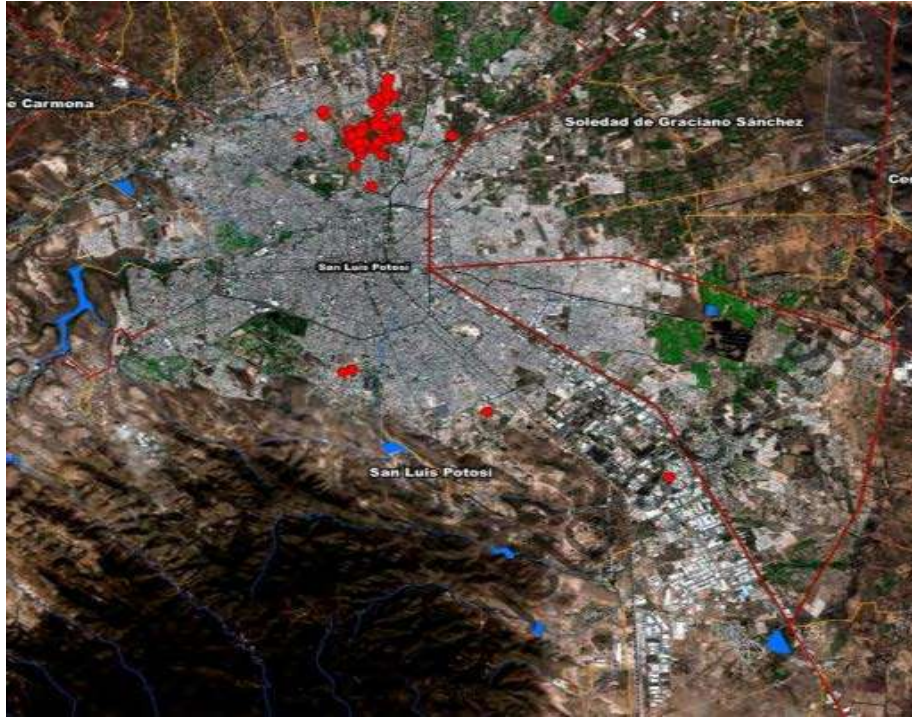
Como puede observarse en la Imagen 2, la periferia norte del AMSLP es la que presenta mayor crecimiento físico y demográfico desde el 2003. Ese crecimiento comenzó pese a que, desde mediados de los años 70's,¹⁴⁹ y especialmente en la colonia Tercera Chica¹⁵⁰ -zona de alta marginación urbana- comenzaron a funcionar diversas ladrilleras artesanales basadas en la quema de desechos (López, 2017). Actualmente, y de acuerdo con la información proporcionada por el Dr. Armando Barrera,¹⁵¹ Director del Laboratorio de Contaminación Atmosférica y Cambio Climático de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), se han contabilizado alrededor de 120 ladrilleras en el AMSLP (Véase Imagen 3).

¹⁴⁹ La producción de ladrillo al estar directamente relacionada con la construcción de vivienda, se ha practicado desde mucho tiempo en el territorio potosino. A pesar del tiempo transcurrido, esta industria no ha modernizado sus procesos de operación y, consecuentemente, continúa contaminando con sus emisiones de humo a la atmósfera sin una regulación apropiada por parte de las autoridades.

¹⁵⁰ Para conocer la creación de esa colonia, revítese "La ciudad en expansión Desigualdades urbanas en el acceso al agua en la Tercera Chica, San Luis Potosí, México" de Ávila & Gasca (2007)

¹⁵¹ Entrevista realizada el 10 de noviembre de 2020.

Imagen 3: Ladrilleras en el Área Metropolitana de San Luis Potosí



Fuente: IMPLAN (2019)

Como puede observarse a través de la Imagen 3, la gran mayoría de las ladrilleras – todas ellas sin permiso de operación¹⁵² – se ubican en el centro y en el extremo noroeste de la periferia norte -colonia Tercera Chica-, aunque los impactos se extienden más allá de los límites administrativos.

El grave problema ambiental de estas industrias es que para la producción de los ladrillos se utilizan hornos rudimentarios de baja eficiencia, sin posibilidades de control de emisiones (Ver Imágenes 4 y 5).¹⁵³ El control de emisiones es imprescindible para

¹⁵² El artículo 76° de la Ley Ambiental del Estado de San Luis Potosí determina que las fuentes fijas emisoras de contaminantes de jurisdicción local requerirán permiso de operación, que será expedido conforme al procedimiento correspondiente y previa la satisfacción de los requisitos establecidos en el reglamento de esta Ley, por la SEGAM o el municipio que corresponda según sus atribuciones, sin perjuicio de las autorizaciones que deban expedir otras autoridades competentes.

¹⁵³ El artículo 110 de la LGEEPA menciona que “la calidad del aire debe ser satisfactoria en todos los asentamientos humanos y las regiones del País”. En el mismo tenor, la fracción II del artículo 75 de la Ley ambiental del Estado de San Luis Potosí determina que las fuentes fijas de contaminación atmosférica deberán instalar equipos o sistemas para el control de las emisiones contaminantes.

identificar los principales tipos y cantidades de contaminantes liberados. Además, aunque los hornos utilizados deberían sólo generar combustión a partir de biomasa, la gran mayoría de las ladrilleras en la zona de estudio quema todo tipo de desechos: basura, madera, plásticos, llantas, aceite quemado, chapote y plásticos. La quema de este tipo de materiales en la zona (Domínguez, 2009; Berumen-Rodríguez, *et. al.*, 2020) ha liberado a la atmósfera monóxido de carbono, dióxido de azufre, hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP's), material particulado menor a 2.5 y 10 micró-metros, compuestos orgánicos volátiles, dióxido de nitrógeno, dióxido de sulfuro, metales pesados, dióxido de carbono, bifenilos policlorados, dioxinas, entre otros compuestos dañinos para la salud humana y ecosistémica que han provocado un daño ambiental.¹⁵⁴

Imagen 4: Ladrillera ubicada en circuito Prolongación Moctezuma



Fotografía tomada el 26 de enero de 2021

¹⁵⁴ El daño ambiental, de acuerdo con la fracción XX del artículo 3° de la Ley Ambiental del Estado de San Luis Potosí ha sido definido como: “el perjuicio que se ocasiona o que puede provocarse u ocasionarse a futuro, a los intereses particulares o colectivos, públicos o privados, que han sido sometidos a los efectos del ambiente deteriorado o en proceso de deterioro, que afecten la calidad de vida, en sus diversas formas”

Imagen 5: Ladrillera ubicada en camino a Peñasco



Fotografía tomada el 26 de enero de 2021

Se ha comprobado que la existencia de estos contaminantes genera efectos crónicos y agudos en la salud humana y en el ambiente.¹⁵⁵ Incluso, se ha demostrado que la exposición HAP, arsénico y DDT incluyen efectos genotóxicos, neurotóxicos e inmunotóxicos. Véase el siguiente Cuadro (1), de Berumen-Rodríguez, *et. al.*, 2020, que refiere los contaminantes atmosféricos que emiten las ladrilleras y sus efectos en la salud humana.

¹⁵⁵ Revisar los datos de la Agencia para Sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades (ATSDR). En línea: <https://www.atsdr.cdc.gov/es/index.html> y de la Organización Mundial de la Salud

Cuadro 1. Contaminantes atmosféricos y efectos en salud

Contaminante	Descripción	Síntomas	Efectos
PM	Material particulado	Apnea, ataques de asma, irritación de ojos, nariz y garganta, tos y opresión del pecho	Respiratorios, cardiovasculares, estrés oxidativo e inflamación y bajo peso al nacer
HAP	Compuestos orgánicos de dos o más anillos aromáticos	Náuseas, irritación ocular, vómitos, diarrea	Sistema hormonal, daño al ADN, mutaciones, daño renal, hepáticos, respiratorios
NO ₂	Gas denso, color marrón rojizo de olor acre	Disnea, tos, flema, irritación de los ojos y garganta, cansancio y falta de aire	Respiratorios
SO ₂	Gas soluble en agua e irritante	Irritación de nariz, ojos y garganta	Respiratorios y resistencia pulmonar
CO	Gas incoloro sin olor o sabor	Dolor de cabeza, somnolencia, mareos, visión borrosa, náuseas, esfuerzo y falta de aliento	Sistema nervioso central y cardíacos; reducción de capacidad de transferir oxígeno
Metales	Componentes de la corteza terrestre que no se degradan ni destruyen	Trastornos de la memoria, sueño, ira, fatiga, temblores en las manos, visión borrosa y dificultad para hablar	Sistema nervioso, aborto espontáneo, bajo coeficiente intelectual, malformaciones congénitas
Otros Dioxinas Insecticidas BPCs	Contaminantes persistentes	Efectos en la piel, irritación de la nariz y pulmones, depresión y fatiga	Cardiopatías, daño al hígado, afectación del desarrollo del sistema nervioso del feto

PM: Material particulado
NO₂: Dióxido de nitrógeno
CO: Monóxido de carbono
HAP: Hidrocarburos aromáticos policíclicos
SO₂: Dióxido de azufre
BPC: Bifenilos policlorados

Fuente: Berumen-Rodríguez, *et. al.*, 2020

Entre los impactos en la salud humana generados por el monóxido de carbono es la disminución de la cantidad de oxígeno disponible para las células, lo cual dificulta la función celular. Asimismo, la inhalación del monóxido de carbono provoca dolor de cabeza, náusea, vómitos, mareo, visión borrosa, confusión, dolor en el pecho, debilidad, falla cardíaca, dificultad para respirar, convulsiones y coma.¹⁵⁶ Además, el monóxido de carbono tiene unas características especiales, ya que no presenta color, sabor u olor y en condiciones normales es químicamente inerte, lo que lo hace prácticamente indetectable (Páez, 2020).

Los hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP's) están formados por más de 100 compuestos diferentes. La absorción de los HAP's luego de la inhalación ocurre a través de la membrana mucosa de los bronquios, penetrando rápidamente las membranas celulares y permaneciendo en el cuerpo indefinidamente. Muchos de los compuestos que conforman

¹⁵⁶ Desde una perspectiva de género e infancias, respirar altos niveles de monóxido de carbono en el embarazo, puede producir aborto y afectar el crecimiento y el desarrollo mental del feto. En los niños además influye en el desarrollo de los órganos y músculos (Börner, 2013).



los HAP's resultan cancerígenos (Zuki, 2012). La presencia de HAP's en la zona de estudio quedó demostrada a partir del estudio de Bocanegra (2011) en el que, a partir del muestreo realizado para cuantificar 17 HAP's, se demostró que la concentración en la zona supera la NOM-172-SEMARNAT-2019 y los límites que establece la OMS.

En el estudio de Badillo (2020) se comprueba la relación entre las ladrilleras (factores de riesgo socio ambientales) ubicadas en la zona de estudio y el cáncer cervicouterino en mujeres potosinas afiliadas al seguro popular, en el periodo 2008-2018. En ese sentido, debe destacarse cómo esta problemática ha afectado de manera específica a las mujeres. Ello, hace necesario analizar y preguntarse, desde un posicionamiento feminista, cuáles son las formas específicas en las que las mujeres son afectadas por esta devastación y cuáles son las cuestiones estructurales de género que permiten que esa devastación afecte de manera específica a las mujeres. No es el fin de esta investigación; sin embargo, es necesario reconocer que dichos análisis sean desde una aproximación interseccional que permita dar cuenta de que los impactos son diferenciados por género, clase y etnia.

Ahora bien, además de las ladrilleras hay que agregar la existencia de tiraderos clandestinos en la zona (Véase Imagen 6). La problemática ambiental generada por los tiraderos es que la disposición final de residuos que ahí se gesta emite compuestos contaminantes. La falta de control en estos tiraderos genera diversos impactos ambientales como la contaminación de los suelos y acuíferos (lixiviados), emisiones de gases de efecto invernadero por el biogás liberado. Además, habría que agregar el impacto paisajístico generado.

Imagen 6: Basurero en camino a Peñasco



Fotografía tomada el 26 de enero de 2021.

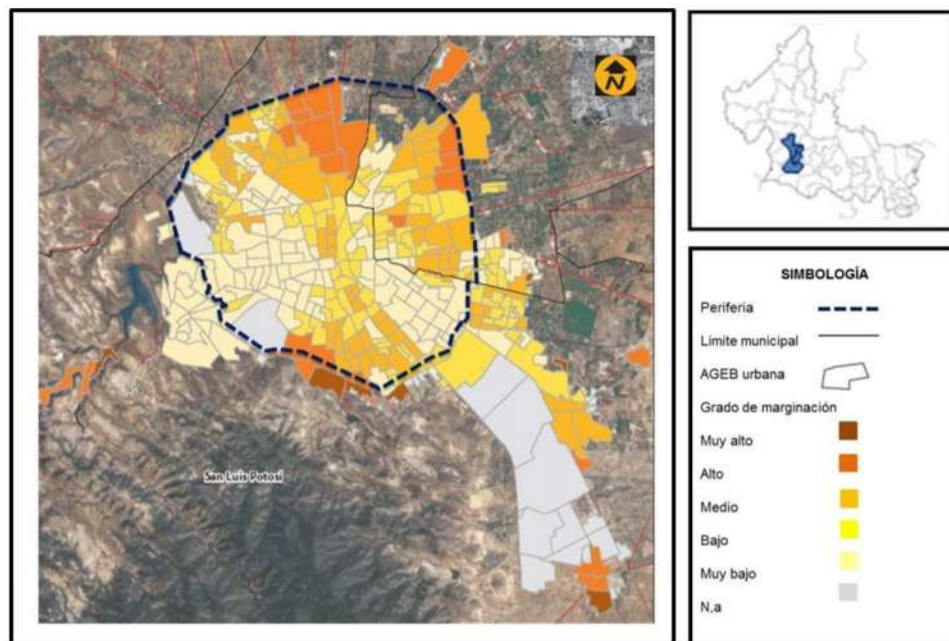
La periferia norte de la ZMSLP es un ejemplo de lo analizado en el capítulo anterior. La fragmentación socio-espacial que ha experimentado la ciudad de San Luis Potosí permite la apropiación del territorio de manera diferencial por los distintos grupos sociales. Por un lado, periferias privilegiadas ubicadas en el poniente de la ciudad, en donde algunos grupos se autoexcluyen y disfrutan de un efectivo acceso a servicios urbanos y áreas verdes.¹⁵⁷ Por otro lado, periferias marginadas ubicadas en el norte¹⁵⁸ y sur de la mancha urbana, donde la exclusión y segregación son el denominador común. Zonas que, según el índice de marginación urbana (2010) del CONAPO, han sido catalogadas con un grado alto de marginación urbana y de alta y muy alta pobreza (CONEVAL, 2015). (Véase Imágenes 7 y 8). Además, de acuerdo con González (2016) existen indicadores que sitúa a

¹⁵⁷ Así, la segregación deseada nace por aquellos que, so pretexto de un espacio seguro excluyen a los que consideran no “iguales”. Esta forma de segregación se ejemplifica especialmente a partir de los 90’s, en donde comienza una nueva forma de uso de suelo habitacional: surgen las urbanizaciones cerradas o privadas residenciales que tienen acceso efectivo tanto a bienes urbanos como ambientales.

¹⁵⁸ Las AGEB con un grado alto de marginación urbana ubicados en la periferia norte son: 2997, 0929, 3251, 1787, 3266, 3497, 2677, 350A, (localizadas en el municipio de San Luis Potosí), 0321, 0336, 0340, (localizadas en el municipio de Soledad de Graciano Sánchez)

los pobladores de esa zona en inseguridad alimentaria.

Imagen 7: Periferia del AMZLP y grados de marginación urbana (2010)



Fuente: CONAPO (2010) Modificado por Suhey Tristán (2020)

Imagen 8: Polígonos de pobreza y marginación urbana (2015)



Fuente: IMPLAN (2019)



Es importante aclarar que la marginación urbana y la pobreza no son sinónimas. La diferencia, aunque son conceptos estrechamente relacionados, es la unidad de análisis. La marginación urbana toma como unidad los espacios geopolíticos y los espacios territoriales más reducidos como las localidades. La pobreza toma como unidad de análisis la familia, partiendo del supuesto de que este grupo es un sistema social pequeño y en relación, por un lado, con el ingreso, y, por otro, con la insatisfacción de necesidades básicas.

La marginación urbana, siguiendo a Rubalcava & Salles (2001) se entiende como las condiciones que inviabilizan la calidad de vida de las ciudades, condiciones que están vinculadas de manera directa a las omisiones del Estado, en tanto responsable de la planeación de políticas públicas. Así, el índice de marginación urbana permite diferenciar las AGEB¹⁵⁹ urbanas del país según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, a los servicios de salud, la residencia en viviendas inadecuadas y la carencia de bienes (CONAPO, 2010). Es decir, permite conocer cómo, dentro de las áreas urbanas, son insatisfechos derechos sociales y económicos indispensables para el desarrollo del principio de autonomía, esencia fundamental de la dignidad humana (Véase Cuadro 2).

Cuadro 2. Dimensiones e indicadores del índice de marginación urbana

Dimensión	Indicador
Educación	% Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela % Población de 15 años o más sin educación básica completa
Salud	% Población sin derechohabiencia a los servicios de salud % Hijos fallecidos de las mujeres de 15 a 49 años de edad

¹⁵⁹ El AGEB constituye la unidad básica del marco geo estadístico empleado por el INEGI.

Vivienda	% Viviendas particulares habitadas sin drenaje conectado a la red pública o fosa séptica % Viviendas particulares habitadas sin excusado con conexión de agua % Viviendas particulares habitadas sin agua entubada dentro de la vivienda % Viviendas particulares habitadas con piso de tierra % Viviendas particulares habitadas con algún nivel de hacinamiento
Bienes	% De viviendas con refrigerador

Fuente: Elaboración propia a partir de CONAPO (2010)

Respecto al índice de pobreza, éste se obtiene en relación a los ingresos insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que la población requiere para satisfacer sus necesidades y que, además, presenta al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda (pisos de tierra, construida con cartón, lámina o material de desecho y hacinamiento), servicios básicos en la vivienda (falta de energía, agua potable y drenaje) y acceso a la alimentación (CONEVAL, 2015).

Para ejemplificar la problemática de marginación urbana y pobreza del área de estudio, se tomará como unidad de análisis la colonia Tercera Chica (Distrito 4), debido a que es el espacio donde se concentran la mayor parte de las ladrilleras. La colonia Tercera Chica pertenece al AGEB 2402800012677 se conforma por 4,378 personas distribuidas en 5.1 habitantes por casa. El 52.53% de la población existente en ese AGEB no cuenta con servicios de salud –ISSSTE, IMSS o seguro popular-. En cuanto a la vivienda existen 859 viviendas habitadas, con un promedio de ocupantes de 5.1. Del total de 859 viviendas, el



3.06% no cuentan con agua de la red pública, el 4.07% no cuentan con sistema de drenaje y el 5.93% cuentan con piso de tierra. En lo referente a educación el 5.77% son analfabetas. Además, el 27.02% de las personas de más de 15 años no cuentan con la educación básica terminada.

Con estos datos y de acuerdo a la observación hecha en campo, la periferia norte del AMSLP se constituye como un espacio fragmentado y segregado que, bajo las condiciones ambientales y sociales narradas, se ha constituido como una zona de sacrificio ambiental. Así y de acuerdo con Gravano (2015:87)

Los pobres urbanos, constituyen los sectores subalternos de la ciudad. Pertenecen a la “periferia” del sistema urbano en cuanto al consumo de éste. Y son el producto de una construcción social que los segrega y estigmatiza. Como dice Rosana Guber, la segregación se manifiesta no solo en el aspecto urbano sino en lo social, lo ideológico y lo jurídico

Los sectores precarizados, que habitan la zona de estudio, tienen como alternativas de ubicación territorios contaminados en las periferias adyacentes, contiguas, pero no conectadas al tejido formal en todas sus venas y arterias, más bien agregadas como burdas prótesis de expansión. Los espacios sub-urbanizados de la periferia norte de San Luis Potosí, fabrican periferias dentro de la misma capital: zonas grises en donde los habitantes deben organizarse para acceder a los servicios que promete la ciudad, en dónde tienen que sobrevivir pese a las condiciones ambientales y donde la violencia emerge de manera latente.

Ahora, si las personas saben que habitan en lugares contaminados y carentes de diversos servicios públicos, ¿por qué lo aceptan? De acuerdo con Duhau (2008: 310) la vivienda, aunque sea precaria y no elegida por el nuevo habitante “es un bien largamente anhelado que resuelve una necesidad básica. Por lo tanto, aun cuando no cumple con las expectativas y los deseos de sus habitantes es algo con respecto a lo cual es preciso conformarse”. Ser propietario de una vivienda, cualquiera que ésta sea e independiente de



su ubicación es experimentado como un ascenso social, la primera y a menudo la única oportunidad de adquirir un bien inmueble.¹⁶⁰

Así, habitar territorios como la zona de estudio, en donde la JAU es inexistente, implica enfrentar desproporcionadamente los estragos de la pobreza, la marginación, la contaminación ambiental y la pérdida de los recursos naturales; pero no solo eso, sino que, de manera adicional, no se tiene acceso a una buena educación, a información confiable y oportuna, ni tampoco a la aplicación justa y eficiente de las leyes ambientales.

Es necesario mencionar que la forma de vida de estos sectores, segregados y excluidos, en donde la ciudad como espacio de representación y ejercicio de los derechos de la ciudadanía se ha perdido, debe re pensarse a partir del confinamiento y los efectos derivados de la pandemia por el virus SARS-COV-2.

Para entender la forma en que ha evolucionado la pandemia en México, en general¹⁶¹, y en particular en la zona de estudio, no sólo debe considerarse la fragilidad del sistema de salud. Además, debe considerarse la existencia de territorios ocupados por personas altamente vulnerables por su condición socioeconómica¹⁶² y ambiental, siendo menos resilientes a este evento.

De acuerdo con el estudio de Hernández (2020: 130):

¹⁶⁰ Así, al acceder a este tipo de viviendas, aunque esté construida en sitios inadecuados, lo único que resulta importante es ser propietario de ésta, poco importa el dónde y el cómo, ya que casi siempre no se tienen muchas opciones de donde elegir. En casos como éste, no se trata de habitabilidad sino simplemente de residir. Cuando se es beneficiario de una vivienda social hay que acoplarse con lo que se ofrece, a la ubicación, dimensiones, servicios, aun cuando éstos no sean los más deseables. Pero entonces, ¿dónde queda el concepto de vivienda digna para los beneficiarios de vivienda social? Además, es importante visibilizar que en la gran mayoría de los casos estas viviendas están dirigidas a familias jóvenes lo que supone una demanda muy importante de bienes y servicios destinados a satisfacer sus necesidades básicas: escuelas, guarderías, clínicas familiares, etc.

¹⁶¹ México es el tercer país con más decesos por esta enfermedad después de Brasil y Estados Unidos de Norteamérica.

¹⁶² Por ejemplo, en México, la pandemia ha afectado en gran medida a la población con menor escolaridad: prácticamente la mitad de las muertes por COVID-19 se produjeron entre personas con un nivel educativo máximo de primaria, y casi tres de cada cuatro, entre personas que habían cursado hasta los estudios secundarios (Hernández, 2020: 122).



El escenario catastrófico que ha ocurrido en México tiene su explicación en la existencia de regiones y grupos sociales con grandes carencias y un sistema de salud incapaz de dar una respuesta adecuada. Esta información, lejos de ser sorprendente, no hace sino corroborar algo que quienes estudian a las poblaciones y su mortalidad saben desde hace mucho tiempo: la pobreza mata.

En resumen, las desigualdades sociales en el acceso a la salud nacen de las diferencias –injustas y evitables– que existen entre las personas en relación a su clase social, género, territorio o etnia. Por ello, en el tema de la salud ha sido muy evidente que las desigualdades en la calidad de vida expresan la operación de un sistema de inequidad, de concentración de poder y de relaciones sociales de dominación (Eibenschutz, *et.al.*, 2009).

De esta manera y frente a la pandemia, en la zona de estudio: la zona ladrillera del AMSLP, convergen dos factores de riesgo: 1) la vulnerabilidad social, económica y ambiental¹⁶³ y 2) la afectación al sistema respiratorio de sus habitantes. Ello debido a que, de acuerdo con Berumen-Rodríguez, *et. al.* (2020: 102)

se ha comprobado que la exposición a partículas de la industria ladrillera desencadena enfermedades pulmonares con efectos agudos como tos y flema crónica, opresión del pecho, sibilancias en el pecho, seguidos de efectos crónicos como disnea, asma, bronquitis, enfermedad pulmonar obstructiva crónica, neumoconiosis y problemas cardiovasculares.

Es decir, la calidad respiratoria de estas personas es ya, de por sí, débil, debido a las condiciones ambientales en las que viven

¹⁶³ La vulnerabilidad de la población está determinada por factores extrínsecos asociados a aspectos sociodemográficos, como la inequidad, la pobreza, las prácticas culturales, el nivel de educación, los riesgos por la exposición a contaminantes ambientales y las alteraciones ocasionadas por los cambios climáticos (Organización Panamericana de la Salud, 2005).



3.2.2 Reubicación de las ladrilleras y autoridad competente para regular su funcionamiento

Si, como se ha explicado, las ladrilleras con base en la quema de desechos son de las industrias más contaminantes que existen. Entonces, bajo ese contexto ¿Qué autoridad es competente para regularlas? y ¿Por qué se permite su funcionamiento? La autoridad competente para regular el funcionamiento de las ladrilleras, con fundamento en la fracción XI del artículo 7 de la Ley Ambiental del Estado de San Luis Potosí,¹⁶⁴ es la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental del Estado (SEGAM). Mientras que el municipio sólo tiene atribuciones sobre fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios.

Las obligaciones que toda ladrillera debe cumplir, como fuente fija de contaminación atmosférica de jurisdicción local, se encuentran reguladas en el artículo 75 de la ley ambiental del Estado, entre las que resultan relevantes:

1. La instalación de equipos o sistemas para el control de las emisiones contaminantes.
2. Realizar un monitoreo perimetral de sus emisiones contaminantes a la atmósfera, cuando la fuente de que se trate se localice en zonas urbanas o suburbanas, cuando colinde con áreas naturales protegidas y cuando por sus características de operación o por sus materias primas, productos o subproductos, puedan causar deterioro a los ecosistemas;
3. En las zonas próximas a áreas habitacionales en las que estén permitidas actividades industriales, según los respectivos planes de centros de población o municipales, sólo podrán establecerse industrias medianas o ligeras que, por su

¹⁶⁴ “Corresponden al Ejecutivo del Estado las atribuciones que a continuación se establecen: XX. El establecimiento de requisitos y procedimientos para la movilidad sustentable, así como la prevención y control de la contaminación atmosférica generada en la Entidad por diversas actividades, tanto del sector público, como del privado, así también de las fuentes fijas que provengan de establecimientos industriales, comerciales, de servicios y de espectáculos públicos, y por toda clase de fuentes móviles que circulen en su territorio, así como para autorizar los centros de verificación vehicular en la Entidad”



tecnología y tipo de combustible, garanticen no rebasar los límites de emisión establecidos por la normatividad ambiental federal y estatal.

La realidad existente en el área de estudio viola las disposiciones contempladas en la Ley Ambiental del Estado de San Luis Potosí. En esta zona son inexistentes el monitoreo, el equipo que controle las emisiones a la atmósfera y las licencias de funcionamiento o permisos de operación. Peor aún, pese a que las autoridades conocen la problemática ambiental y social que se genera por todas las ladrilleras existentes en esa zona, no se han concretado programas y apoyos sociales para su reubicación.¹⁶⁵ No se les ha proporcionado un equipo adecuado con un proceso mucho más saludable y, aun así, continúan autorizando la construcción de fraccionamientos, a sabiendas de todos los problemas de contaminación ambiental que en ese lugar suceden.

Ahora bien, sobre la reubicación de las ladrilleras, la industria del ladrillo es una actividad que está asociada a los sectores más pobres de las comunidades bajo un esquema de economía informal y de trabajo precario¹⁶⁶; su desarrollo está en función de la demanda de los centros de población aledaños (Romo, Córdova & Cervera, 2004). Por ello, y pese a toda la problemática ambiental que la industria ladrillera presenta, su clausura no es sencilla debido a que se podría generar un fuerte problema social. La clausura llana y directa de las ladrilleras significaría un golpe muy duro para ese sector de la sociedad, sector que como se ha explicado vive en condiciones de pobreza y alta marginación, pues de ese pequeño negocio dependen cientos de familias, cuyo único sustento es la fabricación y venta de ladrillo rojo para la construcción.

Se trata, como se ejemplificó con los datos de la colonia Tercera Chica, de familias marginadas, con escasa instrucción escolar, con pocos o nulos servicios públicos y también

¹⁶⁵ Hace cerca de 3 lustros se intentó crear un programa de reubicación de las ladrilleras a un predio ubicado en el municipio de Mexquitic de Carmona, sin embargo, el proyecto no se concretó porque no se otorgó el cambio de uso de suelo. Además, el uso de tecnologías limpias para la producción de ladrillo encarece el producto lo cual les hace perder competitividad.

¹⁶⁶ Siguiendo a Berumen-Rodríguez, *et. al.* (2020) el trabajo precario se define como la ausencia de seguridad en el empleo y se caracteriza por menor participación en el diálogo social, falta de seguridad social, deterioro de derechos laborales, prolongación desmedida de las jornadas, ausencia de contrato laboral y bajos salarios



asentadas en algunos casos en terrenos irregulares, dentro de la economía informal. De tal forma que cualquier programa gubernamental para solucionar este problema de contaminación no puede contemplar sólo el aspecto técnico, sino que debe ir aparejado con una reconversión, con un programa social de atención a las familias ladrilleras. Por ello, la desaparición o reubicación de esa industria presenta una gran complejidad, complejidad que debe ser abordada mediante la participación social-institucional y desde sus cimientos, en donde la escasez, ignorancia y falta de empleo son el denominador común.

Por lo anterior, es difícil plantear como una solución inmediata la desaparición de las ladrilleras sin un debido plan integral que atienda las necesidades de las familias que las trabajan. Debe reconocerse que esas familias “presentan diversos tipos de vulnerabilidades tanto ecológicas, económicas, ambientales y sociales, por lo que se necesitan intervenciones que abarquen todas las dimensiones afectadas” (Berumen-Rodríguez, *et. al.*, 2020: 106). Se necesita un esfuerzo tanto político como gubernamental y familiar para hacerlo, para crear un programa que atienda la problemática social de esta zona para así terminar con la problemática ambiental.

Entonces, si la reubicación o desaparición de las ladrilleras no es o ha sido objetivo viable, no mientras no se cree un plan estratégico para la remediación de los problemas sociales que ello acaecerá ¿por qué en los últimos años se ha permitido la construcción de fraccionamientos en esa zona con grandes presencias de contaminantes? (Véase Imagen 9). El crecimiento urbano acelerado que ha experimentado el AMSLP no debe ser razón suficiente para la autorización de esos fraccionamientos.

Además, cabría preguntarse ¿por qué precisamente es en estas zonas contaminadas en donde se autorizan hogares que, en la mayoría de los casos, son de interés social tal y como ha sido reconocido por el Instituto Municipal de Planeación de San Luis Potosí (IMPLAN)?¹⁶⁷ (Véase Imagen 10). Es importante recordar, para responder la pregunta, que

¹⁶⁷ Mediante la solicitud de acceso a información pública 00035221 (Anexo 1), presentada el 18 de enero de 2021 a través de la plataforma digital de transparencia, se solicitó al IMPLAN se informe por qué en la zona norte de San Luis Potosí, pese a la existencia de ladrilleras y tiraderos clandestinos, se ha establecido en el

las bases de la planeación del territorio suponen dos visiones: el cuidado del medio ambiente y la mejora en las condiciones de vida de las personas. En este caso, la planeación urbana no ha permitido mejorar las condiciones de vida de quienes habitan ese territorio. Al contrario, se les ha situado en una zona con graves problemas de contaminación –zona de sacrificio ambiental- que tendrá repercusiones en su salud y su calidad de vida.

De esta manera, en la urbanización de la zona ladrillera no se ha respetado uno de los objetivos de la planeación: ser un instrumento normativo que permita clasificar los diversos usos de suelo y que permita garantizar dotaciones adecuadas en servicios, infraestructuras y equipamiento comunitario para quienes residan en la zona (Pujadas, 1998).

Imagen 9. Fraccionamiento El Cielo Residencial, colonia Tercera Chica

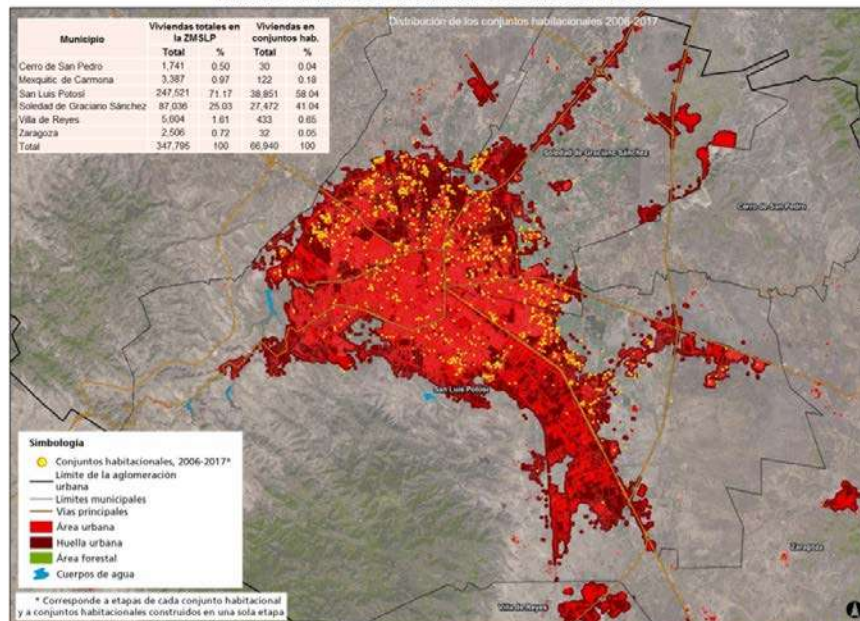


Fotografía tomada el 31 de enero de 2021

plan correspondiente un uso de suelo habitacional, lo cual vulnera la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuya observancia es obligatoria para el Estado Mexicano desde marzo de 1983. El Instituto contestó mediante el oficio IMPLAN/UIP/011/2021 (Anexo 2). En él, reconoció el grado de riesgo y vulnerabilidad existentes en la zona y argumentó la existencia de “suelos verdes” que permitan amortiguar los efectos de la contaminación. Sin embargo, y como fue corroborado en el trabajo de campo, esos espacios verdes son inexistentes.

Imagen 10. Viviendas de interés social en la ZMSLP

Tendencia: Los conjuntos habitacionales de vivienda social se concentran en mayor número al norte de la ciudad de San Luis Potosí



Fuente: IMPLAN (2019)

3.3 La planeación urbana en el AMSLP

A raíz del acelerado crecimiento urbano, es una realidad que la planeación del territorio se ha ido transformando, de una visión tradicional del derecho civil centrada en la “propiedad”, a revisar la necesidad de renovar la forma de intervención de las autoridades en los asuntos de desarrollo urbano, así como la forma de regular sobre el uso y aprovechamiento del suelo. Todo ello genera una perspectiva jurídica interesante que redefine la función social de la propiedad y de las prerrogativas tradicionales otorgadas a la propiedad inmueble y a su propietario (Revuelta & Tristán, en revisión).

Las obligaciones del Estado sobre planeación urbana encuentran su fundamento en el párrafo tercero del artículo 27 de la CPEUM. En él se determina que la Nación tiene ahora la obligación de dictar todas las medidas necesarias para la regulación de los centros



de población (además de los usos de aguas, bosques, etc.), teniendo dos objetivos simultáneos: que los centros de población no alteren o modifiquen el “equilibrio ecológico”, pero a la vez que éstos puedan gozar de beneficios sociales. A la par, el artículo 27 reconoce el principio de la “función social de la propiedad” y la posibilidad de imponer las modalidades del interés público. Para cumplir con el mandato del artículo 27 constitucional, en 1976 se creó la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional, en la que se determinó la facultad concurrente de la Federación, Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos.

Concatenado a lo establecido en los artículos 27 y 73, el artículo 115, fracción V, determina que los municipios de cada Estado, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, están facultados, entre otras obligaciones ligadas al desarrollo urbano,¹⁶⁸ para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal y para otorgar licencias y permisos para construcciones. Con lo anterior, de acuerdo con lo establecido en los artículos 27, 73 y 115, queda claro que la competencia en materia de asentamientos humanos es concurrente entre los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, es a los municipios a quienes les corresponde, *prima facie*, la planificación urbana. En este tenor, si bien la planificación territorial y urbana significa un esfuerzo coordinado entre los tres órdenes de gobierno, son las autoridades municipales quienes deben desarrollar las políticas más cercanas al territorio y a sus ciudadanos: basta citar la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU)¹⁶⁹ y la autorización de fraccionamientos. El problema es ¿cómo enfrentan dicha labor de planeación los Gobiernos Municipales? Además, es menester preguntarnos: ¿qué problemas enfrentan para la aplicación de los PMDU, así como para la determinación de estrategias urbanas para

¹⁶⁸ Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia y autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

E) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

¹⁶⁹ Por ejemplo, actualmente y de acuerdo con el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2020, sólo 609 municipios tienen PMDU de un total de 2,457 municipios, lo que demuestra un déficit cuantitativo en la planeación territorial municipal del 75% (SEDATU, 2020).



crear ciudades sostenibles? Especialmente si reconocemos que el Gobierno Municipal enfrenta problemas de financiamiento, profesionalización, escasez de recursos humanos, incipiente e insuficiente reglamentación, limitada participación ciudadana y ausencia de rendición de cuentas (Revuelta y Valls 2012).

Además, aunado al déficit de planeación municipal, la planeación del territorio en México ha sido escasa, excluyente, insostenible y rebasada por la necesidad territorial, urbana, agraria y de vivienda de todas las personas que habitan en el país. Al mismo tiempo, existe una débil coordinación intergubernamental e intersectorial en torno al desarrollo urbano y la vivienda; que se ve reflejada en una instrumentación dispersa y desarmonizada (SEDATU, 2020). De esta manera, la inexistencia de una Política Nacional de Desarrollo Urbano ha sido un importante impedimento para articular el crecimiento de las ciudades; para crear ciudades equilibradas, en las que se otorguen vivienda y servicios adecuados y se goce del derecho a un medio ambiente sano y de la JAU.

Es importante mencionar que el Gobierno Federal 2018-2024 ha establecido el objetivo de mejorar las condiciones de coordinación, que permitan mediante una correcta planeación transversal, alcanzar ciudades equilibradas en las cuales reviste especial importancia la eliminación de la segregación social y la injusticia ambiental mediante la construcción de ciudades en las que se combinen distintos grupos sociales, ocupaciones, viviendas y servicios. Como sustento de ello, se puede citar el Programa de Mejoramiento Urbano y la Política Nacional del Suelo (INSS, 2020) que, conjunto con el Objetivo prioritario Uno del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024 (SEDATU, 2020) pretenden establecer un sistema territorial integrado, ordenado, incluyente, sostenible y seguro centrado en los derechos humanos y colectivos de las personas, pueblos y comunidades. Lo cierto es que los resultados al momento son inciertos y se deberán evaluar en su oportunidad.

Al momento, no existen mecanismos eficientes para lograr una adecuada



articulación de esfuerzos institucionales para articular las políticas del desarrollo urbano.¹⁷⁰

En este sentido, Azuela y Cancino (2007: 266) señalan: “...hasta ahora nuestro constitucionalismo no ha sabido construir las regulaciones, esquemas y mecanismos que permitirían a los tres órdenes de gobierno mejorar la respuesta que hasta hoy se ha dado al emergente fenómeno de los asentamientos humanos.” De tal suerte que resulta evidente una falta de coordinación para la gestión urbana, que requiere ser resuelta. Se requiere la actualización y articulación de las normativas estatales y municipales con las leyes federales y las estrategias nacionales, incorporando, además, los criterios narrados por el derecho internacional y regional que han sido analizados en el capítulo que antecede.

La ley reglamentaria de la planeación territorial, la LGAHOTDU, publicada en 2016, determina tres supuestos importantes para este análisis: 1) El artículo 2 establece que todas las personas, sin ninguna distinción, tienen derecho a vivir y disfrutar ciudades y asentamientos humanos en condiciones sustentables, saludables, justos y seguros; 2) En la fracción XXIV del artículo 11 determina que los municipios tienen la obligación de promover el cumplimiento y la plena vigencia de los derechos relacionados con los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda; y, 3) El artículo 4 determina que la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deberán garantizar a todos los habitantes de un asentamiento humano el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la CPEUM y los tratados internacionales suscritos por México en la materia.

¹⁷⁰ Además, el urbanismo, aunque tradicionalmente ha sido agenciado exclusivamente por técnicos y políticos, debería estar al alcance de la ciudadanía (dimensión participativa de la JAU). Es decir, en la toma de decisiones relativas a las formas y usos de las ciudades no se han considerado suficientemente las visiones, los intereses y propuestas de quienes en ellas habitan. En ese sentido el artículo 4, fracción V la LGAHOTDU establece como principio de política pública de la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial, la participación democrática y transparencia.¹⁷⁰ Lo cual, de acuerdo con la norma, significa proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo la norma afirma que se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública.



Esos mandatos, traducido en la praxis y en relación con el vínculo indisoluble entre desarrollo urbano, ambiente y vivienda, significa que la autoridad municipal debe acatar todas las normas que garanticen la vigencia de esos derechos. Por todas las normas debemos entender, por supuesto, a aquellas de origen internacional, regional y nacional. En consecuencia, la autoridad municipal, al ser la competente por mandato constitucional para elaborar no sólo los planes de desarrollo urbano sino también de emitir los dictámenes de factibilidad para la creación de nuevos fraccionamientos, debe cumplir con las obligaciones adquiridas en los tratados internacionales¹⁷¹ de la materia, tal como lo dispone la Ley Reglamentaria.

Es importante mencionar que el artículo 45 de la Ley reglamentaria, determina que los planes y programas de Desarrollo Urbano deberán considerar los criterios de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en el artículo 23 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Este artículo a su vez determina que, para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos deberá evitar el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva. En vista de ello, se refuerza la obligación a la autoridad para que, al momento de determinar los usos de suelo se asegure que estos sean diversos, evitando la segregación y con ello la laceración de derechos humanos.

En este punto es importante mencionar que la planeación urbana y el ordenamiento territorial, aunque están íntimamente relacionados, no son sinónimos. Desde el punto de vista normativo, la fracción XXVI del artículo 3° de la LGAHOTDU, define al OT como “una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación

¹⁷¹ A nivel internacional, la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I) fue la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la materia, celebrada el 11 de junio de 1976. En cuanto al SIDH, la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce en el artículo 34 que deben crearse condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna



ambiental”. De esta manera, el fin del OT, como instrumento de planificación, es definir enfoques multidimensionales (ecológicos, culturales, económicos, sociales, políticos, administrativos e institucionales), que permitan a las políticas públicas responder ante las necesidades y problemas del territorio (Sánchez, Casado y Bocco, 2015). De esta manera y para lograr sus cometidos, el OT se fundamenta sobre todo en la elaboración y aprobación de planes de muy diversos tipos. Por ello, el Plan es el instrumento básico, pero no el único en el proceso ordenador (Pujadas, 1998).

Por otro lado, la planeación urbana es la herramienta que permite ordenar el crecimiento de las ciudades, teniendo como fin crear una realidad integrada que proporcione un conjunto de derechos a todos los ciudadanos y que permita progresivamente el uso de la ciudad, según el criterio de igualdad de posibilidades (Tristán, 2019b). Por tanto, para un primer acercamiento, la planeación urbana, a través de los planes de desarrollo urbano, serían el instrumento en donde la JAU debe hacerse efectiva. Lo anterior, debido a que dichos instrumentos deben prever espacios adecuados para la construcción de desarrollos habitacionales y debe ser equitativa en cuanto a la distribución de los problemas ambientales existentes, por tanto, es indispensable que incorpore criterios de JAU.

Ahora bien, para dar cumplimiento a la norma constitucional, la planeación urbana en San Luis Potosí inició con el decreto del Plan de Centro de Población Estratégico de las Ciudades de San Luis Potosí (SLP) - Soledad de Graciano Sánchez (SGS) de 1993, que fue actualizado en 2003. En el año 2007 se llevó a cabo una modificación con el objetivo específico de incorporar a “Ciudad Satélite”.¹⁷² Después de 9 años, en 2016, se inició la actualización del Plan de Centro de Población Estratégico de San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez. Sin embargo, el 28 de noviembre de 2016 se emitió la LGAHOTDU, el documento que se elaboraba no previó su alineación al contenido de la misma, de tal forma que, al emitirse la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de San

¹⁷² Zona de urbanización al suroriente del Centro de Población que refuerza las características de una ciudad dispersa



Luis Potosí, el 17 de julio de 2018, se observó la necesidad de actualizar su contenido, armonizándolo al nuevo texto legal. De esta manera, surge el proyecto del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de San Luis Potosí, SLP PDUCP-SLP 2050 (IMPLANSLP, 2019).

La propuesta del SLP PDUCP-SLP 2050 se define a partir de 5 objetivos generales y 17 objetivos específicos, de los que se desprenden las estrategias, líneas de acción y proyectos estratégicos. Para los fines de esta investigación interesan los siguientes objetivos:

1. Revertir la tendencia a la segregación socio espacial y a la degradación de los sitios con valor patrimonial, histórico y paisajístico

1.1 Protección del derecho a la ciudad con énfasis en el acceso a la vivienda adecuada en zonas de alta marginación

2. Alcanzar la sustentabilidad hídrica y la resiliencia ante el cambio climático, deterioro ambiental, contaminación y riesgos

2.5 Reducir los niveles de contaminación del agua, aire y suelo

2.6 Establecer la gestión integral de riesgos como política pública

Además, el Programa define Ámbitos de Atención Estratégica (AAE), entendiéndolos como fenómeno, tema o sector que tiene una importancia transcendental para detonar un cambio positivo o negativo en el desarrollo de SLP y Zonas de Atención Estratégica (ZAE) es decir, porciones del territorio que, por sus características y problemáticas particulares, requieren de una atención integrada. Para la investigación interesa describir las AAE 1 y 2.

El AAE 1 “Tendencia a la segregación socioespacial y a la degradación del paisaje urbano y patrimonio” pretende alcanzar los siguientes objetivos de la Nueva Agenda Urbana:



1. Crecimiento social sostenido e inclusivo
2. Promover la prosperidad y la calidad de vida para todos
3. Igualdad de derechos y oportunidades en la ciudad
4. Crecimiento cultural sostenido e inclusivo

Además, se alinea con los siguientes ODS:

- 1. Fin de la pobreza
- 2. Hambre cero
- 3. Salud y Bienestar
- 4. Educación de calidad
- 5. Igualdad de género
- 10. Reducción de las desigualdades

El AAE 2 “Vulnerabilidad hídrica, cambio climático, deterioro ambiental, contaminación y riesgos” siguiendo a la Nueva Agenda Urbana pretende garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Además, se alinea con los siguientes ODS:

- 6. Agua limpia y saneamiento
- 13. Acción por el clima
- 15. Vida de ecosistemas terrestres

El AAE 1 si bien incluye como ZAE 1 a los polígonos con alta y muy alta marginación urbana, no menciona como ZAE al Distrito 4¹⁷³ (zona ladrillera). Por su parte, la AAE 2 sí establece como ZAE al distrito 4, sin embargo, se alinea con objetivos, tanto de la NAU como de ODS en relación a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, dejando a un lado la perspectiva de la salud pública y el bienestar social. Ello evidencia dos cosas: 1) la disociación entre la planeación urbana y el goce del derecho humano a un medio ambiente sano y, 2) la desarticulación con políticas de bienestar social.

¹⁷³ Sólo menciona las ZAE's: 2. Sierra de San Miguelito, 13. Presa de San José, 3. Ciudad Satélite, 14: La Pila, 1. Centro Histórico, 15. Laguna de Santa Rita, 17. Escalerillas y 19. Villa de Pozos



Lo anterior se refuerza en lo establecido en la Estrategia de vivienda, suelo urbano y reservas territoriales en la que se determina que la autorización de fraccionamientos, relotificaciones, cambios de intensidad en el uso habitacional, las fusiones y subdivisiones de terrenos urbanos o rústicos en el Estado, así como de desarrollos inmobiliarios especiales, se otorgará siempre y cuando no se afecten o se instalen en: áreas naturales protegidas, declaradas en los decretos respectivos, así como las definidas por la ley; zonas de riesgo –la zona de estudio no ha sido catalogada como zona de riesgo-; zonas de alto potencial agrícola o forestal; zonas arboladas que constituyan un pulmón para la zona y áreas de valores naturales, y zonas y monumentos del patrimonio cultural. No se hace ninguna mención a zonas de riesgos a la salud pública. Ello, pese a que el Programa arguye considerar las normas del orden internacional relativas a la planificación integral de los asentamientos humanos y que se traducen en los siguientes objetivos de desarrollo: crecimiento social sostenido e inclusivo, promover la prosperidad y la calidad de vida para todos, igualdad de derechos y oportunidades en la ciudad y, entre otros, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

De esta manera, los inconvenientes de dicho Programa es que en la zona de estudio se sigue considerando un uso de suelo habitacional de alta densidad.¹⁷⁴ Por tanto y en razón del uso de suelo, se podrán otorgar dictámenes de factibilidad para la creación de fraccionamientos, pese a los graves problemas de contaminación ambiental en donde como se ha explicado, se construirán, preponderantemente, viviendas de interés social¹⁷⁵ en una zona que la autoridad sabe que representa múltiples riesgos que compromete el bienestar de los residentes y que, por las condiciones sociales ya explicadas, les sitúan en una

¹⁷⁴ El uso de suelo habitacional de alta densidad, de acuerdo con el artículo 47 del Reglamento de Construcciones de SLP, permite la construcción de viviendas de 90 metros cuadrados.

¹⁷⁵ Recuérdese que la zonificación que supone una definición territorial de las divisiones urbanas, tiene no sólo un efecto simbólico, sino también uno práctico por las normas que se imponen, reforzando entonces la homogeneidad de cada zona, pero también su diferencia con respecto al resto del espacio. En consecuencia, los problemas al que se enfrenta se centran en dos cuestiones principales 1) cuando esa zonificación no responde a los intereses y dinámicas propias de los actores sociales que habitan ese territorio y 2) cuando esa zonificación es utilizada como una forma de segregación.



importante condición de vulnerabilidad.¹⁷⁶

De esta manera, el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de San Luis Potosí (2019) no incorpora criterios de JAU aplicables a la urbanización de la zona ladrillera. Además, y aunque no es el tema central de esta investigación, es importante mencionar, por los impactos ambientales que ocasionará, que el Programa de Desarrollo Urbano vigente pretende urbanizar la Sierra de San Miguelito, favoreciendo los intereses de los desarrolladores inmobiliarios y violentando el derecho a un medio ambiente sano de los habitantes de San Luis Potosí.

La Sierra de San Miguelito es un área natural de alto valor ecológico y está en proceso de ser declarada Área Natural Protegida (ANP) por el Gobierno Federal. Incluso María Luisa Albores, titular de la SEMARNAT, ha publicado, el 11 de febrero de 2021, a través de sus redes sociales el oficio¹⁷⁷ dirigido al Presidente Municipal de San Luis Potosí, Alfredo Lujambio, en el que lo conmina a que, en el pleno respeto de sus facultades y atribuciones legales, reconsidere la aprobación del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población, hasta culminar el proceso de creación de la ANP Sierra de San Miguelito. Ello, debido a que una aprobación de manera apresurada violaría el derecho humano a un medio ambiente sano de las y los potosinos, consagrado en el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además de los problemas ambientales que la urbanización de la Sierra ocasionará,

¹⁷⁶ La vulnerabilidad de la población está determinada por factores extrínsecos asociados a aspectos sociodemográficos, como la inequidad, la pobreza, las prácticas culturales, el nivel de educación, los riesgos por la exposición a contaminantes ambientales, las alteraciones ocasionadas por los cambios climáticos, entre otros.

¹⁷⁷ En el que advierte que, con la revisión que la dependencia federal ha hecho al Programa, se encontró que el polígono ANP tiene incidencia por cuestiones de colindancia en cinco de los trece distritos que contempla el Programa Centro, y que en tres de estos existe contradicción entre los instrumentos, a razón de los usos y destinos que se le asignan en la zonificación secundaria para las áreas urbanas y urbanizables, las cuales serían incompatibles con el ANP Federal. Por ello, se corre riesgo de crear una barrera urbana que impediría la conectividad ecológica de la zona que actualmente conforma el ANP de carácter estatal, Parque Urbano Paseo de la Presa, con el resto de la ANP Sierra de San Miguelito.



la propuesta del crecimiento de la ciudad hacia esa zona contradice la idea de ciudad compacta y sostenible, que el mismo programa afirma, pretende alcanzarse. Así, la aprobación de los desarrollos inmobiliarios Gran Peñón, Las Cañadas y San José de Buena Vista, generarán una huella ecológica profunda en los sistemas naturales de la ciudad al provocar la pérdida de la capa vegetal, el aumento de la temperatura, la pérdida de flora y fauna, con una afectación generalizada al equilibrio del ecosistema.

Es importante mencionar que las demandas por la justicia ambiental deben ser un objetivo perseguido por la política y el derecho ambiental. Para ello, se deben desarrollarse directrices, como se analizó en el capítulo segundo de esta investigación, que tomen en cuenta los elementos de la JAU al momento de elaborar y aplicar en los instrumentos de planificación territorial (Hervé, 2010).

3.3.1 El dictamen de factibilidad para la autorización de fraccionamientos

De acuerdo al artículo 317 de Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí (2018), los fraccionamientos deberán sujetarse, entre otros requisitos, al dictamen de factibilidad y compatibilidad emitido por la autoridad de protección civil municipal con base en el análisis de riesgo, en circunstancias específicas de vulnerabilidad determinadas en el Atlas de Riesgos.

El Atlas de Riesgos del municipio de SLP, actualizado en 2018, no incluye el riesgo originado por las ladrilleras o por otro tipo de industrias contaminantes. En esencia se circunscribe a los riesgos “naturales”. En ese sentido, es necesario el reconocimiento de riesgos de origen antrópico en dónde el desarrollo territorial actual tiene un papel primordial en la creación de esos riesgos (Caballero, 2013).

Ahora bien, el artículo 401 del citado ordenamiento establece que la solicitud para la autorización de un fraccionamiento deberá presentarse por escrito ante la Dirección



Municipal correspondiente –en este caso la Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro- y deberá ser acompañada, entre otros documentos, por el “Dictamen de impacto ambiental emitido por la autoridad competente, a que se refiere la Ley Ambiental del Estado, cuando sean fraccionamientos o condominios mayores a cincuenta viviendas, locales o predios; o cuenten con una superficie mayor a diez mil metros cuadrados”.

Finalmente, para la revisión del proyecto de fraccionamiento, el artículo 404 establece que Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro, a través de la mesa colegiada de fraccionamientos, recabará la opinión técnica de las autoridades u organismos competentes que, de acuerdo al artículo 427 se constituirá por el representante de: 1) la dependencia de ingeniería de tránsito municipal o su equivalente; 2) el organismo operador de agua potable o su equivalente; 3) la dependencia de servicios públicos municipales o su equivalente; 4) el área encargada de ecología y medio ambiente; 5) la Unidad de Protección Civil municipal o su equivalente; 6) el Instituto Municipal de Planeación o su equivalente; 7) el H. Cuerpo de Bomberos, cuando así se requiera a juicio de la Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro, y 8) del fraccionador a través de la Cámara Mexicana de la Industria y la Construcción (CMIC) y/o la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI), quien fungirá como testigo de la transparencia y cumplimiento del proceso y contará con voz, pero no con voto.

De acuerdo con el artículo 428 de Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí, la revisión del proyecto de fraccionamiento, tendrá por objeto establecer su congruencia con la zonificación de los usos y destinos del suelo; las factibilidades de dotación y descarga de agua potable y alcantarillado sanitario y pluvial, así como de suministro de energía eléctrica y el alumbrado público; la seguridad del suelo y la preservación y protección de los elementos naturales; la integración al contexto y a la imagen urbana; la incorporación a la traza urbana, estructura vial, de equipamiento e infraestructura y servicios urbanos, y los aspectos de protección civil y prevención de desastres. Como puede observarse, dentro de los elementos a revisarse para la autorización de un proyecto de fraccionamiento, están ausentes criterios de JAU.



3.3.1.1 La competencia de las Direcciones de Ecología y Aseo Público y de Desarrollo Urbano y Catastro del Ayuntamiento de San Luis Potosí en el otorgamiento del dictamen de factibilidad para la creación de fraccionamientos.

La Dirección de Ecología, si los fraccionamientos son menores de 50 viviendas,¹⁷⁸ y con fundamento en lo establecido en el artículo 5, fracción XII, inciso a, del reglamento de la Ley Ambiental del Estado en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, debe dictaminar sobre la construcción de éstos. Así, el dictamen que emite esta Dirección para otorgar la factibilidad de un fraccionamiento sólo se refiere a la preservación de los elementos naturales. Es decir, se dictamina en la afectación que el desarrollo de la obra tendrá sobre el medio ambiente, más no el impacto que el medio ocasionará a las personas que vivirán ahí.¹⁷⁹ Ello, quedó demostrado en las autorizaciones de impacto ambiental a diversos fraccionamientos en la zona de estudio.

El 18 de enero de 2021 se solicitaron, mediante la solicitud con el número de folio 0003532, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, la autorización de impacto ambiental (Anexo 3) de los siguientes fraccionamientos:

- Fraccionamiento Villa María ubicado en Av. de la Luz 104, Tercera Chica 4, 78100 San Luis, S.L.P.

¹⁷⁸ El artículo 117 de la Ley Ambiental del Estado determina que para “la realización de obras y actividades que puedan causar deterioro ambiental, efectos negativos sobre el ambiente y que rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para su protección, requerirá de la autorización de impacto ambiental por parte de la SEGAM, con excepción de las obras y actividades que de conformidad con el artículo 28 de la LGEEPA corresponda a la SEMARNAP autorizar su impacto ambiental” El artículo 118 de la misma Ley explica cuáles son las obras o actividades que requieren impacto ambiental y en la fracción XII determina que los fraccionamientos de cualquier tipo requieren de éste trámite.

De acuerdo con el artículo 5, fracción XII, inciso a, del reglamento de la Ley Ambiental del Estado en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, sólo “los fraccionamientos destinados a la construcción de casas habitación o viviendas, que comprendan más de 50 viviendas o veinte mil metros cuadrados de superficie, u obras de más de seis niveles de altura, requerirán autorización en materia de impacto ambiental

¹⁷⁹ Ello, resulta contrario a lo establecido en la fracción II del artículo 27 de Reglamento de Ecología (publicado el 23 de diciembre de 2006), la que determina que la Dirección de Ecología tiene la obligación, como Política Ambiental Municipal, de preservar el derecho que toda persona tiene a disfrutar de un ambiente sano para su desarrollo y bienestar.



- Fraccionamiento El Milagro ubicado en Av. Peñasco 3565, Tercera Chica 4, 78100 San Luis, S.L.P.
- Fraccionamiento El Cielo Residencial ubicado en Calle Vergel del Sol, Tercera Chica 3, 78100 San Luis, S.L.P.
- Fraccionamiento Barrio el Vergel ubicado en Calle Vergel del Valle 302, Tercera Chica 3, 78100 San Luis, S.L.P.
- Fraccionamiento Torres de San Francisco ubicado en Manuel Gómez Morín 365, Tercera Chica 4, S.L.P.

La información pública fue proporcionada el 2 de febrero de 2021 mediante el oficio DEAP/051/2021 (Anexo 4). La Dirección de Ecología proporcionó copias de las autorizaciones de impacto ambiental, en formato digital, de los fraccionamientos Villa María, El Milagro, El Cielo Residencial y Torres de San Francisco. Por lo que respecta a la Autorización de Impacto Ambiental del Fraccionamiento Barrio Vergel, la Dirección informó que, por la temporalidad del proyecto, este fue evaluado en marzo de 2003 por la SEGAM.

Las fechas de las autorizaciones de impacto ambiental son:

- Al Fraccionamiento Villa María se le otorgó la autorización el 26 de noviembre de 2010 (Anexo 5).
- Al Fraccionamiento El Milagro se le otorgó la autorización el 6 de enero de 2015 (Anexo 6).
- Al Fraccionamiento El Cielo Residencial se le otorgó la autorización el 7 de noviembre de 2017 (Anexo 7).
- Al Fraccionamiento Torres de San Francisco se le otorgó la autorización el 2 de septiembre de 2014 (Anexo 8).

Como se afirmó, las autorizaciones de impacto ambiental para la construcción de fraccionamientos en la zona ladrillera sólo consideran que “la actividad a realizar no



constituye un riesgo para el equilibrio ecológico”. No es cuestionable lo que el medio ocasionará a las personas que habitarán ese fraccionamiento. Ello, demuestra la necesidad de que las autorizaciones de impacto ambiental en la materia consideren, desde una perspectiva de derechos humanos, cómo se está protegiendo a las personas que habitarán ese territorio.

Es de observarse que las autorizaciones otorgadas son recientes. En inicios de la década del 2010 ya existían los problemas ambientales derivados de la industria ladrillera y los basureros clandestinos. Pese a ello, se otorgó la autorización de impacto ambiental. En consecuencia, es necesario que la Ley Ambiental se reforme. Es necesario que la autorización que otorgue la Dirección de Ecología sobre el impacto ambiental de un fraccionamiento o desarrollo habitacional contemple la protección del derecho a un medio ambiente sano de los posibles habitantes.¹⁸⁰ De esta manera, y desde el primer filtro, sería posible negar la autorización debido a la inadecuada localización de las viviendas por la presencia de contaminantes en la zona. Contaminantes que violan el derecho a un medio ambiente sano y a la salud, y como se explicará en siguiente capítulo, de acuerdo al DIDH, también el derecho a la vivienda. De esta manera, el expediente de factibilidad para un fraccionamiento no podría presentarse ante la Dirección de Desarrollo Urbano, pues no cumpliría con los requisitos previos, tales como el dictamen positivo en materia de impacto ambiental.

Además, en el mencionada solicitud 00035321 (Anexo 3) se solicitó a la Dirección de Ecología del municipio de San Luis Potosí, la acciones que ha efectuado en el periodo

¹⁸⁰ Por ejemplo, en la sentencia del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que el Estado no debe emitir autorización alguna dentro del territorio indígena hasta en tanto se realice previamente el estudio de impacto social y ambiental para evaluar los posibles daños e impactos del proyecto. En esta parte la CIDH, recoge uno de los principios fundamentales del EIA, que es el principio preventivo, sin embargo, incluye un estudio de impacto social que se separa de toda lógica respecto al estudio de impacto ambiental, en su concepción actual. La sentencia continúa señalando que el Estado debe asegurar que la comunidad tenga conocimiento de los riesgos “incluidos los ambientales y de salubridad”. En esta parte de la sentencia encontramos que la CIDH incluye un elemento adicional, la salud de las personas, que, en estricto sentido, no debería formar parte del DHMAS y finalmente condena que el pueblo Kichwa de Sarayaku no fue escuchado durante la evaluación del proyecto.



2010-2020 para el monitoreo y remediación de la contaminación existente en la zona norte del Municipio. La Dirección de Ecología respondió mediante el oficio DEAP/051/2021 (Anexo 9) en el que informó las acciones que se han llevado a cabo en la presente administración 2018-2021. Las acciones narradas por la Dirección de Ecología pueden resumirse en:

- Operativos en los que se decomisaron 8 toneladas de residuos provenientes de las ladrilleras.
- Pláticas con los diversos grupos y representantes, para evitar la quema de residuos y que se utilicen materiales menos contaminantes como combustible principalmente madera y aserrín.
- De igual forma se han visualizado diferentes mecanismos de regulación, incluyendo la intención por parte de la SEGAM, por implementar un parque ladrillero en el Kilómetro 4.5 de Camino a Peñasco, el cual abarcaba una superficie de 60, 643.48 m² en el que se pretendían construir 80 hornos ladrilleros
- Reuniones con instancias como la Comisión Estatal de los Derechos Humanos (CEDH), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental de Gobierno del Estado (SEGAM), Comisión Estatal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (COEPRIS), y la propia Mesa Colegiada de Autorización a Fraccionamientos de este Municipio, para ver los alcances normativos y posibles actuaciones.
- Visitas de inspección, multas y la clausura parcial de 8 hornos ladrilleros.
- Mesas de trabajo con el IMPLAN para informarle la situación actual de los hornos ladrilleros para que se pueda estar en condiciones de contemplar en los nuevos proyectos de planeación urbana denominados "Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano", y del "Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población".
- En marzo de 2020 se presentó ante la SEGAM, diversas recomendaciones, observaciones y/o proposiciones, al anteproyecto de la Norma Técnica Ecológica



del Estado de San Luis Potosí, que establece las condiciones para la ubicación y operación de fuentes fijas con actividad artesanal para la producción de piezas elaboradas con arcillas, o barro cocido; misma que permitirá a dicha Secretaría, regular y controlar las emisiones a la atmosfera en la instalación, operación y funcionamiento de los hornos ladrilleros como fuente fija.

- En la mesa colegiada de fraccionamientos, se ha insistido que al momento de valorar y decidir sobre la autorización de desarrollos habitacionales se consideren las colindancias que tienen respecto a las ladrilleras, para prever afectaciones y conflictos futuros.

Debe reconocerse los esfuerzos realizados por la Dirección de Ecología, sin embargo, éstos han sido insuficientes. De acuerdo al artículo 65 del reglamento de Ecología,¹⁸¹ esta Dirección debe al menos convenir en el ámbito de su competencia o mediante acuerdo de coordinación con la SEGAM, la reubicación de todas aquellas fuentes emisoras de contaminantes a la atmósfera, cuando sea motivo de quejas por parte de la población y/o daños a la salud, constatadas por autoridad competente. En el mismo sentido, el artículo 34, fracción VI del citado reglamento de ecología determina que el Ayuntamiento, por conducto de la Dirección de Ecología, debe dictar y aplicar en el caso de deterioro ambiental con repercusiones peligrosas para el ambiente o la salud pública, las disposiciones preventivas y/o correctivas en coordinación con la SEGAM y la SEMARNAT. Incluso el reglamento establece que para los casos de extrema urgencia, la Dirección de Ecología podrá llevar a cabo la aplicación de medidas de seguridad de inmediato cumplimiento, haciendo del conocimiento de la autoridad competente dentro de las 72 horas siguientes, la aplicación de tal medida, así como de las causas o motivos que la originaron.

¹⁸¹ Nótese como la Ley no impone al Ayuntamiento la obligación de mejorar la calidad del aire limitándolo sólo a las fuentes, ya sea fijas o móviles, de su competencia, la Ley es genérica e impone la obligación de mantener limpio el aire en beneficio de las personas, por ello, al menos debería, tal como lo determina la Ley, existir coordinación entre las autoridades encargadas –Ayuntamiento y Estado- para la eficaz protección del ambiente.



Además, como se afirmó líneas arriba, el problema de las ladrilleras debe observarse desde diversas aristas. La solución inmediata no es la clausura llana de esas industrias que son el sustento de cientos de familias. Es necesario un plan integral que permita su sustento a la vez que se remedie el problema ambiental. La mejor opción, que desde hace 10 años se ha planteado, pero no concretado, es la creación de un parque ladrillero. Mientras esto sucede, se han seguido autorizando viviendas en la zona. Así se ha establecido desde el primer Plan de Desarrollo Urbano y así continuó en la reciente actualización, en 2019.

Es importante mencionar que la otra solución sería –además de incorporar criterios de JAU a la autorización de impacto ambiental- si en la reciente modificación al Plan de Desarrollo Urbano de San Luis Potosí, se solicitara la resolución de un estudio técnico especializado que certifique que no se causarán daños a la salud a los potenciales residentes de la zona ladrillera en el corto, mediano y largo plazo. De esta manera, hasta que no haya estudios que constaten la ausencia de riesgos, no será posible urbanizar. Ello, ya sucede en el Plan actual, pero para otra zona.

El Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de San Luis Potosí, SLP 2050, reconoce que la zona –habitada por clase media-alta- colindante a la planta de electrolisis de Minera México, ha estado sujeta a grave contaminación durante décadas y que utilizarla con fines urbanos podría representar un riesgo para la salud de los posibles habitantes. Por tanto, requiere necesariamente garantizar que se encuentra libre de toxinas y que actualmente ya no representa un peligro para la salud de las personas. Este razonamiento aplica para los Distrito 3. Morales–Industrial Aviación (zona habitada por clase media) y para el Distrito 10. Villa Magna-Capulines (zona habitada por clase alta).

Lo anterior, en razón de que en ese perímetro se mantendrá instalada y en operación por 50 años la refinería electrolítica de zinc, cuyos efectos ambientales y en términos de salud pública, requieren ser valorados de manera independiente e imparcial, a fin de confirmar o no la ausencia de riesgos potenciales considerando lo establecido en el artículo



84 de la Ley General de Protección Civil. Asimismo, la zona remediada donde han sido realizadas un conjunto de obras de confinamiento de residuos peligrosos por parte de la empresa, también debe ser evaluada para determinar que un uso de suelo urbano, específicamente habitacional, no implique ningún riesgo presente o futuro.

El Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de San Luis Potosí, SLP 2050, determina que la asignación de los usos de suelo para uso habitacional y comercial en la zona, surtirán efectos legales hasta que se presente a la autoridad municipal, vía el IMPLAN, la resolución de un estudio técnico especializado avalado por al menos un organismo internacional del orden del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y/o la Organización Mundial de la Salud, el cual certifique que las operaciones de la planta de zinc y los residuos en confinamiento no causarán daños a la salud a los potenciales residentes, en el corto, mediano y largo plazo. Una vez que se cuente con la opinión y aval internacional, el ayuntamiento de San Luis Potosí tendrá los elementos suficientes para, en su caso, autorizar la urbanización del sitio. Como puede observarse, el solicitar evaluaciones técnicas que permitan determinar la ausencia de riesgos ambientales, puede incorporarse desde el Plan de Desarrollo Urbano. De manera desafortunada, ese criterio no ha sido incorporado para poner un limitante a la urbanización de la zona ladrillera.

Ahora bien, debe reconocerse que la Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro es prácticamente la autoridad responsable de autorizar un fraccionamiento.¹⁸² Primero, esa Dirección es la que, de acuerdo con el artículo 5, fracción I, del Reglamento de Construcciones del Municipio de San Luis Potosí, tiene la facultad para: elaborar y proponer al Presidente Municipal, las políticas, normas, planes y programas sobre

¹⁸² El artículo 86 del reglamento de construcciones del municipio de San Luis Potosí establece que las solicitudes de fraccionamiento y para la constitución o Modificación de régimen de propiedad en condominio, son facultad exclusiva de la Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro. Además, el citado artículo sostiene que serán nulas de pleno derecho todas aquellas autorizaciones que no se ajusten a esta disposición, por lo que, ningún servidor público municipal, diferente al mencionado tendrá facultades al respecto.



desarrollo urbano,¹⁸³ zonificación, utilización del suelo y edificaciones, reservas territoriales, zonas de reserva ecológica, construcciones y obras, así como para la organización, prevención y mejoramiento de aspectos arquitectónicos de elementos urbanos.

Así, esta Dirección es la responsable de otorgar el dictamen de factibilidad para la creación de fraccionamientos. Es necesario aclarar que este dictamen se emite en el caso de que todas las dependencias involucradas –que participan en la mesa colegiada- emitan dictamen favorable, pero es ésta Dirección quien tiene la decisión final y la que particularmente, a través de la Coordinación de fraccionamientos autoriza o no la construcción de un nuevo desarrollo habitacional

3.4 Por un urbanismo alternativo: sostenible y basado en las personas

Las condiciones de habitabilidad descritas han revelado que los habitantes de la zona ladrillera del AMSLP viven en pobreza y alta marginación, habitando en condiciones inseguras: segregados en territorios con altos niveles de contaminación. En estos casos la violación constante a los derechos a la salud, a un medio ambiente sano, a la vivienda digna¹⁸⁴, por un lado, y la ausencia en el cumplimiento de las obligaciones de planeación urbana, por el otro, están latentes, de ahí que la posibilidad de su efectivo acceso se ha convertido en demandas urgentes.

El alcance de esas demandas depende en gran medida de la forma en cómo se planean y diseñan las ciudades. En ese sentido, la aportación que el urbanismo puede hacer es central. Sin embargo, debe reconocerse que, lamentablemente, la planeación urbana en

¹⁸³ Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano son los instrumentos rectores que integran el conjunto de políticas, lineamientos, estrategias, normas técnicas y disposiciones encaminadas a ordenar y regular los centros de población en el territorio de cada municipio, mediante la determinación de los usos, destinos y reservas de áreas y predios para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los mismos.

¹⁸⁴ Precisamente y gracias a los principios de interdependencia e indivisibilidad existentes entre los derechos humanos podríamos invocar muchos otros.



México y en otros países de América Latina en los últimos 50 años ha sido inadecuada y se han generado múltiples problemas sociales: alto precio del suelo y especulación en propiedades, segregación socioespacial extrema,¹⁸⁵ infraestructura y servicios urbanos inadecuados, etc. En esta problemática se argumenta que los sistemas legales que regulan el desarrollo urbano -y su planeación- han sido significativamente obsoletos e incoherentes, generando un incumplimiento generalizado y una creciente desconexión entre la ciudad legal y la ciudad real (Fernandes y Maldonado, 2009). En consecuencia, el objetivo del bien común que el urbanismo debió perseguir se transformó por las exigencias del mercantilismo.¹⁸⁶ Por ello, se afirma que el urbanismo decimonónico debe ser profundamente revisado (Montaner, 2012).

Actualmente, la compleja realidad urbana, a la luz del acelerado crecimiento que se ha gestado en las últimas décadas y de la crisis ecológica existente, debe partir de un urbanismo alternativo (Montaner, 2012) que considere los contenidos de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030,¹⁸⁷ especialmente en transformar el modelo de desarrollo urbanístico y territorial (ODS 11 “Ciudades sostenibles”) y los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana (ONU Hábitat, 2016) para de esta manera abonar al fin de crear ciudades sostenibles y asentamientos humanos justos,

¹⁸⁵ Muxí (2012) determina que los procesos del libre mercado sobre un bien finito, como lo es el suelo urbanizable, han creado dos diferentes categorías: “segregación deseada” y “segregación obligada”. Una característica común a ambas segregaciones es la pérdida de la ciudad como espacio de representación y ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Estas formas de segregación las podemos comprobar en la vida cotidiana: en la creación de espacios que, pareciera, son para todos pero que dejan “al otro” excluido del modelo.

¹⁸⁶ La imposición del capital privado ha permitido que el crecimiento urbano actual se defina por procesos de desigualdad y exclusión que se incrementaron y adquirieron nuevos matices de acuerdo con las actuales lógicas de producción del suelo. En consecuencia, la ciudad aparece hoy como una combinación caótica: un mosaico de fragmentos profundamente desiguales no sólo en lo urbano, sino también en lo económico y social. Se ha cosificado la ciudad y con ella a sus habitantes, quienes han pasado en segundo término a la hora de planear el desarrollo urbano.

¹⁸⁷ La agenda 2030 es el resultado del arduo proceso global desencadenado desde la Conferencia de Río+20 en torno a cómo lograr un desarrollo sostenible a través de una agenda con objetivos medibles y que estimule la rendición de cuentas. Así, en septiembre de 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que pugna por una humanidad compartida y basada en el respeto y beneficio mutuo, en donde los pilares fundamentales son los derechos humanos y la igualdad ¿cómo hacerlo ante los procesos depredadores?



seguros, sanos, asequibles, resilientes y sostenibles.¹⁸⁸

Para alcanzar esos cometidos, el urbanismo alternativo y la nueva cultura espacial deben problematizar tres cuestiones importantes y concatenadas una a la otra: 1) La aseveración de que la cuestión social esta indefectiblemente unida a la cuestión urbana; 2) No hay duda de que las políticas urbanas deben ser integrales y 3) La necesidad de articular lo urbano y ambiental¹⁸⁹ (Subirats y Montaner, 2012). Todo ello para lograr un urbanismo sostenible: social y ambiental.

Así, lo urbano, lo social y lo ambiental indefectiblemente deben unirse,¹⁹⁰ en razón de que los lugares y espacios de producción, de convivencia, de reproducción y de cuidado se mezclan. Además, no se pueden invisibilizar los efectos sociales de habitar el espacio urbano: las contradicciones o desigualdades que ello genera. La concentración de personas que viven en la pobreza y marginación, con calidad deficiente de vivienda, con nulos servicios públicos, soportando una carga desigual de los problemas ambientales, eso que en esta investigación se ha nombrado como procesos de vulnerabilidad socio-ambiental y que se ha analizado a partir de la descripción de las condiciones materiales de existencia de los habitantes de la zona de estudio. Y es exactamente esa reconfiguración la forma en cómo debe entenderse el espacio público, como gran contendor de todas las complejidades e interacciones sociales.

¹⁸⁸ Ciudades en las que se permita la multifuncionalidad y las áreas urbanas diversas, complejas y compactas, en armónica interrelación con su entorno, en una interpretación integral del territorio, conjugando posiciones democráticas con justicia social y con las potencialidades, fortalezas, limitaciones y riesgos asociados a la sostenibilidad ambiental y territorial del desarrollo.

¹⁸⁹ La conciencia del agotamiento de los recursos, del exceso de basura y contaminación que genera el modelo de desarrollo, la crisis climática que se está viviendo además de que, obviamente, exige una nueva concepción económica, reclama una transformación profunda en los procesos del urbanismo y de las intervenciones en el territorio. Ahora se aboga por una ciudad sustentable que se comporte como un ecosistema único sin afectar su entorno, que satisfaga las necesidades de sus ciudadanos sin dañar el entorno y que promueva la gobernanza ciudadana.

¹⁹⁰ Un verdadero planteo ecológico “se convierte siempre en un planteo social, que debe integrar la justicia en las discusiones sobre el ambiente, para escuchar tanto el clamor de la tierra como el clamor de los pobres” (Lora-Tamayo, 2019: 85)



En consecuencia, las intervenciones urbanísticas basadas en la planificación y el control de los usos de suelo son insuficientes para producir una verdadera intervención en el cómo se gesta la ciudad. No puede seguir considerándose a la política urbana como sólo reguladora de usos de suelo. Ahora, las políticas urbanas deben entenderse como una síntesis transversal del conjunto de políticas en ese territorio complejo llamado ciudad (Montaner & Subirats, 2012). Para lograr ese cometido, es necesaria la articulación urbano-social. De esta manera, los retos de la urbanización, en cualquier país, requieren una visión de conjunto del desarrollo que integre aspectos sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales. Por ende, es necesario considerar políticas urbanas cuyo objeto sea la esfera territorial en la que se pretenden aplicar, pero articuladas a políticas sectoriales que se despliegan en todo el territorio. En ese punto, es menester hacer una crítica a cómo esas políticas urbanas, generalmente locales, se caracterizan, como se ha discutido a lo largo de esta investigación, por el bajo nivel de recursos y por su posición periférica en el entramado gubernativo.

Esa falta de capacidad de los gobiernos locales para hacer frente a los retos que plantea el nuevo urbanismo, si bien es cierto responde a su falta de capacidad técnica y operativa, también lo es que las políticas de bienestar social han estado presentes hasta hace muy pocos años –apenas en las últimas décadas del siglo XX- en la agenda de los gobiernos locales. Es decir, en la construcción del Estado de Bienestar los gobiernos locales han tenido un papel desigual debido a que preponderantemente su construcción se ha integrado por políticas públicas desde los niveles centrales. Es hasta después de la crisis de los años 70's, cuando emergen en los gobiernos municipales políticas que no habían estado situadas en ese nivel, políticas que responden a una nueva sociedad compleja desde su configuración multicultural, étnica, de tipos de hogares. A partir de ese momento se habla de un bienestar más cotidiano, cuyas transformaciones no pueden realizarse desde el nivel central.

Ahora bien, esas políticas urbanas deben repensarse a la luz de una efectiva participación ciudadana –recuérdese que uno de las dimensiones de la JAU es la participación- (Ávila, 2018), es decir, su legitimación. Para lograr ciudades en las que se



permita la multifuncionalidad y las áreas urbanas diversas, complejas y compactas y alcanzar una nueva cultura territorial y urbana, la participación pública debe de dejar de jugar un papel anecdótico e irrelevante en los procesos de decisión.

La búsqueda de una verdadera participación pública requiere habilitar, por parte de los poderes públicos, garantías y mecanismos que faciliten dicha participación, que partan de la visión de transparencia, información y posibilidad de auto-organización de los ciudadanos, en donde la población conozca el objetivo final de su participación, trascendiendo la mera información o consulta, para que pueda implicarse en las decisiones a adoptar junto con los poderes públicos. Así, es menester destacar la relevancia de la dimensión política de la planeación territorial: lo vertido en el documento de planeación debe ser asumido y aplicado por la administración pública competente en el proceso. La planificación urbana debe tener objetivos –concordantes con programas económicos, sociales y ambientales- claros y discutidos con la ciudadanía, incorporando indicadores del grado de cumplimiento de los Objetivos definidos bajo la coordinación interadministrativa. Por ello, es necesaria la creación de observatorios territoriales que permitan divulgar a la ciudadanía los beneficios de una adecuada OT.

Si lo pensamos desde el derecho a la ciudad, esa participación puede traducirse en una ciudad con espacios comunes y diversificados, en sentido positivo. Lo ideal sería la construcción de esos espacios para todas y todos, la mayor facilidad en la movilidad –urbana en su sentido más amplio, no sólo vehicular- y la gobernanza o acción colectiva y participativa, lo que se traduce en verdaderas políticas integrales, pensadas e implementadas desde la proximidad, pero integradas a otras políticas sectoriales. De esta manera, es necesario re pensar un urbanismo que permita el goce y ejercicio de los derechos en la ciudad; una nueva forma de ordenación que permita mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y a la vez disminuir los impactos al entorno.

Así, la necesidad de crear una nueva cultura espacial, basada en este nuevo urbanismo, requerirá nuevas formas de planificación territorial, ambiental y urbana y



también una nueva Gobernanza. Esa nueva cultura debe incorporar a los usuarios en la tarea de construcción, gestión y conservación de su entorno. Sin embargo, para cumplir con ese fin no es suficiente sólo informar a la ciudadanía, es necesario sensibilizarles para favorecer su toma de conciencia y corresponsabilizarles en el cuidado de su ciudad (Serrano, 2017).

En perspectiva urbano-ambiental ello debe traducirse no solamente en que las ciudades deben disminuir sus impactos ambientales. Es decir, en el panorama actual de crisis ecológica y climática, las ciudades tienen mucho que abonar. Así, ante este horizonte la pregunta es cómo, en este siglo, hacer frente a los grandes retos ambientales, a partir del urbanismo.¹⁹¹ Cómo hablar de una arquitectura sostenible y de un verdadero urbanismo participativo, en dónde la sostenibilidad sea entendida más en un sentido ambiental y social que económico. La respuesta, de acuerdo con Montaner (2012), es crear un urbanismo basado en la auto-organización, que debería sustentarse en cuatro ejes relacionados entre sí: igualdad, diversidad, participación (como instrumento) y sostenibilidad.

Primero, un urbanismo igualitario que permita a las y los usuarios¹⁹² de la ciudad acceder de manera equitativa a los servicios ambientales que las ciudades les deben proveer. Ello no sólo por la relación de crisis ambiental y desigualdad que nos ha orillado a vivir en ciudades fragmentadas, como se afirmó al inicio, sino también partiendo del reconocimiento de que los problemas del calentamiento global¹⁹³ deben mitigarse, entre otros sectores, desde las ciudades.¹⁹⁴

Por ello, un urbanismo alternativo y sostenible no sólo debe apostar por la conjunción de políticas integrales o por la creación de ciudades compactas, pues se

¹⁹¹ En cuestión a la crisis climática, es importante analizar cómo las ciudades deben no sólo adaptarse al cambio climático, sino también mitigar los efectos que ese territorio produce.

¹⁹² Usamos la palabra usuario por considerarla incluyente, más allá de ciudadano o residente. Revísese “El usuario titular del derecho a la ciudad” de Mialot (2019).

¹⁹³ En el artículo “La agenda 2030 de Naciones Unidas para el desarrollo desde una perspectiva de cambio social” de Josefina Maestu (2017) se afirma que la batalla por el desarrollo sostenible, ante un mundo eminentemente urbano, se vivirá en las ciudades.

¹⁹⁴ Además de un correcto planeamiento urbanístico, es necesario una política de uso de suelo que permita mayor forestación, es decir, usos de suelo que permitan la captura de CO₂.



reconoce que la urbanización dispersa es insostenible, por tanto, se debe dar prioridad a la regeneración urbana: frenar la expansión urbana y permitir la regeneración compactación y densificación del suelo urbano ya consolidado (Serrano, 2017; Montaner, 2012.)

En ese sentido, debe partirse de un urbanismo sostenible y basado en las personas. Un urbanismo que permita paliar los efectos ambientales y mejorar la calidad de vida de quienes habitan las ciudades pues no puede dejarse a un lado el hecho de que la urbanización acelerada, con una planificación deficiente e insostenible, está determinando que las ciudades de los países en desarrollo sean el foco de muchos nuevos peligros sanitarios y ambientales –como la creación de zonas de sacrificio ambiental-.¹⁹⁵ Por tanto, son imprescindibles las evaluaciones de impacto del planeamiento urbanístico y territorial que determinen los efectos de dicho planeamiento en la salud.

Como se afirmó, al definirse los usos de suelo debe considerarse el impacto en la salud y los derechos a al ambiente y a la vivienda de aquellos territorios en los que se considere uso de suelo habitacional. En la misma línea, para la autorización de fraccionamientos la evaluación de impacto ambiental deberá considera los riesgos en la salud y en el acceso al derecho a un medio ambiente sano. Ello es urgente, pues no se puede obviar el que a medida que las poblaciones urbanas crezcan, la calidad de los ecosistemas, así como el medio ambiente urbano, desempeñarán un papel fundamental en la salud pública (Borrell, *et al.*, 2012).

En el mismo sentido, no podría obviarse la estrecha unión entre la crisis ambiental y la creciente desigualdad socioeconómica. Sabemos que los barrios marginados soportan una carga inequitativa y desigual de los efectos de esa crisis. Es decir, se reconoce que la crisis ambiental –y climática- afecta de manera diferenciada a los habitantes de las urbes, e intensifican la vulnerabilidad de la población más desfavorecida (CEPAL, 2006). Esta brecha de desigualdad se manifiesta sobre todo en las urbes latinoamericanas –el territorio

¹⁹⁵ Por ejemplo, en Barcelona, la esperanza de vida al nacer se modifica según el distrito municipal en el que se vive (Borrell, *et al.*, 2012)



más desigual del mundo-, donde la pobreza ha crecido de manera vertiginosa en los últimos años (Salvia, 2008). En toda la región se han ampliado las distancias sociales, esto se expresa claramente en la forma de ocupación del territorio, que ha llevado a caracterizar a las ciudades actuales como fragmentadas.

En consecuencia, es esencial analizar los efectos que el crecimiento demográfico descontrolado tiene sobre esas crisis, pero también sobre la calidad de vida de los habitantes de ese territorio.¹⁹⁶ Incluir la perspectiva de los riesgos en salud y el disfrute del derecho humano a un medio ambiente sano en los planes de desarrollo urbano y en la evaluación de impacto ambiental podrían contribuir considerablemente a ese cometido.

Así y para lograr políticas integrales que contribuyan a mejorar la salud en áreas urbanas es necesaria además del marco normativo ya existente, una verdadera voluntad política, un compromiso a largo plazo y un avance en el trabajo intersectorial. La planificación y gestión territorial, urbana y ambiental debe asegurar mecanismos de concertación, colaboración, cooperación interadministrativa e interdepartamental, y como se discutió, la participación real y efectiva de la sociedad civil.

Ante esto, es necesario retomar la discusión sobre la falta de capacidad técnica, financiera y operativa del municipio para crear este tipo de políticas, aunado a la falta de compromisos a largo plazo. Es decir, un nuevo urbanismo en el territorio mexicano es complejo, debido a las limitaciones municipales y a la existencia de un mercado inmobiliario que reproduce comportamientos clientelares que responden a los poderes presentes en lugar de incorporar criterios ambientales y sociales en su desarrollo encaminados al reequilibrio territorial y a la recuperación del medio urbano para los habitantes de la ciudad (Tristán, 2012).

¹⁹⁶ En ese sentido, la NAU, en los párrafos 25-42 determina la necesidad de implementar el desarrollo urbano sostenible para la inclusión social y la erradicación de la pobreza desde las funciones de coordinación de los actores involucrados y en la promoción de políticas públicas que permitan el acceso efectivo a la vivienda, así como el acceso a las infraestructuras y servicios urbanos que la ciudad debe proveer. Todo ello pensado desde estructuras de gobierno funcionales para gestionar el territorio.



Por tanto y en referencia a nuestro país, debe reconocerse que la nueva cultura urbana se enfrentará a barreras que impiden un cambio: 1) inercias institucionales, 2) inercias tecnológicas, 3) intereses económicos, 4) aspectos culturales y 5) falta de capacidad institucional, financiera y altos niveles de corrupción. Por ello, será necesario reforzar las interrelaciones y capacidades, entre los diferentes órdenes de gobierno para, de esta manera, consagrar una política nacional del suelo que incorpore los criterios analizados.

3.5 Conclusiones

El AMSLP y su periferia norte se ha urbanizado a partir de una planeación urbana tardía, desfasada de acuerdo a sus características demográficas y de expansión y a su vez no respetando el marco normativo existente. La primera afirmación se comprueba a partir de que, aunque el crecimiento demográfico y espacial acelerado comienza en 1960, es hasta 1993 que se realiza el primer intento en materia de planeación. La segunda afirmación se comprueba con la existencia de fraccionamientos regulares en zonas donde existen fuentes de contaminación.

La exclusión y segregación espacial a la par de condiciones de vida inseguras, se están convirtiendo en una realidad perniciosa que día a día viven las personas que habitan entornos contaminados, tal como sucede en San Luis Potosí. Es labor del Estado terminar con esa realidad a través de una correcta planeación urbana. Para ello, el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de San Luis Potosí (2019) debe partir de un urbanismo sostenible que no sólo apueste por ciudades compactas, sino que además incorpore elementos de JAU. Además, es necesario que se reforme la Ley Ambiental del Estado para que las autorizaciones de impacto ambiental que se otorguen a los fraccionamientos consideren criterios de salud ambiental y JAU.

La realidad analizada en la zona norte del AMSLP nos permite afirmar que es



posible habitar una ciudad sin participar en sus ventajas, especialmente cuando se crean ciudades verticales e indiferentes. Es necesario reforzar que el acceso a la ciudad se traduce en el derecho a una vida digna en tanto ofrecen el acceso y disfrute de servicios básicos, aunque, como he mencionado a lo largo del documento, no es una realidad que se presente para todas y todos, debido a que, en el mismo centro urbano, hay un desigual ejercicio de derechos y de acceso inicuo a ciudad.



Capítulo cuatro. Exigibilidad jurídica de la justicia ambiental urbana

4.1 Introducción

Las condiciones sociales y ambientales de la zona ladrillera del AMSLP, que se analizaron en el capítulo tercero, evidencian que la JAU no existe como un eje rector de la planeación urbana. En la problemática descrita destaca que, pese a las condiciones de contaminación existentes en la zona de estudio, el plan de desarrollo urbano establece un uso de suelo habitacional de alta densidad que ha permitido la autorización de viviendas en sitios contaminados. Ese actuar de la autoridad, tanto en el diseño de los planes como en la emisión de los dictámenes de factibilidad, vulnera el derecho humano a un medio ambiente que ha sido reconocido en el orden normativo internacional, regional y nacional. Además, transgrede, de acuerdo a lo visto en el capítulo segundo, la Observación General No. 4 del CDESC en torno a la relación de interdependencia e indivisibilidad entre los derechos a la vivienda digna y el medio ambiente sano. Relación que a su vez ha sido reconocida en la reforma constitucional de derechos humanos de junio de 2011 y en la Opinión Consultiva 23/17 de la CoIDH. Es así que la JAU se convierte no sólo en una aspiración, existen deberes concretos que el Estado mexicano tiene que cumplir.

En consecuencia, el interés de este último capítulo consistirá en construir el andamiaje por el que será posible reivindicarla. Para ello, se analizará cómo puede hacerse justiciable la dimensión distributiva de la JAU ante los diversos organismos internacionales: ONU y SIDH. Posterior, se analizará cómo la JAU puede hacerse exigible ante el Sistema Jurídico Mexicano (SJM). Partiendo de un enfoque pre violatorio de derechos, primero se analizará la necesidad de políticas públicas que permitan el acceso efectivo a los derechos que han sido violentados, es decir, el derecho a un medio ambiente sano y el derecho a la vivienda, a las y los habitantes de la zona ladrillera. Segundo, a partir del reconocimiento de la calidad de víctimas de violación de los derechos citados. Sobre



ello la literatura es escasa. El reconocimiento de víctimas ha violaciones de DESCAS ha sido poco abordado. Sin embargo, el marco normativo en México nos permite fundamentarlo. Ello, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de respeto que el Estado está obligado a observar, aunado al incumplimiento de las obligaciones que nacen de la planeación urbana, especialmente a partir de cómo deben entenderse esas obligaciones a la luz de la reforma constitucional de derechos humanos.

Por último, se atenderá a la justiciabilidad del derecho a un medio ambiente sano. Es importante hacer una aclaración respecto a este último punto. Como se afirmó en el capítulo anterior, la problemática de la zona de estudio no puede resumirse, como única opción de exigibilidad, a iniciar acciones legales contra las familias ladrilleras; esas familias viven en marginación y pobreza y han subsistido, ignorados por el Estado, gracias a la venta de ladrillos. Iniciar acciones que culpabilicen solamente a ese grupo de personas invisibilizaría la responsabilidad gubernamental en la planeación urbana y en la trasgresión de las obligaciones internacionales por parte de las autoridades competentes. Por ello, la importancia de definir la responsabilidad de las autoridades competentes. De esta manera, se reconoce que la JAU es una herramienta que puede servir para reivindicar el derecho a un medio ambiente sano –y debido a los principios de interdependencia e indivisibilidad a otros DESCAS- que han sido violentados a quienes soportan esa carga inequitativa y desigual de los efectos de la degradación ambiental al habitar esas zonas urbanas y que, caso contrario, no tienen acceso a estándares mínimos de equipamiento urbano dentro de la ciudad.

4.2 La exigibilidad de la JAU

Los siguientes subtemas tendrán como objetivo analizar las diversas vías de exigibilidad, especialmente jurídica, que existen para reivindicar la JAU. Con fines de esclarecer la información y otorgar una visión de conjunto, se presentan de manera en el Diagrama 5:

Vías de exigibilidad de la JAU en el caso de estudio



Diagrama 5. Vías de exigibilidad de la justicia ambiental urbana

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación ambiental mexicana y de Abramovich (2006) y Pisarello (2007)

A manera de breve presentación -pues la explicación de cada una de ellas merece un subtema específico- existen tres grandes vías para reivindicar la JAU. Primero, de manera directa tenemos: 1) la exigibilidad social y política, a través de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, reformas de ley y mecanismos de vigilancia social y 2) la exigibilidad jurídica, a través del reconocimiento de la calidad de víctimas y la responsabilidad patrimonial del Estado, la queja ante los organismos protectores de derechos humanos, los procesos de denuncia ante el DIDH (CDESC y Sistema Interamericano), el amparo contra los documentos de ordenación territorial y, finalmente, los procesos administrativos. Segundo, de manera indirecta a través de la exigibilidad jurídica existente para la reivindicación del derecho humano a un medio ambiente sano. En este caso son útiles, con las limitaciones que serán explicadas: las acciones colectivas, las



acciones de responsabilidad ambiental, el amparo, las acciones administrativas y, por último, la vía penal.

4.2.1 Las políticas públicas y la efectividad de los derechos

Las condiciones de habitabilidad de las personas residentes en la zona ladrillera del AMSLP reflejan la ausencia del Estado, lo que, en la praxis, significa el incumplimiento por parte de aquel a las obligaciones constitucionales de respeto, protección y garantía de los derechos humanos. De acuerdo a lo narrado, las personas que habitan la zona lo hacen en condiciones de marginación y pobreza. Esas condiciones son el botón de muestra a la violación sistémica de sus derechos, especialmente los que tienen que ver con el disfrute de una vida digna, es decir, los DESCAs.¹⁹⁷

Ante este panorama de generalizado incumplimiento, la observancia de la dimensión distributiva de la JAU (los derechos al ambiente sano y la vivienda digna¹⁹⁸) no debería ceñirse únicamente al ámbito jurisdiccional:¹⁹⁹ la exigibilidad y la justiciabilidad no son términos sinónimos. Los derechos son exigibles cuando las normas determinan, claramente, cuáles son las obligaciones del Estado y quiénes son los titulares de los derechos para, a partir de ello, exigirlos a través de diversas vías: social, política y jurídica.

¹⁹⁷ El derecho a la vida no es solamente el derecho a “estar con vida”, sino también tiene relación con poder vivir en condiciones de dignidad.

¹⁹⁸ En el segundo capítulo de esta investigación se afirmó que la JAU es un derecho en construcción que, en su dimensión distributiva, se integra por los derechos al ambiente sano y a la vivienda digna y por las obligaciones de planeación urbana. Ambos derechos, ambiente y vivienda, pertenecen a los DESCAs protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), entre otros documentos internacionales y regionales de protección de derechos humanos. Ese hecho los convierte en exigibles, sin embargo, de acuerdo a lo analizado en este capítulo, la JAU se enfrenta a diversos obstáculos y limitaciones, especialmente si hacemos referencia a la exigibilidad jurídica o justiciabilidad.

¹⁹⁹ La Declaración de Quito acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe (1998), establece que: 23. Los derechos económicos, sociales y culturales son exigibles a través de diversas vías. La postulación de casos judiciales referidos a estos derechos adquiere un mayor sentido en el marco de acciones integradas en el campo político y social, tanto nacional como internacional.



La exigibilidad social y política permite la incidencia de las y los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones con el fin de lograr posicionar planteamientos en escenarios políticos, con el fin de que las preocupaciones de la sociedad civil se vean traducidas en leyes y en política social enfocados a garantizar los derechos de manera integral y universal (Abramovich, 2006). Por su parte, la justiciabilidad, como forma de exigibilidad jurídica, se refiere a la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal el cumplimiento de por lo menos algunas de las obligaciones que constituyen el objeto del derecho.

Agotar la exigibilidad en procesos jurisdiccionales sería apostar por una cultura post violatoria de derechos: remediar el problema una vez que existe el daño. Es decir, los derechos humanos deben pensarse desde una visión amplia en la que existen no porque se han hecho valer en el ámbito judicial. En el caso, debería pugnarse porque los documentos de ordenación del territorio no permitan la habitabilidad en esas zonas de graves problemas ambientales, no hasta que el problema sea remediado. Debería aspirarse, entonces por una dimensión pre-violatoria: de reconocimiento, de protección, de resguardo y de garantía (Sánchez, 2018).

Es de esta manera que el Estado debe realizar políticas públicas que permitan el acceso y goce de los derechos humanos en condiciones de igualdad, no sólo formal sino material o estructural que asegure las acciones afirmativas necesarias (Murcia, 2012). Es decir, las políticas públicas si son bien ejecutadas, pueden garantizar a través de las demandas ciudadanas y los compromisos de agenda pública²⁰⁰, el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos humanos en general, y de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en particular, tal y como ha sido establecido mediante el principio de progresividad por el DIDH.

Como se ha analizado, en el caso de estudio existe una disociación entre el

²⁰⁰Por ejemplo, para implementar la Agenda 2030 necesariamente se deben traducir los objetivos y prioridades al ámbito de las políticas públicas. Ello es especialmente importante porque la Agenda 2030 no es un documento que condense objetivos diversos, es más bien una trama de propósitos vinculados, de modo que para avanzar en uno de ellos, es preciso alcanzar logros en los demás. En consecuencia, para lograr los propósitos de la Agenda 2030 es necesario mantener una visión articulada del conjunto de la acción pública.



cumplimiento de las obligaciones constitucionales sobre el respeto y satisfacción de los derechos humanos y la actuación de las autoridades que garantice condiciones de acceso a esos derechos. Pero aún, aunque pareciera que la creación de fraccionamientos en la zona ladrillera atiende a la progresividad del derecho a la vivienda digna, en realidad es un actuar regresivo por parte del Estado. Las políticas sobre vivienda son creadas al margen de las obligaciones constitucionales e internacionales en materia de DESCAs. De esta forma las políticas públicas quedan en el plan de lo técnico y los derechos en lo discursivo. Ello no debería ser así. Entre ambos existe un vínculo estrecho: los derechos humanos suponen límites a las acciones –o a la falta de ellas- del Estado y las políticas públicas se convierten en una vía por la cual el Estado satisface las necesidades sociales, es decir, cumple con las obligaciones que nacen de los DESCAs. Por tanto, es necesario apostar por “políticas públicas con enfoque de derechos.”

Las políticas públicas con enfoque de derechos se refieren a aquellas acciones gubernamentales diseñadas con fundamento en el contenido de los derechos humanos y que, en ese sentido, dispone de planes, programas, proyectos y recursos para implementar gestiones concretas para dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado en la materia (Gastón, 2020, Murcia, 2012). Es así que las políticas públicas se convierten en uno de los mecanismos más idóneos con las que el estado y el municipio cuentan para resolver los problemas de necesidades y con ello evitar el reclamo de derechos. Por esa razón, una primera exigencia en la construcción de la dimensión distributiva de la JAU como un derecho exigible consiste en repensar el papel que tienen los poderes estatales y municipales en las garantías de los derechos humanos y no sólo de atender a su justiciabilidad. En palabras de Pisarello (2007:11)

La defensa del carácter multi-institucional de la tutela de los derechos sociales debería conducir, asimismo, a la defensa de un sistema multinivel de garantías, basado en el principio de que, en las condiciones actuales, resultaría imposible, además de indeseable, pretender asegurar los derechos sociales en una única escala de tipo estatal. Así, tanto por



razones democráticas como de eficacia, cabría articular un sistema de protección de diversas escalas, infra y supra-estatales, que comprendiera desde los ámbitos municipales, sub-estatales y estatales hasta el plano regional e internacional.

Bajo este razonamiento es que, como se ha afirmado, existen diversos mecanismos judiciales y no judiciales de exigibilidad de los derechos humanos. La protección de los derechos humanos no se agota en lo que resuelvan los tribunales. De ahí la importancia de reflexionar cómo las políticas públicas son vías para lograr la satisfacción de los derechos. Así, en el caso de estudio, es necesario que las políticas sobre vivienda y ambiente se diseñen e implementen con fundamento en el contenido de esos derechos y las obligaciones internacionales y constitucionales que el Estado Mexicano ha asumido. Y sí, aunque hablemos de políticas municipales, existen los mismos deberes de cumplimiento.

Previo a terminar este acápite es importante mencionar que las personas deben tener la capacidad de incidir en esas políticas y programas gubernamentales (Bonet, 2016). Si pensamos en políticas públicas con enfoque de derechos es necesario dejar de verlo sencillamente como la ausencia de un bien o servicio que se resuelve, a priori, al proporcionarlo. Es necesario observar el problema como una violación a un derecho humano ¿cómo hacerlo? ¿Cómo observar un problema público desde la perspectiva de los derechos humanos? Primero, la población que sufre la violación afectada tiene el derecho a participar en la solución²⁰¹: entre expertos y población afectada debe encontrarse la solución. Es decir, los asuntos públicos deben abordarse de manera colaborativa. El problema público, la violación a los derechos de una determinada población, debe dejar de pensarse como la ausencia de un bien o servicio que se resuelve de formas sencillas (técnica o monetariamente) debido a que significa atender la negación de un derecho. En suma, las políticas públicas con enfoque de derechos permiten un abordaje de los

²⁰¹ Por esta razón es que los mecanismos de auditoría y vigilancia social contemplados en la normativa deben ser eficaces. Sin embargo, y siguiendo a Vera y Saavedra (2013) sólo se convoca a los ciudadanos para que conozcan el documento final y hagan las aportaciones que estimen pertinentes, siendo cuestionable la valoración de dichas aportaciones, es decir, difícilmente se modificará la propuesta ya generada por la autoridad.



problemas, en este caso social y ambiental de manera particular, atendiendo a la problemática que se vive en un territorio específico.

4.2.2 Exigibilidad jurídica de la justicia ambiental urbana

La exigibilidad jurídica versa sobre la concreción del alcance del derecho, la identificación de sus titulares y de quiénes están obligados a cumplirlos y, por último, la existencia de vías formales: jurisdiccionales, administrativas u otras. Es decir, hablar de exigibilidad jurídica, como se mencionó líneas arriba, significa referirnos a los procedimientos, jurisdiccionales o no, de reclamación para que los poderes públicos cumplan con sus obligaciones (Saura, 2013). Así, la exigibilidad directa de los DESCA'S, y en concreto de la JAU, remite a la posibilidad de reclamar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las normas que les consagran. En ese sentido, es necesario discutir que la efectiva realización de estos derechos, entendidos como derechos positivos o de prestación, es uno de los principales retos a los que los países se enfrentan, especialmente en tiempos de crisis ecológica y económica globales. Es decir, la principal problemática a la que nos enfrentamos cuando hablamos de DESCA'S, es su efectiva realización. Razón por la cual es necesario entender que mientras no se establezcan las condiciones, instituciones y mecanismos para ejercerlos, su sola positivización es insuficiente.²⁰² De lo que se trata, entonces, es de delinear la tutela de los derechos humanos de una manera en la cual se propicien herramientas que los protejan en todos los niveles.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido, mediante la Observación General N° 3 (1990) que: “el disfrute de los derechos reconocidos, sin discriminación, se fomentará a menudo de manera apropiada, en parte mediante la

²⁰² En palabras de Solórzano (2008) “suponer que el problema se soluciona cuando afirmamos que el fundamento (legal) de un derecho es su formulación legal, es decir la existencia de una norma válida y vigente en el ordenamiento positivo que la sustenta es desconocer todos aquellos márgenes –principalmente de reconocimiento de subjetividades, diversas y plurales, que rompen el patrón legítimo (ad)- que la norma y el ordenamiento jurídico, en general, no puede y no quiere contemplar”



provisión de recursos judiciales y de otros recursos efectivos”. Esos otros recursos efectivos se refieren, por ejemplo, a las instituciones para la promoción y protección de los derechos humanos. Así, la exigibilidad jurisdiccional o justiciabilidad es un instrumento de la exigibilidad jurídica, pero no el único que posee esa naturaleza: el recurso judicial es sólo una de las vías, quizá la más potente, para exigir los derechos ante los poderes públicos. En ese sentido, la justiciabilidad es “un remedio a la falta de respeto a la garantía normativa preexistente” (Bonet, 2016: 15).

La exigibilidad jurisdiccional o justiciabilidad específicamente puede dar lugar a exigibilidad directa e indirecta (Abramovich & Courtis, 2004). La exigibilidad directa se refiere a garantías normativas, es decir, el reconocimiento del derecho a escala nacional e internacional y garantías jurisdiccionales, es decir, la posibilidad de reclamación ante los tribunales. Por su parte, la exigibilidad indirecta (o justiciabilidad por conexión en palabras de Pisarello) permite la defensa de los DESCAS a través de la invocación de principios generales aplicables a todos los derechos, como la igualdad y la no discriminación o el derecho a la tutela judicial efectiva.

Las siguientes líneas trazarán el camino de la exigibilidad jurídica de la JAU. Primero a nivel internacional atendiendo a los procesos ante la ONU y ante el SIDH. En el primer caso, es necesario aclarar que ante la Organización de Naciones Unidas no existe un procedimiento jurisdiccional como tal, sin embargo, recuérdese que la exigibilidad jurídica no se traduce en la existencia de recursos judiciales, sino también y como ha sido establecido en la OG 3, en la existencia de otros recursos. Posterior, se analizará el proceso a seguir ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, especialmente a la luz de la OC 23/17. Para cerrar ese apéndice, se analizará la exigibilidad jurídica de la JAU ante el Sistema Jurídico Mexicano a partir del reconocimiento de la calidad de víctimas de violación de sus derechos al ambiente sano y a la vivienda digna a quienes habitan la zona ladrillera y, finalmente atendiendo a la justiciabilidad del derecho a un medio ambiente sano.



4.2.2.1 Ante la Organización de Naciones Unidas

Los derechos al ambiente sano y a la vivienda digna al ser el elemento constitutivo de la dimensión distributiva de la JAU tal y como ha sido reconocido por la Observación General No. 4 del CDESC de la ONU nos permite fundamentarle y, en consecuencia, hacerla exigible.

Como se demostró en el capítulo anterior, el desarrollo urbano de la Zona Norte del AMSLP vulnera los derechos reconocidos por la DIDH. El municipio de San Luis Potosí, ha ignorado las observaciones generales que el CDESC ha elaborado sobre la relación de interdependencia entre vivienda y ambiente. Como consecuencia, ha situado a las personas que viven en marginación en una especial situación de vulnerabilidad socio ambiental: son víctimas de violación a sus derechos al ambiente sano y a la vivienda digna. En ese sentido ¿Cómo hacer exigible la JAU ante la ONU? ¿Cómo denunciar la existencia de zonas de sacrificio ambiental?

El 10 de diciembre de 2008, la Asamblea General de la ONU aprobó, por unanimidad, el Protocolo Facultativo (AG, resolución A/RES/63/117) del PIDESC. La adopción de este Protocolo, sin bien no resuelve la justiciabilidad de los DESCAs a nivel interno, si abre una nueva vía de exigibilidad de estos derechos en el ámbito internacional: resuelve en parte la deuda histórica que se tenía respecto a la tutela diferenciada entre DCyP y DESCAs.

La importancia de dicho protocolo es que en él se establece la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones y, de esta manera, se establece un sistema de denuncias cuasi-contenciosas. Ante el caso de estudio, ello podría funcionar como una “ventana” que permita denunciar ante el CDESC la violación a las observaciones 3 y 4 del Comité.

Las obligaciones de cumplimiento inmediato a las que está obligado el Estado, de acuerdo a la Observación General No. 3 del CDESC, se refieren a adoptar medidas



legislativas, de política pública e incluso recursos judiciales que aseguren niveles esenciales de los derechos bajo el principio de no discriminación. Esas observaciones no son simples recomendaciones. A partir de la reforma constitucional de 2011, son obligatorias para el Estado Mexicano.

Ahora bien, en referencia al derecho a la vivienda, el contenido esencial del derecho está dado en la OG 4: una vivienda adecuada no debe estar ubicada en espacios con fuentes de contaminación -y como ha sido descrito, existen numerosos tratados internacionales que reconocen el derecho humano a un medio ambiente sano-. De acuerdo a la OG 3, el cumplimiento de este requisito es inmediato para los Estados firmantes, debe ser entendido bajo el principio de no discriminación y, en consecuencia, debe ser observado en la elaboración de los planes de desarrollo urbano.

En el caso de estudio está sucediendo lo contrario. La autoridad, no está cumpliendo la OG 4 al definir usos de suelo habitacional en la zona ladrillera que, como se ha explicado, emite diversos contaminantes que tienen serios impactos en la vida de las personas. Peor aún, además, el uso de suelo habitacional que ha determinado existe en esa zona, es suelo de alta densidad, lo que se traduce en viviendas de interés social, tal y como ha sido reconocido por el IMPLAN (2019) “en la zona norte se concentran la mayoría de las viviendas de interés social del AMSLP”. En consecuencia, se está violentado la OG 3 y se está discriminando a un sector de la población, lo que se convierte en una medida regresiva. Medida que tendría que ser denunciada ante el CDESC, creador de las OG.

Ahora bien, la facultad de recibir comunicaciones, de acuerdo al artículo 2 del citado Protocolo, se refiere a que éstas podrán ser presentadas por personas o grupos de personas –los habitantes de la Zona Norte del AMSLP- que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. Para presentar una comunicación en nombre de personas o grupos de personas se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar que actúa en su nombre sin tal consentimiento. Por su parte, el



artículo 6 determina que el Comité pondrá en conocimiento del Estado Parte, de forma confidencial, toda comunicación que reciba, teniendo el Estado un plazo de seis meses, para presentarle por escrito explicaciones o declaraciones en que se aclare la cuestión y se indiquen, en su caso, las medidas correctivas que se adoptaron.

De manera desafortunada, este Protocolo no es exigible a México debido a que no lo ha ratificado.²⁰³ La importancia de que México ratifique el Protocolo, es que los procesos que actualmente se pueden llevar a cabo ante el Comité son limitados. Actualmente el Pacto sólo prevé algunos procedimientos, como permitir a algunas ONG presentar informes alternativos acerca de la situación de los derechos humanos en sus países para que sean confrontados con los informes oficiales periódicos presentados por los Estados. Los informes alternativos son presentados a grupos de trabajo, que son los encargados dentro del Comité de identificar con anticipación las cuestiones que serán el principal diálogo con los representantes de los Estados. Así, ellos decidirán si la información presentada por las ONG puede resultar útil para esa retroalimentación. Entonces, la participación o el conocimiento que el Comité tiene sobre el cumplimiento de los DESCAs son muy limitados y se basa casi siempre sólo en los informes periódicos que los mismo Estados Parte entregan.

Que el Estado Mexicano ratifique el Protocolo Facultativo del PIDESC significaría que los particulares ya podrían acudir ante el órgano que el mismo Protocolo prevé –el CDESC, es decir acudir ante una instancia internacional-, para comunicar alguna violación de los derechos establecidos en el PIDESC. En consecuencia, se abriría una nueva vía de exigibilidad para todas aquellas personas que habitan viviendas autorizadas en sitios contaminados, como sucede en el caso de estudio, debido a la violación de las Observaciones Generales 3 y 4 del Comité del PIDESC y seguramente para muchas otras violaciones que se han cometido, por parte del Estado mexicano, a los DESCAs.

²⁰³

Véase https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mt_dsg_no=IV-3-a&chapter=4&clang=en

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mt_dsg_no=IV-3-a&chapter=4&clang=en



Sin embargo, pese a que no es posible denunciar, directamente, ante el CDESC, ello no significa que lo establecido en las OG sea letra muerta. Esas obligaciones, como será analizado, son justiciables, a nivel interno, a partir de la reforma constitucional de 2011.

4.2.2.2 Ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

¿Cómo puede hacerse exigible la JAU ante el SIDH? ¿Cómo denunciar, ante este Sistema, la existencia de zonas de sacrificio ambiental? El primer paso es promover una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²⁰⁴ alegando el actuar del Estado al permitir la creación de esas zonas—por el diseño de los planes de desarrollo urbano y por la emisión de dictámenes de factibilidad— que vulneran los derechos al ambiente sano, a la vivienda digna, -recuérdese que por delimitación en el caso de investigación se abordan sólo esos derechos, pero en la praxis sería razonable incluir los derechos a la salud, a la integridad y a la vida-. Es importante aclarar que, el hecho de que el derecho a la vivienda no se encuentre fundamentado en la CADH o en el Protocolo de San Salvador, no significa que no pueda hacerse exigible ante el SIDH. El reconocimiento del derecho a la vivienda, en relación al derecho a la salud, se encuentra fundamentado, como se afirmó, en el artículo 11 de la DADH. La Opinión Consultiva 10/89 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que, si bien la Declaración Americana no es un tratado, sí constituye una fuente de obligaciones internacionales en cuanto determina los derechos a los que se refiere la Carta de la OEA.

Ahora bien, en caso de violación a los derechos consagrados en los instrumentos

²⁰⁴ En casos de gravedad y urgencia para evitar daños irreparables a las personas se pueden solicitar medidas cautelares. El Artículo 25 del Reglamento de la Comisión determina que: “Con fundamento en los artículos 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 18.b del Estatuto de la Comisión y XIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares. Tales medidas, ya sea que guarden o no conexidad con una petición o caso, se relacionarán con situaciones de gravedad y urgencia que presenten un riesgo de daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano.”



interamericanos, la legitimación activa, de acuerdo a los artículos 44 de la Convención y 27 del Reglamento de la Comisión, para presentar peticiones ante la Comisión y que definirá su competencia *ratione personae* la tiene cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA. De esta manera, la petición puede ser presentada directamente por la víctima (s) o su representante.

Los requisitos, de acuerdo a los artículos 44 al 47 de la Convención Americana y 28 del Reglamento de la Comisión para presentar una petición son:

1. Datos de identificación de los denunciantes: los habitantes de la zona norte del AMSLP a quienes se les han violentado sus derechos humanos o una ONG legalmente reconocida.
2. Relación de hechos que incluya las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió la violación alegada: Se considera una violación de tracto sucesivo desde el momento en que comenzaron a habitar las viviendas ubicados en la zona contaminada
3. Estado responsable: México
4. Si es posible el nombre de las víctimas
5. Presentar la petición dentro de los seis meses posteriores a la notificación de la decisión que agotó los recursos de la jurisdicción interna, o en su caso las excepciones a dicho agotamiento: Se analizará en los párrafos subsecuentes
6. Que la petición no haya sido sometida a otro procedimiento internacional. No es posible iniciar un proceso ante el CDESC debido a que México no ha ratificado el protocolo facultativo.

Es necesario particularizar el agotamiento de recursos internos. Desde el preámbulo de la CADH, los Estados miembros subrayaron que el reconocimiento de los derechos humanos justifica una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos. De esta



manera han querido manifestar que el SIDH no sustituye a las jurisdicciones nacionales, las complementa.

Sin embargo, el agotamiento de recursos internos es una regla flexible, pues supone que los Estados poseen los recursos adecuados y funcionales para tutelar los derechos humanos reconocidos.²⁰⁵ En este caso y como se explicará, en nuestro ordenamiento interno no existen recursos, bajo los parámetros señalados por el artículo 25 de la CADH, que sean eficaces para reivindicar la JAU.

De acuerdo al artículo 46, párrafo segundo, de la CADH, existe excepción al agotamiento de recursos internos cuando: a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Además, hay un punto que resaltar sobre la obligación de agotar recursos internos en el caso de estudio. Recuérdese que las zonas de sacrificio ambiental son habitadas por grupos en desventaja: las personas que habitan la zona norte del AMSLP viven en condiciones de alta marginación y muy alta pobreza, situación que *per se* constituye una violación a sus derechos humanos. En ese sentido, la CoIDH en la Opinión Consultiva OC.11/90 “Excepciones al agotamiento de los recursos internos (arts. 46.1, 46.2 a y 46.2 b CA)” solicitada por la CIDH inspirándose en el Caso Airey²⁰⁶, refiere sobre la imposibilidad en el acceso a la justicia por motivos económicos como excepción a la regla del agotamiento de dichos recursos.

²⁰⁵ De acuerdo al artículo 25 de la Convención Americana, los Estados se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos. Dichos recursos, en relación al artículo 8.1 del citado ordenamiento deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal dentro del marco de la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

²⁰⁶ Caso “Airey vs Irlanda” (solicitud No. 6289/73), resuelto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 1979, constituye un precedente importante para argumentar que el derecho a la asistencia jurídica gratuita es un elemento integral de los derechos humanos, como también para demostrar que existen dimensiones relacionadas con los derechos económicos y sociales dentro de los derechos civiles y políticos



Dentro de las consideraciones que originan dicha consulta, la Comisión invoca situaciones en la que los individuos no han podido “costear servicios jurídicos o, en algunos casos, el valor que debe abonarse por los trámites.” (OC 11/90: 2). De esta manera, más allá de la implementación de los Estados de un servicio jurídico gratuito, la Comisión cuestiona la posibilidad de incurrir en discriminación por la condición social de la persona (Artículo 1.1 de la Convención) al desestimar dicha denuncia por no haber cumplido con el procedimiento interno (Abramovich & Courtis, 2004). Es por ello que la Corte responde en sentido del artículo 46.1 de la CADH que refiere sobre el agotamiento de recursos de jurisdicción interna y el 46. 2 del mismo ordenamiento cuando este requerimiento no se aplica ante determinadas circunstancias, tanto cuando no se respeta el debido proceso legal o cuando se niega acceso o se impide agotarlo, y en el caso en cuestión, cuando una situación de pobreza excusa de dicho agotamiento.

La Corte al realizar el análisis sobre la situación planteada por la Comisión, lo hace a través de las disposiciones, todas ellas de la CADH, de los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos²⁰⁷), artículo 24 (igualdad ante la ley²⁰⁸) y la del artículo 8.1 (garantías judiciales²⁰⁹) determinando que el artículo 1.1 prohíbe al Estado discriminar por diversas razones, entre ellas la posición económica. En ese sentido, la prohibición de discriminación que menciona el artículo 24 debe ser interpretada a la luz del artículo 1.1. En consecuencia, si una persona que busca la protección de la ley para hacer valer los derechos que la Convención le garantiza, encuentra que su posición económica le impide hacerlo porque no puede pagar la asistencia legal necesaria o cubrir los costos del proceso queda discriminada por motivo de su posición económica y colocada en condiciones de desigualdad ante la ley.

²⁰⁷ Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social

²⁰⁸ Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

²⁰⁹ Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la substanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.



Por lo tanto, la Corte determina que: “si, por razones de indigencia...un reclamante ante la Comisión se ha visto impedido de utilizar los recursos internos necesarios para proteger un derecho garantizado por la Convención, no puede exigírsele su agotamiento” (OC 11/90: 11).

En el mismo sentido, la Comisión en el Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador (1997: s/p.), ha dicho que “ la discriminación en el ejercicio o disponibilidad de las garantías judiciales por razones de situación económica está prohibida según las disposiciones de los artículos 1.1, 8 y 24 de la Convención Americana...En vista de que los demandantes deben estar representados por un abogado para poder presentar sus reclamos, debe aumentarse el número de defensores públicos disponibles para asesorarlos, de manera tal que este servicio esté al alcance de toda persona que lo necesite para tener acceso a la protección judicial y para defender un derecho protegido”.

Sin embargo, es importante aclarar que, de acuerdo a la CIDH (Informe 6/97), las alegaciones de indigencia no son suficientes sin otras pruebas producidas por el peticionario para demostrar que se vio impedido de invocar y agotar los recursos internos. En este sentido, las alegaciones tendrían que ser derivadas de la situación de pobreza y exclusión de quienes pretenden reivindicar la JAU aunada a la violación sistemática de diversos derechos y la ineficacia de los recursos internos para tutelarlos, tal como sucede con los múltiples mecanismos internos, que serán analizados en las siguientes líneas, y que, pese a ser diversos, resultan insuficientes para tutelar la JAU.

4.2.2.3. Ante el Sistema Jurídico Mexicano

La JAU no ha sido conceptualizada propiamente en el orden jurídico mexicano. Sin embargo, sí se encuentra implícita en el texto constitucional y demás normas que constituyen nuestro ordenamiento jurídico, tanto de origen interno como debido a la recepción de las normas internacionales de derechos humanos. De esta manera, y debido a



que la JAU se integra esencialmente por las obligaciones sobre planeación urbana²¹⁰ a la par del reconocimiento del derecho humano a un medio ambiente sano²¹¹ y, como ha reconocido por el CEDSC, por el derecho a la vivienda digna, es que es posible hacerla exigible en nuestro ordenamiento jurídico. El ¿cómo lograrlo? Se explicará en los siguientes subtemas.

4.2.2.3.1 Reconocimiento de la calidad de víctimas a los habitantes de la zona ladrillera

Las personas que residen en la zona ladrillera son víctimas de violación a sus derechos humanos. De acuerdo con la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de San Luis Potosí (2017) la calidad de víctima, individual o colectiva, se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de sus derechos.²¹² Esa calidad, con fundamento en el artículo 116 de la Ley en cita, se obtiene por diversas autoridades. En el caso de estudio, las personas podrían acreditarla por: 1) El juzgador en materia de amparo 2) La Comisión Estatal de Derechos Humanos en el caso en que se inicie un procedimiento de queja ante esa instancia 3) Los organismos internacionales de protección de derechos humanos a los que el Estado Mexicano les reconozca competencia. Esto último en el supuesto de que se haya

²¹⁰ Típicamente la vía para hacer exigibles estas obligaciones sería la administrativa. Sin embargo, esta vía considera acciones muy limitadas para reivindicar la JAU. El artículo 501 de La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí establece que cualquier persona, física o moral, podrá denunciar -por escrito o en medio electrónico- ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales competentes, todo hecho, acto u omisión que contravenga la normativa sobre ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Además, los denunciantes tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes y solicitar ser representados ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales que corresponda. Es necesario destacar que en San Luis Potosí no existe una Procuraduría de Ordenamiento Territorial a las que las personas que habitan el caso de estudio puedan denunciar. Además, al no existir la obligación expresa en nuestro ordenamiento sobre no construir viviendas en sitios contaminados, dificulta el que las autoridades, tanto la Secretaría de Desarrollo Urbano como la Dirección, atiendan el caso.

²¹¹ En palabras de Crawford (2010: 40) “Otro conjunto de documentos jurídicos que reflejan la influencia global de los principios de la justicia ambiental son las constituciones nacionales. A este respecto, resaltan las constituciones adoptadas en varios países latinoamericanos desde finales de la década de los años setenta.”

²¹² De acuerdo con el artículo 4º de la Ley en comento la calidad de víctima se adquiere con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.



desahogado un proceso de petición individual ante la CIDH.

Como fue explicado en el capítulo tercero, las condiciones materiales en las que habitan las y los residentes de la zona de estudio los convierte en víctimas de violación a sus derechos humanos ¿Por qué es importante el reconocimiento de esa condición? De acuerdo a la normativa vigente en San Luis Potosí, las víctimas tiene derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo que les garantice el ejercicio de su derecho a conocer la verdad, a que se realice con la debida diligencia una investigación inmediata y exhaustiva de las violaciones de derechos humanos sufridas y a obtener una reparación integral por los daños sufridos. De esta manera, el reconocimiento de la calidad de víctima les permite acceder a todos los derechos, garantías, acciones, mecanismos y procedimientos, en los términos de la Ley General y Estatal de Víctimas.

Invocar el reconocimiento de víctimas a las personas a quienes se les han violentado sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales ha sido muy poco explorado. Generalmente, el tema ha sido abordado al ejercicio de derechos relacionados al debido proceso, la libertad y la vida. Sin embargo, el marco normativo sobre víctimas no excluye la tutela de los DESCAs. Además, lo sucedido en la zona norte del AMSLP supone un riesgo a la vida de las personas que habitan ese territorio. Como fue narrado en el capítulo que antecede, los impactos a la salud son graves. De ahí la necesidad de explorar esta vía, que, además, supone garantías de no repetición. Ello, en la praxis significaría frenar la urbanización en la zona ladrillera,

4.2.2.3.2 Mecanismo constitucional para hacer cumplir las obligaciones ambientales y de planeación urbana

La vía constitucional sería, por excelencia, el medio idóneo para reclamar las obligaciones sobre planeación urbana y ambiente que se han consagrado a nivel interno y dentro del DIDH y que han sido inobservadas a por el municipio de San Luis Potosí.



Invocar el juicio de amparo para contener decisiones sobre planeación urbana no es insensato. El juicio de amparo ha tenido un papel muy relevante en la definición y obstáculos del desarrollo urbano. Azuela *et al.* (2016) sostienen que existe un creciente número de conflictos en torno a las transformaciones del espacio urbano en México que están siendo objeto de resoluciones judiciales. Incluso, sostienen que dentro de este “tumulto” de casos, cerca de una tercera parte han sido amparos promovidos por los vecinos en lo que puede concebirse como un “activismo ciudadano”, pues se trata de una cifra de casos nada despreciable (Azuela et al., 2016: 340).

El impacto de los amparos urbanos funciona en dos vías: Por un lado, en la defensa de intereses privados que busca contener las decisiones de la autoridad por la planeación urbana; y, por otro lado, en la defensa de intereses colectivos de los vecinos que buscan contener las decisiones de la autoridad que afectan el entorno. En todo caso, el impacto es sustantivo. En este sentido Herrera (2016: 287) señala: “El amparo se ha convertido en un instrumento fundamental de la política urbana.” Incluso, -señala el autor- una de las inquietudes es sobre las implicaciones de sustituir la discrecionalidad administrativa por la discrecionalidad judicial, ya que al momento no hay estudios que realicen esta valoración.

Respecto al amparo ambiental, la introducción del interés legítimo en 2011 ha permitido la judicialización de los asuntos ambientales a través del Juicio de Amparo. En el Amparo en Revisión 307/2016, que se considera paradigmático, la Primera Sala de la SCJN consideró que el interés legítimo para promover un amparo en materia ambiental se acredita cuando existe relación entre quien se dice titular del derecho y los servicios ambientales que presta el ecosistema violentado. De acuerdo con el criterio de la Sala, ese interés legítimo puede demostrarse cuando el accionante acredita habitar o utilizar el entorno adyacente del ecosistema. La sentencia explica que el concepto de entorno adyacente no se limita a un concepto de vecindad inmediata con el ecosistema, sino que incluye las áreas de influencia, definidas como “las zonas o espacios geográficos en los que impactan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas y que benefician a los seres humanos y al propio medio ambiente”. A la luz de este criterio, la decisión sobre la legitimación procesal



activa en el amparo ambiental se estudia a partir de la vinculación entre la persona que lo solicita y su condición de usuaria o beneficiaria de los servicios ambientales que han sido dañados.

Ante la autorización de una actividad que violente la JAU y que sitúe a una comunidad en una situación de desventaja y desequilibrio en torno a las cargas ambientales, les asistirá el interés legítimo para acudir al amparo indirecto a reivindicar su derecho. Además, bajo esta lógica sería plausible invocar no sólo la violación a este derecho, sino, de acuerdo a lo expuesto, afirmar la violación de las OG 3 y 4 del CDESC.

Por lo anterior y para reclamar la dimensión distributiva de la JAU sería necesario recurrir al Amparo Indirecto para impugnar, en el caso de estudio y en un primer momento, el Plan de Desarrollo Urbano que, como ya se afirmó, está en proceso de modificación. Ello, debido a que violenta las Observaciones Generales 3 y 4 del CDESC, la Opinión Consultiva 23/17 de la CoIDH y el abundante reconocimiento normativo a nivel internacional, regional y local sobre los derechos al medio ambiente sano y a la vivienda digna, a la par que incumple con las obligaciones de planeación urbana consagrados en la NAU y en los ODS. En segundo momento, y ante la publicación del plan, los habitantes de la zona de estudio podrían recurrir a la misma vía.

Ahora bien, invocar el juicio de amparo para el cumplimiento de la normativa, especialmente internacional, que ha sido violentada en el actual Plan de Desarrollo Urbano del San Luis Potosí, debe pensarse a la luz de las reformas constitucionales de amparo y derechos humanos de junio de 2011.²¹³

Respecto a la reforma en amparo, el artículo 103 constitucional, indicó que: “Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que *violen los derechos humanos reconocidos*

²¹³ En 2011 ocurrió otro cambio importante en materia de protección jurisdiccional de los derechos humanos en México: la SCJN resolvió el expediente 912/2010, relativo al cumplimiento del fallo de la CoIDH sobre el Caso Radilla Pacheco. En esta sentencia, la SCJN desarrolló un modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad.



y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte [...]”. Por su parte, la reforma al artículo 1º implicó la creación de un nuevo paradigma en cuanto a la tutela de los derechos humanos en México (Ovalle, 2016) al colocarlos en la cúspide de la jerarquía normativa con respecto a las demás disposiciones del orden jurídico mexicano.

A partir de ambas reformas la obligatoriedad de los derechos humanos no se agota a lo expresado formalmente en los documentos internacionales. Las obligaciones narradas, que emanan de los Comités del DIDH, independiente de su exigibilidad ante esos mismos Órganos, debe observarlas el Estado Mexicano. Siguiendo a Vázquez y Serrano (2011: 2), la reforma de derechos humanos:

introduce implícitamente las sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás insumos provenientes de los comités pertenecientes a las Naciones Unidas, de los diversos órganos jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos, así como de los relatores temáticos o por país que también pertenecen al sistema de la ONU, que conforman lo que se conoce como *corpus iuris* del DIDH.

Por tanto, la inobservancia de dichas obligaciones puede argüirse como concepto de violación. Ello es relevante porque las Observaciones Generales y las Opiniones Consultivas realizadas por los Comités del DIDH son de gran interés debido a que permiten ampliar el significado de las disposiciones de los pactos y tratados y precisan de manera mucho más amplia las obligaciones de los Estados, así como las tareas concretas que deben llevar a cabo para cumplir con lo que disponen los instrumentos internacionales.²¹⁴

Ahora bien, en el caso de estudio, la *litis* del juicio de amparo expondría que el

²¹⁴ Así lo ha establecido el Observatorio de DESC que, de acuerdo con Pisarello (2003:66) las observaciones generales “deben operar como fuente de interpretación autorizada para la aplicación interna, por parte de los poderes públicos estatales, de los artículos del PIDESC, incluido el que prevé la protección del derecho a la vivienda”



Municipio de San Luis Potosí ha incumplido con la normativa internacional, nacional y local sobre los derechos al ambiente sano y a la vivienda digna. Es importante recordar que las autoridades mexicanas están sujetas a las cuatro obligaciones de protección²¹⁵ -promover, respetar, proteger y garantizar- señaladas en el artículo 1º constitucional independiente de si son autoridades federales, estatales o municipales, o si son jurisdiccionales o administrativas.²¹⁶ Además, la autoridad municipal no sólo ha violentado la citada normativa, además ha discriminado a las y los habitantes de la zona ladrillera. Por ello, es necesario responder ¿Cómo debe entenderse el principio de no discriminación en el cumplimiento de estas obligaciones?²¹⁷ El Estado, tanto constitucionalmente como de acuerdo a los criterios del DIDH, está facultado para tratar de manera diferenciada a las personas, siempre y cuando ese trato se justifique en un criterio justificado y razonable (Saba, 2007).²¹⁸

En ese sentido, la definición de uso de suelo habitacional de alta densidad y la consecuente autorización de viviendas de interés social en una zona como la analizada en nuestro caso de estudio ¿se basa en un criterio justificado y razonable? No. No podría justificarse y, en consecuencia, podría reclamarse vía amparo. Es decir, si el fin que persigue la OG 4 del CDESC es el disfrute de una vivienda adecuada ¿cómo podría

²¹⁵ Es importante destacar que estas obligaciones que ahora introduce la reforma de proteger, respetar, garantizar, etc., ya habían sido detalladas por el CDESC en su observación general no. 3 referida precisamente a las obligaciones de los Estados parte. Por ejemplo, esta observación se refiere a que los Estados deben “tomar medidas adecuadas” de las que se infiere como primer punto garantizar el goce de los derechos humanos sin discriminación.

²¹⁶ La distribución de competencias no puede servir como excusa para el desentendimiento o la violación de los derechos humanos. Dicho en otras palabras, si bien es posible afirmar que en el control difuso de convencionalidad sólo intervienen autoridades jurisdiccionales: la obligación de respetar los derechos humanos significa que el Estado, incluidos todos sus organismos y agentes, sea cual sea el orden de gobierno al que pertenezcan y sea cual sea la forma administrativa que adopten, deben abstenerse de hacer cualquier cosa que violente la integridad de los individuos, de los grupos sociales o ponga en riesgo sus libertades y derechos; (Rojas: 2015: 332).

²¹⁷ Además en el caso de estudio nos enfrentamos a una situación de desigualdad estructural, por lo tanto, el Estado no sólo no debe discriminar, sino que, además, está obligado a tomar un rol activo en la puesta en marcha de acciones positivas, a través de medidas que ayuden a superar la situación de desventaja y desigualdad para “eliminar aquellas barreras que impidan disfrutar de los derechos en condiciones de igualdad real” (Ronconi, 2015:159).

²¹⁸ Cualquier clasificación debe ser razonable, no arbitraria, y debe descansar sobre algún tipo de base de diferenciación que tenga vinculación, sustancial y justa, con el propósito de la norma, de manera tal que todas las personas en similares circunstancias sean tratadas de igual forma (Saba, 2007).



establecerse una relación de funcionalidad o instrumentalidad entre el criterio escogido (personas de recursos socioeconómicos bajos) y la autorización de viviendas en sitios contaminados? Ello, a todas luces, es imposible. La autoridad, en el caso de estudio, está incumpliendo sus obligaciones sobre planeación urbana, está discriminando a las personas que habitan esa zona y está actuando de manera regresiva en el cumplimiento de los derechos a la vivienda y al ambiente sano.

4.2.2.3.3. Mecanismos de justiciabilidad del derecho a un medio ambiente sano en el ordenamiento jurídico mexicano

Como se afirmó en la introducción de este capítulo, la exigibilidad jurídica de la JAU no debe agotarse en iniciar un proceso legal contra las familias ladrilleras. En la zona de estudio los problemas ambientales y sociales convergen: familias que viven en marginación y pobreza y que han sobrevivido en las últimas décadas gracias a la venta de ladrillos generando un grave problema de contaminación. Sin duda, es necesario remediar el problema ambiental que, como ya se afirmó en el tercer capítulo, debe partir de un panorama integral de atención a las familias ladrilleras. Mientras tanto, lo central e inmediato es preguntarse ¿por qué en los planes de desarrollo urbano municipal se siguen considerando usos de suelo habitacional de alta densidad en la zona? ¿Por qué se otorgan dictámenes de factibilidad para la creación de nuevos fraccionamientos que contrarían la observación general número 4 del CDESC de la ONU? Una pista es el desconocimiento de esas obligaciones por parte de las autoridades municipales competentes.

Sin embargo, debe reconocerse que, uno de los pasos posibles para reivindicar a la JAU para quienes ya habitan en la zona de estudio, es iniciar las acciones de justiciabilidad del derecho humano a un medio ambiente sano²¹⁹ -recuérdese que la JAU no ha sido

²¹⁹ En palabras de Crawford (2010: 40) “Otro conjunto de documentos jurídicos que reflejan la influencia global de los principios de la justicia ambiental son las constituciones nacionales. A este respecto, resaltan las constituciones adoptadas en varios países latinoamericanos desde finales de la década de los años setenta.”



conceptualizada, pero se reconoce que se integra, en esencia, por ese derecho-.

El reconocimiento del derecho humano a un medio ambiente sano sucedió, en México, a partir de la reforma constitucional al artículo 4º publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999. A este tenor, se reformó el primer párrafo del artículo 25 constitucional para establecer la obligación al Estado de que el desarrollo sea sustentable. A partir de ello, se han producido diversas normas secundarias que establecen acciones jurídicas a través de las cuales se pretende alcanzar la justiciabilidad de ese derecho y que pueden ser utilizadas para reivindicar a la JAU.

Los mecanismos de justiciabilidad del derecho ambiental en el derecho mexicano podrían agruparse en 5 vías, como lo plantea Revuelta (2019). A partir de la visión narrada en “La Penta-dimensión del derecho ambiental”, para el caso de la JAU nos permite identificar:

- Las Acciones Colectivas
- La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
- El Juicio de Amparo
- La Vía Administrativa
- La Vía Penal

Las acciones colectivas

Las acciones colectivas, en concreto la acción difusa ambiental representa, de las tres opciones²²⁰ reguladas en el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC)²²¹, el

²²⁰ El artículo 581 del CFPC clasifica a las acciones colectivas en: acción difusa, acción colectiva en sentido estricto y acción individual homogénea.

²²¹ En virtud de la reforma acaecida en 2010 al artículo 17 constitucional, el 30 de agosto de 2011 se adicionaron diversos artículos al Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC) con el fin de regular las acciones colectivas. De esta manera, el artículo 578 estableció que: “La defensa y protección de los derechos e intereses colectivos será ejercida ante los Tribunales de la Federación con las modalidades que se señalen en



mecanismo idóneo para la tutela del derecho a un medio ambiente sano.

En el caso de estudio, la comunidad constituida por al menos 30 personas que sufre el daño podría iniciar una acción colectiva pues le asiste el interés legítimo para buscar la reparación del daño ambiental,²²² de ser posible mediante la restitución de las cosas a su estado anterior a la afectación. Sin embargo, cuando ello es imposible el artículo 604 del CFPC establece el cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, abriendo la posibilidad de que el Juez de Distrito en materia Civil, determine una cantidad económica, la cual se destinará a un fondo -administrado por el Consejo de la Judicatura Federal-, cuyos fines pueden ser utilizados para la investigación y difusión en materia ambiental; pero fundamentalmente los recursos obtenidos se utilizarán para el pago de los gastos derivados de los procedimientos colectivos en lo general, lo cual resulta lamentable para los efectos de reparación del daño.

Por lo anterior, la eficiencia de dichas acciones dependerá de la posibilidad de remediar el daño por parte del demandado. Si ello no es posible, la sanción económica es prácticamente inoperante para la protección del medio ambiente²²³ y, en consecuencia, no es un mecanismo eficiente para reivindicar la JAU.

Por ello, es indubitable que el reconocimiento constitucional de las acciones colectivas supone un parteaguas en nuestro sistema jurídico basado en el reconocimiento de derechos individuales, y una esperanza para hacer justiciables los derechos ambientales. Sin embargo, debe reconocerse que la forma de reglamentar dicho reconocimiento ha sido

este Título, y sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente”

²²² De acuerdo con el Amparo Directo 8/2016 las acciones ambientales, tanto difusa como de responsabilidad, tiene como objetivo obtener el resarcimiento de los daños causados al ambiente en beneficio del bien jurídico tutelado que es el medio ambiente, y no tienen una naturaleza indemnizatoria directa (patrimonial) en beneficio de quien la ejerce.

²²³ Las insuficiencias del CFPC para tutelar de manera efectiva el derecho a un medio ambiente sano son diversas. Para profundizar en el tema véase *LETICARE*. Derechos colectivos en México: cuatro desafíos de la Ley Secundario de Revuelta y Pérez (2012).



insuficiente (Anglés, 2015).²²⁴ Ello debido a que las acciones colectivas, tal como se reglamentaron, incumple con los elementos de idoneidad del derecho humano a la protección judicial, de acuerdo al criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las razones las podemos englobar, siguiendo a Revuelta y López (2012) en:

- Primero, la insuficiencia del CFPC de sólo reconocer, como derechos e intereses colectivos, los relacionados al consumo de bienes o servicios públicos o privados y al medio ambiente. Es decir, ese reconocimiento deja sin garantías de tutela a otros derechos subjetivos que, de igual forma, y partiendo de una visión convencional, deben poseer garantías eficaces de tutela en México.
- Segundo, el encuadrar el proceso de acciones colectivas al proceso civil y, peor aún, exigir aún más requisitos procesales –como la certificación de la demanda- que un procedimiento ordinario.
- Tercero, la existencia de otros procesos reconocidos en normas ambientales –LGEEPA- que subsisten pese a la reforma y que sólo pueden ocasionar conflictos a la hora de decir la vía correcta.
- Cuarto, la legitimación restrictiva que es contraria a la naturaleza de bien común del medio ambiente (Revuelta y Verduzco, 2019).²²⁵
- Quinto, la carga probatoria dentro del proceso no debe ser de acuerdo a la lógica del proceso civil (carga de la prueba al actor) sino de acuerdo con Revuelta y Pérez

²²⁴ Las insuficiencias de origen del CFPC para tutelar de manera efectiva el derecho a un medio ambiente sano y, en consecuencia, a la JAU pueden resumirse, siguiendo a Revuelta y Pérez (2012), en: Primero, la legitimación restrictiva que es contraria a la naturaleza de bien común del medio ambiente. Segundo, el tiempo que supone el encuadrar el proceso de acciones colectivas al proceso civil y, peor aún, exigir aún más requisitos procesales –como la certificación de la demanda- que un procedimiento ordinario. Tercero, la reparación del daño debe ser sujeta a una extensa revisión que permita alcanzar su fin último: la reparación del daño ambiental.

²²⁵ Las acciones colectivas deben partir del reconocimiento de un interés universal en la defensa del medio ambiente con el fin de reparar el daño ambiental ocasionado. En este sentido, se debe legitimar a los individuos en lo general –y no solo a las comunidades afectadas- y a las autoridades para que puedan acudir a los Tribunales. Los Estados y Municipios deben tener la capacidad de actuar dentro de un proceso colectivo, debido a que no existe una justificación del porqué restringirlo sólo a la Federación. No resulta justificable el actuar del legislador para excluir a las autoridades locales del ámbito de las acciones colectivas, ya que gran variedad de las responsabilidades ambientales, que además incluyen violaciones de grupos marginados socialmente, ocurren por lo regular en ámbitos de competencia local, y no sólo en el ámbito federal (Gómez, 2014).



(2012:133) debe ser “un sistema de pruebas razonado, con obligación de contar en juicio con pruebas periciales científicas y documentales públicas de exhibición obligatoria para los terceros”.

- Sexto, la reparación del daño debe ser sujeta a una extensa revisión que permita alcanzar su fin último: la reparación del daño ambiental. Es decir, deben entablarse acciones compensatorias que intenten remediar el daño ambiental. En el mismo sentido, las medidas cautelares deben cumplir el fin para el que son creadas, detener el daño ambiental que se ha ocasionado.
- Séptimo, se demuestra la insuficiencia de las acciones colectivas para tutelar bienes comunes (lo cual aplica para el medio ambiente), que como establecen Martínez *et.al.*(2012) “siempre ha existido y se expresan jurídicamente a través de las manifestaciones colectivas de los derechos fundamentales” (p.247)

La Acción de Responsabilidad Ambiental

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental²²⁶ (LFRA) ha definido una serie de reglas sobre los derechos y obligaciones, tanto sustantivas como procedimentales, aplicables a los conflictos por daño ambiental. Esas reglas son exigibles en cualquiera de los procedimientos previstos en los artículos 1º y 3º de la LFRA, ya sean colectivos, administrativos, penales o de amparo.

La acción de responsabilidad ambiental reconocida en la LFRA indica, en la fracción primera del artículo 28 que la comunidad adyacente al daño está legitimada para iniciar la acción.²²⁷ En el caso de estudio, sería, al igual que en el caso de acciones

²²⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2013. Esta Ley crea una nueva responsabilidad propiamente ambiental - no es civil, penal o administrativa- que se origina a partir de los daños causados al ambiente y que encuentra su fundamento en el artículo 4 constitucional: “el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.



colectivas, los habitantes de la zona ladrillera. La principal diferencia que en esta investigación interesa, entre la LFRA y el CFPC es que la Ley no sólo contempla la reparación, sino que, si es imposible, material o técnicamente reparar los daños, establece la compensación ambiental. De acuerdo con el artículo 17 de la LFRA la compensación ambiental consistirá:

“en la inversión o las acciones que el responsable haga a su cargo, que generen una mejora ambiental, sustitutiva de la reparación total o parcial del daño ocasionado al ambiente, según corresponda, y equivalente a los efectos adversos ocasionados por el daño. Dicha inversión o acciones deberán hacerse en el ecosistema o región ecológica en donde se hubiese ocasionado el daño. De resultar esto materialmente imposible la inversión o las acciones se llevarán a cabo en un lugar alternativo, vinculado ecológica y geográficamente al sitio dañado y en beneficio de la comunidad afectada”

Por lo anterior, resulta preferible, en términos generales, la acción de responsabilidad ambiental prevista por la LFRA, toda vez que puede alcanzar la reparación del daño y no sólo el cese. Sin embargo, debe reconocerse que, si bien esta acción puede ser utilizada para reivindicar la JAU –que en las siguientes líneas profundizaremos-, la misma es insuficiente para tutelar el derecho humano a un medio ambiente sano y no es el mecanismo idóneo para el caso de estudio.

No es el medio idóneo para el caso de estudio porque, aunque en la letra de la norma se exija a los responsables del daño la inversión de acciones para la mejora ambiental, sería materialmente imposible que las familias ladrilleras, como causantes directas del problema ambiental, lograrlo. De acuerdo con la tesis 2018250 (T.C.C, 2018) la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental surgió en el marco de los principios 10, 13 y 16 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, para determinar que el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque. En



sentido estricto, la autoridad, por acción, no provoca el daño, lo que si provoca, es ubicar a los sectores marginados en ese territorio. Por ello la importancia de observar el problema socio ambiental desde una visión amplia, que refleje la complejidad del caso, complejidad que difícilmente se reasumirá en utilizar, como vías de exigibilidad la acción de responsabilidad ambiental.

Finalmente, se considera que las acciones citadas son insuficientes para tutelar el derecho humano a un medio ambiente sano debido a que, el limitar la legitimación a la comunidad adyacente al daño, es contrario a la naturaleza de los bienes públicos ambientales.

La vía administrativa

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) establece: i) Un recurso administrativo; y, también, ii) La denuncia popular.²²⁸ Ambos instrumentos son de utilidad para buscar reivindicar a la JAU. El artículo 180 establece que ante actividades que puedan provocar un daño ambiental, las personas físicas y morales que tengan interés legítimo; es decir, que habiten en las comunidades posiblemente afectadas, tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, mediante la interposición del recurso administrativo de revisión.²²⁹ Este recurso habrá de ser resuelto por la propia autoridad. Sin embargo, a partir de aquí se abre la posibilidad de continuar con el Juicio Contencioso Administrativo, ante los tribunales administrativos.

También, en el marco de los artículos 189 a 204, la LEGEEPA regula la denuncia

²²⁸ En la Acción de Inconstitucionalidad 36/2009 la SCJN resolvió que la denuncia popular es un instrumento administrativo que puede interponer cualquier persona pues se limita a vigilar y procurar el cumplimiento de la legislación ambiental. En cambio, las acciones colectivas permiten asegurar el acceso a la tutela judicial para defender derechos colectivos o difusos. Es decir, son mecanismos cuyo fin es diferente, por tanto, no resultan mutuamente excluyentes.

²²⁹ Además, el artículo 181 determina que las licencias, permisos, autorizaciones o concesiones que contravengan la normativa ambiental, serán nulas y no producirán efecto legal alguno, y los servidores públicos responsables serán sancionados conforme a lo dispuesto en la legislación en la materia.



popular. El artículo 189 señala que toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones normativas relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

La denuncia popular, en términos de la LEGEEPA, presenta varias incongruencias. Primero, la limitada averiguación que la PROFEPA pueda realizar para comprobar la existencia de daños al Medio Ambiente y al Equilibrio Ecológico y, finalmente, cuando la autoridad demuestra que no hay daños al ambiente (o no pudieron comprobarse) el procedimiento de la denuncia permite que pueda darse la conciliación entre las partes. Ello resulta inverosímil. Si la PROFEPA argumenta que no existe daño, entonces ¿qué se va a conciliar? Y, finalmente, y por lo cual no es un mecanismo idóneo para reivindicar la JAU es que, si se trata de una denuncia contra una autoridad, la PROFEPA dictará una recomendación, es decir, no es coercitiva para la autoridad. Al carecer de esa fuerza vinculante, es que se vuelve un medio obsoleto.

La vía Penal

La situación de degradación ambiental en la zona –y en el mundo- es tan devastadora que en la lucha contra aquella es necesario accionar todos los mecanismos con los que cuenta el Estado, entre ellos, como *ultima ratio*, el Derecho Penal. Así, en el Código Penal Federal y en el Código Penal de San Luis Potosí existen diversas conductas tipificadas como delitos ambientales. Por ejemplo el artículo 295 del Código Penal Potosino determina una pena de dos a seis años de prisión y sanción pecuniaria de doscientos a seiscientos días del valor de la unidad de medida de actualización, a quien emita, despida, descargue en la atmósfera, o lo ordene, gases, humos, polvos o contaminantes, sin aplicar medidas de prevención,



control y remediación, siempre que dichas emisiones excedan los límites permitidos y provengan de fuentes fijas de competencia local, o móviles que circulan en el Estado.

Es cierto que la conducta de los ladrilleros se encuadra en el tipo penal mencionado. Sin embargo, y como ha sido mencionado en la introducción de este capítulo, la solución al problema ambiental en la zona norte del AMSLP no debe agotarse en iniciar procesos jurisdiccionales contra aquellos. La complejidad del problema exige una visión que no se agota en criminalizar e iniciar una persecución penal contra quienes han sobrevivido produciendo y vendiendo ladrillos. La precarización en la que están inmersos debido a las omisiones por parte del Estado, les sitúa en una especial situación de vulnerabilidad, situación que debe ser corregida mediante un plan estratégico de atención. Y es que de aplicarse el Derecho Penal no sería como *ultima ratio*. Es decir, esta rama de la ciencia jurídica debe reservarse para los atentados más graves contra el ambiente, siendo las normas no penales las que asuman un papel primario, a través de una política de prevención, política que es inexistente en la zona ladrillera.

4.3 Algunos referentes internacionales: el caso de España y Estados Unidos de Norteamérica

En términos generales, se reconoce que las acciones jurídicas aquí mencionadas van en el camino correcto; sin embargo, no han logrado aún la efectividad deseada para garantizar la JAU ni el derecho a un medio ambiente sano. Es decir, si bien aquellos que sufren una carga inequitativa y desigual de los problemas ambientales -o un acceso restringido a los bienes ambientales- puedan utilizarlas para buscar reivindicar su derecho a un medio ambiente sano, dichas acciones no se traducen fácilmente en que esas personas tengan un efectivo acceso a los servicios ambientales y urbanos que la ciudad les debe proveer.

Remitiéndonos al caso de estudio, otorgar permisos de construcción para casas habitación en una zona de riesgo derivada de la falta de un ordenamiento de política



ambiental-urbana acorde al DIDH y a pesar de los efectos negativos de tales omisiones, no existe en la actualidad mecanismos legales para determinar responsabilidades ni para asignar un valor pecuniario o en especie, equivalentes, para reparar o indemnizar los daños causados. Por ello, es importante mencionar algunos criterios del derecho extranjero que sirven, a través de la exigibilidad política, como referentes al caso de estudio: la Orden Ejecutiva 12898 de Estados Unidos de Norteamérica (E.U.A.) y la tipificación del delito de prevaricación urbanística contemplado en el Código Penal Español.

A inicios de 1994, el Presidente Clinton emitió la Orden Ejecutiva 12898, “Medidas del Gobierno Federal para Resolver Problemas de Justicia Medioambiental entre Minorías y Sectores de la Población de Bajos Ingresos” (Ortega, 2002). La orden ejecutiva, revolucionaria en ese momento, establece la obligación de incorporar el concepto de justicia ambiental en las acciones realizadas por las agencias estadounidenses. Ello, fue el corolario de evidenciar situaciones caracterizadas claramente por la injusticia ambiental –o racismo ambiental-, existente en aquel territorio.

La orden ejecutiva establece, en esencia, que: el gobierno debe mejorar las formas de revisar y reducir el número creciente de exposiciones contaminantes (especialmente de plomo en niños)²³⁰ en las ciudades. Que deben recolectarse y analizarse datos que comparen las diferencias en los riesgos ambientales y para la salud humana entre grupos identificados de acuerdo a su raza, origen nacional o ingresos. Y, finalmente, que las minorías y comunidades de bajos ingresos deben poder participar en temas relacionados con la salud humana y el ambiente y deben tener acceso a la información pública (participación y reconocimiento).

En lo que respecta a España, el artículo 10 de la Ley de Suelo de 2007 determina en el inciso c) como criterio básico de la utilización del suelo “atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios...de prevención de riesgos naturales y de

²³⁰ La intoxicación por plomo afecta entre tres y cuatro millones de niños, la mayoría de los cuales son afroamericanos y latinos que viven en zonas urbanas



accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.”

Así, el legislador español sí estableció la obligación, al momento de ordenar el territorio, de brindar protección contra la contaminación, previniendo los riesgos en salud de las personas que habitarán en esos lugares. Ello en concordancia con las disposiciones internacionales sobre la materia. Aunado a esta norma, sanciona las conductas de los servidores públicos que atenten contra el citado criterio que la Ley establece para la ordenación de los usos de suelo.

En este sentido, el Código Penal Español, a partir de la reforma del 23 de diciembre de 2010, establece un endurecimiento de las penas de los delitos contra la ordenación del territorio y urbanismo en los tipos penales previstos para los particulares, pero con especial énfasis en el tipo de prevaricación urbanística previsto para autoridades y funcionarios públicos, por su especial relevancia como garantes de la legalidad urbanística.

Así, dicho Código contempla, dentro del título XVI denominado “De los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente” un capítulo único denominado “De los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo” dentro del cual se contempla el delito de prevaricación.²³¹ El delito de prevaricación urbanística contemplado en el Código Penal español es un tipo agravado del tipo general de prevaricación que él mismo contempla. Con ello se le otorga especial atención al bien jurídico protegido, que no es sólo la ordenación del territorio y el urbanismo, sino también la administración pública, dado que los sujetos de este tipo penal ocupan una posición de garante de los mismos, por tanto, merecen una sanción penal

²³¹ La prevaricación urbanística, se encuentra tipificada en el artículo 320.1 del Código Penal, el que textualmente determina: La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya favorablemente instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística vigentes, o que con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de dichas normas o que haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio será castigado con la pena establecida en el art. 404 de este Código y, además, con la de prisión de un año y seis meses a cuatro años y la de multa de doce a veinticuatro meses.



especial.

Los dos referentes resultan interesantes y atractivos para el caso mexicano.²³² En primer lugar nos muestran el retraso que tenemos sobre la JAU. La regulación de Estados Unidos es de hace 27 años y la de España de hace 11. En segundo lugar, los principios de ambos países para ordenar y proteger el medio ambiente y los procesos de planeación urbana resultan valiosos. A) La orden ejecutiva de EUA, traza el trabajo interdisciplinario entre ambiente y urbanismo: los retos de la urbanización requieren una visión de conjunto del desarrollo que integre aspectos ambientales, sociales, culturales, económicos y políticos. B) La legislación española, no sólo establece la obligación de atender la ordenación territorial a la luz de la JAU con herramientas útiles y aplicables para la autoridad, sino la existencia de sanción al funcionario público en caso de incumplimiento. Lo cual resulta un candado muy interesante para contextos administrativos laxos como el mexicano.

4.4 Conclusiones

La exigibilidad jurídica de los DESCAs en general y de la vivienda y el ambiente en particular -como derechos esenciales que conforman la dimensión distributiva de la JAU-, de la manera en que se abordaron en este capítulo, debe pensarse desde dos perspectivas: 1) La necesidad de que esos derechos sean justiciables dentro del DIDH, y 1) Las acciones institucionales (jurisdiccionales, administrativas y legislativas) necesarias que hagan posible la efectividad de las obligaciones que, sobre esos derechos, emanan del DIDH.

Sobre la necesidad de que las obligaciones que nacen de la ONU y del SIDH sean exigibles a nivel internacional es relevante mencionar 1) México debe ratificar el protocolo facultativo del PIDESC. Sólo de esa manera el CDESC tendría la facultad de recibir

²³² Se reconoce que los modelos internacionales no deben ser trasladados simplemente a otros países. Los contextos y condiciones son diferentes. En tal sentido, se deben revisar las características, los alcances y los referentes para adecuarlos a la realidad del lugar.



comunicaciones por violaciones a los DESCAs. Aunque ello no suponga exigibilidad jurídica sino política, no deben despreciarse esos esfuerzos institucionales y, 2) La Corte Interamericana a partir de 2017 (OC 23/17) y materializada en 2020, ha abierto una ventana de oportunidad para hacer justiciable, sin necesidad de establecer relaciones de conexidad con otros derechos, el derecho de las personas a habitar en un ambiente sano. En ese sentido, será interesante conocer los criterios que el SIDH adopte en la materia, especialmente en temas de JAU y en defensa de DESCAs.

Sobre las acciones administrativas necesarias que hagan posible la efectividad de las obligaciones que nacen de las observaciones generales del CDESC y de la OC 23/27 de la CoID, es relevante mencionar la necesidad de que en la zona de estudio se implementen políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Partiendo de la premisa que esas políticas no deben reducirse a dotar del servicio o bien que están ausentes. Se trata de entender que, en la zona ladrillera del AMSLP, se han violentado diversos derechos reconocidos constitucional y convencionalmente, por tanto, no pueden reducirse a la parte técnica. Deben planearse desde una perspectiva integral, en la que se involucren a la comunidad afectada, pues justo ese es el objetivo de ese tipo de políticas públicas: otorgar una nueva mirada que supere la visión tradicional de los derechos y que permita concebirlos de manera complementaria, integral e interdependiente.

Por la parte legislativa, es ineludible que el desarrollo legislativo dote de contenido y precisión jurídica a las obligaciones que emanan del DIDH. Por esa razón, es necesario que las normas del derecho interno se armonicen en razón a las Observaciones Generales que sobre la relación entre ambiente y vivienda se han promulgado a nivel internacional y regional. Es decir, en este momento, la clave para poder hacer exigible la JAU se encuentra en poder identificar, para los operadores jurídicos, ese contenido esencial o piso mínimo sobre los derechos citados. Por tanto, lo ideal no es acudir, vía amparo, a impugnar los documentos de planeación urbana. Lo importante sería pugnar por una cultura pre violatoria de derechos. Además, y atendiendo a procesos de exigibilidad política, es viable utilizar referentes de otros ordenamientos -con sus pertinentes limitaciones entendiendo que



son contextos diferentes-, que permitan precisar el contenido de esa relación de interdependencia e indivisibilidad entre vivienda, ambiente y planeación urbana que hagan factible el que las autoridades, al momento de ordenar las ciudades, incorporen a la JAU como un eje rector de la planeación urbana.

Por la parte jurisdiccional, son relevantes los avances que se han logrado en materia constitucional para la defensa ambiental. Sin embargo, no existen referentes para hacer cumplir las obligaciones sobre ambiente y planeación urbana a la luz de las obligaciones internacionales y la reforma constitucional de derechos humanos. Sin duda, es un camino que queda por explorar y que, de acuerdo a lo analizado es el medio más eficaz para hacer cumplir las citadas obligaciones. Lo mismo sucede para reconocer la calidad de víctimas de violación a sus derechos humanos a las personas que habitan la zona ladrillera y la consecuente responsabilidad patrimonial del estado. No existen criterios sobre utilizar esta figura para víctimas de violaciones a derechos sociales y ambientales. Sin embargo, y atendiendo a un análisis del marco jurídico, es posible considerar esta vía.

Ahora bien, en concreto sobre la exigibilidad jurídica del derecho a un medio ambiente sano en el ordenamiento jurídico mexicano, de acuerdo al artículo 25 de la CADH existe el deber de los Estados parte de crear un recurso sencillo, rápido y efectivo para la protección y garantía de los derechos humanos. En este sentido, se puede reconocer que las normas y acciones que se han comentado: la vía administrativa, las acciones ambientales reconocidas en el CFPC, los delitos ambientales, la acción de responsabilidad ambiental reconocida en la LFRA, y el juicio de amparo han sido concebidas en México como los medios para proteger el derecho humano a un medio ambiente sano reconocido constitucionalmente y han sentado las bases, aun con las limitaciones enunciadas, para la creación de un sistema de justicia ambiental. Por tanto, se trata de instrumentos jurídicos que pueden ser utilizados para buscar reivindicar la JAU, que, como ha sido analizado, el mejor mecanismo resulta ser el juicio de amparo, tanto para reivindicar el derecho a un medio ambiente sano como para impugnar los planes de desarrollo urbano que contravengan el DIDH.



CONCLUSIONES

Las ciudades están creciendo a un ritmo acelerado que supone sustanciales desafíos para la prestación de servicios públicos que la población requiere. A la par, ese desarrollo está enmarcado en una crisis civilizatoria y ambiental sin precedentes. Las formas en que se asume esa crisis en los entornos urbanos han creado ciudades fragmentadas en las que la exclusión de los grupos desfavorecidos es el denominador común. Como resultado, se han creado zonas de sacrificio ambiental que se expresan en un *apartheid* urbano. Esa forma de ordenación responde a un modelo de desarrollo económico que permite y alienta la fragmentación territorial y la segregación socio espacial.

La situación de exclusión y de soporte inequitativo de los riesgos ambientales en las ciudades no es nueva. Ha sido denunciada, primero, bajo el concepto de racismo ambiental por los grupos afrodescendientes de Estados Unidos de Norteamérica desde los años 60's. El concepto de racismo ambiental, en esa década, fue reducido al aspecto biológico; posterior, fue ampliado al racismo simbólico que ha permitido explicar cómo los programas, políticas e instituciones niegan la igualdad de derechos ambientales a los sectores marginados de la sociedad. Por ello, la experiencia estadounidense como el epicentro de las luchas que intentan reivindicar la justicia ambiental es valiosa, no porque pueda replicarles a los conflictos socio ambientales urbanos que se gestan en México, sino porque constituye un referente sobre la construcción de conceptos como racismo ambiental y en la construcción de los principios, antropocéntricos y biocéntricos, de justicia ambiental, que luego pueden ser utilizados en el análisis de la JAU.

Para explicar las formas diferenciadas en las que se asumen las cargas ambientales en los entornos urbanos a partir de los procesos de segregación y exclusión socio espacial, la teoría del ecologismo de los pobres, como tercera corriente del ecologismo, es el marco útil para explicarlo. El ecologismo de los pobres en una perspectiva urbana, puede explicar cómo existen diferentes huellas ecológicas en el territorio que compone las ciudades. Es



decir, permite entender la deuda ecológica derivada de la construcción de un intercambio ecológicamente desigual en los entornos urbanos.

A la par del ecologismo de los pobres y dentro de las teorías contemporáneas de la justicia, la teoría del enfoque de las capacidades de Amartya Sen es la adecuada para resolver los retos que la justicia ambiental en lo general y la JAU en lo particular, plantean. La teoría de las capacidades tiene la posibilidad de entrelazar las distintas dimensiones – participación, reconocimiento y distribución- que la JAU persigue y no sólo reducirla a su aspecto distributivo. Además, esas dimensiones deben concebirse a la luz de la naturaleza común de los bienes ambientales y, por tanto, a la naturaleza colectiva de la justicia ambiental.

Reconociendo el contexto de crisis ambiental y acelerado crecimiento urbano, la hipótesis de esta investigación afirmó: la justicia ambiental urbana puede ser utilizada como una herramienta que, debido a las obligaciones internacionales y a la normativa interna, permita la reivindicación del derecho humano a un medio ambiente sano a las personas que habitan territorios con presencia de contaminantes y que, debido a una deficiente planeación urbana, se han convertido en zonas de sacrificio ambiental.

Tomando como estudio de caso el desarrollo urbano de la zona norte del Área Metropolitana de San Luis POTOSÍ (AMSLP), la hipótesis fue parcialmente comprobada. Afirmamos que la comprobación es parcial porque 1) la Justicia Ambiental Urbana no ha sido reconocida expresamente en el Sistema Jurídico Mexicano. Como se afirmó a lo largo de la investigación, la JAU se infiere a partir del análisis de los derechos a un medio ambiente sano, a la vivienda digna y a las obligaciones sobre planeación urbana y 2) Los diversos mecanismos que pueden utilizarse para reivindicarla, aún no demuestran efectividad jurídica. Sin embargo, del análisis jurídico realizado, que se explicará en los siguientes párrafos, podemos concluir que la justicia ambiental urbana puede ser utilizada como una herramienta jurídica que, debido a las obligaciones internacionales y a la



normativa interna, permita la reivindicación del derecho humano a un medio ambiente sano, a las personas que habitan zonas de sacrificio ambiental.

El AMSLP es un ejemplo de ciudad fragmentada y segregada, producto de la planeación urbana tardía e insuficiente. Es tardía porque pese a que el crecimiento urbano inició en la década de los 70's, es hasta 1993 que se publica el primer plan de desarrollo urbano. Es insuficiente porque no ha logrado ordenar de manera sostenible a la ciudad. Para muestra, la planeación urbana en la zona norte del AMSLP ha permitido usos de suelo habitacional en territorios en los que existen ladrilleras irregulares basadas en la quema de desechos, que emiten diversos contaminantes a la atmósfera, trayendo graves consecuencias en la salud humana. Contrario a los mandatos legales sobre la regulación ambiental de los asentamientos humanos, se han otorgado dictámenes de factibilidad para la construcción de fraccionamientos, de alta densidad, en esa zona. Como resultado, las personas que habitan la zona ladrillera lo hacen en condiciones de vulnerabilidad socio ambiental y sufren los estragos de habitar una zona de sacrificio ambiental. El denominador común en ese contexto, es la constante negación de sus derechos humanos.

Ante este panorama de discriminación e injusticia ambiental y a partir del análisis teórico, los hallazgos de la investigación identifican: 1) La necesaria armonización del derecho interno con el derecho internacional en materia de ambiente-vivienda-planeación urbana, 2) La urgencia de una Política Nacional de Desarrollo Urbano y 3) La necesidad de una evaluación ambiental estratégica en materia de planeación urbana. Cada una de estos aportes se explicará a continuación.

Sobre el primer punto, es necesario que las normas del derecho interno se armonicen en razón a las Observaciones Generales que sobre la relación de interdependencia e indivisibilidad entre ambiente y vivienda se han promulgado a nivel internacional y regional. En este punto el desarrollo legislativo debe garantizar el respeto a esa relación que ha sido consagrada en las Observaciones Generales del CDESC de la ONU



y en la OC 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Las obligaciones de carácter internacional que han sido citadas, son vinculantes para el Estado desde el momento de su ratificación. Sin embargo, no se había precisado con claridad el alcance de esas obligaciones, no hasta antes de la reforma constitucional de derechos humanos de junio de 2011. A partir de ella, no queda duda de la obligatoriedad de aquellas para todas las autoridades que conforman el Estado, incluidas, por supuesto, las autoridades encargadas, de manera directa, de la planeación urbana: las autoridades municipales. Sin embargo, pese a que ya no es posible discutir su obligatoriedad, la realidad es que los municipios poco conocen del DIDH. Debe reconocerse que los Gobiernos municipales enfrentan problemas de financiamiento, profesionalización, escasez de recursos humanos, incipiente e insuficiente reglamentación, limitada participación ciudadana y ausencia de rendición de cuentas. En ese sentido, se reconoce que los límites financieros, técnicos y operativos que adolecen a los municipios en México son una barrera para que las autoridades conozcan y apliquen el derecho internacional. Por ello, es importante no sólo hacer referencia a las obligaciones que nacen del DIDH, sino reflexionar en cómo puede ser más factible que los municipios garanticen, desde el marco interno, el derecho a un medio ambiente sano y se inhiban de crear, por acción y omisión, zonas de sacrificio ambiental. Por esas razones, es fundamental y urgente la armonización legislativa en la materia.

Caso contrario y como sucede en el caso de estudio, la definición de usos de suelo habitacional y la posterior autorización de viviendas en zonas de sacrificio ambiental significan que el Estado ha violado el DIDH pues ha actuado regresivamente. Es decir, las autoridades han incumplido con la obligación progresiva consagrada en la Observación General N° 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que además tiene un reconocimiento constitucional expreso en el artículo 1°, de mejorar las condiciones de disfrute del derecho ambiente sano y, debido al reconocimiento de la relación de interdependencia e indivisibilidad ha violentado otros derechos: la vivienda digna, la salud,



la integridad e incluso la vida. Es importante aclarar que, aunque el principio de progresividad no supone el cumplimiento *ipso facto* de los derechos, sí impone obligaciones mínimas de cumplimiento inmediato que los Estados están obligados a realizar: la obligación de no regresividad. Así, la no regresividad es una obligación de observancia inmediata que prohíbe adoptar políticas, medidas o normas que empeoren la situación de los DESCA.

Sobre el segundo punto, el crecimiento expansivo de las ciudades y la persistencia de indicadores de deterioro ambiental, pobreza y rezago social que se han reproducido, tal como sucede en la zona norte del AMSLP, exigen una Política Nacional de Desarrollo Urbano anclada y que incorpore las obligaciones que nacen del DIDH al derecho urbanístico. Ello es fundamental para lograr que la exclusión y la segregación espacial, que caracteriza a las zonas de sacrificio ambiental, disminuyan. Por ello, es necesaria y urgente una reforma que permita revertir poco a poco las disparidades que se han generado en los últimos 50 años. Un nuevo marco que responda a los principales desafíos urbanos que, en el ámbito internacional, se han discutido desde hace más de cuatro décadas.

Una Política Nacional de Desarrollo Urbano, a la par de la armonización legislativa invocada líneas arriba, permitirá que el crecimiento de las ciudades se formule desde un urbanismo sostenible que no sólo apueste por ciudades compactas, sino que además incorpore elementos de salud ambiental y de justicia ambiental urbana. Si atendemos a lo que sucede en el Plan aplicable a la zona de estudio, veremos que esas obligaciones sólo existen desde el discurso que, además, resulta contradictorio. Es decir, el Programa refiere las obligaciones del Estado sobre planeación urbana y se afirma que está en sintonía con la NAU y los ODS, sin embargo, permite dos hechos que son contradictorios con los compromisos internacionales en la materia: 1) la urbanización de la Sierra de San Miguelito, apostando, otra vez, a una ciudad fragmentada además de los graves impactos ecológicos que dicha urbanización acarrearán y 2) permitiendo usos de suelo habitacional de alta densidad en la zona ladrillera. Ambos hechos, evidencian la necesidad de una Política



Nacional de Desarrollo Urbano.

Tercero, es necesario que se reforme la Ley de Desarrollo Urbano y la Ley Ambiental, ambas del Estado de San Luis Potosí, para que las autorizaciones de impacto ambiental que se otorguen a los fraccionamientos consideren criterios de salud ambiental y JAU. Las autorizaciones de impacto ambiental (solicitadas vía transparencia) de fraccionamientos existentes en la zona de estudio demostraron que esos criterios son inexistentes. De manera inmediata, mientras la modificación legislativa no suceda, las autoridades deben abstenerse de seguir creando zonas de sacrificio ambiental ¿Cómo hacerlo? Primero, no definir usos de suelo habitacional en esas zonas, no sin que antes exista una correcta remediación ambiental. Segundo, si el uso de suelo habitacional está permitido, ello no se traduce en otorgar un dictamen de factibilidad: los ayuntamientos deben abstenerse de autorizar fraccionamientos en esos territorios.

Mientras los puntos anteriores no se materialicen, la exigibilidad de los DESCAs en general y de la relación entre ambiente y vivienda en particular, debe pensarse desde: 1) Las acciones jurisdiccionales para impugnar los planes de desarrollo y para reivindicar el derecho humano a un medio ambiente sano, y, 2) Las acciones administrativas, como las políticas públicas con enfoque de derechos, que hagan posible la efectividad de las obligaciones que sobre esos derechos emanan del DIDH.

Sobre la justiciabilidad del derecho humano a un medio ambiente sano, debe reconocerse que las normas y acciones que en el ordenamiento jurídico mexicano se han creado para tutelarlos: la vía administrativa, las acciones ambientales reconocidas en el CFPC, los delitos ambientales, la acción de responsabilidad ambiental reconocida en la LFRA, y el juicio de amparo han sentado las bases para la creación de un sistema de justicia ambiental. Sin embargo, la garantía a la tutela jurisdiccional efectiva en materia ambiental debe construirse desde el interés universal sobre ese derecho y no restringir la legitimación, como sucede en las acciones nombradas, como requisito de acceso a la



justicia ambiental.

Para cerrar las conclusiones de esta investigación, es necesario mencionar cuáles son los aportes principales al conocimiento. Consideramos que, además de lo ya enumerado en los hallazgos, es decir, la necesaria armonización del derecho interno con el derecho internacional, la urgencia de una Política Nacional de Desarrollo Urbano y la necesidad de una evaluación ambiental estratégica en materia de planeación urbana, los aportes principales son: 1) Lograr identificar, a partir de la conceptualización de la JAU, la diversidad de los mecanismos que actualmente existen en el SJM para reivindicarla. Primero, el reconocimiento de la calidad de víctimas que les permitiría alcanzar una reparación integral (entre ello garantías de no repetición) a las y los habitantes de la zona ladrillera. Segundo, el juicio de amparo como el instrumento idóneo para impugnar los planes de desarrollo urbano que contravengan el DIDH y, tercero, las diversas vías (civil, administrativa, penal y constitucional) para reivindicar el derecho a un medio ambiente sano. 2) El análisis sobre la obligatoriedad y progresividad de las normas del DIDH en lo concerniente al trinomio ambiente-vivienda-planeación urbana.

Este razonamiento de cómo y por qué resultan obligatorios esos criterios, nos permite replicar los resultados –universalizar- a cualquier otra zona de sacrificio ambiental existente en aquellos territorios cuyos Estados hayan ratificado los documentos internacionales invocados. Ello debido a que, si bien el estudio de caso se refiere a la problemática ambiental existente en la zona norte del AMSLP, ello no significa que los resultados obtenidos se agoten en esa zona. Los hallazgos obtenidos en el estudio de caso nos permiten identificar una problemática que es compartida por muchas ciudades mexicanas. Por esa razón, en una aproximación inductiva podríamos decir que a nivel local se debe trabajar en fortalecer las capacidades municipales en materia de planeación urbana, en reconocer, en materia legislativa, la importancia de la indivisibilidad e interdependencia entre vivienda y ambiente y, por último, en incorporar criterios de salud ambiental y de justicia ambiental urbana en el diseño de esas ciudades.



BIBLIOGRAFÍA

Libros

Abramovich, V. (2006). *La articulación de acciones legales y políticas en la demanda de derechos sociales, en Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: del invento a la herramienta*. México: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Plaza y Valdés Editores.

Abramovich, V. & Courtis, C. (2004). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.

Angulo, N. (2005). *El derecho humano al desarrollo frente a la mundialización del mercado*. Madrid: IEPALA.

Ávila, J. (2018) *Ciudadanía urbana, desarrollo sostenible y derecho a la ciudad*. Valencia: Tirant Lo Blanch

Azuela, A. & Cancino, M. (2007) “Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano”, en Emilio Rabasa (Coord.) *La Constitución y el medio ambiente*. México: UNAM.

Azuela, A., et al. (2016). “Tumulto de sentencias. Una exploración cuantitativa del litigio urbano en México” en Antonio Azuela (Coord.) *La ciudad y sus reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano*. México: UNAM-instituto de Investigaciones Sociales.

Bonet, J. (2016). “Introducción general: presupuestos y dinamismo evolutivo de la exigibilidad jurídica internacional de los derechos económicos, sociales y culturales” en Jordi Bonet y Rosa Ana Alija (Coords.) *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Sociedad Internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el derecho internacional*. Madrid: Marcial Pons.



Borja, J. (2011). “Espacio público y derecho a la ciudad”, en Estela Pareja (Coord.), *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya,

Borja, J. (2012). *Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual*. Barcelona: Universidad de Barcelona

Borrel, C., et. al. (2012). “La salud en áreas urbanas: desigualdades y políticas para reducirlas” en Joan Subirats & Josep Montaner (Coords.). *Repensar las políticas urbanas: apuntes para la agenda urbana*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Castells, M. (1999). *La cuestión urbana*. España: Siglo XXI

Chavis, B. (1993). *Anatomy for Environmental Racism*, en Robert Bullard (Ed.). *Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots*. Massachusetts: South End Press

Courtis, C. (2006). “El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática” en Christian Courtis (Coord.). *Observarla ley*. Madrid: Trotta.

Crawford, C. (2010). “Derechos culturales y justicia ambiental: lecciones del modelo colombiano” en Daniel Bonilla y Colin Crawford (Coords.) *Justicia colectiva, medio ambiente y democracia participativa*. Bogotá: Universidad de los Andes.

De la Torre, J. (2012). *El derecho que sigue naciendo del pueblo: movimientos sociales y pluralismo jurídico*. México: Ediciones Coyoacán.

Di Virgilio, M. & Perelman, M. (2014.). “Ciudades latinoamericanas: La producción social de las desigualdades urbanas. En María Virgilio y Mariano Perelman (Coords). *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO

Duhau, E. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo Veintiuno



Editores-Universidad Autónoma Metropolitana.

Dworkin, R. (2012). *Los derechos en serio* (Martha Gustavino, trad.). Barcelona: Ariel (Obra original publicada en 1977)

Eibenschutz, C. *et.al.*, (2009). “El ámbito de la salud” en Elisabetta Di Castro (Coord.). *Justicia, desigualdad y exclusión*. México: UNAM.

Fernandes, E. (2012) “La construcción del derecho a la ciudad en Brasil”, en Juan Felipe Pinilla y Mauricio Rengifio (Coords.). *La ciudad y el derecho. Una introducción al derecho urbano contemporáneo*. Brasil: Temis

Gargarella, R. (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls: un breve manual de filosofía política*. España: Paidós.

Gudynas, E. (2015). *Derechos de la naturaleza. Ética biocéntrica y políticas ambientales*. Argentina: Tinta limón

Gutiérrez, R., *et.al.* (2009). “No discriminación, derechos sociales y acceso a la justicia” en Elisabetta Di Castro (Coord.) *Justicia, desigualdad y exclusión*. México: UNAM.

Harnecker, M (2016). *Los conceptos elementales del materialismo histórico*. México: Siglo XXI.

Harvey, D. (1992). *Urbanismo y desigualdad social*. México: Siglo XXI,

Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana* (Juanmari Madariaga trad.). Madrid: Akal.

Herrera, C. (2016). “La judicialización del derecho administrativo en México: buscando a Pascual” en Antonio Azuela (Coord.) *La ciudad y sus reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano*. México: UNAM-instituto de Investigaciones Sociales.



Kothari, M. (2000). “La lucha global por el derecho a una vivienda” en F. Manji (Coord.) *Desarrollo y Derechos Humanos* (Trad. Ainara Solana y Sonia Vila). Barcelona: Intermon.

Maestu, J. (2017). “La agenda 2030 de Naciones Unidas para el desarrollo desde una perspectiva de cambio social” en Antonio Serrano (Coord.). *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio*. España: Universidad de Valencia.

Martínez, F., et. al. (2012) “Los bienes comunes y su defensa jurisdiccional. Las acciones colectivas frente al maíz nativo de México” en Benjamín Revuelta y Neófito López (Coords.) *Acciones colectivas: un paso hacia la justicia ambiental*. México: UMSNH-Porrúa.

Martínez, D. (2010). *Metodología Jurídica y Argumentación*. Barcelona: Marcial Pons.

Martínez-Alier, J. (2004). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria Antrazyt. Flacso

Mialot, C. (2019). “El usuario titular del derecho a la ciudad” en Juli Ponce Solé, Wellington Migliari, Oscar Capdeferro Villagrasa (Coords.). *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana*. Barcelona: Atelier-Transjus.

Montaner, J. (2012). “Por un urbanismo alternativo” en Joan Subirats & Josep Montaner (Coords.). *Repensar las políticas urbanas: apuntes para la agenda urbana*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Muxí, Z. (2012). “La segregación urbana” en Joan Subirats & Josep Montaner (Coords.). *Repensar las políticas urbanas: apuntes para la agenda urbana*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Nehls, N. (2008). *El derecho a la ciudad en el mundo: compilación de documentos*



relevantes para el debate. México: Coalición Internacional para el Hábitat.

Nozick, R. (1988). *Anarquía, Estado, y Utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ostrom, E. (2000). El gobierno de los comunes. *La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Estudios Multidisciplinarios, Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: <https://www.crim.unam.mx/web/sites/default/files/El%20gobierno%20de%20los%20bienes%20comunes.pdf>

Pisarello, G. (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta.

Pisarello, G. (2003). *Observatorio DESC, Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona: ICARIA.

Ponce, J. (2019). “Ely la nueva agenda urbana: una aproximación integrada y sistémica a los derechos en la ciudad, con referencia al derecho a la vivienda”, en Ponce, Migliari y Capdeferro (Coords.). *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano*. Barcelona: Atelier.

Pozzolo, S. (2003). “Un constitucionalismo ambiguo” en Miguel Carbonell (Coord.) *Neoconstitucionalismo (s)*. Madrid: UNAM-Trotta.

Rawls, J (2006). *La teoría de la justicia* (María González, trad.). Estados Unidos de Norteamérica: Harvard University Press. (Obra original publicada en 1971)

Revuelta, B. & Gómez, A. (2016). “El dilema de los bienes comunes. Una propuesta de participación social para la reapropiación de los recursos ambientales” en Benjamín Revuelta Vaquero (Coord.) *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*. México: Novum.



Revuelta, B. & Pérez, E. (2012). "LETICARE. Derechos colectivos en México: cuatro desafíos de la ley secundaria" en Benjamín Revuelta y Neófito López (Coords.) *Acciones colectivas: un paso hacia la justicia ambiental*. México: UMSNH- Porrúa.

Revuelta, B. & Sereno, C. (2019). "El impacto del gobierno abierto, en la lucha contra el cambio climático en México" en Benjamín Revuelta Vaquero (Coord.) *Derecho, medio ambiente y cambio climático*. México: Vlex, Doctorado Interinstitucional en Derecho

Revuelta, B. & Verduzco, A. (2019). "El interés universal en las acciones ambientales" en Benjamín Revuelta Vaquero (Coord.) *Derecho, medio ambiente y cambio climático*. México: Vlex, Doctorado Interinstitucional en Derecho.

Revuelta, B. y Valls, J. (2012). *El Gobierno Municipal en la Era Global*. México: Porrúa.

Rojas, A. (2015). *El control difuso y la recepción del control de convencionalidad en materia de derechos humanos en México*. México: Porrúa-IMDPC.

Rubalcava, R. y Salles, V. (2001) "Hogares pobres con mujeres trabajadoras y percepciones femeninas ", en Alicia Ziccardi (Comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Saba, R. (2007). "(Des)igualdad estructural" en Marcelo Alegre y Roberto Gargarella (Coords.) *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*. Buenos Aires: Lexis Nexis.

Sandel, M (2011). *Justicia ¿hacemos lo que debemos?* (Juan Campos, trad.). España: Debate. (Obra original publicada en 2011).

Saura, J. (2013). "La exigibilidad jurídica de los Derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales" en Jordi Bonet y Jaume Saura (Coords.) *El derecho internacional de los derechos humanos en períodos de crisis estudios desde la*



perspectiva de su aplicabilidad. España: Marcial Pons.

Secchi, B. (2015). *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres.* Madrid: Catarata

Sen, A. (1999). *Nuevo Examen sobre la Desigualdad.* México: Alianza Editorial

Sen, A. (2018). *La idea de la justicia.* (Hernando Valencia, trad.). México: Taurus. (Obra original publicada en 2009)

Shiva, V (2001). “El mundo en el límite”, en Giddens y Hutton (dirs.). *En el límite. La vida en el capitalismo global.* Barcelona: Tusquets.

Solórzano, N. (2008). “Fragmentos de una reflexión compleja sobre una fundamentación del derecho y la apertura a una sensibilidad de derechos humanos alternativa” en Alejandro Rosillo (Coord.). *Derechos Humanos, Pensamiento Crítico y Pluralismo Jurídico.* México: Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Subirats, J. & Montaner, J. (2012). “Perspectivas de cambio y nuevas miradas sobre la realidad urbana” en Joan Subirats & Josep Montaner (Coords.). *Repensar las políticas urbanas: apuntes para la agenda urbana.* Barcelona: Diputación de Barcelona.

Tristán, M. (2019b), “Urbanismo y ambiente: el desarrollo urbano frente al cambio climático” en Benjamín Revuelta (Coord.). *Derecho, Medio Ambiente y Cambio Climático.* México: VLEX-DID.

Vázquez, L. & Serrano, S. (2011). “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica” en Miguel Carbonell Sánchez y Pedro Salazar Ugarte (Coords.). *La reforma constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.



Velásquez, F. (2008). “El derecho a la ciudad”, en Nadia Nehls (Coord.). *El derecho a la ciudad en el mundo: compilación de documentos relevantes para el debate*. México: Coalición Internacional para el Hábitat

Vera, R. & Saavedra, G. (2013). “La participación social en el ordenamiento territorial. Participación o representación un dilema legal y metodológico” en Miguel Aguilar (Coord.) *Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades*. México: UASLP, UNAM, INECC.

Veramendi, M. (2015). “El acceso a la justicia ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos para las víctimas de daños ambientales: el caso de la Hidroeléctrica de Belo Monte en Brasil”, en Pigrau Solé y Milenka Villavicencio (Coords.) *El acceso a la justicia de las víctimas de daños ambientales. Una perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Wolkmer, A. (2006) *Introducción al pensamiento jurídico crítico*. México: ILSA-UASLP-CEDHSLP.

Artículos

Achselrad, H. (2008). "Tecnologías de Resolución de Conflictos Ambientales: La Actualidad del Objeto". *Genes, bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía*. México - Helfrich, Silke (Comp.): Fundación Heinrich Böll, 21-29. Consultado en abril de 2019 Recuperado a partir de: <https://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/404/8/96890-84-02-X.pdf>

Achselrad, H. (2002). Movimiento de justicia ambiental: estrategia argumentativa y fuerza simbólica, *IPPUR*, Universidad Federal de Rio de Janeiro

Agyeman, J. & Evans, B. (2004). "'Just sustainability': the emerging discourse of environmental justice in Britain?" *The Geographical Journal* 170, 155-164.

Alejo, D. & Reina, L. (2019). “Diseño y construcción de ciudad sostenible”, *Libros*



Universidad Nacional Abierta Y a Distancia, 34 – Consultado en noviembre de 2020.
Recuperado a partir de: <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/book/article/view/3281>

Alva, B. & Martínez, Y. (2018). “Crecimiento urbano y su impacto en el paisaje natural. El caso del Área Metropolitana de San Luis Potosí, México”. *Realidad, datos y espacio revista internacional de estadística y geografía*, 9, 66-77.

Anglés, M. (2015). “Acciones colectivas en materia de protección ambiental, fallas de origen”. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 48(144), 899-929. Consultado en mayo de 2020. Recuperado a partir de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332015000300001&lng=es&tlng=es.

Añaños, M. (2014). “La idea de los bienes comunes en el sistema internacional: ¿renacimiento o extinción?”. *Revista UNISCI*, (34), 153-178.

Arriaga, A. & Pardo, M. (2011). “Justicia ambiental: El estado de la cuestión”. *Revista Internacional de Sociología*, 69 (3), 215-230.

Attías, A., & Lombardo, R. (2014). “Población originaria de la Provincia del Chaco. Territorios, dominación y resistencias”. *Theomai*, (30), 65-80.

Ávila García, P., & Luna Sánchez, E. (2013). “Del ecologismo de los ricos al ecologismo de los pobres”. *Revista Mexicana de Sociología*, 75 (1), 63-89.

Ávila, P. (2008). “Vulnerabilidad socio-ambiental, seguridad hídrica y escenarios de crisis por el agua en México”. *Ciencias*, 90 46-57

Banderas, C. (2012). “Pragmática del discurso jurídico. Análisis de la estructura argumentativa en un texto de los papeles de derecho de la real audiencia de la nueva Galicia”. *Sincronía*, (61), 1-38.



Berumen-Rodríguez, A. A., Pérez-Vázquez, F. J., Díaz-Barriga, F., Márquez-Mireles, L. E., & Flores-Ramírez, R. (2020). “Revisión del impacto del sector ladrillero sobre el ambiente y la salud humana en México”. *Salud Pública De México*, 63(1, ene-feb), 100-108. <https://doi.org/10.21149/11282>

Boldrini, P. & Malizia, M. (2017). “Urbanizaciones informales en ciudades intermedias. Los casos del Gran San Salvador de Jujuy y Gran San Miguel de Tucumán (Noroeste argentino)”. *CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad*, 23(23), 85-106. Consulta octubre de 2019. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3692/369253655004>

Bonet de Viola, A. (2016). “Consecuencias de la clasificación de los derechos humanos en generaciones en relación a la justiciabilidad de los derechos sociales”. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 46(124), 17-32. Consulta: Abril de 2021. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-38862016000100002&lng=en&tlng=es

Borde, E. & Torres-Tovar, M. (2017). “El territorio como categoría fundamental para el campo de la salud pública”. *Debate*, 41(spe2), 264-275. <https://dx.doi.org/10.1590/0103-11042017s222>

Borja, J. & Muxí, Z. (2001). “Centros y espacios públicos como oportunidades”. *Perfiles Latinoamericanos*, 19, 115-130

Bullard, R. & Johnson, G. (2000). "Environmental Justice: Grassroots Activism and Its Impact on Public Policy Decision Making", *Journal of Social Issues*, 56, 3: 555-578.

Bullard, R. (1993). “Race and Environmental Justice in the United States”, *Yale J*, 18, 319-335. Consulta: noviembre de 2018. Recuperado de: <http://digitalcommons.law.yale.edu/yjil/vol18/iss1/12>



Bullard, R. (2004). "Environment and Morality Confronting Environmental Racism in the United States". *United Nations Research Institute for Social Development*. Consulta: septiembre de 2018. Recuperado de: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/543B2B250E64745280256B6D005788F7/\\$file/bullard.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/543B2B250E64745280256B6D005788F7/$file/bullard.pdf)

Bullard, R. y Wright B, (1986). "The Politics of Pollution: Implications for the Black Community." *Phylon* 47, 71-78.

Bullard, R., Johnson, S., King, W., Torres, O. (2014). "Environmental Justice Milestones and Accomplishments 1964-2014". *Barbara Jordan-Mickey Leland School of Public Affairs, Texas Southern University*. Recuperado de: http://www.racialequitytools.org/resourcefiles/Enviromental_justice.pdf

Caballero, E. (2013). "Los Riesgos Urbanos y la Justicia Urbana en Centroamérica". *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 39 (1), 11-27.

Cabrero, E., & Gil, C. (2010). "La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo xx: ¿cien años de soledad municipal?" *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(1), 133-173. doi: <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v25i1.1370>

Campos-Vargas, M., & Toscana, A., & Campos, J. (2015). "Riesgos siconaturales: vulnerabilidad socioeconómica, justicia ambiental y justicia espacial". *Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía*, 24 (2), 53-69.

Cardoso, M. (2017). "Estudio de la vulnerabilidad socio-ambiental a través de un índice sintético. Caso de distritos bajo riesgo de inundación: Santa Fe, Recreo y Monte Vera, Provincia de Santa Fe, Argentina". *Cuaderno de Geografía*, 27(48), Consulta: octubre de 2019. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3332/333249827009>

Cargnelutti, M. (2016), "Segregación residencial, Fragmentación e (in)seguridad. El caso



del Barrio SEP de la ciudad de Córdoba y su relación con urbanizaciones colindantes”, *Síntesis*, 6, 150-175.

Colmenarejo, R. (2016). “Enfoque de capacidades y sostenibilidad. Aportaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum”. *Ideas y Valores*, 65 (160), 121-149.

Cordero, E. (2011). Ordenamiento territorial, justicia ambiental y zonas costeras. *Revista de Derecho* (Valparaíso), (XXXVI), 209-249.

Constantino, A. (2013). “Apuntes para una ecología Política de la Dependencia. El caso del acaparamiento de tierras”. *Revista Sociedad y Economía*, (25), 39-54.

D'Alisa, G. (2013). “Bienes comunes: las estructuras que conectan”. *Ecología Política*, (45), 30-41.

De Sousa Santos, B. (2012). “Democratizar el territorio, democratizar el espacio”, entrevista por Susana Caló. Centro de Estudios Sociales. Portugal.

Del Gesso, A. (1993) “Lenguaje y derecho. El discurso jurídico, un discurso connotado. Crítica Jurídica”. *Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 13, 65-75.

Delgadillo, V. (2015). “Teorías urbanas latinoamericanas: el legado de una gran generación”. *Economía, Sociedad y Territorio*, XV (47), 262-271

Di Chiro, G. (1999). “La justicia social y la justicia ambiental en los Estados Unidos: La naturaleza como comunidad”. *Revista Ecología Política*, (17), 105-118.

Dieterlen, P. (2014). “Justicia distributiva, pobreza y género”. *Revista de filosofía open insight*, 5(8), 39-59.

Dodds, D. (2011). “Paradigmas del derecho, reflexión y ciencias sociales”. *Derecho y*



Humanidades, 18, 99-111. doi:10.5354/0719-2517.2012.19466

Dorsey, M. (1997). "El movimiento por la Justicia Ambiental en EE.UU. Una breve historia". *Ecología Política*, (14), 23-32.

Duhau, E. (2013). "La división social del espacio metropolitano: Una propuesta de análisis". *Nueva Sociedad*, 243, 79-91

Espinosa, A. (2012). "La Justicia Ambiental, Hacia la Igualdad en el Disfrute del Derecho a un Medio Ambiente Sano". *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 16, 51-77

Fletcher, T. (2002). "Neighborhood change at Love Canal: contamination, evacuation and resettlement". *Land Use Policy*. 19 (4), 311-323

Flores-Ramírez, R., Pérez-Vázquez, FJ, Medellín-Garibay, SE, Camacho Aldrete, A., Vallejo-Pérez, M., Díaz de León-Martínez, L., Carrizales Yáñez, L., & Díaz- Barriga, F. (2018)."Exposición a mezclas de contaminantes en niños mexicanos de áreas urbanas marginadas". *Annals of global health*, 84 (2), 250–256. <https://doi.org/10.29024/aogh.912>

Folchi M. (2001). "Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres no siempre pobres, ni siempre ecologistas". *Ecología Política*, 22, 79-100.

Foschiatti, A. (2007). "Vulnerabilidad, pobreza y exclusión. Problemas de gran impacto en la población del nordeste argentino". *Anales de Geografía*, 27, 9-40.

Garcés, L., & Zuluaga, C. (2014). "La justicia aristotélica: virtud moral para el discernimiento de lo justo. Indivisa". *Boletín de Estudios e Investigación*, (14), 44-52.

Gastón, G (2020). El derecho administrativo como el lenguaje de los DESCA. *Revista de abogacía*, 6 (4), 53-161.

Gelobter, M. (1994): "The meaning of urban environmental justice", *Fortham Urban Law*



Journal, 21, 841-856.

Gibbs, L. (1983). History: Love Canal: the Start of a Movement. *Universidad de Bostón*. Recuperado de: <https://www.bu.edu/lovecanal/canal/index.html>

Goebel, A. (2005). Ciencia, legislación y discurso conservacionista. El "germen" de los Parques Nacionales en Costa Rica: elementos contextuales y "matices" analíticos 1833-1955. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 6 (2), 1-39.

Goebel, A. (2010). "Ecologismo de los Pobres y Marginalidad Social: Vehículos de Complementariedad y Puentes Dialógicos". *Reflexiones*, 89 (1), 127-142.

Gómez, J. (2014). "La Contribución de las Acciones Colectivas al Desarrollo Regional desde la Perspectiva del Derecho Social", *Cuestiones Constitucionales*, 30, 59-89 Consultado en: septiembre de 2020. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=885/88531884003>

González, E., & Figueroa, L. (2009). "Los valores ambientales en los procesos educativos: realidades y desafíos". *Reice. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7 (2), 95-115.

González, L. (2015). "Sostenibilidad y bienes comunes". *Dossieres Economistas sin fronteras: el procomún y los bienes comunes*, (16) 13-16.

Graizbord, B. (2007). "Megaciudades, globalización y viabilidad urbana. Investigaciones geográficas", 63, 125-140.

Grineski, S., Collins, T. & Romo, M. (2015). "Environmental injustice along the US–Mexico border: residential proximity to industrial parks in Tijuana, México". *Environ. Res. Lett*, 10, 1-10. DOI: 10.1088/1748-9326/10/9/095012.

Gudynas, E. (2010). "La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y



justicia ecológica”. *Tabula Rasa*, (13), 45-71

Gutiérrez, A. (2014). “En el camino de la justicia ambiental: estableciendo vínculos entre medio ambiente y justicia social”. *Revista de Ciencias Sociales*, IV (146), 113-125.

Guzmán, A. & Hernández, K. (2013). “La fragmentación urbana y la segregación social una aproximación conceptual”. *Revista Legado de Arquitectura y Diseño*, 14, 41-55.

Heineberg, H. (2005) “Las metrópolis en el proceso de globalización”. Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, X (563).

Hernández, H. (2020) “COVID-19 en México: un perfil sociodemográfico” *Notas de Población*, 111, 105-132

Hervé, D. (2010). “Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica”. *Revista de derecho (Valdivia)*, 23(1), 9-36. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502010000100001>

Houtart, F. (2014). “De los bienes comunes al bien común de la humanidad”. *EL ÁGORA USB*, 14 (1), 259-293.

Ivars, J. (2013). “¿Recursos naturales o bienes comunes naturales?: Algunas reflexiones”. *Papeles de trabajo - Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural*, (26), 88-97.

Kottak, C. (1990). "The New Ecological Anthropology". *American Anthropologist*, 101, 1, pp: 23- 35.

Kozak, D. (2018). “Revisitando el debate sobre la fragmentación urbana: una década y media después de “Splintering Urbanism”. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 14, 15-22.



Kuehn, R. (2000). "A Taxonomy of Environmental Justice". *Environmental Law Reporter*, 30, 10682-10711.

Leff, E. (2007). La Complejidad Ambiental. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 6 (16), 1-9.

Londoño, B. (1999). "Responsabilidad ambiental: nuevo paradigma del derecho para el siglo XXI". *Estudios Socio-Jurídicos*, 1(1), 134-161.

Martínez-Alier, J. (2006). "Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad". *POLIS, Revista Latinoamericana*, 5 (13)

Martínez-Alier, J. (2007). "El ecologismo popular". *Ecosistemas*, 16 (3), 145-148.

Martínez-Alier, J. (2014). "Entre la Economía Ecológica y la Ecología Política". *Revista Sin Permiso*. Consulta: enero de 2019 Recuperado de <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/10JMAcol.pdf>

Mayorga, J. & Vásquez, A. (2017). "Una revisión de la investigación sobre justicia ambiental urbana en Latinoamérica". *Revista de Direito da Cidade*, 9(3), 1247-1267.

Méndez, N. (2008). "La segregación urbana: Una breve revisión teórica para urbanistas". *Revista de Arquitectura*, 10(1), 34-47.

Mitchell, C. (1993). "Environmental Racism: Race as Primary Factor in the Selection of Hazardous Waste Sites", *Nat'l Black L. J*, 12, 176-188.

Molano, F. (2016). "El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea". *Revista Folios*, (44), 3-19.

Moreno, A. (2010). "Justicia ambiental. Del concepto a la aplicación en planificación y análisis de políticas territoriales". *Scruta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIV (316).



Murillo, F., & Hernández, R. (2011). "Hacia un Concepto de Justicia Social". *Reice. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 9 (4), 7-23.

Naess, A. (1986). "The Deep Ecology Movement: Some Philosophical Aspects". *Philosophical Inquiry*, 8, 10-31

Ortega, M. (2002). "Origen y evolución del movimiento de justicia ambiental", *Ecología Política Cuadernos de Debate Internacional*, 12, 17-24

Ovalle, J. (2016). "Derechos humanos y garantías constitucionales". *Boletín mexicano de derecho comparado*, 49 (146), 149-177.

Pacheco, T. (2007). Desigualdad, injusticia ambiental y racismo: una lucha que trasciende el color de la piel. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 6 (16), 1-15.

Panadero, M. (2001). "El proceso de urbanización de América Latina durante el periodo científico-técnico" *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 6,

Pérez-Campuzano, E. (2011). "Segregación socioespacial urbana. Debates contemporáneos e implicaciones para las ciudades mexicanas". *Estudios Demográficos y Urbanos*, 26 (2), 403-432.

Pérez-González, A. (2016). "El espacio público en el paradigma de la sustentabilidad social". *Economía, Sociedad y Territorio*, XVI (50), 171-195.

Pérez-Rincón, M. (2018). "La Justicia Ambiental como línea estratégica de la Economía Ecológica: ¿cómo evidenciar las injusticias ambientales?" *Gestión y Ambiente*, 21 (1), 57-68. DOI: <https://doi.org/10.15446/ga.v21n1supl.75742>.

Pezzullo, P. & R. Sandler. (2007). "Introduction. Revisiting the Environmental Justice Challenge to Environmentalism". *Environmental Justice and Environmentalism. The Social Justice Challenge to the Environmental Movement*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.



Pieterse, E. (2019). "Urban governance and spatial transformation ambitions in Johannesburg", *Journal of Urban Affairs*, 41:1, 20-38, DOI: 10.1080/07352166.2017.1305807

Pradilla, E. (2010). "Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina". *Cadernos Metrópole*, 12 (24), 507-533.

Pradilla, E. (2014). "La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina". *Cadernos Metrópole*, 16(31), 37-60.

Queiroz-Sperotto, F. (2018). "La formación de paraísos de contaminación: un estudio de caso de la producción de celulosa en el Cono Sur". *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 44(132), 213-237.

Ramírez, S., Galindo, M., & Contreras, C. (2015). "Justicia ambiental. Entre la utopía y la realidad social." *Culturales*, III (1), 225-250.

Revuelta, B. (2019). "La Penta Dimensión del Derecho Ambiental", *De Jure*, 19 (8), 5-27.

Riechman, J. (2003). "Tres Principios Básicos de Justicia Ambiental" (Ponencia presentada en el XII Congreso de la Asociación Española de Ética y Filosofía Política, celebrada en Castellón). Recuperado de: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-2003-21-1117&dsID=pdf>

Rodríguez, J. (2012). "Los sinuosos caminos del racismo: el racismo ambiental en Argentina". *Revista de Antropología Experimental*, 12, 43-59.

Romo, M, Córdova, G. & Cervera, L. (2004). "Estudio urbano-ambiental de las ladrilleras en el municipio de Juárez". *Estudios fronterizos*, 5(9), 9-34. Consultado en noviembre de 2020. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612004000100001&lng=es&tlng=.



Ronconi, L. (2015). "Igualdad y derechos sociales: su efectivización a través del litigio. Una primera aproximación". *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 24.

Ruiz de Oña, C. (2015). "Ciudad y adaptación al cambio climático: navegando por literaturas de ecología política urbana". *Sociedad y Ambiente*, 1 (5), 115-132

Salazar, D., & Serna, C. (2006). "Ética, medio ambiente y economía". *Persona y Bioética*, 10 (1), 8-34.

Salomone, M. (2017). "La defensa de la naturaleza como bien común: dinámicas del conflicto y giros en el debate. Ecuador 2000-2012". *Sociedad y economía*, (32), 219-242.

Sánchez, D. & Egea, C., (2009). "Vulnerabilidad sociodemográfica y ambiental, viejos y nuevos riesgos". *Cuadernos Geográficos*, (45), 9-10.

Sánchez-Rubio, D. (1994). "Filosofía de la liberación y derecho alternativo. Aplicaciones concretas para una apertura de diálogo". *Crítica Jurídica: Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 15, 147-178.

Sassen, S. (2007). "El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza". *EURE* (Santiago), 33(100), 9-34. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-7161200700030000>

Schlosberg, D. (2011). "Justicia Ambiental y Climática: de la equidad al funcionamiento comunitario". *Revista Ecología Política*, (41), 25-35.

Sen, A. (2009). Desarrollo económico y libertad. *Apuntes del Cenes*, XXVIII (48), 311-328.

Soriano, J. (2014). "El nuevo paradigma de los derechos humanos en México y la importancia de la especificidad de la interpretación constitucional". *Ciencia Jurídica*, 3(6),



111-123. doi:<https://doi.org/10.15174/cj.v3i2.107>

Szupiany, E. (2018), “La ciudad fragmentada: una lectura de sus diversas expresiones para la caracterización del modelo latinoamericano”. *Estudios Sociales Contemporáneos*, 19, 99-116.

Temper, L., Del Bene, D., Martínez-Alier, J. (2015). “Mapping the frontiers and front lines of global environmental justice: the EJAtlas.” *J. Polit. Ecol*, 22, 255-278. DOI: 10.2458/v22i1.21108

Timmons, J., Pellow D., Mohai P. (2018). “Environmental Justice”. *Environment and Society*, 233-255 doi: 10.1007/978-3-319-76415-3_11

Tobasura, I. (2007). “Ambientalismos y ambientalistas: una expresión del ambientalismo en Colombia”. *Ambiente & Sociedad*, X (2), 45-60.

Tristán, M. (2019a), “Ciudades mexicanas y discriminación ambiental: los retos de la justicia ambiental urbana”. *Derecho y Ciencias Sociales*, 21, 130-144.

Valdés, E. (2007). “Fragmentación y segregación urbana”. *Alfilo. Revista digital de la Facultad de Filosofía y Humanidades XVIII*. Recuperado de: <http://www.ffyh.unc.edu.ar/alfilo/alfilo-18/pdf/valdes.pdf>

Vargas, J. (2002). “Políticas Públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales”, *Serie medio ambiente*, 50,

Vásquez, D. (2015). “Las “representaciones sociales” de los “bienes comunes”, fragmentos morales en la comprensión del despojo en el campo colombiano”. *Revista de Antropología y Sociología: Virajes*, 17 (1), 229-252.

Veiga, D. (2008). “Fragmentación Socioterritorial y Desigualdades en el Área Metropolitana de Montevideo.” *PAMPA*, 1(4), 11-36.



<https://doi.org/10.14409/pampa.v1i4.3150>

Warner, K. (2002). "Linking Local Sustainability Initiatives with Environmental Justice", *Local Environment*, 7:1, 35-47, DOI: 10.1080/13549830220115402

Yiftachel, O. (2009). "Notas teóricas sobre 'Ciudades grises': ¿la llegada del apartheid urbano?". *Planning Theory*, 8 (1), 88-100. <https://doi.org/10.1177/1473095208099300>

Información Institucional

Agencia Europea del Medio Ambiente (2018): "Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe". En línea: <https://www.eea.europa.eu/publications/unequal-exposure-and-unequal-impacts> Fecha de consulta: julio de 2020

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010): Objetivos de Desarrollo del Milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2010) "Índices de marginación urbana". En línea: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_marginacion_urbana_2010. Fecha de consulta: septiembre de 2020

CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2015) "Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015". En línea: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015-149891>. Fecha de consulta: septiembre de 2020

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2015) "Informe de pobreza en los municipios en México 2015" En línea: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Inf>



orme-pobreza-municipal-2015.pdf. Fecha de consulta: septiembre de 2020

EPA (*Environmental Protection Agency*) (1992). *Environmental Equity: Reducing Risks for all Communities*, vols. 1 y 2, Washington D. C. Recuperado de: <https://nepis.epa.gov/Exe/ZyNET.exe/40000JLA.TXT?ZyActionD=ZyDocument&Client=EPA&Index=1991+Thru+1994&Docs=&Query=&Time=&EndTime=&SearchMethod=1&TocRestrict=n&Toc=&TocEntry=&QField=&QFieldYear=&QFieldMonth=&QFieldDay=&IntQFieldOp=0&ExtQFieldOp=0&XmlQuery=&File=D%3A%5Czyfiles%5CIndex%20Data%5C91thru94%5CTxt%5C00000005%5C40000JLA.txt&User=ANONYMOUS&Password=anonymous&SortMethod=h%7C-&MaximumDocuments=1&FuzzyDegree=0&ImageQuality=r75g8/r75g8/x150y150g16/i425&Display=hpfr&DefSeekPage=x&SearchBack=ZyActionL&Back=ZyActionS&BackDesc=Results%20page&MaximumPages=1&ZyEntry=1&SeekPage=x&ZyPURL>. Fecha de consulta: enero 2019

EPA (*Environmental Protection Agency*) (2006). *Justicia ambiental para todos*. Recuperado de <https://nepis.epa.gov/Exe/ZyPDF.cgi/60001YPA.PDF?Dockey=60001YPA.PDF>. Fecha de consulta: enero 2019

Habitat Worldmap. (2019). “Apartheid Urbano”. En línea: <https://habitat-worldmap.org/es/palabras-clave/apartheid-urbano/>. Fecha de consulta: marzo 2020.

IMPLAN (Instituto Municipal de Planeación de San Luis Potosí) (2019). Cuarto taller de planeación estratégica Síntesis del diagnóstico – pronóstico en Ámbitos y Zonas de Atención Estratégica (AAEs y ZAEs) e integración de estrategias, San Luis Potosí, http://sanluisimplan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/10/Cuarto-taller_SLP.04.10.19_PLENARIA.pdf Fecha de consulta: septiembre de 2020

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015) “Encuesta Intercensal 2015”. En línea: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/slp/poblacion/distribucion.aspx?tem>



a=me&e=24 Fecha de consulta: julio de 2020

INSS (Instituto Nacional del Suelo Sustentable) (2020). “Programa de Mejoramiento Urbano”, Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.gob.mx/insus/acciones-y-programas/programa-de-mejoramiento-urbano-pmu> Fecha de consulta: de agosto 2020

OCDE *et al.* (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2019), “Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición”, OECD Publishing, Paris. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>. Fecha de consulta: abril de 2020.

OMS (Organización Mundial de la Salud) (2019) “Intoxicación por plomo y salud”. Recuperado de: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/lead-poisoning-and-health>. Fecha de consulta: abril de 2020.

ONU (Organización de Naciones Unidas) (2015b). “Objetivos de desarrollo sostenible”. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> Fecha de consulta: noviembre de 2019.

ONU-HABITAT (2012). “Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana”. Recuperado de: http://www.cinu.mx/minisitio/Informe_Ciudades/SOLACC_2012_web.pdf Fecha de consulta: agosto de 2020

ONU-Hábitat (2017), “Tendencias del desarrollo urbano en México”. Recuperado de: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/tendencias-del-desarrollo-urbano-en-mexico>. Fecha de consulta: octubre de 2019

ONU-Hábitat México. (2016). “Índice de prosperidad urbana en la República Mexicana”, *City Prosperity Index*, CPI. México: ONU-Hábitat México.

OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2005). Metodologías de evaluación de



riesgo y de impacto a la salud en México. [En línea]. México: OPS. Recuperado de: [en: http://www.mex.opsoms.org/contenido/metodologia.htm](http://www.mex.opsoms.org/contenido/metodologia.htm)

SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano) (2020). “Programa Sectorial de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano 2019-2024” Ciudad de México. Recuperado de: <https://sistemas.sedatu.gob.mx/repositorio/s/m1hnXxxMQF-H2ACLCYNxpw> Fecha de consulta: de agosto 2020.

Legislación nacional

DOF (Diario Oficial de la Federación) (1917), “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” 5 de febrero, Ciudad de México, Segob.

DOF (Diario Oficial de la Federación) (1943), “Decreto por el que se expiden el Código Federal de Procedimientos Civiles”, 24 de febrero, Ciudad de México, Segob.

DOF (Diario Oficial de la Federación) (1988), “Decreto por el que se expiden la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”, 28 de enero, Ciudad de México, Segob.

DOF (Diario Oficial de la Federación) (2013), “Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental”, 7 de junio, Ciudad de México, Segob.

DOF (Diario Oficial de la Federación) (2016), “Decreto por el que se expiden la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano”, 28 de noviembre, Ciudad de México, Segob.



Legislación Internacional y Regional

OEA (Organización de Estados Americanos) (1948). “Declaración Americana de Derechos Humanos”, Bogotá, [https://www.oas.org/dil/esp/declaraci%C3%B3n_americana_de_los_derechos_y_deberes_d
el_hombre_1948.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/declaraci%C3%B3n_americana_de_los_derechos_y_deberes_del_hombre_1948.pdf)

OEA (Organización de Estados Americanos) (1969). “Convención Americana de Derechos Humanos”, Costa Rica, [https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-
32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

OEA (Organización de Estados Americanos) (1988). “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, El Salvador, <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

ONU (Organización de Naciones Unidas) (2008). “Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Ginebra, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/opcescr.aspx>

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1948). “Declaración Universal de Derechos Humanos”, París, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1966). “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Ginebra, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ceschr.aspx>

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1976). “Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos”, Vancouver, https://hlnr.org/img/documents/Vancouver_Declaration_SP.pdf,

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1992). “Agenda 21 Cumbre de la Tierra”,



Río de Janeiro, <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm>

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1992). “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, Río de Janeiro, <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

ONU-HÁBITAT (2016). “Nueva Agenda Urbana: conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible”, Quito, <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>

ONU (Organización de Naciones Unidas) (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/>

Legislación extranjera

BOE (Boletín Oficial del Estado) (1995), “Ley Orgánica 10/1995, Código Penal”, 24 de noviembre, España, Jefatura del Estado.

Executive Order 12898 (1994), “*Federal Actions To Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations*”, February 11, U.S.A <https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12898.pdf>

Conferencias

Peña, M. (2020). Enverdecimiento de las Cortes Latinoamericanas últimos avances jurisprudenciales, [Youtube], 6 de mayo de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=vlQ2p4XKONc>, 1 de junio de 2020.



Criterios interpretativos

CDESC (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (1991), “Observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada”, Ginebra, 13 de diciembre, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf> 8 de julio 2020.

CDESC (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (1990), “Observación general N° 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)”, Ginebra, 14 de diciembre, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1452.pdf> 8 de julio 2020.

CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) (1989) Opinión Consultiva 10/89 de 14 de julio de 1989 Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) (2011) Opinión Consultiva 11/90 de 10 de agosto de 1990 Excepciones al agotamiento de los recursos internos (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención americana sobre derechos humanos)

CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) (2017), Opinión Consultiva 23/2017 de 15 de noviembre de 2017 sobre Medio ambiente y derechos humanos, Serie A 23.

CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) (2020), Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra tierra) Vs. Argentina, Sentencia de 6 de febrero de 2020, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C 400.

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2013) “Contradicción de Tesis 293/2011: SCJN determina que las normas sobre derechos humanos contenidas en Tratados Internacionales tienen rango constitucional”, Ciudad de México, <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias->



emblematicas/sentencia/2020-12/CT%20293-2011.pdf

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2015), “Amparo en Revisión 501/2014”, Primera Sala de la SCJN, Ciudad de México, http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2014/2/2_168138_2695.doc 15 de agosto 2020

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2016), “Amparo Directo 8/2016”, Primera Sala de la SCJN, Ciudad de México, <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=4349> 25 de agosto 2020

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2018), “Amparo en Revisión 307/2016”, Primera Sala de la SCJN, Ciudad de México, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-11/AR-307-2016-181107.pdf 25 de agosto 2020

TCC (Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito) (2019), “Tesis Aislada 2019774”, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Informe 6/97. CASO 11.071. En línea: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/96span/EEUU11071.htm> Consulta: abril de 2020

Informe sobre los derechos humanos en Ecuador (1997). En línea: <http://www.cidh.org/countryrep/Ecuador-sp/indice.htm> Consulta: abril de 2020



Tesis

Badillo, M. (2020). *El perfil epidemiológico-espacial del cáncer cervicouterino de mujeres potosinas afiliadas al seguro popular*. (Tesis de Maestría). Universidad Autónoma de San Luis Potosí

Bellmont, Y. (2012). *El concepto de justicia ambiental: reflexiones en torno a la jurisprudencia constitucional colombiana del siglo XXI*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia.

Bocanegra, M. (2011). *Muestreo pasivo de hidrocarburos aromáticos Policíclicos en las hojas de la especie vegetal eriobotrya japonica*. (Tesis de Doctorado). Universidad Autónoma de San Luis Potosí

Börner, S. (2013). *Análisis de la percepción de riesgos ambientales para la salud en niños y adolescentes de comunidades vulnerables bajo riesgos múltiples, en la ciudad de San Luis Potosí, México* (Tesis de Maestría). Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México.

Gutiérrez, J. (2016). *Construcción del derecho a la ciudad desde las organizaciones comunitarias en la periferia de Ciudad Juárez, Chihuahua: Análisis de los mecanismos colectivos para contrarrestar los efectos de la violencia estructural*. (Tesis de maestría). Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

López, C. (2017). *La Tercera chica: los usos y prácticas del agua entre cultivos, ladrillos y viviendas* (Tesis de maestría). Colegio de San Luis.

López, N. (2019). *Evaluación del potencial de generación de biogás en sitios de disposición final del Estado de San Luis Potosí, y sus posibles opciones de valorización* (Tesis de Maestría). Universidad Autónoma de San Luis Potosí

Páez, C. (2020). *Tipos de contaminantes atmosféricos asociados a la fabricación de*



ladrillos artesanales en Colombia (Tesis de pregrado). Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD-, Cúcuta, Colombia.

Stevens, G. (2012). *Crecimiento urbano de la ciudad de San Luis Potosí con base en la vivienda, desarrollo y problemática en el periodo 1997-2007* (Tesis de pregrado), Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México

Tristán, M. (2012). *Interdependencia e indivisibilidad entre los derechos a la vivienda digna y a un medio ambiente sano*. (Tesis de maestría). Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Zuki, B. (2012). *Evaluación de la exposición a benceno e hidrocarburos policíclicos aromáticos en población infantil de San Luis Potosí*. (Tesis de Maestría). Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Artículos periodísticos

Proceso (2017) “La SEDUVI concesionará el parque “La Mexicana” en Santa Fe”. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/511487/la-seduvi-concesionara-parque-la-mexicana-en-santa-fe>



ANEXOS



Anexo 1: Solicitud de información al Instituto Municipal de Planeación de San Luis Potosí





A n e x o 2: Respuesta del Instituto Municipal de Planeación de San Luis Potosí







A n e x o 3: Solicitud del dictamen de impacto ambiental de fraccionamientos







A n e x o 4: Respuesta de la Unidad de Transparencia del Municipio de San Luis Potosí







A n e x o 5: Dictamen de Impacto Ambiental del Fraccionamiento “Villa María”















A n e x o 6: Dictamen de Impacto Ambiental del Fraccionamiento “El Milagro”



















A n e x o 7: Dictamen de Impacto Ambiental del Fraccionamiento “El Cielo Residencial”





















A n e x o 8: Dictamen de Impacto Ambiental del Fraccionamiento “Torres de San Francisco”



















A n e x o 9: Respuesta Dirección de Ecología.