

Ciudad de México: inercias urbanísticas y proceso constitucional¹

Antonio Azuela
(coordinador)
Lidia González Malagón
Camilo Emiliano Saavedra Herrera

¹ Publicado por el CIDE en su colección “Investigación e ideas” en octubre de 2019.

Contenido

“¿Una constitución, hágame el favor!”	4
Capítulo I. Poderes urbanísticos y reformas políticas en el Distrito Federal	12
El Distrito Federal en el régimen constitucional de los asentamientos humanos	14
Del monolítico DDF al plural GDF	18
La Asamblea Legislativa del D.F. como órgano urbanístico	19
Los fragmentos del Distrito Federal como jurisdicciones urbanísticas.....	27
¿Suficientes problemas?	35
Capítulo II. Tres décadas de planes y excepciones	38
Institucionalización de la planeación comprensiva	39
La planeación estratégica y el caso de Santa Fe	42
La danza de los instrumentos	46
¿Y la Constitución?	62
Capítulo III. Antología del conflicto urbano	63
Equipamiento e infraestructura urbanos	64
Proyectos de vivienda y de uso mixto	87
Reconocer la complejidad	99
Capítulo IV. Jueces, control constitucional y litigios por usos de suelo	101
Judicialización, litigio y control constitucional	104
Acciones de inconstitucionalidad: litigios por normas generales	108
Controversias constitucionales: litigios por competencias	115
Amparos: litigios de promotores y (algunos) vecinos	124
Jurisprudencia: los resultados de litigio más allá de las sentencias	127
El pasado y el futuro del litigio	134
Capítulo V. El espacio edificable y el alcance de la propiedad	137
Las ciencias sociales y el urbanismo	148
El derecho positivo	152
En resumen	155
Capítulo VI. La plusvalía urbana y la vida social de unos párrafos	159
De la reforma política a la hechura de una iniciativa	161
Irrumpe la ciudad y es la vivienda en propiedad	170

El pleno y el Colosio.....	183
Sobre la vida futura de la Constitución	187
Colofón.....	190
Bibliografía.....	191
Anexos	203

“¡Una constitución, hágame el favor!”

Así reaccionaba Teodoro González de León ante la proximidad de una constitución política para la ciudad.² Era una de tantas muestras del escepticismo que rodeó al proceso constitucional de 2016-2017 y hay buenas razones para iniciar con esta referencia. La más obvia es que se trata de uno de los arquitectos más emblemáticos de la ciudad en las últimas décadas y, al mismo tiempo, un miembro destacado de la elite cultural mexicana. Este que ha sido calificado como un “hombre del renacimiento”, pensaba como muchos otros que los problemas de la ciudad estaban en otra parte y eso parecía justificar una total indiferencia frente al orden jurídico que rige, o podría regir, a la ciudad.

Fueron muchas las objeciones que se esgrimieron para descalificar el proceso constitucional y hubo unas tan mezquinas que no vale la pena detenerse en ellas. Entre las que vale la pena tomar en serio estaba la de Ignacio Marván Laborde, distinguido historiador de las constituciones de México, para quien no estaba claro cuáles eran los problemas que se trataba de resolver con esta.³ Este libro trata de explicar el sentido del nuevo orden constitucional de la Ciudad de México a partir de sus problemas urbanos. Al igual que Marván, nos desentendemos de la pregunta heroica sobre si asistimos a un auténtico “momento constitucional” (en esa mitología que remite a las grandes revoluciones), así como de los arreglos inmediatos que la hicieron posible y, con mayor razón, de las carreras políticas de sus protagonistas. Siguiendo la tradición iniciada por George Simmel, pensamos el orden (incluyendo al orden constitucional) como producto del conflicto y nos preguntamos sobre el modo en que la Constitución ofrece (o es ella misma) una salida a los conflictos urbanos.

En el debate público que acompañó a la Constitución Política de la Ciudad de México, promulgada el 5 de febrero de 2017, solía pasarse por alto la condición específicamente urbana de la capital de la república. A pesar de ello, vale la pena preguntarse de qué manera la Constitución ofrece nuevos cauces para la conflictividad que caracteriza hoy a nuestra ciudad. Todo proceso de urbanización es por definición conflictivo, pero es necesario tener una idea de

² Suplemento *Forma y Fondo* del diario *Reforma*, 29 de mayo de 2016.

³ Significativamente, su espléndida historia de la Constitución de 1917 está articulada en función de esa pregunta (Marván Laborde, 2017).

cuáles son los conflictos dominantes en nuestra ciudad hoy en día para no caer en una visión a-histórica (pero sobre todo a-geográfica) de la Constitución.

Son muchos los conflictos que suscita la ciudad y no pretendemos ofrecer aquí siquiera un panorama general de ellos. En un recuento completo habría que incluir desde los de gran impacto, como los derivados del uso de agua y de fuentes de energía remotas, hasta los que se dan en la interacción cotidiana por el uso de la banqueta (Duhau, 2012; Duhau y Giglia, 2004). Aquí nos interesa destacar a los conflictos asociados a la expansión urbana en las condiciones socio-territoriales que, por ser características de nuestro tiempo, deben ser el referente principal para evaluar la Constitución. Tales condiciones se pueden resumir diciendo que, mientras en el siglo veinte la expansión de la ciudad se producía de manera horizontal, hoy en día tiene lugar hacia arriba, lo que en parte explica la intensidad y el carácter de los conflictos propios de nuestra época. Es el espacio edificable en las áreas ya urbanizadas, y no la tierra rural de la periferia urbana, el objeto principal de la disputa urbana de nuestros días.

Efectivamente, el crecimiento horizontal, en diversas modalidades, fue la forma en que se dio respuesta a las necesidades de una población creciente durante gran parte del siglo veinte. Incluso quienes no tenían para pagar un lugar donde vivir en los espacios urbanos del “sector formal” de la ciudad encontraron acomodo dentro del Distrito Federal a través de las colonias populares que, a pesar de su origen casi siempre irregular, tarde o temprano eran incorporadas al orden de la ciudad mediante la regularización y la paulatina introducción de los servicios. Y no es que la expansión horizontal haya desaparecido; es que hoy se produce casi exclusivamente fuera del Distrito Federal, en el Estado de México (Connolly, 2012).

Desde hace unas tres décadas, el crecimiento horizontal se hace cada vez más difícil, sobre todo por el relativo éxito de las políticas que han calificado al suelo rural como de “conservación ecológica” – éxito que, vale la pena insistir, es posible gracias a la disponibilidad de suelo en el resto de la zona metropolitana. Así, prácticamente todo el desarrollo dentro del territorio de la capital consiste en un reciclaje de espacios urbanos existentes; una forma de “destrucción creativa” que genera impactos sociales que estaban casi totalmente ausentes en la era del crecimiento horizontal. El presente y el futuro de la ciudad no está más en su periferia sino en el espacio edificable, que está casi todo encima de espacios ya (aunque pobremente) edificados.

En este contexto, destacan dos tipos de tensiones sociales: las que se manifiestan públicamente y las que se mantienen en forma latente y que no necesariamente se registran en el espacio público. Las primeras tienen que ver con la movilización social que suscitan desarrollos al alterar las condiciones de vida en barrios residenciales. Aunque el tema no fue de los más debatidos en el proceso constitucional, desembocó en una de las novedades más interesantes de la Constitución: el establecimiento de la consulta pública obligatoria para proyectos de alto impacto, como parte de una serie de instrumentos de “democracia directa”.

La otra tensión es la creciente desigualdad social que caracteriza los procesos urbanos hoy en día y que tiene entre su manifestación más clara en la expulsión de quienes no tienen cómo acceder a un lugar en la ciudad por los precios del suelo. De acuerdo con una nueva versión del Programa General de Desarrollo Urbano que el Gobierno de la Ciudad impulsaba al mismo tiempo que la Constitución⁴, tan solo entre 2010 y 2015 la Ciudad expulsó más de trescientas mil personas al Estado de México. Este se convirtió en el tema más polémico de la Constitución, a partir de la propuesta de considerar los incrementos en el valor del suelo como parte de la riqueza pública de la ciudad, lo que sería el punto de partida para comenzar a contrarrestar esas tendencias. Aunque la “salida” a esa polémica fue una derrota de las políticas urbanas progresistas en el campo de la opinión pública, el texto que resultó en la Constitución puede servir de base para la creación de un nuevo régimen de desarrollo urbano en el que las desigualdades sociales sean objeto de políticas expresamente derivadas del marco jurídico. Vistas en conjunto, las tensiones de nuestra ciudad, tanto las latentes como las manifiestas, son de tal intensidad que no es exagerado decir que estamos ante una crisis de legitimidad de nuestro orden urbanístico. Este libro se propone ayudar a comprender esa crisis pero sobre todo mostrar su relevancia en el orden constitucional.

No es que la Asamblea Constituyente haya asumido explícitamente la tarea de diseñar instituciones para procesar los conflictos urbanos - su agenda tenía muchos otros componentes. Mucho menos, que haya dado una respuesta satisfactoria a un catálogo de problemas urbanos claramente definidos. De hecho, tanto sus deliberaciones como sus resonancias en el espacio público estuvieron marcadas por la ausencia de un lenguaje compartido para hacerse cargo de

⁴ Este solo hecho ilustra la desconexión entre el urbanismo y la Constitución. Si en esta última se discutía el “modelo de ciudad que queremos” ¿qué justificaba promover al mismo tiempo un nuevo Programa de Desarrollo Urbano cuya función es exactamente esa? Ello sin mencionar el hecho de que en la iniciativa esa categoría de planeación desaparecía para dar paso a un “Programa de Ordenamiento Territorial”.

las características urbanas de esta “entidad federativa”. Más aún, el texto Constitucional contiene una serie de yerros imperdonables en materia urbanística. Por citar algunos, se habla de la “dotación...de reservas territoriales en áreas urbanas consolidadas...” (artículo 16,C,7) como si fuese posible “desurbanizar” un área para que funcione como reserva de crecimiento; se clasifica el “territorio de la Ciudad de México ... en suelo urbano, rural y de conservación” (artículo 16, C,5) cuando existe un consenso desde hace décadas en el sentido de que todo el suelo rural es, por definición, el suelo de conservación. Sin una idea de la jerarquía de los problemas urbanos, se incluyen cuestiones tan triviales desde el punto de vista constitucional como los “reductores de velocidad” (Artículo 53,B,3,b), con lo que nuestra ciudad será la única en el mundo donde los topes tengan rango constitucional.

A pesar de la pobreza del lenguaje urbanístico de la Constitución, es preciso ver en ella un espacio discursivo donde los conflictos urbanos encuentran una expresión (o no, porque algunos son más bien invisibilizados) y donde, en todo caso, hay referentes para su procesamiento institucional. Por ello nos interesa poner el énfasis en las dificultades que tenemos en el debate político para hacer del urbanismo un lenguaje común, o sea para hacernos cargo de esto como lo que es: una ciudad con un horizonte de problemas propios de este tiempo.

Lejos de preguntarnos cómo es que la Constitución “resuelve” esos problemas, lo que ofrecemos en este libro es un análisis de los problemas que deben conformar la agenda de desarrollo institucional que se abre con ella. Se trata de hacer visibles las condiciones (sociales, políticas, jurídicas) que será preciso enfrentar para que la Constitución adquiera un significado fuerte en la forma como (re)hacemos la ciudad. Para ello es preciso reconocer que la Constitución no es una obra terminada sino un proceso, tal como la concibió Martín Díaz y Díaz (2012). Al igual que la Constitución de 1917, no estamos ante un texto inamovible, sino ante un nuevo espacio jurídico donde los actores políticos buscarán salidas para los problemas de la ciudad.

El capítulo primero proporciona un contexto general del tema del libro al examinar el modo en que las transformaciones del régimen político de la ciudad en las últimas décadas se han reflejado en la gestión urbana, en particular en la regulación de los usos del suelo. Destacan en ese análisis dos espacios cruciales: el de la Asamblea Legislativa, que ha venido concentrando muchas de las funciones de regulación de los procesos de urbanización, y las jefaturas delegacionales, que ahora serán alcaldías y que a pesar de la pobreza de sus

atribuciones se han convertido en un espacio fundamental en la estructura de gobierno de la ciudad.

Para entender el régimen urbanístico que será necesario construir a partir de la Constitución, es indispensable tener una idea de cómo es el hoy vigente y cuáles las inercias que lo caracterizan. Es por ello que el segundo capítulo explica la conformación del régimen de la planeación urbana de la ciudad en las últimas cuatro décadas. Como se verá, ese régimen está marcado por una tensión entre la expectativa de plasmar unos usos del suelo que no tendrían que modificarse porque, se supone, garantizan una cierta calidad de vida, por un lado, y los nuevos proyectos que introducen transformaciones en el espacio urbano. En los regímenes urbanísticos contemporáneos, la planeación urbana consiste cada vez menos en establecer una imagen fija del futuro y, cada vez más, en la gestión de las transformaciones urbanas. En México esta cuestión se ve agravada por el hecho de que la legislación hace posibles proyectos no previstos en la normatividad urbanística, sin consulta alguna a las comunidades afectadas. La Constitución sienta las bases para revertir esta que es una de las inercias más pesadas que heredamos, pero es importante comprender las condiciones que la provocaron, así como sus manifestaciones concretas. En la polarización que ha surgido en torno al tema, para unos esta es una forma legítima de “hacer ciudad”, para otros es una manera de destruirla. Esa polarización no va a desaparecer con la Constitución y seguirá siendo el referente de la gestión urbana por muchos años.

Ahora bien, el conflicto no se presenta de manera homogénea y solo se puede comprender en sus manifestaciones concretas. Por eso, en el capítulo tercero se presenta una colección de 18 conflictos en los que queda de manifiesto que *lo que está en juego* para los actores urbanos puede variar mucho de un caso a otro. No solo cambia la naturaleza del agravio o las formas de movilización sino también el modo en que el recurso al derecho produce (o no) resultados significativos. Entre las muchas historias que ahí aparecen, está la de la Torre Virreyes, popularmente conocida como “el dorito” y diseñada nada menos que por Teodoro González de León. Un edificio espléndido que, sin embargo, fue construido gracias al uso fraudulento del juicio de amparo. Como se verá en ese capítulo, hay más en esa historia. Baste con señalar aquí que la evocación al mundo del renacimiento cuando se habla de González de León no es enteramente falsa, pues el edificio parece ser parte de un orden en el que las modificaciones en el espacio urbano se justifican por la gloria arquitectónica, por encima de la

opinión de la comunidad y donde un marco jurídico propio de los estados modernos es un anacronismo. En ese orden renacentista, ¿para qué querríamos una Constitución cuando el prestigio y el poder bastan para construir lo que sea necesario?

Toda esta conflictividad se ha traducido, en los últimos años, en un auge del litigio en materia urbanística. Para ofrecer una panorámica general de ese proceso, el capítulo cuarto explora el amplio espectro de los conflictos urbanos que se llevan ante los jueces y tribunales. Se aborda, de entrada, el litigio constitucional, o sea el que promueven los órganos del poder público, y en algunos casos las minorías legislativas, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, se examina un gran número de juicios de amparo en los que los actos de autoridad son combatidos por los “particulares”, categoría que abarca desde empresarios que resisten las restricciones urbanísticas, hasta vecinos que, en forma individual o colectiva, impugnan obras que afectan su entorno. El modo en que los jueces dirimen esas controversias representa una de las inercias que deberá enfrentar la implementación de la Constitución, por eso es importante conocerlo.

En el capítulo quinto damos un giro hacia una postura abiertamente normativa. Escrito en los primeros meses de 2016 con el proceso constitucional en mente, ese capítulo contiene una propuesta para repensar el régimen de la propiedad urbana a partir de dos hechos: por un lado, la necesidad de reconocer al espacio edificable como el recurso crucial para el futuro de la ciudad y, por el otro, la existencia de un fundamento constitucional que hace posible precisamente eso. Desde una re-lectura del artículo 27 de la Constitución General de la República, y en particular de una disposición que está ahí desde 1917, se propone conceptualizar al espacio edificable como un recurso que no es propiedad de nadie, sino que es “susceptible de apropiación”. A pesar de que la Constitución de la Ciudad no recogió nada parecido a esa propuesta, el capítulo mantiene su tono de propuesta ya que la posibilidad de modificar la Constitución siempre está abierta. Queda ahí como una contribución al debate sobre el régimen constitucional de la propiedad en el espacio urbano.

Finalmente, el capítulo sexto cuenta el modo en que la cuestión urbana irrumpió en el proceso constitucional, a pesar de que el debate público la había ignorado por completo. Es la historia de un par de párrafos que se incluyeron en la iniciativa de Constitución y que se convirtieron en el tema más polémico de la misma. Se trata de las plusvalías urbanas que, como pudo observar cualquiera que haya seguido el proceso, fue presentado como una amenaza a la

propiedad privada y, sobre todo, a los ahorros que muchos han empeñado en sus viviendas. Si al principio del proceso constitucional los problemas urbanos eran soslayados casi por completo, tanto por los constituyentes como por la opinión pública, con el tema de las plusvalías el tema la ciudad irrumpió en una faceta que nadie se había imaginado: la combinación de los grandes intereses inmobiliarios con los temores de muchos propietarios sobre el lugar donde habitan. El análisis de ese conflicto da una idea del tipo de disonancia que existe entre la vida real de la ciudad y el modo en que ella es tratada en el proceso constitucional. Aunque parezca cosa de especialistas, el tema de las plusvalías no es uno de tantos en la agenda urbana; se refiere nada menos que a la forma en que se distribuye (o, más precisamente, se concentra) la riqueza que produce la ciudad misma, o sea la renta urbana, que es el factor más importante detrás de la segregación que caracteriza a la metrópolis. Más que en ningún otro tema, se hizo evidente que no tenemos un lenguaje público para hacernos cargo, colectivamente, de una realidad tan evidente. Tener presente lo que ocurrió entonces acaso sirva de algo si el tema vuelve a la agenda constitucional.

No hay duda de que la Constitución introdujo novedades importantes en el régimen urbanístico de la Ciudad de México, que compensan con creces pifias como las que señalamos más arriba. Destacan la creación de un Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, el establecimiento de la consulta obligatoria para cambios de uso del suelo de alto impacto, así como la reivindicación del derecho a la ciudad como aspiración ampliamente compartida por quienes se movilizan por una ciudad más incluyente. Es verdad que el texto constitucional incurre en excesos verbales, que resultan intolerables para muchos juristas pero que expresan el estilo legislativo dominante entre nosotros. Más allá de consideraciones estilísticas, su expedición fue un ejercicio político sin precedentes, donde confluyó un conjunto sumamente heterogéneo de fuerzas políticas con ideologías muy disímolas, que fue capaz de llegar acuerdos sobre cuestiones fundamentales que por ello ameritan ser reconocidas como constitucionales. Sin desconocer la riqueza del proceso, insistiremos una y otra vez sobre una de sus facetas: la pobreza del lenguaje en torno a la ciudad misma como problema constitucional.

Si bien este libro no ofrece un análisis exhaustivo del contenido de la Constitución, entre sus anexos se incluye una pequeña guía para ubicar en el texto constitucional los componentes más importantes del nuevo régimen urbanístico de la Ciudad de México, acompañado de una serie de comentarios y preguntas para continuar el diálogo por medios electrónicos,

particularmente desde el blog del Observatorio de Instituciones Territoriales del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (<http://obsinterblog.wordpress.com>). Lo que tratamos de ofrecer es una imagen dinámica de nuestro orden urbano y del carácter abierto e imprevisible del conflicto, así como de las inercias que han marcado a los marcos institucionales por medio de los cuales se trata de encauzarlo. Si en las páginas que siguen queda demostrado que la crisis de legitimidad de nuestro orden urbanístico es un problema que justifica un nuevo orden constitucional, habremos cumplido nuestro objetivo.⁵

Antonio Azuela

Lidia González Malagón

Camilo Emiliano Saavedra Herrera

⁵ Los autores expresamos nuestro agradecimiento a dos dictaminadores anónimos por sus comentarios y sugerencias a la primera versión de este libro, así como al CIDE por su disposición a publicarlo.

Capítulo I. Poderes urbanísticos y reformas políticas en el Distrito Federal ⁶

Antonio Azuela

A lo largo de este libro, se analiza el régimen urbanístico de la Ciudad de México, así como los diferentes aspectos de la conflictividad que hoy la caracteriza. Para tener una idea más completa del enredo institucional que será preciso enfrentar para la implementación de la nueva Constitución, conviene tener una imagen más general de la forma en que ha evolucionado el régimen político de la ciudad, así como de sus implicaciones para el desarrollo urbano. Ese es el propósito de este capítulo.

La Constitución Política de la Ciudad de México trajo consigo algunas novedades en el régimen urbanístico de lo que hasta ahora llamábamos Distrito Federal. Entre ellas, un Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (dotado de “autonomía técnica y de gestión”) elaborará los instrumentos de planeación del territorio; los nuevos gobiernos locales, llamados alcaldías, participarán en la planeación aunque no tendrán la última palabra en la regulación de los usos del suelo; frente a los proyectos urbanos de alto impacto los ciudadanos podrán exigir la realización de consultas, cuyos resultados serán obligatorios en algunos casos. Todo eso y más podrá ser imaginado como parte de esa aspiración genérica que es el *derecho a la ciudad*. Al mismo tiempo, se mantendrán algunos de los rasgos que han marcado a la gestión urbana durante las últimas décadas, como la notable concentración de funciones en el poder legislativo. Y es que un Congreso de la Ciudad sustituirá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pero, al igual que esta, seguirá teniendo funciones propiamente legislativas además de otras de carácter administrativo como son las modificaciones de alto impacto a los usos del suelo.

Parece obvio pero hay que recordarlo: entre las transformaciones que ha sufrido la Ciudad de México a lo largo del último siglo, la más notable es la formación de una zona metropolitana en torno a la capital de la República. Por ello sería absurdo pensar la Constitución de la ciudad sin pensar al mismo tiempo su complejidad territorial como conglomerado urbano.

⁶ La investigación que da lugar a este capítulo fue realizada por encargo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República en agosto de 2014.

Aclaremos de entrada que la Constitución no tiene porqué resolver todos los temas de la agenda urbana y territorial. Pero sí tiene que hacerse pensando en ella. Hay por lo menos tres grandes cuestiones que no pueden pasarse por alto: primero, el hecho de que la ciudad forma parte de una zona metropolitana con la que mantiene una interacción cotidiana que implica a varios millones de personas y a enormes cantidades de agua, energía y residuos; segundo, que el crecimiento horizontal, como forma predominante del desarrollo urbano del siglo veinte, llegó a su fin y que ello impone a los sectores populares la necesidad de buscar dónde vivir en una periferia cada vez más distante y nos obliga a reconocer que el futuro de la ciudad está en su espacio edificable dentro del área urbana; y tercero, la incierta pero probable formación de comunidades políticas “sub-metropolitanas” que tendrán que conformar la base social de los gobiernos locales ahora llamados alcaldías.

Para cualquiera es evidente que las dimensiones y la complejidad de los procesos sociales que dan vida a la Ciudad de México son enormes. En este capítulo se aborda solamente un aspecto de su historia institucional de las últimas décadas: el modo en que se fueron configurando las atribuciones en materia de desarrollo urbano que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a entidades federativas y municipios, en el extinto Distrito Federal.⁷ Se trata de observar juntos dos temas del derecho público mexicano que hasta ahora han sido examinados por separado. Por un lado, el régimen excepcional del Distrito Federal en tanto que entidad federativa y, por el otro, la distribución de competencias en materia de desarrollo urbano dentro del propio D. F.

El capítulo se divide en tres partes. La primera examina la conformación del régimen del desarrollo urbano en el Distrito Federal a la luz del régimen constitucional de los asentamientos humanos. En la segunda se hace un balance de los retos que enfrenta la gestión urbana en la entidad, en relación con los dilemas relativos a la conformación de los gobiernos electos en las circunscripciones territoriales, hasta hace poco llamadas delegaciones. En la tercera se evocan algunos elementos de la teoría de la jurisdicción, derivada de los estudios de derecho y geografía, para comprender los fundamentos sociales de las funciones urbanísticas de las alcaldías.

⁷ Entre otros temas que por falta de espacio no se abordan aquí está el de la participación ciudadana, véase Álvarez, 2006 y Tejera Gaona, 2009.

El Distrito Federal en el régimen constitucional de los asentamientos humanos

Para comprender las implicaciones constitucionales del modo en que se fue gestando el régimen de la gestión urbana en el Distrito Federal, hay que hacer un breve recuento del régimen de los asentamientos humanos que se conformó con las reformas constitucionales de 1976 y 1983. De ese régimen es importante observar no solamente el conjunto de categorías y dispositivos jurídicos que están concebidos para los estados de la República (cuya conformación territorial es el municipio libre) y que fue preciso “traducir” al caso de la capital de la República, sino también el significado de dichas categorías respecto de la especificidad del fenómeno metropolitano que es lo que caracteriza a la comunidad política de la Ciudad de México.

Las reformas de 1976 afectaron tanto a la parte dogmática como a la parte orgánica de la Constitución. Por lo que hace a la primera, en el párrafo tercero del artículo 27 se incorporó la cuestión de los asentamientos humanos en una agenda que hasta entonces había sido predominantemente rural.⁸ No solo se reconocía la cuestión urbana bajo la denominación de “asentamientos humanos” siguiendo la tendencia que marcó la primera cumbre mundial sobre el tema (Vancouver, 1976), sino que se trataba de llevar al contexto urbano la tesis de la *función social de la propiedad* que había sido un elemento central del constitucionalismo social mexicano. Además, la reforma tenía un efecto importante en la parte orgánica de la Constitución. Ello ocurrió, en primer lugar, al establecer un régimen de facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos, mediante una nueva fracción del artículo 73 que habilitó al Congreso de la Unión:

Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución. (Fracción XXIX-C)

Lo más importante de ese precepto era que dejaba sin fundamento la tesis según la cual solamente los poderes federales podían imponer limitaciones a la propiedad. Como se recordará, en el periodo post revolucionario predominó la idea de que cuando el artículo 27 habla de “Nación” debía entenderse que solamente se refiere a los órganos de alcance nacional.

⁸ Véase el capítulo quinto para un análisis de dicho párrafo.

No obstante, desde dicha reforma queda claro que la regulación de la urbanización es responsabilidad de los tres órdenes de gobierno, en un régimen de facultades “concurrentes” (Díaz y Díaz, 2014).

La ley reglamentaria de dicha fracción (o sea la Ley General de Asentamientos Humanos, en sus diferentes versiones) no se ocupó del tema por lo que se refiere al Distrito Federal. La pregunta sobre cuál sería el régimen de competencias en la capital se fue resolviendo conforme la reforma política del Distrito Federal se iba desplegando en la formación de un sistema de gobierno que no consideró entre sus prioridades el tema del proceso de urbanización.

La segunda modificación a la parte orgánica de la Constitución fue la relativa al “régimen interior de los estados” en el artículo 115. En la reforma de 1976 no se definieron con claridad las atribuciones municipales (que es lo que después haría célebre al “115”), pero sí se establecieron dos nuevos preceptos que hasta ahora son relevantes para la regulación del desarrollo urbano de la Ciudad de México. Por una parte, se estableció que los estados podían expedir leyes en la materia y, por la otra, se reconoció el fenómeno de la conurbación. Aunque en el texto constitucional nunca se utilizó la palabra “conurbación”, sí se estableció una restricción importante al régimen municipal. Hoy en día la fracción V dispone que:

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, *planearán y regularán de manera conjunta y coordinada* el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia. (cursivas nuestras)

Lo anterior impide a los gobiernos municipales de las áreas metropolitanas planear y regular su desarrollo urbano con la misma libertad que gozan los municipios no metropolitanos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dejado claro que el precepto obliga a los gobiernos municipales a coordinarse con los municipios vecinos y con los gobiernos de las entidades federativas correspondientes para el ejercicio de las funciones de planeación y regulación urbanística.⁹ Esto tiene una clara implicación para el futuro régimen constitucional de la Ciudad de México: cualquiera que sea la naturaleza jurídica de los gobiernos de las demarcaciones que la conformen, ellos no podrán gozar de las mismas atribuciones de los

⁹ Ver controversia constitucional 157/2008, formulada por el Municipio de Zapopan, Jalisco.

municipios que no forman parte de áreas metropolitanas.¹⁰ De hecho, la reforma de enero del 2016 al artículo 122, que es el fundamento de la Constitución de la Ciudad, continúa esa tendencia y prevé la expedición de una ley federal en materia de coordinación de esta zona metropolitana.

Para concluir con este breve recuento, conviene recordar que como parte de un movimiento mundial hacia la descentralización, en 1983 el artículo 115 experimentó una profunda reforma, cuyo sentido general fue el de establecer un régimen de competencias municipales que hasta entonces había sido prerrogativa de los estados de la República. Mientras la Constitución General de la República dejaba en manos de las legislaturas de los estados la distribución de competencias entre estados y municipios, no existía garantía alguna de que estos últimos tuviesen atribuciones suficientes para emprender políticas de desarrollo por sí mismos. Hay tres aspectos de esa reforma que vale la pena destacar. El primero es que se trató de un proceso de descentralización donde el centro (o sea el gobierno federal) no perdía nada; las atribuciones que se otorgaron a los municipios eran de los gobiernos de los estados; una descentralización *sui generis*, (a costa de los bueyes de mi compadre) por decir lo menos.

El segundo aspecto es que la reglamentación de las nuevas atribuciones tomó mucho más tiempo del que originalmente se había propuesto. Precisamente porque reducía el poder de los gobernadores, ellos se resistieron en muchos casos y por mucho tiempo a emprender los procesos legislativos que habilitasen a los municipios a ejercer las atribuciones que la Constitución les confería. Más de una década después de la reforma, la legislación de aproximadamente dos tercios de los estados aún no reglamentaba esas atribuciones (Azuela, 1998); tuvieron que pasar más de tres décadas para que la mayoría de los estados tuviesen su legislación congruente con la Constitución. A pesar de que esta cuestión no es parte del objeto del presente trabajo, deja una enseñanza importante para el diseño institucional del gobierno local de la Ciudad de México: reinventar al gobierno local requiere tiempo.

El tercer aspecto de la reforma es que las nuevas atribuciones municipales se refieren fundamentalmente a los procesos de urbanización. Ciertamente, la más importante de ellas es la de regular los usos del suelo y ha sido la clave del papel de los municipios en los procesos de

¹⁰ El asunto parece estar resuelto por el nuevo artículo 122 de la Constitución. Sin embargo la cuestión está latente, porque siempre existe la posibilidad de nuevas reformas constitucionales, que no podrán ignorar la condición metropolitana de la Ciudad de México.

urbanización en las últimas décadas.¹¹ Pero incluso del cobro del impuesto predial puede decirse que, si tiene alguna relevancia, ello se debe a que la urbanización constituye una base fiscal que no se podría esperar del mundo rural.

Por lo anterior, no es exagerado decir que el fortalecimiento del municipio ha significado, antes que nada, un reacomodo de las autoridades locales frente a los procesos de urbanización. La tesis que parece estar implícita en el nuevo régimen municipal es que dichos procesos corresponden no al nivel de las entidades federativas sino al siguiente. La palabra “local” adquiere así un nuevo significado y nos conduce a dos preguntas: la primera es ¿cómo traducir el régimen constitucional de los asentamientos humanos que, como se ha visto, gira en torno a la figura del municipio libre, al caso de las nuevas alcaldías de la Ciudad de México? La segunda es, en el caso de la Ciudad de México ¿en qué escala se puede hablar de un gobierno local?

Ninguna de esas preguntas se puede responder con una doctrina municipalista o con otra federalista, que no se hagan cargo de la especificidad territorial de un área metropolitana, es decir, de lo que significa el gobierno y la representación política en un territorio que experimenta un proceso de urbanización tan vasto y complejo como es este. Y es que el modelo territorial que, al menos implícitamente, está presente en el régimen municipal que heredamos de un pasado en el que la sociedad era predominantemente rural, es un modelo en el que cada centro de población relevante estaba en el centro de un territorio municipal (por eso se llamaba, cómodamente, “cabecera”) y tenía con los otros centros urbanos (casi siempre situados en el territorio de *otro* municipio) una distancia suficiente que le permitía gobernarse de manera autónoma. Si en algún lugar el proceso de urbanización hizo ese modelo inviable, ese fue el Valle de México. Dentro de él hay una serie de componentes que hacen del diseño constitucional un gran reto. Entre tales componentes habría que mencionar al menos los siguientes: la dicotomía entre el suelo urbano y el suelo de conservación, que es una de las fuentes de conflicto social en el Distrito Federal;¹² la relación entre la vida urbana del D.F. y la

¹¹ En la evaluación que hoy en día se hace del régimen de los asentamientos humanos suele decirse que la autonomía municipal en materia de usos del suelo no sólo es excesiva sino que ha propiciado el modelo de urbanización periférica que hemos padecido en los últimos años. Ese diagnóstico imperó en la ley general de la materia aprobada por el Congreso en octubre de 2016.

¹² A pesar de que el avance del proceso de urbanización sobre el suelo de conservación se ha reducido de manera notable en las últimas dos décadas, el manejo de las tensiones sociales que su control implica va más allá del territorio del Distrito Federal, ya que las familias que no tienen acceso a la vivienda en los espacios disponibles del mismo (por razones de conservación ecológica o por el precio del suelo) se convierten en los habitantes de las

de los municipios conurbados del Estado de México, que implica la presencia cotidiana de millones de personas que viven en este último pero que trabajan a la Ciudad de México o utilizan alguno de sus servicios; el uso de agua de fuentes distantes así como los problemas de su desalojo y tratamiento;¹³ la existencia de diferentes escalas geográficas de la acción política que difícilmente encuentran una expresión clara en el sistema de representación que se formó en los últimos años, compuesto por una Jefatura de Gobierno, una Asamblea Legislativa y Jefaturas Delegaciones.

Vale la pena destacar este último punto, ya que está en el centro del diseño constitucional de la ciudad. Cuando se dice que en 1996 se restauró el derecho de elegir mediante voto universal y directo al gobierno de la ciudad, tiene que surgir el comentario obvio en el sentido de que esta no es ya la misma ciudad que en 1928 vio desaparecer sus gobiernos municipales; en otras palabras, más allá de las abstracciones de la teoría política, el contenido material de la representación política y del ejercicio de gobernar está en los procesos de apropiación y producción del espacio urbano. Ciertamente, desde 1996 se había fortalecido la representación política del conjunto del Distrito Federal, tanto en la Asamblea Legislativa como en la Jefatura de Gobierno, pero también es cierto que surgieron otros espacios de intervención social en la vida pública e incluso en el gobierno de la misma. Acaso el más importante de ellos sea el de los vecinos al nivel de la colonia, justo en el extremo opuesto de la escala. Y ya que resulta difícil pensar en la colonia o el barrio como “órdenes” o “niveles” de gobierno, es necesario reflexionar sobre cuál es la escala siguiente, o sea la que pueda corresponder a la de un *gobierno local*. A menos que se piense que sólo en la escala del Distrito Federal adquiere sentido la representación política, será preciso abordar esa pregunta. Aquí sostenemos que ello implica una reflexión sobre la geografía que está en juego, con todo y su complejidad material y simbólica.

Del monolítico DDF al plural GDF

A continuación, se hace un breve recuento del modo en que el sistema de gobierno de la Ciudad de México en las últimas dos décadas se ha desplegado en los temas de la agenda urbana. El

periferias lejanas en un proceso que no los hace migrantes sino *commuters*, así como víctimas de una segregación socio espacial cuyas dimensiones no tienen precedentes en la historia humana.

¹³ Como se sabe, más del sesenta por ciento del agua que se consume en la Ciudad de México proviene de fuentes ubicadas en el Estado de México. Si los primeros esquemas de gestión estuvieron dominados por el gobierno federal, el pluralismo político de los tiempos recientes ha hecho de la gestión hídrica un reto institucional enorme (Perló y González, 2005).

régimen de gobierno de la ciudad que surgió a mediados de los noventa está caracterizado por tres componentes: una asamblea que se convierte en poder legislativo y que experimentó una concentración notable de atribuciones urbanísticas; una jefatura de gobierno que a pesar de su carácter electo mantuvo una estructura institucional marcada por casi un siglo de régimen administrativo de viejo estilo y unos gobiernos delegacionales que, a pesar de su condición de órganos electos, carecían de atribuciones significativas sobre las transformaciones de sus territorios.

La Asamblea Legislativa del D.F. como órgano urbanístico

No cabe duda que la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal fue, junto con la elección del Jefe de Gobierno, una de las claves del proceso de democratización de la capital de la república. Su profusa actividad como órgano auténticamente legislativo (con atribuciones mucho más amplias que la de su antecesora, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal) la convirtió en un espacio de deliberación y de producción normativa sin precedentes en la historia política de la Ciudad de México. Basta con observar la lista de ordenamientos legales aprobados desde su creación para constatar que, en ese lapso, la ciudad se puso a la par de las demás entidades federativas en lo relativo a su marco legislativo. Si bien existen algunos temas reservados al legislador federal, que impedían equiparar a la ALDF con las legislaturas de los estados (Marván, 2001, p. 60), lo cierto es que su potestad legislativa ha sido muy amplia y la ha ejercido de manera abundante. Y tendrá un papel importante en el nuevo régimen ya que, antes de ser sustituida por el nuevo Congreso de la Ciudad de México, deberá expedir la legislación reglamentaria de la Constitución en lo que resta de su mandato.

Ahora bien, en lo que se refiere al régimen urbanístico, sin embargo, se ha producido una situación que resulta distintiva (por no decir anómala). Nos referimos a la concentración de atribuciones en la ALDF que, en el resto del país, están distribuidas entre los poderes estatales y los municipales. Esta concentración ha llegado a tal grado, que la distinción entre las figuras jurídicas que integran el régimen de gestión urbana se ha perdido casi por completo.

Para comprender lo anterior, conviene recordar que todo régimen de planeación está conformado por un conjunto de figuras jurídicas que corresponden a las diferentes categorías político-jurídicas de los órganos que intervienen en su elaboración, puesta en vigor y ejecución. Así, a partir del sistema de atribuciones concurrentes establecido en los artículos 73 (fracción

XXIX-C) y 115 de la Constitución, los estados cuentan con una legislación en la que se establece un sistema de planes y procedimientos para regular los procesos urbanos. En otras palabras, una ley no se puede confundir con su fundamento constitucional ni con los instrumentos regulatorios que ella misma prevé. La distinción entre los elementos que constituyen el ensamblaje normativo de las ciudades tiene la misma razón de ser que la del resto del derecho público.

En particular, la aprobación de los planes y los procedimientos que establecen dichas leyes es responsabilidad de órganos distintos a los poderes legislativos. Ello obedece, al menos en el caso de México, a que el artículo 115 reserva ciertas atribuciones en materia urbanística (las más importantes de la materia, por cierto) a los gobiernos municipales, dejando a los ejecutivos de los estados algunas funciones de planeación general, así como una participación importante en la planeación y regulación de las áreas metropolitanas que rebasan límites municipales o estatales.

Sin entrar en detalles sobre el régimen urbanístico de los estados, es importante hacer notar que la distinción entre la ley y los demás instrumentos jurídicos de dicho régimen no solo es algo relevante para la doctrina sino que tiene una función muy concreta: la primera tiene por objeto establecer las condiciones bajo las cuales los segundos pueden considerarse legítimos –lo que significa, entre muchas otras cosas, que los planes no pueden modificar la ley. Igualmente, la ley establece procedimientos de participación ciudadana para garantizar que los planes de desarrollo urbano cuenten con un mínimo consenso social y que las comunidades directamente afectadas por las transformaciones del entorno puedan expresar sus puntos de vista.

Lo que se ha producido en la Ciudad de México es que en un solo órgano (la ALDF) se han concentrado prácticamente todas las atribuciones relevantes en materia de desarrollo urbano, tanto las propiamente legislativas como las de planeación e incluso algunas que corresponden a la gestión cotidiana de la ciudad. Esa concentración ha conducido a una verdadera *confusión* de los instrumentos regulatorios de la gestión urbana. La muestra más evidente de que se trata de una confusión, en un sentido literal, es la práctica de considerar las normas de ordenación urbanística como “parte de” la ley, los reglamentos y los programas de desarrollo urbano.

En cualquier sistema jurídico resulta insólito el que se diga que una norma forme parte de otra sin que esta última sea objeto de una modificación para, por así decirlo, alojarla. Por

obvio que parezca, la situación nos obliga a recordar que cuando un órgano expide una norma que formará parte de un ordenamiento previamente existente, debe hacer explícito el lugar que ocupará en tal ordenamiento. La técnica legislativa acostumbrada consiste en adicionar textos (párrafos, fracciones o artículos adicionales) al ordenamiento en el que se inserta una nueva norma. Resulta penoso recordarlo pero todos los textos están numerados, se sabe dónde comienzan y dónde terminan y se sabe cuándo y dónde se insertan nuevos contenidos. De otra manera los ordenamientos jurídicos terminarían siendo ilegibles. Sin embargo, en el caso del Distrito Federal la Ley de Desarrollo Urbano hizo posible que se expidiesen normas con la simple indicación de que forman parte de la Ley de Desarrollo Urbano o de alguno de los programas vigentes,¹⁴ sin realmente modificar el contenido de esos ordenamientos. Como se muestra en el capítulo segundo, el resultado ha sido, precisamente, que el sistema en su conjunto termina siendo ilegible.

Por absurda que parezca, esta situación tiene su explicación en la dinámica misma de los procesos de transformación del régimen de gobierno de la ciudad, en relación con las formas de participación ciudadana en la gestión de los usos del suelo. Como se sabe, durante el largo periodo en que la ciudad estuvo gobernada por un *Jefe del Departamento del Distrito Federal* que dependía directamente del presidente de la república, ese departamento concentraba todas las atribuciones de planeación y regulación que en las entidades federativas están distribuidas entre poderes estatales y gobiernos municipales.¹⁵ Así, para fines de los años noventa la fuerza de la movilización vecinal, que era notable al menos desde los sismos de 1985, encontró un espacio en la Asamblea de Representantes. Se impuso entonces como una norma aceptable para todos los actores políticos el que tanto la aprobación de los programas de desarrollo urbano como sus modificaciones pasaran por la Asamblea para garantizar que dejaran de ser competencia exclusiva de una administración pública que por muy calificada que estuviera en el plano técnico, no podía aparecer como un órgano de representación ciudadana. No cabe duda que, para muchas organizaciones sociales en la ciudad, el hecho de que las decisiones de uso del suelo más importantes pasen por la Asamblea es un triunfo de la “sociedad civil” – acaso esa

¹⁴ De unos años para acá, se ha generalizado esa práctica de la Asamblea cuando aprueba las normas. Véase por ejemplo la Gaceta del Distrito Federal del 8 de abril de 2005.

¹⁵ La historia política de la Ciudad de México en el siglo veinte ha ilustrado el modo en que el Jefe del DDF logró en ciertos momentos una cierta autonomía (e incluso cierta rivalidad) respecto del presidente de la república (Davis, 1994; Marván, 2012). Sin embargo, eso no significaba una forma de gobierno menos vertical.

sea una de las razones por las que este aspecto del régimen urbanístico no se modificó con la Constitución de la Ciudad.

En otras palabras, es muy cierto que hubo razones válidas para depositar en la ALDF atribuciones que requerían espacios de legitimidad democrática. No obstante, el resultado ha sido doble; por un lado, la Asamblea ha ejercido actividades de planeación que son muy distintas a la labor legislativa y que requieren un tipo de capacidad técnica¹⁶ que no siempre tienen los representantes electos; y por el otro, se ha producido una concentración de atribuciones que no corresponde con un sistema equilibrado de competencias urbanísticas propias de una entidad federativa. Esto es particularmente notable tratándose de las modificaciones a los usos del suelo previstos en los programas delegacionales y en los parciales. La figura 1 da una idea de la actividad de la ALDF en torno a los usos del suelo.

Cuadro I.1. Actividades de la ALDF en materia urbanística (2012-2016)

Aprobación de nuevas leyes en materia urbanística	8
Aprobación de Sistema de Transferencia de Potencialidades	25
Creación de nuevos Programas Parciales de Desarrollo Urbano	5
Modificación de Programas de Desarrollo Urbano	124
Reformas a leyes en materia urbanística	74

Fuente: Elaborado por Andrea Villasís y Lidia González con información de la GODF. Para consultar la base de datos completa ingresar a obsinterblog.wordpress.com/bases-datos

Hay que recordar que los programas delegacionales, sobre todo desde 1987, han sido la instancia en la que se han expresado las preocupaciones de las organizaciones vecinales sobre los usos del suelo que se consideran perjudiciales a la calidad de vida en las colonias residenciales. El éxito que en muchas ocasiones ha tenido la movilización vecinal en la elaboración de esos programas se ha traducido en el establecimiento de estándares urbanísticos de bajas densidades y severas restricciones en los usos del suelo (con extensas zonas de usos exclusivamente habitacionales), lo que dificulta la realización de proyectos urbanos de diversa naturaleza. Tal como se explica en los capítulos segundo y tercero, la participación en los procesos de planeación en la Ciudad de México ha generado entre los vecinos organizados la creencia (o al menos la expectativa) de que la regulación de los usos del suelo de los programas delegacionales es equivalente a una ley. Pero no sólo eso, como se ha dicho, la diferencia entre

¹⁶ La Asamblea es, por definición, un órgano de representación política, por lo que es difícil que prevalezcan los criterios técnicos que la planeación exige.

la ley y los programas de desarrollo urbano en la práctica ha quedado diluida porque ambos son aprobados por la Asamblea.

Esta creencia se refuerza por los avances que se han registrado en los mecanismos de acceso a la justicia en materia administrativa. Desde 1984, a partir de una reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos, se ha ido abriendo la posibilidad de que los vecinos¹⁷ exijan el cumplimiento de los planes. Si bien es cierto que incluso la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la existencia de un “derecho a preservar la calidad de vida” en los espacios habitacionales a partir de dichas reformas legislativas (Tesis 199493 del pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V, Enero de 1997), lo cierto es que al mismo tiempo la legislación en materia de desarrollo urbano del Distrito Federal, ha creado una serie de “instrumentos” que permiten a las autoridades modificar los usos del suelo originalmente definidos en los planes, con lo cual muchas de las obras que se realizan en contra de dichos usos del suelo están apegadas a derecho y los tribunales federales no han tenido problema en reconocer esas excepciones como legítimas, ni en generar otras a través del amparo, por ejemplo.

Como es evidente, entre más rígidos son los programas (por no mencionar los 47 programas parciales)¹⁸ mayor será la necesidad de recurrir a procedimientos de excepción para llevar a cabo proyectos urbanos. Y no es que se proclame aquí la necesidad de llevar adelante todos los proyectos que se presentan. Obviamente, no hay proyecto urbano que pueda considerarse indiscutible. Pero en un extremo están los que no traen beneficios más que a sus promotores y en el otro están los que responden a necesidades reales de la ciudad –como es el caso de los sistemas de transporte colectivo y los proyectos de vivienda social para retener a al menos una parte de la población de escasos recursos que tiene que migrar a las periferias distantes para tener acceso a una vivienda. Entre esos dos extremos hay una enorme cantidad de

¹⁷ Es interesante observar que la movilización vecinal en contra de obras que afectan la calidad de vida no es nueva. Por ejemplo, se ha estudiado el papel que jugó la preocupación de los habitantes de la Colonia Roma ante la proximidad de la construcción de la Glorieta Insurgentes como parte del proceso de construcción del metro a fines de los años sesenta (Davis, 1998; Alcántar, 2014). La diferencia en los tiempos que corren es que existe un marco legal que hace posible el éxito de al menos algunas de esas movilizaciones vecinales (Azuela, 2016).

¹⁸ El caso de los programas parciales es emblemático de un “urbanismo a la medida”, en el que la voz de los habitantes de las colonias no es compensada por otras voces representativas de otras escalas geográficas con intereses no necesariamente coincidentes con las de los residentes. Como debería ser obvio, no todo lo que es bueno para los residentes de una colonia es igualmente bueno para el conjunto de la ciudad. Sin embargo, los programas parciales que se encuentran vigentes son, en la práctica de la gestión urbana de la Ciudad de México, los instrumentos normativos más rígidos de nuestro sistema regulatorio.

proyectos e iniciativas que no se pueden prever en los planes de desarrollo urbano y que deben ser motivo de una deliberación pública y de un análisis especializado que el formato actual de los programas delegacionales y parciales no hace posible – justamente porque son pensados por muchos como si fueran leyes. En cualquier caso, si ha habido una consolidación normativa de la planeación de los usos del suelo, ella ha ocurrido preponderantemente en las zonas más afluentes de la ciudad. Como se explica en el capítulo segundo, la inmensa mayoría de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano son los que rigen en dichas zonas.

Así, uno de los problemas que la Asamblea Constituyente tenía que reconocer como punto de partida del sistema de distribución de competencias, es el hecho que la ALDF ha asumido la función de autorizar proyectos y modificaciones a los usos del suelo que distan mucho de los actos de naturaleza auténticamente legislativa. Sobre ella han recaído las atribuciones de 1) aprobar la legislación en materia de desarrollo urbano que prevé los instrumentos de planeación; 2) expedir dichos instrumentos; y 3) aprobar incluso modificaciones menores a los mismos. Así, ha asumido, además de funciones estrictamente legislativas, las que en el resto del país corresponden a la esfera municipal. Sin embargo, la reducción de esas atribuciones (para que el poder legislativo sea eso y solamente eso) hubiese implicado la ampliación de las del titular del poder ejecutivo, las de las alcaldías o las de algún nuevo órgano. Nada de eso ocurrió, y en esto, el nuevo régimen es muy parecido al antiguo. Lo que aquí podemos hacer es simplemente señalar el hecho como un problema de nuestro régimen constitucional que requiere atención política y profesional.

La jefatura de gobierno. Junto con la ALDF, la creación de la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1996 fue la innovación más importante en el proceso de democratización de la Ciudad de México desde la supresión de los ayuntamientos en 1928. Al margen de toda postura partidaria, no puede negarse que desde 1997, el que los gobiernos de la ciudad hayan surgido de procesos electorales ha cambiado radicalmente el panorama político-institucional de la ciudad. Han sido muchas las iniciativas de transformación y los programas que han surgido del GDF. Sin embargo, también es cierto que la inercia de las estructuras administrativas del pasado sigue siendo un factor que explica la dificultad para modernizar el aparato de gobierno.

En materia de administración urbana, el GDF se ha enfrentado a un dilema para el que no estaba preparado. Por un lado, siguiendo la tradición que inició a fines de los años setenta en

México, sus equipos de planeación han sido el origen de las iniciativas para crear o actualizar los documentos de urbanismo de la ciudad. Pero por otro lado, los procesos de apropiación social de esos documentos (que, como acabamos de explicar, los han colocado al mismo nivel que las propias leyes) les impiden una gestión en la que puedan considerar nuevas iniciativas, tanto las que surgen del propio gobierno como las que provienen de promotores diversos.

Efectivamente, los equipos de planeación no han cesado de generar nuevas iniciativas de planeación. A un ritmo que seguramente está entre los más intensos del mundo, la Ciudad de México cambia sus planes urbanos con una frecuencia que no parece tener justificación, en parte propiciada por la propia ley, que hace obligatoria la revisión periódica de los programas. En el caso del Programa General de Desarrollo Urbano, que debería ser un instrumento con un horizonte de largo plazo, la administración está obligada a generar una nueva versión en un promedio menor a cada cinco años, cosa que desde luego no ocurre.

Sin embargo, los equipos de planeación apenas logran que se aprueben nuevas versiones de los planes, sin que ello garantice que impriman un sello claro a sus contenidos y, sobre todo, a las políticas que a través de ellos tratan de impulsar. En cambio, los programas se convierten en camisas de fuerza sobre las cuales la administración tiene muchas dificultades a la hora de llevar a cabo proyectos concretos.

El resultado de esta situación es que la administración termina echando mano de procedimientos excepcionales previstos desde 2010 en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (como los polígonos de actuación y los sistemas de transferencia de potencialidades de desarrollo) para impulsar o aprobar iniciativas concretas. Así, la imagen pública que termina teniendo el régimen urbanístico en la Ciudad de México es la de un conjunto de planes en los que la ciudadanía se ha empeñado en participar, que, sin embargo, son sistemáticamente modificados mediante procedimientos que carecen de toda legitimidad porque se dan al amparo de esos procedimientos extraordinarios. No es solo que a veces tales “instrumentos” se usan de manera fraudulenta, de manera que no queda duda de que se trata de auténticas infracciones a los planes, también lo es que la propia ley permite que a través de ellos se autoricen proyectos que, en principio, no están previstos en los programas.

En este contexto, se ha producido una constante tensión entre las iniciativas que son apoyadas por la Seduvi y la intervención de la Asamblea como espacio en el que encuentran eco

las movilizaciones de las organizaciones vecinales por preservar los usos originalmente aprobados en los programas.

No hace falta entrar en un recuento detallado del complejo mundo de las interacciones entre el GDF y la ALDF, que por cierto se asemeja cada vez más al de otras ciudades latinoamericanas.¹⁹ Baste con decir que los equipos de planeación de la ciudad han perdido todo liderazgo en relación con la planeación, que no es otra cosa que un conjunto de ejercicios que tienen por objeto figurar los procesos de conservación y transformación de una ciudad tan compleja y cambiante como esta. Aunque esto parece un tema para tecnócratas, la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva en la Constitución es una respuesta política a una crisis de legitimidad de los procesos de planeación en la ciudad.

Las jefaturas delegacionales. Para cerrar este breve esbozo de los componentes del sistema de gobierno en la Ciudad de México en los últimos años y sus incidencias en la gestión urbana, es importante considerar a las jefaturas delegacionales (en adelante JD) como un tipo de figura gubernamental que sin duda fue la parte más inacabada de un arreglo institucional de 1996. Y es que eso que tenía el carácter de una fórmula provisional terminó rigiendo por más de dos décadas.

Efectivamente, la figura de la JD no puede concebirse más que como un arreglo provisional, ya que desde su nombre mismo parecía contradictoria. Si por un lado se llega a ocupar esa posición por medio de una elección directa de todos los ciudadanos ¿cómo es que en su denominación subsiste la connotación de un órgano sujeto a un sistema jerárquico? ¿Cómo se puede ejercer una función a partir de un proceso electoral y al mismo tiempo ser titular de un órgano denominado *delegacional*? La autoridad de un órgano electo no puede ser, en modo alguno, “delegada”.

Más allá de las implicaciones que lo anterior pudo haber tenido en una reflexión constitucional, que por desgracia nunca llegó, es importante reconocer algunos de los saldos del arreglo institucional que implican las JD en la práctica de la gestión urbana y su legitimidad. Desde su creación, las JD tenían una condición meramente residual. Ello es particularmente

¹⁹ Es interesante mencionar que la complejidad de las relaciones entre GDF y ALDF es muy similar a la que se ha dado en los últimos años en Bogotá. En 2014, el Programa de Ordenamiento Territorial promovido por la alcaldía de la capital fue suspendido por una resolución del Consejo de Estado colombiano, como resultado de un litigio planteado por el Concejo Municipal de esa ciudad en el contexto de un conflicto en torno precisamente a la regulación urbanística y, en particular, a la obligación de construir vivienda de interés social como parte de las cargas urbanísticas impuestas a los promotores inmobiliarios. O sea un conflicto muy similar al que se ha vivido en nuestra ciudad en torno a la célebre Norma 26, que se analiza en el capítulo segundo.

visible cuando se observa el régimen de la gestión urbana, ya que carecen de atribuciones sustantivas tanto en los procesos de formulación de los programas de desarrollo urbano como en la autorización de obras de alto impacto. Si se miran solamente sus atribuciones, parecería que solo intervienen en funciones de vigilancia. De hecho, esa pobreza de atribuciones ha sido la otra cara de la moneda de la concentración de funciones en la ALDF.

Sin embargo, en los hechos las JD son mucho más importantes de lo que parecen si solo se observan sus atribuciones legales. Baste con señalar lo que ha pasado con los procesos de actualización de los programas delegacionales de desarrollo urbano (PPDUs). Desde su aparición en 1982 (entonces denominados planes parciales) esos instrumentos de planeación se actualizaban por iniciativa de la “administración central” del DDF. Así ocurrió hasta 1997. Sin embargo, desde que los jefes delegacionales fueron electos el escenario político cambió de modo tal, que la temporalidad de la renovación de los programas delegacionales ya no respondía a los ritmos de la administración central, como se explica en el capítulo segundo. Ello se debe a que, en los hechos, quienes han sido titulares de las JD han influido tanto en los tiempos de los programas como en el contenido de los mismos. Y no podría ser de otra manera, ya que resulta dudoso que quien ha sido electo(a) para hacerse cargo de una circunscripción territorial deje de intervenir en decisiones tan importantes como las que afectan los usos del suelo permitidos dentro de la misma. Sin duda, el peso político que pueden tener las JD delegacionales hizo que su intervención en los procesos urbanos hubiese sido mucho más importante de lo que el sistema de atribuciones parecía indicar. Sin embargo, se veían obligados a ejercer esa capacidad política de manera informal, es decir, fuera de los marcos institucionales de la planeación. A veces resultaba grotesco comprobar que, quien formalmente conducía los procesos de revisión de los programas delegacionales de desarrollo urbano, era el consultor privado que la Seduvi u otras instancias habían contratado para elaborar las propuestas, cuando el peso político del delegado era un hecho visible en el resultado.²⁰

Los fragmentos del Distrito Federal como jurisdicciones urbanísticas

Así, uno de los grandes problemas del diseño institucional de la Ciudad de México es el relativo a los gobiernos de las circunscripciones territoriales que lo conforman. Mientras que las tres

20 Esta situación ha creado situaciones tan oscuras como el incremento de densidades que dio lugar al “nuevo Polanco” (desastre urbano también conocido como “Las Granadas”), a partir de la nueva versión del PDDU de Miguel Hidalgo en 2003. Son muy pocos quienes saben cuál fue la mano que movió el mouse de esa recalificación.

ramas de los poderes generales de la entidad (ejecutivo, judicial y legislativo) tenderán a ser equiparables a los de los estados, la escala geográfica siguiente no será equivalente a la de los municipios. Más allá de las razones que justifican esa decisión, es claro que el haber recurrido al concepto de “alcaldía” muestra la intención de crear un tipo de gobierno local distinto al municipal.²¹ El hecho de que las alcaldías cuenten no solo con un titular electo, sino con un Consejo de Alcaldía conformado con el principio de representación proporcional es sin duda uno de los avances más importantes de la reforma. En particular, el diseño de las alcaldías tiene que combinar una conceptualización constitucional de carácter general con una serie de consideraciones derivadas de la condición territorial propia del Distrito Federal que no pueden pasarse por alto. Como dice Ignacio Marván:

Más que atender a dogmas o principios constitucionales supuestamente imputables al federalismo, en la organización política de la ciudad de México se tiene la necesidad de resolver problemas específicos de carácter político, financiero, administrativo o urbano. (Marván, 2001, 51)

En otras palabras, el riesgo que se corría en el diseño de las alcaldías es que prevaleciera una discusión doctrinaria sobre lo que significa “lo local” en el contexto de la capital de la república, por encima de una reflexión seria en torno a los problemas concretos que aquellas enfrentarán y, sobre todo, en la relación entre sus atribuciones y las de los órganos de gobierno de la entidad en su conjunto. De lo que se trata, entonces, en un ejercicio constitucional como este, es de definir el modo en que las condiciones territoriales propias de la Ciudad de México deben inspirar el diseño institucional de su gobierno.

El asunto exige una combinación de saberes urbanísticos y constitucionales. Por desgracia, el ambiente en el que se discutió la Constitución estuvo dominado por el desprestigio de las antecesoras de las alcaldías, o sea las jefaturas delegacionales, que nunca gozaron de la legitimidad que se supone otorga el hecho de ser órganos electos. Las deficiencias de la administración, a lo que seguramente hay que añadir la estrechez de sus atribuciones y prácticas de corrupción semejantes a las de otros órdenes de gobierno, propició que las JD hayan sido vistas por muchos (desde grupos ciudadanos hasta empresarios) con más recelo que al resto del sistema institucional. No deja de ser revelador que, en el ambiente de la Asamblea

²¹ La resistencia a crear municipios dentro del Distrito Federal parte de la falsa creencia de que ellos tendrían que gozar de plena autonomía (la simple lectura del artículo 115 constitucional en materia de áreas metropolitanas bastaría para desestimar esa creencia). Sin embargo, no puede negarse la importancia del acuerdo político que ha abierto la posibilidad de contar con gobiernos locales de representación proporcional.

Constituyente, los diputados que habían sido jefes delegacionales, que propugnaron por otorgar atribuciones importantes a las alcaldías, hayan sido bautizados como “el cártel (sic) de los ex-delegados”. Con esa descalificación era difícil esperar un debate constitucional de altura sobre el régimen deseable para las alcaldías.

Al analizar la forma en que están organizadas otras metrópolis del mundo, lo que se encuentra es una enorme diversidad,²² ya que las experiencias van desde una centralización casi total (como la de las ciudades brasileñas) hasta una marcada descentralización como la de Londres, con 33 gobiernos locales (“Boroughs”) que ejercen un grado de autonomía tan amplio que ha habido épocas en las que la ciudad se ha gobernado sin una autoridad global.²³ Es difícil encontrar un argumento a favor de la centralización del gobierno en un solo municipio cuando se trata de concentraciones de la talla de la Ciudad de México. Como ha demostrado Omar Urán, el régimen de una ciudad como Río de Janeiro, con más de ocho millones de habitantes gobernados por un solo gobierno municipal, con subdivisiones puramente administrativas, resulta profundamente antidemocrático.²⁴ No es exagerado decir que en una situación así no existe una auténtica democracia local. En el Cuadro V.2, recogiendo el análisis de Urán, se observan algunos de los contrastes entre Londres y Río de Janeiro. Acaso el más llamativo es el hecho de que las 33 regiones administrativas de la metrópolis carioca son gobernadas por funcionarios designados y no electos, como lo estaba la Ciudad de México en la era de las delegaciones.²⁵

²² En contraste, el constitucionalista Diego Valadés ha sostenido recientemente que la Ciudad de México sufre una especie de balcanización y, sin citar fuente alguna, que “Las grandes capitales del planeta son municipios. Ninguna ciudad se gobierna bien balcanizándola” (Valadés, 2014).

²³ Como se sabe, Margaret Thatcher eliminó el Greater London Coucil y la ciudad no volvió a tener un gobierno general sino hasta la vuelta del partido laborista al gobierno nacional.

²⁴ Por nuestra parte, en una visita reciente a Sao Paulo interrogamos a diversos participantes en un congreso de derecho urbanístico sobre el tema. La respuesta unánime era en el sentido de que un solo gobierno municipal para toda la ciudad (de más de nueve millones de habitantes) no era suficiente para hablar de una democracia local. Alguno bromeó sobre el hecho de que hasta la iglesia católica está más descentralizada que el gobierno municipal, con cinco diócesis distintas a lo largo de la ciudad.

²⁵ Quienes abogan por una fuerte descentralización, sobre todo en el tema fiscal, pueden recurrir a una corriente de pensamiento que, a partir del llamado “Teorema de Tiebout” (Tiebout, 1956), promueve un esquema llamado “policéntrico”, en el lenguaje del neo-institucionalismo. Véase también Ostrom, 2010.

Cuadro II.2 Características de las divisiones políticas de Londres y Río de Janeiro

Características	Londres	Rio de Janeiro
Área (Km2)	1.541,6	1.221,3
Población	7.825.177	6.305.279
Densidad (habitantes/Km2)	5.076,1	5.162,6
Barrios (wards)	649	159
Divisiones políticas Submunicipales	33 (32 <i>Boroughs</i> + <i>The City</i>)	33 Regiones administrativas
Habitantes por división política (promedio)	237.127	191.523
Barrios x divisiones políticas (Promedio)	19,7	4,8
Zonas o Distritos Electorales	33	97
Concejales por Municipio	25	50
Total de representantes locales por división política	1986	0

Fuente: Urán, 2014

La diversidad que ilustra el cuadro anterior debe servir de inspiración para pensar el significado de los conglomerados que conforman un área metropolitana. Entre las pocas fuentes de inspiración teórica para emprender está la que se explica a continuación.

Son muchas las maneras de observar la relación entre el derecho y la urbanización en las sociedades modernas. De entre ellas vale la pena destacar una que resulta particularmente pertinente para pensar el lugar de las nuevas alcaldías en el orden constitucional. Nos referimos al movimiento de “derecho y geografía” que surgió hace un par de décadas para dar cuenta de la compleja relación entre el orden jurídico y la dimensión espacial de la experiencia social.

Sin entrar en los fundamentos de este movimiento de ideas, lo que aquí interesa es evocar una teoría de la jurisdicción que ha surgido en ese contexto. No cabe duda de que las circunscripciones que conforman un territorio constituyen jurisdicciones en el sentido espacial (no en el sentido procesal)²⁶ de la palabra; es decir, constituyen demarcaciones que implican la distinción entre un “adentro” y un “afuera” que tiene consecuencias jurídicas evidentes a partir de una delimitación espacial - lo que está permitido en una jurisdicción puede no estarlo en otras. Si los miembros de una sociedad, en nuestra vida cotidiana, acatamos esas delimitaciones como algo “natural” es porque hay algo en la conformación territorial de la sociedad que lo hace aceptable.

Lo que propone Richard Ford (2001) para comprender teóricamente el problema es una distinción entre dos tipos de jurisdicciones: las abstractas y las orgánicas. Más que una distinción referida a rasgos estrictamente jurídicos del estatuto de los órganos que ejercen atribuciones en un determinado territorio, o de las normas que de ellos emanan, se trata de comprender el significado social de la división del espacio y, en particular, la capacidad de cierto tipo de jurisdicciones de generar identidades sociales cualitativamente diferenciadas. Así, las jurisdicciones abstractas son las que persiguen fines meramente técnicos, mientras que las jurisdicciones orgánicas son las que expresan una comunidad, o sea que tienen una dimensión moral. Los distritos electorales son el ejemplo más claro de una jurisdicción abstracta: quienes quedan dentro de ellas no se distinguen en modo alguno de quienes conforman la jurisdicción vecina; la distinción entre ambas es un tecnicismo que aceptamos por una necesidad práctica. Lo que distingue a los ciudadanos de un distrito electoral respecto de los otros distritos es una mera conveniencia de carácter funcional.

En contraste, el municipio suele presentarse como un tipo de jurisdicción orgánica en la medida en que viene acompañado de una reivindicación de la diferencia que tiene una connotación moral. Lo que justifica la frontera entre un municipio y otro es una distinción sobre el *carácter distintivo* de la comunidad que se asocia a un territorio –casi siempre la memoria de una historia común es lo que se evoca como fundamento de la identidad. Lo mismo puede

²⁶ Como se sabe, el concepto de “jurisdicción” es fundamental en el derecho procesal y se refiere al poder de un órgano del estado de dirimir controversias. Aquí no nos referimos a ese tipo de función pública sino al concepto de jurisdicción en su sentido territorial; es decir, como “ámbito espacial de validez” de las normas, en la tradición kelseniana.

decirse de un territorio nacional, casi siempre considerado como el bien inalienable por excelencia de una nación. Como dice el propio Ford:

Las jurisdicciones orgánicas surgen de manera natural de condiciones y principios que preexisten moralmente al estado.... Se definen socialmente más que métricamente, concretamente más que de manera abstracta. El espacio de una jurisdicción orgánica es personal, auténtico, espontáneo, sagrado. Una jurisdicción orgánica se legitima por su pedigrí. (Ford, 2001, 204).

Esta teoría reconoce el carácter abstracto u orgánico de una jurisdicción no como atributos intrínsecos de un territorio o su población, sino como construcciones sociales que tienen una historia. Aunque en el discurso dominante los rasgos distintivos siempre estuvieron ahí, lo cierto es que ellos tuvieron una génesis precisa: lo que en realidad han sido invenciones, aparecen en los mitos como simples “descubrimientos” de cualidades esenciales de la comunidad en cuestión. No sobra decir que la emergencia de los pueblos originarios en la Ciudad de México es un proceso así (López Caballero, 2012).

La clave está en reconocer que lo que inició como una simple división abstracta para fines administrativos, con el tiempo se puede convertir en una comunidad orgánica. Y eso es precisamente lo que ha ocurrido con nuestras delegacionales. Los límites delegacionales que se trazaron a principios de los años setenta, para fines simplemente administrativos, y que dieron lugar a gran parte de la actual geografía de la Ciudad de México, surgieron como jurisdicciones abstractas, en la medida en que no se esperaba que ellas reflejaran algún tipo de “organicidad” dentro de sus límites. Sin embargo, casi medio siglo después y sobre todo después de dos décadas de procesos electorales, no es difícil imaginar que haya podido formarse un tipo de conciencia colectiva (o al menos una élite política esgrimiéndola) que de fundamento a una jurisdicción de carácter orgánico.

Ciertamente, no tendría sentido tratar de determinar si esa identidad tiene algún “fundamento real”; basta con que se exprese en el espacio público con la suficiente fuerza como para sospechar que en alguna parte se experimenta con sinceridad. Por cierto, esa es la apuesta a la que tiene que recurrir un órgano que gobierna en una jurisdicción mayor al momento de reconocer la existencia de una comunidad orgánica – como cuando la legislatura de un estado erige un área en municipio libre, lo que implica siempre escindirla de un municipio preexistente.

Fotografía I.1 Camión de la basura esgrimiendo la identidad.



Fuente: Fotografía de Antonio Azuela, 2015

Lo importante es reconocer que la formación de una jurisdicción orgánica no ocurre de manera planeada o de acuerdo con algún orden preestablecido. Es solo cuando la comunidad ha sido capaz de reconocerse a través de una variedad de gestos que se puede decir que ella existe. En el caso de la Ciudad de México habrá que esperar para ver si las delegaciones se han convertido, o no, en comunidades orgánicas y, por lo tanto, tener una idea de la base social de la representación en las alcaldías.

En este contexto, Blanca Acedo y Ricardo Ruiz Suárez (2016) plantearon un problema que parece menor pero que tiene un peso simbólico importante ¿cómo debemos nombrar al territorio y la población que serán gobernados por las alcaldías? ¿Es suficiente el muy abstracto y ciertamente frío concepto de “demarcaciones”? En una de las contribuciones más notables para los debates del constituyente, ellos llaman la atención sobre el hecho de que la palabra alcaldía solo puede denominar al gobierno de la demarcación y no a la demarcación misma. Si antes la palabra “delegación” servía para designar ambos, hoy en día existe la

posibilidad de encontrar una denominación que, en términos de la teoría de la jurisdicción arriba anotada, de cuenta de su carácter *orgánico*. Con esa pregunta podemos declarar abierto un concurso ¿a usted cuál nombre le gustaría que tuviesen las comunidades políticas que conforman nuestra ciudad? Mi propuesta en el proceso era simple: llamémosle *comunas*. Desde luego, a algunos esto evoca episodios que escandalizan, como el de la Comuna de París; pero lo cierto es que el nombre aparece también en contextos tan pacíficos como el de Buenos Aires y Santiago de Chile, que están conformadas, precisamente, por comunas.²⁷

En todo caso, y esto apunta al futuro desarrollo institucional de la Ciudad, una vez que la colectividad de una delegación es capaz de expresar una condición orgánica, más allá de la conveniencia técnica de la gestión en un determinado territorio, se habrán sentado las bases sociales para la existencia de un orden de gobierno que asuma con legitimidad el control de las transformaciones territoriales de la ciudad. No es otra cosa lo que proporcionará el fundamento para otorgar a las alcaldías (incluyendo a sus Concejos) atribuciones en materia de desarrollo urbano. Y es que esa dimensión simbólica es un elemento central de la representación política de un conglomerado humano, que es a su vez la clave de la legitimidad de las decisiones relativas al entorno de dicho conglomerado.

Entonces será más fácil justificar una modificación al sistema de distribución de competencias urbanísticas en la Ciudad de México que terminen con la centralización de funciones en la ALDF y habiliten a las alcaldías a tomar en sus manos gran parte de las decisiones urbanísticas de sus circunscripciones. En particular, será posible proponer los procedimientos para la toma de decisiones relativas a proyectos urbanos. Después de un ejercicio que defina el tipo de obras que, por su envergadura o sus impactos, deban decidirse en el ámbito de la ciudad en su conjunto, será necesario reconocer que todas las demás (es decir las de un impacto que no rebase los límites de las comunas) deberán ser de su competencia exclusiva.

Sin embargo, la emergencia de una jurisdicción orgánica no significa la anulación, sino apenas una modificación, de la jurisdicción en la escala mayor, es decir, en el Gobierno de la Ciudad de México. El problema de la Constitución será, entonces, el de establecer una división de competencias, junto con un sistema de interacciones entre órganos de gobierno, que

²⁷ La iniciativa fue formalmente presentada por el autor a la Asamblea Constituyente, sin éxito alguno.

no solo sea capaz de “dar a cada quien lo suyo”, sino de propiciar un diálogo entre los órganos que conforman el poder público en la Ciudad.

Acaso sea mucho pedir, pero no hay muchas opciones para pensar el fundamento social de un nuevo arreglo institucional. La teoría de la jurisdicción que he traído a cuento puede ser un punto de partida para reconocer las condiciones socio-políticas que se requieren para el otorgamiento de poderes tan importantes como los relacionados con las transformaciones territoriales de la Ciudad de México.

¿Suficientes problemas?

Una de las críticas que se hicieron al proceso constitucional de la Ciudad de México es que no quedaba claro cuáles eran los problemas que se trataba de resolver. Es probable que con lo dicho hasta aquí se pueda formar una lista de dos o tres que justificarían una Constitución para este rincón de la federación mexicana (la duplicidad de las funciones urbanísticas del poder legislativo, la regulación del uso del suelo por las alcaldías...). Seguramente, el texto constitucional que resultó del proceso es demasiado extenso para una lista tan corta de problemas y ello será lamentado por nuestros constitucionalistas, que últimamente se han visto muy preocupados por el número de palabras de nuestros textos constitucionales.²⁸ Pero más allá de los números, he tratado de mostrar que los problemas constitucionales de esta ciudad, como los de cualquier otra, se comprenden mejor cuando son correctamente definidos *como problemas urbanos*. Es por eso que el urbanismo como lenguaje público es una condición para una buena constitución.

En los capítulos siguientes se abordan problemas que acaso engrosarían la lista. Aquí solamente se han presentado algunos de los relacionados con la estructura de gobierno de la ciudad y es importante hacer notar que no se incluyó el muy espinoso del poder judicial, que será objeto del capítulo cuarto. Pero esto da pie para una observación. En su columna del 20 de febrero de 2017, Jesús Silva-Herzog Márquez, uno de los críticos más agudos de la Constitución, decía que no iba a gastar más tinta en ella, ya que “...a unos días de promulgada, ya nadie habla de ella”. Al día siguiente, la primera plana del mismo periódico informaba que “El Tribunal Superior de Justicia local interpondrá una controversia contra la Carta Magna de la

²⁸ Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM, 2015.

CDMX por considerar que vulnera su independencia”. Como respuesta a ese y a los otros seis litigios constitucionales que se acumularon en las siguientes semanas, la Suprema Corte resolvió abrumadoramente a favor de la Constitución de la Ciudad. Pero la cosa no termina ahí: en los próximos años tendrá que resolver una gran cantidad de conflictos y no podrá hacerlo ignorando a la propia Constitución, a menos que se deje llevar por un criterio estilístico.

Finalmente, hay que insistir en que no se trata de saber si, tal como fue aprobada la Constitución Política de la Ciudad de México, se resuelven o no los problemas que han quedado descritos, sino solo de mostrar que ellos son problemas constitucionales. Y como siempre está abierta la posibilidad de modificar la Constitución, ellos seguirán siendo pertinentes.

Capítulo II. Tres décadas de planes y excepciones

Lidia González Malagón

¿Cómo era el régimen urbanístico de la Ciudad de México al momento de su primera constitución política? En este capítulo se describen los rasgos más sobresalientes del complejo aparato normativo que se fue formando en las tres últimas décadas para ordenar los procesos urbanos, poniendo el acento en los aspectos que han causado conflictos y malestares que, si bien débilmente y de manera distorsionada, se manifestaron en el debate constitucional.

Son dos los rasgos distintivos de nuestro régimen urbanístico: la tensión entre dos estilos de planeación y la concentración de atribuciones urbanísticas en la Asamblea Legislativa. Como en otras partes del mundo, en nuestra ciudad se ha vivido una tensión entre dos estilos o, si se quiere, dos paradigmas, en materia de planeación urbana: la planeación *comprehensiva* y la planeación *estratégica*. Mientras la primera trata de abarcar la ciudad de manera integral y de definir una “imagen objetivo” de su futuro hacia la cual deben orientarse todas las acciones, la segunda privilegia la intervención puntual como detonante del desarrollo; “el proyecto” que sabemos que vendrá pero que no sabemos cuándo, dónde, ni cómo (Rahmatoallah Farhoodi, et al. 2008).

El intenso proceso de urbanización que transformó al mundo en el siglo veinte condujo a la formalización de marcos orientadores del crecimiento y la transformación de las ciudades. Entre los grandes precedentes de la planeación urbana del siglo destacan: el Gran Plan para Berlín de 1905, la Ordenanza de Zonificación de Nueva York de 1916 y la Ley de Planeación Urbana y Rural (*Town and Country Planning Act*) de 1947 en la Gran Bretaña, en los que se propone una nueva forma de proyectar usos de suelo y modelos de desarrollo sujetos a reevaluación periódica con una visión de conjunto.

Bajo la idea de articular el espacio físico a su dimensión económica, social y ambiental, la *zonificación* pasó a ser la herramienta central para definir la ubicación de ciertas actividades, estableciendo la segregación espacial como condición de eficacia funcional de la ciudad moderna. Esa técnica se convirtió en el pilar de la planeación comprensiva en los países europeos y americanos después de la Segunda Guerra Mundial, y fue nada menos que el equivalente urbanístico del intervencionismo estatal keynesiano. Por ello, además de su función regulatoria de los usos del suelo, estaba acompañada de la expectativa de una inversión estatal

masiva para la construcción de los bienes públicos que caracterizan a la ciudad moderna. Como sabemos, esa expectativa entró en crisis desde los años ochenta y la ciudad fue uno de los escenarios representativos de esa crisis. Más adelante se verá cómo, en México, la planeación comprensiva entró en conflicto con la planeación estratégica que privilegia el proyecto individual y la participación del capital privado desde su concepción hasta su realización.

Por otra parte, como se explicó en el primer capítulo, las sucesivas reformas políticas en el gobierno de la capital trajeron consigo una concentración de atribuciones en la Asamblea Legislativa, lo cual, entre otras cosas, ha creado una situación en la que la autorización de los proyectos individuales queda librada a la lógica de la vida parlamentaria. Por ello, el Gobierno de la Ciudad de México ha desarrollado instrumentos (que ha logrado plasmar en la ley) para impulsar proyectos individuales, a veces de gran envergadura, sin tener que pasar por la Asamblea. Todo lo anterior ha generado un déficit de legitimidad de las decisiones urbanísticas, ya que por lo regular las comunidades afectadas no son consultadas para la aprobación de dichos proyectos.

A continuación, se examina, primero, la institucionalización de la planeación comprensiva y la aparición de la planeación estratégica entre los años setenta y ochenta, para ofrecer después una descripción general del régimen hoy vigente, incluyendo la profusión de instrumentos de diversa naturaleza que ha dominado la planeación en los últimos años.

Institucionalización de la planeación comprensiva

Se apela frecuentemente a la *mala planeación* o a la *falta de planeación* como causa de conflictos por el uso del espacio urbano. En general, la expectativa (racionalista) que se tiene de la planeación es ordenar el territorio y minimizar (o evitar) el conflicto en torno a él. Sin embargo, como se verá más adelante, la Ciudad de México ha visto una intensa actividad de planeación desde hace décadas.

Hasta mediados de los años setenta, la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México se sustentaba en grandes esquemas reguladores con validez estrictamente administrativa y de aplicación discrecional por parte de las autoridades.²⁹ Como han dicho Duhau y Suárez, entre 1933 y 1976 —es decir, entre la publicación de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorio de la Baja California (1933), y la primera Ley de Desarrollo

²⁹ Sobre la planeación temprana en la Ciudad de México, ver López Rangel, 1993; Valenzuela Aguilera, 2014.

Urbano del Distrito Federal (1976)³⁰- no hubo ningún avance en “la dirección de formas de regulación del desarrollo urbano que implicaran la sanción de un instrumento público vinculante, tanto para los ciudadanos como para las autoridades” (1993:3).

Pero no fue solo la condición jurídica de los planes lo que cambió en los años setenta. Los propósitos mismos de la planeación se ampliaron considerablemente. Hasta entonces, “planificación” significaba, sobre todo, *apertura de vías públicas*, tanto en la periferia no urbanizada (para organizar el futuro de la ciudad), como en el área urbana existente para tener una ciudad más “saludable”, a tono con la tradición higienista heredada del siglo diecinueve.³¹ Lo que tomó forma legal en 1976, con la reforma a tres artículos constitucionales y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), fue la idea de una planeación comprensiva, ya que pretendía abarcar todos los procesos urbanos (“fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento” de los centros de población³²) para regular los asentamientos humanos de una manera “integral”, como se decía entonces.

Tanto la citada LGAH, de alcance nacional, como la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) entran en vigor en 1976, año en que se elabora la primera versión de un “Plan Director” para la ciudad; pero no es sino hasta el 18 de marzo de 1980 que se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF, en adelante) una versión actualizada.

Entre las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo, tal proliferación de planes y la inercia por cumplir las disposiciones de las flamantes leyes fueron posibles gracias a una recomposición institucional en torno a la planeación. Así, en 1975, en el Departamento del Distrito Federal se creó la Dirección General de Planificación, con independencia de la Dirección General de Obras Públicas, mientras que a nivel federal se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, con la atribución de coordinar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (que se publicaría en 1978 como el resultado más visible de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas); en 1976, se creó la Comisión de Conurbación para el Centro del País, aunque con pocos efectos sobre la gestión de los 57 municipios que se habían definido como área metropolitana.

³⁰ Disponibles para consulta en el Observatorio de Instituciones Territoriales de la UNAM, en la sección: Colección Jurídica/ Planeación y Asentamientos Humanos [en línea] disponible en: www.obsinter.com

³¹ Ello, a pesar de las pretensiones más abarcativas de la generación de Carlos Contreras, impulsor del “Plano Regulador” de la Ciudad de México a partir de los años treinta (Sánchez Ruiz, 2003).

³² Párrafo tercero del artículo 27 Constitucional.

En medio de la compleja sucesión presidencial de 1976, que incluyó una intensa movilización empresarial contra la Ley General de Asentamientos Humanos, en el Distrito Federal se consolidó un esquema que marcaría la breve etapa de la planeación comprensiva, y que consistía en dos niveles de planeación: el del conjunto del D.F. y el de las delegaciones. Mientras en el primero se establecían las estrategias generales, en los segundos se depositaba, como hasta ahora, la regulación de los usos del suelo.

En diciembre de 1982, con la llegada de Miguel de la Madrid a la presidencia, y a la par del establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se publica una nueva versión del conjunto de los planes que confirma el esquema anterior y que se irá fortaleciendo por diversas formas de apropiación social de los propios planes.³³ Aun cuando una mínima participación ciudadana intervino en su elaboración, las asociaciones de colonias residenciales desde entonces encontraron en los planes de las delegaciones un referente jurídico legítimo para apoyar sus demandas en materia de uso de suelo, lo que, desde entonces y hasta nuestros días, tiene un gran peso en las demandas sociales frente al poder público respecto al desarrollo urbano.

En una revisión sobre el cambio institucional en la regulación de los usos del suelo en la Ciudad de México, Azuela (1995) narra cómo las normas que originalmente habían surgido como instrumentos del poder público se convertían en instrumentos de actores no gubernamentales, a través de notables procesos de aprendizaje, que definían un antes y un después en la intervención de las asociaciones vecinales como voces demandantes frente a las autoridades.

Después del terremoto de 1985 se emprendió la actualización del Plan de 1982 y, para ello, el gobierno convocó a una consulta pública que derivó en una amplia participación, evidente en las 410 modificaciones a los planes, las cuales, en su mayoría, consistieron en la reducción de densidades de construcción para mantener el uso habitacional unifamiliar de ciertas zonas (Azuela, 1995:160). Esa nueva versión del Programa General y de los programas parciales (que entonces se referían a delegaciones completas), publicada en 1989,³⁴ introdujo aspectos relativos a la zonificación primaria, así como el concepto de "reordenamiento urbano"

³³ Los planes parciales (hoy llamados "delegacionales") publicados en 1982 fueron resultado de la modificación de versiones aprobadas el 18 de diciembre de 1980, las cuales no fueron publicadas oficialmente, por lo que no está claro si en algún momento entraron en vigor.

³⁴ Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, 24 de abril de 1989.

(Duhau y Suárez, 1993:3). Por primera vez las normas urbanísticas eran producto de una interacción entre burocracia gubernamental y organizaciones vecinales con una base territorial muy acotada: las colonias y los barrios.

La planeación estratégica y el caso de Santa Fe

La década de los ochenta se caracterizó por la emergencia de las llamadas “ciudades globales” (Sassen, 1995), como consecuencia de las transformaciones en la economía inmobiliaria, la expansión de los mercados financieros y su integración global. Con el surgimiento de las funciones de la *ciudad global* aumenta la demanda de oficinas de alta calidad, lo que conduce a la formación de una “nueva geografía corporativa” que produce nuevos espacios urbanos, utilizados mayoritariamente por actores sin una identidad nacional claramente demarcada (Grant y Nijman, 2002). Esos espacios demandan nuevos mecanismos de planeación correspondientes con los estándares globales emergentes, que podemos identificar en el modelo de la denominada *planeación estratégica*, que propone nuevas reglas para la gestión urbana, las cuales, al igual que las inversiones, se leen cada vez más desnacionalizadas. En esta adecuación, el papel del sector público se transforma; de rector en la formulación y ejecución de los proyectos urbanos a facilitador de la gestión de los proyectos.

En este sentido, y en el contexto del debate sobre la transnacionalización de los espacios urbanos, fueron introducidos mecanismos de planeación urbana flexible en la Ciudad de México, *ad hoc* a la implantación de políticas neoliberales (Parnreiter, 2011:19). La adecuación al enfoque neoliberal implicó la adopción del nuevo estándar global de la planeación, que nace de propuestas del Banco Mundial y de la Organización de las Naciones Unidas-Habitat.

Del debilitamiento de la *planeación comprensiva* se transitó a los grandes proyectos urbanos o intervenciones urbanísticas, como instrumentos clave para impulsar el desarrollo de las ciudades. Los denominados *megaproyectos* que promueve la *planeación estratégica* son grandes intervenciones impulsadas por iniciativa gubernamental, con inversión pública y privada, como la provisión de infraestructura (transporte, comunicación, energía), la regeneración de antiguas áreas industriales, militares, ferroviarias, portuarias, aeroportuarias, etc., la rehabilitación de grandes áreas de vivienda degradada, la construcción de nuevas zonas turísticas o recreativas, la creación de nuevos CBD (por sus siglas en inglés, *Central Business District*), o complejos de uso mixto, la recuperación de centros históricos, etcétera (Carmona,

2009; Lungo, 2004). Proyectos de este tipo son incorporados a los planes estratégicos con el objetivo de incrementar la *competitividad* de las ciudades.

Hacia fines de la década de los ochenta las condiciones estructurales de crecimiento de la Ciudad de México y la consecuente expansión del mercado inmobiliario demandaban una revisión a los planes vigentes que, en esencia, establecían densidades de edificación muy bajas, ya que se limitaban a reflejar las áreas urbanizadas tal como eran. El entonces Departamento del Distrito Federal (DDF) recurrió a un enfoque de escala local que tuvo efectos distintos de acuerdo a la geografía y los objetivos con que fueron concebidos los nuevos planes denominados “ZEDEC” (Zonas Especiales de Desarrollo Controlado)³⁵; mientras algunos proyectaban usos de suelo congruentes con los grandes proyectos urbanísticos (como el de Santa Fe), otros restringían ese tipo de intervenciones en áreas residenciales a fin de pacificar la protesta vecinal (como en las Lomas de Chapultepec y Polanco).

Esta ambivalencia en los objetivos refleja, por un lado, la flexibilización del sistema de planeación de acuerdo a las particularidades de los espacios, y, por otro lado, la creciente influencia de los vecinos más afluentes sobre el sentido de la planeación. Las ZEDEC convocaban a una discusión más acotada, cuya aprobación se formalizaba a través de un convenio entre representantes vecinales y autoridades del DDF, donde éstas se comprometían a “no modificar los usos del suelo en 15 años” (Azuela, 1995:165). Si bien tal modelo de concertación conseguía una fuerte legitimidad entre las partes del convenio, también es verdad que con él se cerraba la posibilidad de una discusión sobre el destino de la ciudad en su conjunto, y se formalizaban las desigualdades en los medios para decidir sobre el uso de los espacios en la ciudad. En otras palabras, con la introducción de ese instrumento se debilitaba el esquema vigente hasta entonces conformado por dos niveles (el del conjunto del D.F. y el de las delegaciones) y la planeación estratégica comenzaba a ganar terreno sobre la comprensiva. La tensión entre ambas permanece hasta nuestros días.

De 1990 a 1996 se declararon 30 ZEDEC, la mayoría sobre colonias de ingresos medios y altos, y en mucho menor medida, sobre áreas populares, como el Molino, Buenavista y

³⁵ En la versión 1987 de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se anuncia entre los objetivos, el de “Normatizar (sic) el crecimiento de las zonas especiales de desarrollo controlado (ZEDEC)”, descritas como “zonas que por su característica y problemática muy particular, deberán ajustarse a una zonificación específica de desarrollo controlado, contarán con instrumentos tanto fiscales como jurídicos y su política será de control”. Destaca que para cada delegación se proponen decenas de ZEDEC que nunca se formalizaron a través de un decreto (Diario Oficial de la Federación, 16 de julio de 1987).

Campestre Potrero, estas tres en Iztapalapa. A partir de 1996, los ZEDEC se rebautizaron como Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU) y, como parte de la fundamentación de cada uno de ellos, se insertaba la siguiente referencia:

Los 30 programas parciales se definieron estratégicamente, conforme a los lineamientos, estrategias y áreas de actuación del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como por sus características y problemática específica, siendo acordados conjuntamente con la Delegación Política correspondiente, considerando no sólo el suelo urbano, sino el suelo de conservación y el ámbito metropolitano.

Por ello, los programas parciales son el instrumento de planeación a través del cual se ordena el territorio, apoyándose en la incorporación de la opinión de la comunidad, expresada durante los talleres de planeación participativa y el proceso de consulta pública, contribuyendo a la determinación de la problemática, a la definición de las prioridades de atención y al planteamiento de propuestas y programas, con base en los cuales, las autoridades correspondientes podrán alcanzar los objetivos que emanan del Programa General, y que se aterrizan a través de los programas parciales, logrando de esta forma su objetivo principal, es decir, mejorar el nivel y calidad de vida de la población.

Cabe decir que la gestión de los más grandes proyectos urbanos de los últimos años en la Ciudad de México, como Santa Fe, el “rescate” del Centro Histórico y la rehabilitación del Paseo de la Reforma se caracterizó por la implementación de mecanismos propios de la *planeación estratégica*, con énfasis en la flexibilización y la simplificación de los procedimientos administrativos para la autorización de las obras.

Vale la pena acercarse al caso de Santa Fe, ya que es especialmente representativo de los primeros esfuerzos por concebir un proyecto urbano bajo un esquema de *planeación estratégica* que pretendía convertir la zona en un distrito de negocios de primera clase. En palabras de María Moreno, “es una de las pocas zonas de la ciudad cuyo desarrollo comenzó con un plan maestro. Puede considerarse como un proyecto de desarrollo inmobiliario orquestado por el gobierno.” (2015: 81).

Santa Fe se ubica al poniente de la Ciudad de México con una extensión de poco más de 900 hectáreas, distribuidas entre las delegaciones Cuajimalpa de Morelos y Álvaro Obregón. El área se encuentra rodeada de barrancas hacia el oriente; bosques hacia el sur y sur poniente, y espacios urbanizados sobre las aplanadas colinas del norte y el poniente. Su afortunada localización conecta el centro de la Ciudad de México y el centro industrial de la ciudad de Toluca. Parte de la zona hoy destinada a edificios corporativos estaba ocupada por minas de arena (que al ser removida dejaría profundas barrancas), así como por tiraderos de basura. La

adquisición de estos terrenos fue producto de una expropiación³⁶ y de la negociación con las empresas mineras.

Aunque el megaproyecto fue idea de Carlos Hank González, regente de la ciudad de 1976 a 1982, su desarrollo no pasó a ser prioritario sino hasta la siguiente administración. El desarrollo del Plan Maestro, bajo el liderazgo de Jorge Gamboa de Buen, se encargó a los reconocidos arquitectos Ricardo Legorreta, Teodoro González de León y Abraham Zabludovsky, mientras que “Servicios Metropolitanos (SERVIMET)”³⁷, fue responsable de gestionar, operar y vender los terrenos.

En 1987 se conformó la Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) Santa Fe y se emitió el Plan Maestro de Santa Fe, cuyo diseño no consideró las áreas circundantes; de hecho, una vez materializado, el proyecto se mantuvo como una zona aislada de su contexto y con poco uso de suelo combinado, un auténtico enclave urbano cuyas características motivaron su dependencia al uso del automóvil. En el año 2000 se publicó el PPDU de Santa Fe en sustitución de la ZEDEC Santa Fe, y en 2012 se actualizó, siendo uno de los únicos programas que ha sido revisado periódicamente.

Santa Fe ha sido el proyecto urbano más ambicioso de la era de la planeación estratégica. Aunque evaluar sus resultados rebasa el alcance del presente capítulo, lo que interesa destacar para los fines de este recuento, es que fue el último proyecto que pudo utilizar una superficie no urbanizada, acaso la última reserva territorial de importancia de la Ciudad de México -sin contar la que ocupa el aeropuerto (740 hectáreas)- en la que se podía planear el desarrollo a partir de cero. Esto significa que, en el futuro, el desarrollo urbano no podrá consistir sino en una transformación (en rigor, un reciclaje) de espacios urbanos ya existentes, lo que trae consigo la necesidad (de hecho, la obligación) de hacerse cargo de los intereses y los deseos de una población residente, por lo que la planeación (estratégica o de cualquier estilo) se vuelve mucho más compleja.

³⁶ De acuerdo al “DECRETO por el que se declara de utilidad pública el mejoramiento del Centro de Población, en la zona Santa Fe-Contadero y Santa Lucía-Santa Fe y para tales efectos de expropiación diversos predios ubicados en las Delegaciones de Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos, con superficie de 426 hectáreas...” del 27 de julio de 1984.

³⁷ Fundada en 1977 para promover y administrar proyectos de desarrollo urbano (Moreno, 2015:81), SERVIMET es una empresa de participación estatal bajo un enfoque de autosuficiencia financiera que opera hasta nuestros días.

La danza de los instrumentos

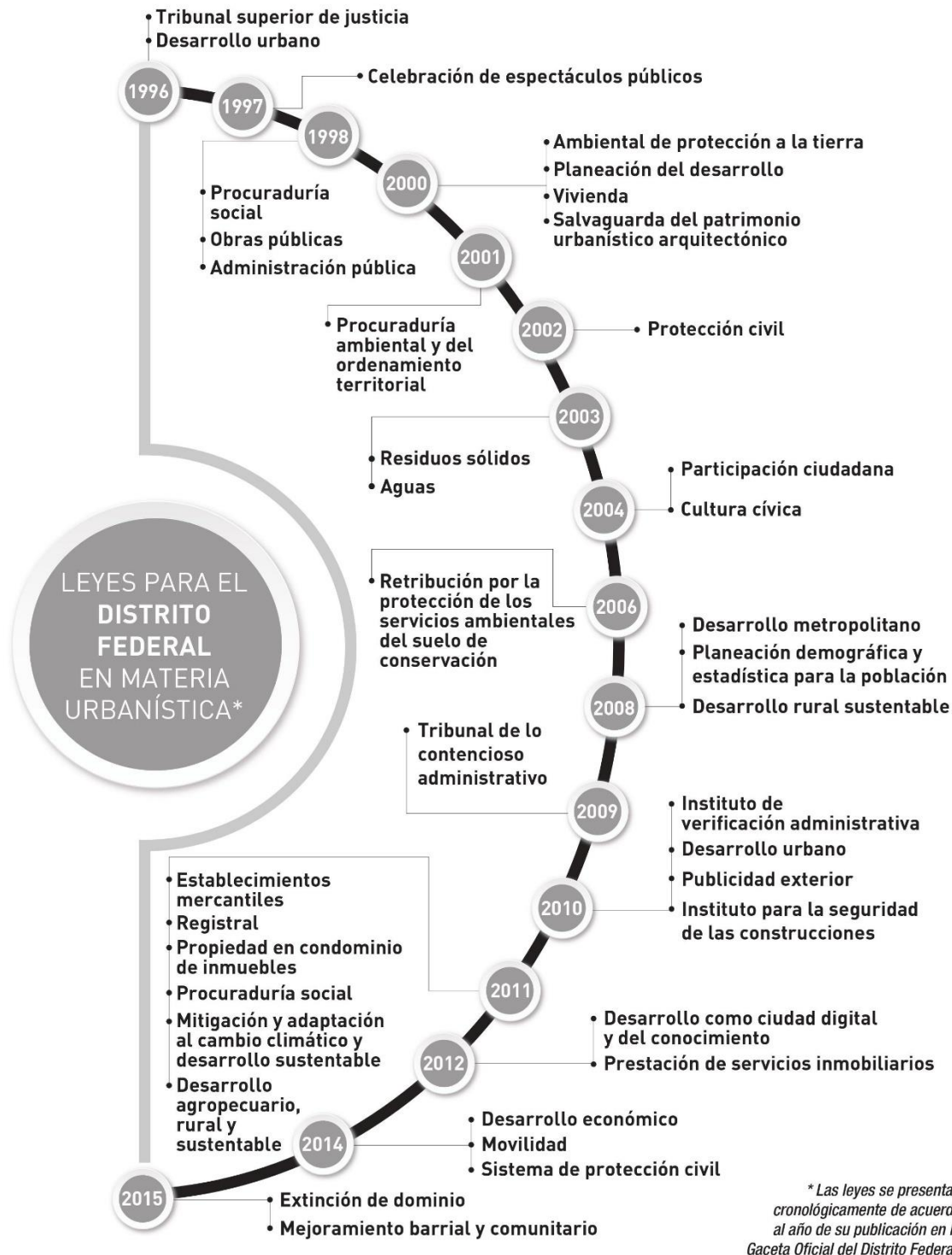
Volvamos a nuestra descripción general del régimen urbanístico vigente en la Ciudad de México al momento de la Constitución de 2017. Dicho régimen está compuesto por dos grandes grupos de normas: las de carácter general que definen el contenido y el alcance de los instrumentos de la planeación, por un lado, y las reglas particulares que se aplican a áreas determinadas y a través de las cuales cobran vida dichos instrumentos, por el otro. Como se verá en el capítulo siguiente, el uso de esos instrumentos ha estado en el centro de la conflictividad por el desarrollo urbano. Comencemos por las normas generales, entre las que destacan las leyes y los reglamentos.

El extenso repertorio de leyes y reglamentos que regulan la transformación del espacio urbano mantiene una tendencia a distribuir los problemas de la ciudad entre una agenda verde y una gris, es decir, entre una colección de ordenamientos que se refieren a “lo ambiental” y otra que se encarga de “lo urbano”, como si éstas existiesen en mundos distintos, además de una larga lista de ordenamientos que regulan la organización gubernamental encargada de estos temas. Varios han sido los esfuerzos por superar esta limitante escisión, sin embargo, hasta la expedición de la Constitución local, esa orientación continuaba reproduciéndose en el marco jurídico de la ciudad.

Ahora bien, para su adecuada aplicación, las leyes requieren de reglamentos (aprobados por el poder ejecutivo) que especifiquen las normas para regular actividades esenciales en la definición del espacio urbano. A pesar de esto, existen leyes que carecen de reglamento y reglamentos desactualizados respecto de las leyes. En el esquema II.1 se enlista la mayor parte de las leyes que han incidido en el ordenamiento territorial de la Ciudad de México en los últimos años, con el fin de compartir al lector la vasta producción legislativa en la materia³⁸.

³⁸ Por sus diferentes escalas de incidencia, se dejaron fuera materias como la Seguridad Pública o ciertos ordenamientos de carácter administrativo, así como aquellos relativos al Transporte Escolar, Mercados, el Uso y Preservación de Bosques y Parques.

Esquema II.1 Leyes vigentes para el Distrito Federal en materia urbanística



Fuente: Elaboración propia con base en la Colección Jurídica del Obsinter.

Pero las leyes y los reglamentos no son los únicos ordenamientos que contienen normas de carácter general. Además, existen las *normas de ordenación urbana*, que merecen un comentario aparte, ya que constituyen una de las expresiones más evidentes de la concentración de funciones en la Asamblea Legislativa. En la actualidad existen 29 normas de ordenación que contienen estándares aplicables a los proyectos urbanos dondequiera que se desarrollen y que tradicionalmente eran parte de reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo (como el Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal de 1982). Además, hoy en día forman parte indistintamente, de programas, de reglamentos e incluso, aunque parezca increíble, de la propia ley. Se trata, evidentemente, de una técnica legislativa anómala, que da como resultado un sistema normativo en donde una de las piezas puede ocupar el lugar que sea. La diferencia, no solamente de jerarquía normativa sino de estructura lógica entre leyes, reglamentos y otros componentes del régimen de planeación, desaparece por completo.

Es verdad que dicha anomalía nació desde la Ley de Desarrollo Urbano de 1976, que en la fracción XXIII de su artículo séptimo disponía que las normas de ordenación “...se establecerán en los programas general, delegacionales y parciales y en el reglamento de esta ley” – con lo cual no se resolvía con precisión dónde debían ubicarse tales normas. Sin embargo, ello se ha vuelto una práctica corriente, con el resultado de que aún los expertos tienen dificultades para saber dónde consultar una norma que originalmente fue publicada como tal, pero posteriormente fue incorporada en uno u otro programa delegacional. La práctica más desconcertante sea la de modificar las normas a través de los programas.

Así, lo que en principio fue una respuesta política comprensible para salvar la legitimidad de los programas y sus modificaciones, se convirtió en un sistema regulatorio donde se ha perdido la distinción entre legislar y administrar. El asunto no es solamente de técnica jurídica - lo que ya es grave por la falta de seguridad jurídica que trae consigo -, está vinculado también a una expectativa sumamente generalizada en el sentido de que las normas de los programas son vistas como si fuesen “leyes”. Es verdad que en teoría jurídica una norma es obligatoria o no lo es, independientemente del lugar que ocupe en la jerarquía del sistema. Pero lo anterior no significa que no exista distinción alguna entre las leyes y las normas técnicas (o, para el caso, las contenidas en los programas). Las disposiciones de una ley tienen un significado muy distinto al de lo que no son más que “documentos de urbanismo”. Estos últimos podrán ser igualmente obligatorios, pero están sujetos a una revisión constante. Si en

algo se caracteriza la planeación urbana en el mundo de hoy es precisamente en su carácter cambiante, rasgo que no comparte con los ordenamientos emanados del poder legislativo, que tienen la pretensión de regir en el tiempo de manera indefinida. Esta confusión sin duda contribuye al déficit de legitimidad de nuestro régimen urbanístico, ya que implica serias dificultades para que los ciudadanos comprendan el sistema de reglas que rigen las transformaciones en su entorno.

Después de las normas generales viene un conjunto de programas que orientan el ordenamiento urbano y ambiental a diferentes escalas geográficas (cuadro II.1); cada uno parte de un proceso particular de elaboración y modificación que responde a la propia evolución del régimen de la planeación y a la reestructuración política.

Cuadro II. 1. Escalas de los Programas de Desarrollo Urbano del D.F vigentes

Escala	Nombre del documento de planeación
Metropolitana	Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México
Distrito Federal	Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF) Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (POET ³⁹)
Delegacional	Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (antes Parciales)
Parcial	Programas Parciales de Desarrollo Urbano (antes ZEDEC)
OTROS ⁴⁰	Programas de Manejo de Áreas de Valor Ambiental

Fuente: Elaboración propia con base en el catálogo del CEIDOC de la PAOT.

El esquema II.2 es una representación de la temporalidad de los Programas de Desarrollo Urbano (PDU); ahí resalta que entre 1982 y 1997 se publicaban los Programas Generales y, *al mismo tiempo*, los de las 16 delegaciones. Esto cambia en 2000 con los primeros

³⁹ Un antecedente importante del POET fue el Programa de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica (PRUPE), propuesto en 1984 por la regencia del DDF. Si bien el PRUPE no fue aprobado por la revuelta que originó al prever la expropiación de prácticamente todo el suelo rural, su intención resultó innovadora al destacar la dimensión ambiental de la gestión de la ciudad desde un modelo estratégico de planeación.

⁴⁰ Además de los Programas de Desarrollo Urbano, existen instrumentos de planeación dirigidos a regular el uso de suelo con fines ambientales, como son los Programas de Manejo de las Áreas de Valor Ambiental del D.F. “Bosque De Chapultepec” (GODF, 17 de septiembre de 2006) y “Barranca de Tarango” (GODF, 10 de septiembre de 2010).

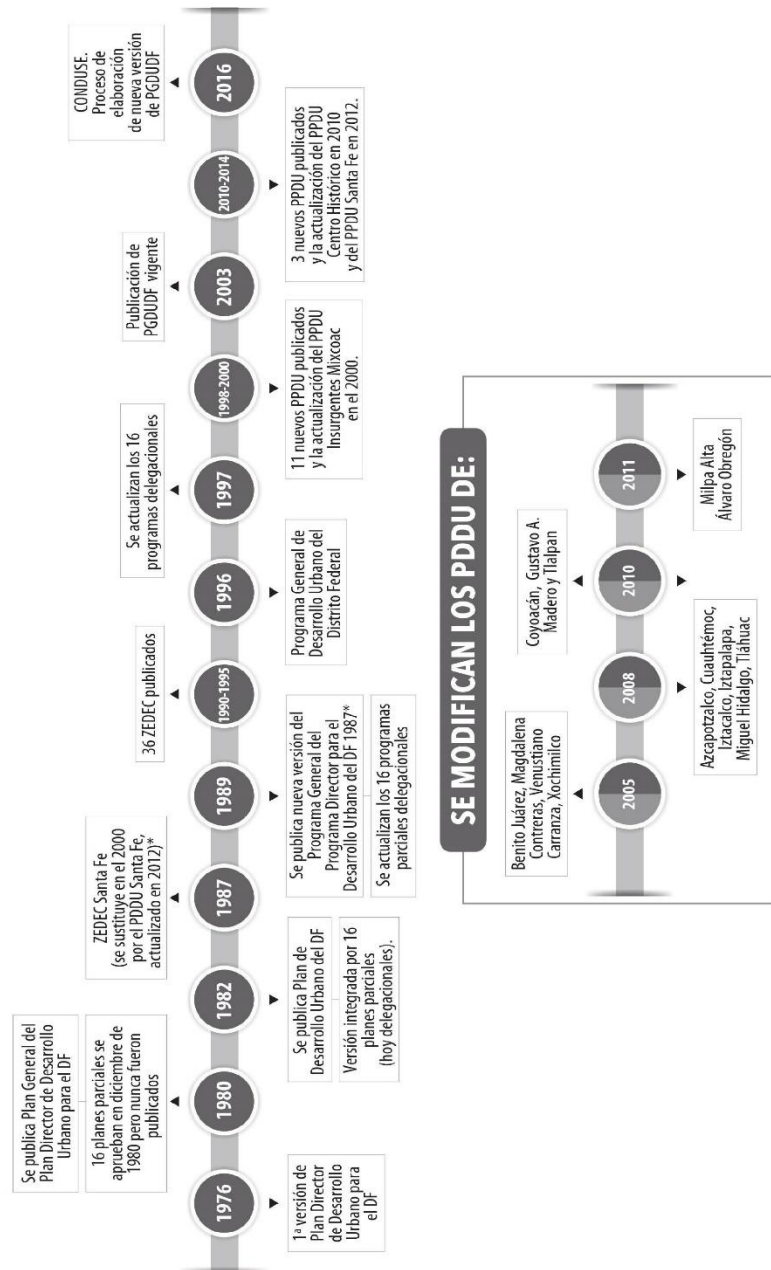
gobiernos delegacionales electos por voto universal. Desde entonces, las actualizaciones de los programas delegacionales comienzan a darse en ritmos diferenciados. Igualmente destaca la aglutinación de planes parciales (PPDU) generados entre 1992 y el año 2000, y la escasa producción de los mismos entre 2002 y 2016.

Sobre la actualización de los programas delegacionales, se observa que Venustiano Carranza, Magdalena Contreras, Benito Juárez y Xochimilco consiguieron hacerlo primero, publicando sus programas en 2005, mientras que Azcapotzalco, Tláhuac, Iztacalco, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo e Iztapalapa lo harían en 2008. Por su parte, Coyoacán, Gustavo A. Madero y Tlalpan, lo hicieron en 2010; Milpa Alta y Álvaro Obregón, un año después. Cuajimalpa fue la única que, a pesar de haber trabajado varias versiones del documento en diferentes gestiones, no ha logrado (hasta 2018) presentar un proyecto consensado para su aprobación por parte de la Asamblea. Tal ritmo desigual en la actualización de los programas, de alguna manera se relaciona con el panorama político-institucional producto de la posibilidad de elegir a los representantes delegacionales desde el año 2000 y la alternancia partidista que ello significó. Es difícil explicar las causas de la actualización diferenciada de los programas, pues habría que detenerse en los procesos particulares de cada delegación (lo que rebasa el alcance de este apartado); sin embargo, lo que parece indiscutible es el creciente protagonismo de los diferentes actores que intervienen (Seduvi, Asamblea, autoridades delegacionales y ciudadanos), quienes representan un cada vez más complejo juego de contrapesos.

Pensando en el proceso constitucional de 2016, parece obvio que para los legisladores aprobar los PDDU implica un poder que difícilmente estarían dispuestos a ceder. Por ejemplo, al momento de discutir la reforma política del Distrito Federal de 1997, la presidenta de la Comisión de Población y Desarrollo de la ALDF, Esther Kolteniuk de Césarman, decía: "No queremos que una autoridad menor pueda hacer cambios, salvo los que sean un caso de fuerza mayor o indispensable, pues no podemos permitir que haya 10 mil modificaciones como sucedió con los programas que se aprobaron en 1987" (Reforma, 17/02/1997). Para ciertas organizaciones sociales, el hecho puede haber sido visto como un triunfo en la medida en que las atribuciones de planeación urbana pasaban del jefe del DDF (quien respondía al presidente de la República) a manos de la ALDF. A pesar de que se trata de un asunto crucial, la Asamblea Constituyente de 2016-2017 no pudo encontrar una fórmula mejor y dejó en manos del poder legislativo la aprobación de los programas y sus modificaciones.

Esquema II.2 Cronología de los instrumentos de planeación urbana del D.F.

CRONOLOGÍA DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN



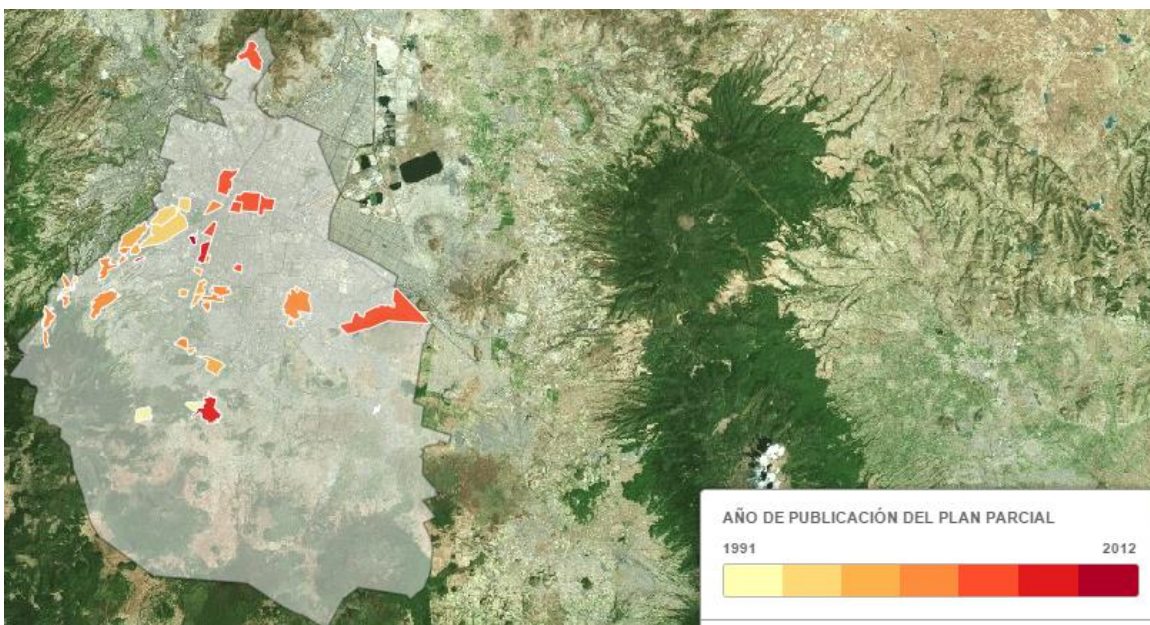
* Los programas parciales de Insurgentes Mixcoac, Santa Fe y Centro Histórico han sido los únicos instrumentos a escala local revisados y actualizados.
 ** Al cierre del año 2016 se identifica un total de 54 ZEDEC o PDDU publicados oficialmente (incluyendo las actualizaciones).

Fuente: Elaboración propia con base en publicaciones de la Gaceta Oficial del Distrito Federal y del Diario Oficial de la Federación. La colección de todos los decretos puede consultarse en la sección de Planeación Urbana del Obsinter

En el sitio oficial de la SEDUVI actualmente pueden consultarse 47 de los 54 programas parciales (originalmente llamados ZEDEC) publicados oficialmente.⁴¹ La superficie que cubre cada uno de ellos es muy variada y, si bien la mayoría abarca una sola colonia, hay algunos que comprenden más de 10 de ellas, como es el caso del PPDU La Lengüeta en la Delegación Gustavo A. Madero con 17 colonias, el de la Sierra Santa Catarina en Iztapalapa con 15 o el de Santa María Nativitas en Xochimilco con 13.

En su mayoría, los lugares donde se aplican los planes parciales están en las zonas más afluentes de la ciudad (regularmente colonias enteras).⁴² Esta desequilibrada distribución de los PPDU (mapa II.1) tiene que ver con los espacios de participación que la planeación urbana como institución concede, pero sobre todo con la desigual apropiación social de los programas, en el sentido de su defensa y uso para argumentar a su favor en litigios por el suelo.

Mapa II.1 Áreas y ubicación de los planes parciales por año de publicación.



Fuente: Sitio web del Obsinter

⁴¹ Los Planes Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU) que no están disponibles en el sitio de la SEDUVI son: Insurgentes San Borja en la delegación Benito Juárez (DOF, 10/01/1994), Villa Milpa Alta en Milpa Alta (GODF, 27/08/2002); así como El Molino (DOF, 18/11/1993), Buenavista, Campestre Potrero (DOF, 01/03/1994), Ampliación Emiliano Zapata (DOF, 02/01/1995), y Lomas de la Estancia (DOF, 01/03/1998) en Iztapalapa.

⁴² De hecho, es difícil encontrar una zona de altos ingresos en la Ciudad de México que no tenga “su” programa parcial.

Otra particularidad de los PPDU es la diversidad de su vigencia. Mientras algunos indican el número exacto de años que el documento es vigente, otros simplemente lo omiten, o bien señalan que su revisión se hará de acuerdo a los términos establecidos por la Ley de Desarrollo Urbano, cuyo artículo 9 establece que la revisión de los Programas “se hará en función de las determinaciones del sistema de información y evaluación, la cual se realizará *por lo menos cada tres años* [cursivas nuestras]”, condición temporal que prácticamente nunca se ha cumplido.

Por lo que hace a la recientemente publicada Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en su quinto transitorio señala que: “En un plazo de dos años contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto [publicado en el DOF el 28 de octubre del 2016], se formularán, o adecuarán los planes y programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población mayores a cien mil habitantes, así como los planes nacional, estatales y metropolitanos [...]”. Tal objetivo significaría un esfuerzo de coordinación que, con base en experiencias previas, será poco probable de cumplir considerando las muchas condicionantes (detractores, agendas políticas, falta de legitimidad, de recursos, etc.) a las que un documento de planeación se enfrenta antes de ser publicado.

Basta revisar los diferentes intentos por actualizar el Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México, que ha resultado infructuosos desde el 2003. De acuerdo a estadísticas oficiales, en el proceso de planeación participativa para la elaboración del denominado “PLANCDMX” entre 2015 y 2016, estuvieron involucrados 6,385 participantes, 878 organizaciones y 13 instituciones, en 101 mesas de trabajo, 1160 foros públicos y 3626 talleres delegacionales⁴³, por mencionar algunas de las cifras que nos dan cuenta de la suma de recursos movilizados, además de la inconmensurable buena voluntad y disposición de quienes participaron. De este proceso de consulta pública resultó un proyecto de PGDU, enviado a la ALDF por el Jefe de Gobierno para su discusión, dictaminación y aprobación.

En particular los programas delegacionales y los parciales gozan de una cierta aprobación social, en virtud de que su aprobación implica procesos de consulta en los que los vecinos han tenido la posibilidad de influir de manera directa. En cambio, existen otras figuras jurídicas que permiten planear el territorio y privilegiar determinado tipo de desarrollo. A continuación, se hace un recuento de las figuras que se han usado para transformar de manera

⁴³ Para consultar el resumen ejecutivo del proyecto y más información sobre el proceso ver: www.plancd.mx/

significativa la estructura de la Ciudad de México en los últimos años; de manera sintética, se presentan el Bando Dos, la Norma 26, los Sistemas de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano y los Polígonos de actuación.

El “Bando dos”. Este “Bando Informativo” fue expedido por Andrés Manuel López Obrador apenas dos días después de tomar posesión como Jefe de Gobierno.⁴⁴ Por medio de ese bando no solamente se invadía la competencia de la Asamblea Legislativa (puesto que se modificaba la estrategia del Programa General de Desarrollo Urbano)⁴⁵, sino que se adoptaba un modelo urbanístico distinto al de los programas hasta entonces vigentes.

En un balance de la literatura en torno a los efectos de Bando puede concluirse que, aun cuando respondía a una necesidad real –revertir el despoblamiento de la *ciudad central*, aprovechar la infraestructura existente ciudad y frenar el crecimiento periférico sobre suelo de conservación-, el instrumento fue insuficiente, susceptible de una aplicación discrecional y tuvo efectos contraproducentes. Si bien en un primer momento fue visto con buenos ojos por la opinión experta, luego se convirtió en el centro de críticas y reclamos que coinciden en sus impactos negativos, su limitada eficiencia, y su aplicación discrecional (Tamayo, 2007). Es por ello que conviene traer a la presente recapitulación sus principales lineamientos que si bien se orientan a promover un *modelo de ciudad compacta*⁴⁶, la propuesta sólo aplicaría dentro de una delimitación geográfica específica, como se aprecia en sus objetivos:

<<I. Con fundamento en las leyes, se restringirá el crecimiento de la mancha urbana hacia las Delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

II. En estas Delegaciones se restringirá la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales que demanden un gran consumo de agua e infraestructura urbana, en perjuicio de los habitantes de la zona y de los intereses generales de la ciudad.

III. Se promoverá el crecimiento poblacional hacia las Delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza para aprovechar la infraestructura y servicios que actualmente se encuentran sub-utilizados.

IV. Se impulsará en estas Delegaciones el programa de construcción de vivienda para la gente humilde de la ciudad. >>

⁴⁴ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 07 de diciembre de 2000.

⁴⁵ Nunca antes la figura del “bando” (que suele tener una función meramente informativa) había sido utilizada como instrumento de planeación.

⁴⁶ Modelo de ciudad caracterizado por el uso intensivo de áreas urbanas existentes, la concentración y mezcla de funciones, y las construcciones con alta densidad; siendo la proximidad y la accesibilidad, los criterios más importantes de la política de Ciudad Compacta (De Roo G. y Miller, Donald, 2005).

Mapa II.2 Delegaciones del DF de acuerdo al Bando Dos



Fuente: Strassburger, 2008.

En un balance de la tasa de crecimiento poblacional de la ciudad puede atribuirse al Bando Dos cierto grado de efectividad, ya que se redujo notablemente el ritmo con que las delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) perdían población. Sin embargo, varios analistas coinciden en que no se alcanzó a revertir la tendencia negativa de crecimiento como se esperaba (Strassburger, 2008; Salinas, 2014), ni esto ocurrió uniformemente en todas las delegaciones centrales (Castro y Connolly, 2016); tampoco se priorizó que las viviendas fueran destinadas para población de bajos ingresos, sino por el contrario, fueron sectores de clase media y media alta quienes se beneficiaron de estos esquemas financieros y de las facilidades de inversión para el sector privado (Duhau y Giglia, 2008:133). Al analizar la producción de vivienda en la Ciudad de México se reconoce el impacto social positivo de la actuación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal⁴⁷ (INVI),

⁴⁷ El INVI se crea en 1998 con el objetivo de “diseñar, elaborar, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos del Distrito Federal, dentro del marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y de los

pero también la manera en que la lógica del mercado (sin las restricciones pertinentes) fue desplazando la vivienda social por el de tipo medio y alto.

Para Pradilla y Sodi (2006:165), los planteamientos del Bando Dos muestran un costoso desinterés de las autoridades por la coordinación metropolitana y una apreciación simplista de la dinámica de las delegaciones periféricas, a las que se concibe como territorios “al límite del DF” cuyo crecimiento es equivalente a la indeseable “expansión de la mancha urbana”. En este sentido, señalan que el error principal en la concepción del Bando Dos fue omitir la importancia estructural de los corredores urbanos terciarios (Reforma, Insurgentes, Masaryk, Revolución, Periférico en varios tramos, Viaducto, Miramontes, División del Norte, entre otros), más allá de una centralidad única que no reconoce nuevas centralidades ni las particularidades de una dinámica metropolitana que entrelaza delegaciones periféricas y municipios mexiquenses conurbados.

La restricción de construir “unidades habitacionales y desarrollos comerciales” –así referidos textualmente en la publicación del Bando sin aclarar una definición de los mismos- en ciertas delegaciones, dio lugar al aumento de los precios del suelo en las delegaciones no restringidas. En zonas con nuevos desarrollos habitacionales se registraron incrementos de entre 150 por ciento y 200 por ciento (Benlliure, 2008:74), incluso de hasta 500 por ciento de acuerdo a estimaciones de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (Tamayo, 2007:63). Asimismo, se intensificó la competencia desigual entre el uso comercial y de servicios respecto al uso habitacional, lo que afectó enormemente a la vivienda de interés social. Mientras el costo del suelo se elevaba, la disponibilidad de recursos públicos para subsidiar vivienda de interés social se reducía, como también ocurrió con la calidad de la vivienda que se podía producir.

Otra interrogante es si las estrategias para densificar áreas servidas de la ciudad contribuyeron a retener a la población residente, o bien implicaron la expulsión de residentes antiguos dada la presión inmobiliaria. Hasta el momento no se ha llegado a un consenso para determinar si las delegaciones centrales atraviesan por un proceso de gentrificación.⁴⁸ Investigadores como René Coulomb y Alicia Ziccardi han expresado repetidamente en foros

programas que se deriven de él”, de acuerdo al decreto publicado en la Gaceta Oficial del DF del 29 de septiembre de 1998.

⁴⁸ Definida en términos simples como “el proceso de revitalización urbana que implica el desplazamiento de población de sectores de bajos ingresos por sectores de ingresos medios y altos”. Abundante literatura ha discutido el concepto desde que fuera acuñado por la socióloga Ruth Glass en 1964.

públicos que, al menos en el Centro Histórico no puede hablarse de *gentrificación* puesto que no se evidencia el fenómeno de “expulsión demográfica de los residentes antiguos”. Por otra parte, especialistas como Víctor Delgadillo y Patricia Olivera (2014) han resaltado los desplazamientos socio-espaciales en colonias centrales de la Ciudad de México, particularmente en: Condesa, Granada, Juárez y Roma. Este mismo sentido guarda el balance que hacen Sergio Flores y Eftychia Bournazou (2012:272) sobre el Bando Dos, en el que concluyen que al menos en Miguel Hidalgo y Benito Juárez sí ha habido expulsión de grupos vulnerables como consecuencia de la llegada de sectores de clase alta.

Una vez revisados los efectos que los estudiosos atribuyen al Bando Dos, conviene hacer algunos apuntes respecto a la reacción social que produce una política de este tipo. Lo primero que destaca es la paradoja de la planeación a esta escala, puesto que una política que se promueve como benéfica para el conjunto de la ciudad, desata representaciones y prácticas sociales de rechazo a nivel local por parte de diferentes sectores de la población. De acuerdo con Sergio Tamayo:

“Los empresarios centraron sus críticas en las restricciones a la propiedad privada; los legisladores en el autoritarismo de la medida y en el desprecio por el marco jurídico vigente; los académicos en el pragmatismo del decreto; y el Movimiento Urbano Popular (MUP) tuvo distintas posiciones dependiendo de sus intereses específicos y su presencia en el territorio: quienes tenían suelo y proyectos periféricos estaban contra el Bando, y quienes tenían presencia en las delegaciones centrales se favorecieron con esa medida.” (Citado por Delgadillo, 2008)

Para inversionistas y algunos académicos, las afectaciones a los derechos de los propietarios de predios en delegaciones restringidas por el Bando Dos hacían de éste un recurso ilegítimo, incluso inconstitucional, que contravenía las disposiciones vigentes en los instrumentos de planeación. Para el GDF, el Bando Dos era necesario para controlar la expansión desordenada de la ciudad, revertir los procesos de expulsión de población hacia la periferia conurbada, frenar el crecimiento sobre suelo de conservación, y aumentar la oferta de vivienda; en cambio, para los residentes de las delegaciones centrales, principalmente de sectores de nivel socio-económico alto y medio alto, representaba una modificación directa de su entorno de vida. Afectaciones a corto y largo plazo –como la saturación de la infraestructura vial, del sistema de agua, drenaje y electricidad, el probable encarecimiento de esos servicios, la llegada de nuevos vecinos de niveles socioeconómicos más bajos, la escasez de lugares de estacionamiento, el cambio de paisaje urbano ocasionado por el diseño de las nuevas

edificaciones, las molestias durante su construcción, etc.- son denunciadas ante instituciones y medios de comunicación.

De acuerdo con De Alba (2009) la construcción de vivienda nueva en la ciudad central generó una movilización vecinal de rechazo, expresada tanto en protestas en las calles como en denuncias ante instancias como la PAOT, la Procuraduría Social del GDF y la propia Asamblea Legislativa. Con diferentes intereses en juego, la reacción ciudadana no fue homogénea: desde las agrupaciones solicitantes de vivienda, quienes vieron limitada su posibilidad de convertirse en propietarios, hasta los colonos de nivel socioeconómico alto y medio alto, renuentes a la llegada de nuevos residentes.

La Norma 26. Con el “boom” de construcciones, vecinos organizados comienzan a denunciar la especulación inmobiliaria y las afectaciones hacia sus colonias. Estas protestas incrementan su intensidad a medida que se autorizan cada vez más condominios en altura en colonias donde anteriormente predominaban viviendas de dos o tres niveles, situación agravada por el abuso de desarrolladores y promotores de vivienda de la Norma de ordenación no. 26.

Aprobada en 1999, la Norma 26 consistió en un conjunto de lineamientos para la construcción de vivienda en las delegaciones centrales (a excepción de zonas dentro de los polígonos de los programas parciales) que fijaban, entre otros aspectos, sus valores máximos de venta y de área construida, con la finalidad de fomentar la construcción de vivienda de interés social y la redensificación de ciertas zonas. Sobre esta norma se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal numerosas modificaciones y aclaraciones⁴⁹, hasta su suspensión en agosto de 2013 (excepto para proyectos de vivienda del INVI). De acuerdo con una evaluación de la Seduvi (2014), hubo dos formas en que ocurrían las violaciones a la norma: 1) a través de los propios contratos de obra se hacían dos viviendas al precio de la norma, para luego juntarse y venderse como una sola, y 2) cuando un desarrollador compraba al precio de la norma y otro la revendía hasta por cinco veces más. Debido a la presión ciudadana contra las construcciones irregulares, la Seduvi decidió suspender Norma 26, para luego abrir la discusión de los proyectos de Normas 30 y 31, que se presentaban ante la opinión pública como dotadas de mecanismos de control para evitar y sancionar abusos. Sin embargo, grupos ciudadanos (como

⁴⁹ Ver la Gaceta Oficial del 10 de agosto, 13 de septiembre, y 9 de noviembre de 2010; y del 23 de enero y el 19 de agosto de 2013.

Suma Urbana y Vecinos Unidos) pendientes de esa iniciativa expresaron su rechazo, sobre todo respecto de la lista de las colonias donde se aplicaría (673 con opción a ampliarse).

Diversos grupos vecinales se manifiestan continuamente en contra de las inmobiliarias que cometen delitos –“y no sólo *abusos*” enfatizan- y de los funcionarios que lo permiten, a través de actos públicos e intensa actividad en redes sociales. Por medio de peticiones y de convocatorias en explanadas públicas para exponer e intercambiar información, esos grupos demandan eliminar la discrecionalidad, sancionar a los responsables de construcciones irregulares, convocar a la participación para elaborar un Programa General de Desarrollo Urbano que responda a las necesidades de la ciudad a corto, mediano y largo plazo, así como garantizar la legalidad y certeza jurídica en las iniciativas de transformación de la ciudad.

Columnistas que abordan problemáticas urbanas, como Sergio Aguayo, Ricardo Pascoe y Amparo Casar, aplauden esa resistencia y acompañan sus argumentos. “No se ha visto un movimiento ciudadano tan amplio en la ciudad desde los sismos de aquel fatídico 19 de septiembre de 1985”, comenta Pascoe en El Excélsior (22/08/2014), a propósito de la reacción de algunos ciudadanos al Bando Dos, al que considera un acto autoritario por parte de López Obrador. Para ellos, el Bando Dos fue “la punta de lanza” que desatara la “fiebre especuladora” en las delegaciones centrales, y que continuaría con la aprobación de la Norma de Ordenación 26 para toda la ciudad, y con la propuesta de las Normas 30 y 31, ampliamente desaprobadas por ciudadanos que protagonizarían conflictos de importantes efectos, como se explica en el capítulo tercero.

La siguiente reflexión de Pascoe da una idea sobre el nivel de alarma con que se lee la introducción de una norma que trata de fomentar la producción de vivienda de interés social: “de aprobarse Normas 30 y 31, se tiraría al basurero de la historia toda la planificación urbana hecha a través de los años en los planes delegacionales y planes parciales, incluyendo el Programa General de Desarrollo Urbano del DF y la Ley de Desarrollo Urbano del DF. Para su correcta implementación, las normas requieren tabla rasa en materia de planeación urbana” (Excélsior, 22/08/2014). En el mismo sentido opina el columnista David Gutiérrez: “la degradación de la ciudad producida por el desarrollismo caótico que promovió López Obrador con el bando dos, llegó a los máximos niveles de corrupción con Marcelo Ebrard mediante la norma 26 y pretende institucionalizar Mancera con las normas 30 y 31.” (La Crónica, 21 de

agosto de 2014). Como resultado de esta oposición, las normas 30 y 31 se encuentran todavía pendientes de aprobación.

En síntesis, si bien los esfuerzos de los últimos años para encauzar el desarrollo urbano pueden expresarse en el aumento significativo del número de viviendas en las delegaciones centrales, ello no trajo consigo la recuperación del crecimiento poblacional en la proporción estimada, y más bien, contribuyó a reproducir patrones no deseados de segregación socio-residencial. En otras palabras, el Bando Dos y las normas de ordenación, en su afán por controlar el crecimiento urbano, produjeron efectos no previstos en la estructura urbana, que redefinen tensiones y prácticas sociales a propósito del uso del espacio urbano.

Ahora bien, si por un lado el fomento a la vivienda incluyente ha encontrado en la oposición vecinal una seria limitación, ello no ha impedido el surgimiento de otro tipo de instrumentos legales que permiten al Gobierno de la Ciudad aprobar proyectos sin tener que recurrir a la Asamblea Legislativa para introducir las modificaciones necesarias en los programas de desarrollo urbano. Los más destacados de dichos instrumentos son los sistemas de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano y los polígonos de actuación, que fueron reforzados en la Ley de Desarrollo Urbano de 2010; una ley que parece haber sido promovida justamente con el propósito de impulsar un tipo de planeación estratégica sin tener que pasar por la Asamblea.

Sistema de transferencia de potencialidades de desarrollo urbano. En la Ciudad de México (CDMX), el primer intento por aplicar este esquema se remonta a fines de la década de los ochenta como medio para financiar el Programa de Revitalización del Centro Histórico de la Ciudad de México (DOF: 19/07/1988). Este es, de acuerdo con la ley, un instrumento “que permite ceder los derechos excedentes o totales de intensidad de construcción no edificados, que le corresponden a un predio... en favor de un tercero”, con el fin de “...generar recursos que sean destinados al mejoramiento, rescate y protección del patrimonio cultural urbano” (Ley de Desarrollo Urbano, artículos 3, fracción XXXIII y 82). Así, por ejemplo, quien desea construir un edificio en Paseo de la Reforma de una altura mayor a la originalmente permitida por el programa delegacional aplicable, adquiere el derecho a hacerlo aportando una cantidad a un fideicomiso que maneja el Gobierno de la Ciudad. Y es verdad que de ese modo se ha financiado la restauración de inmuebles muy valiosos del Centro Histórico –los más relevantes

se restauraron mucho antes del año 2000, por cierto (Gamboa, 1993). Sin embargo, el sistema no solamente es opaco, sino que ha permitido rebasar las normas haciendo aportaciones menores.

Entre 2004 y 2016, se autorizaron 96 proyectos mediante transferencia de potencialidades. Todavía no contamos con un balance general del uso de este instrumento,⁵⁰ pero vale la pena destacar que más de tres cuartas partes de ellos se ubican en las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. También es difícil tener una idea de los recursos que el sistema ha generado, ya que en uno de cada cinco casos la publicación oficial no indica el monto de la aportación. Sin embargo, como botón de muestra está el bien conocido conjunto Reforma 222, también proyectado por Teodoro González de León. Ubicado a un paso del crucero más emblemático de la ciudad, Reforma e Insurgentes, consta de dos torres de más de veinte pisos, por las cuales solamente se aportó un millón doscientos mil pesos por la adquisición de derechos adicionales de desarrollo. Es por eso que se justifica el comentario de muchos observadores en el sentido de, que hoy en día, en la Ciudad de México “se regalan las densidades”.

Polígonos y Sistemas de actuación. Finalmente, están los polígonos de actuación y los sistemas de actuación por cooperación, dos instrumentos que están reglamentados de una manera sumamente confusa, condición que la administración ha utilizado para impulsar o respaldar proyectos que rebasan las intensidades de aprovechamiento originalmente previstas en los programas. Entre los desarrollos que han recurrido a alguno de esos instrumentos están la Arena Ciudad de México, en los terrenos del antiguo rastro de Ferrerías, y Ciudad Progresiva, con la célebre torre Mitikah de más de 60 pisos.

Cualquiera que sea la evaluación que al final pueda hacerse de los instrumentos que conforman el régimen de planeación al momento de la Constitución, lo cierto es que su uso ha generado una gran inconformidad social. En el capítulo siguiente se presenta un conjunto de casos que dan una idea de la complejidad de la cuestión. Es posible afirmar que la Ciudad de México ha vivido en forma dramática lo que en las ciudades del capitalismo avanzado se vive de manera rutinaria: es normal que existan iniciativas urbanísticas que no estaban previstas en

⁵⁰ La información se obtuvo a partir de la opción de búsqueda de la Gaceta Oficial (que no incluye casos anteriores a 2004, aunque los hay). Dicha base de datos puede consultarse en: www.obsinter.com

los planes de desarrollo urbano. Pero su legitimidad no se deriva de dichos planes, sino de la capacidad de sus promotores de generar un consenso social en torno a ellas. Lo que ha ocurrido aquí es que se han creado figuras jurídicas que hacen posible la autorización de proyectos sin consultar a la comunidad y/o sin recurrir a la Asamblea. El consenso social no está en el horizonte de la planeación estratégica de la ciudad.

¿Y la Constitución?

El debate de la Asamblea Constituyente sobre el régimen urbanístico estuvo lejos de registrar la complejidad de los problemas que han quedado esbozados en este capítulo. De una manera general, puede decirse que se produjeron dos respuestas en este tema: por un lado, y esto es una buena noticia, se creó un sistema de consultas que hará inconstitucional la realización de proyectos que no estén previstos en los programas aplicables.⁵¹ Por otro lado, la concentración de facultades urbanísticas en el poder legislativo no se modificó de manera relevante. A pesar de que se ha creado un Instituto de Planeación y Prospectiva que elaborará los programas, el nuevo Congreso de la Ciudad seguirá siendo quien los apruebe, o sea que un órgano de naturaleza legislativa podrá introducir modificaciones a lo que en su origen es un instrumento fundamentalmente técnico.

Al final de este libro se incluye una breve guía que indica de manera resumida el modo en que estos temas fueron abordados por la nueva Constitución (Anexo 1). Lo que hemos tratado de explicar en este capítulo es que los rasgos más importantes de nuestro régimen urbanístico pueden parecer absurdos - una concentración excesiva de atribuciones en la Asamblea y una notable discrecionalidad administrativa para la promoción de proyectos urbanos. Sin embargo, hay una historia que nos ayuda a entenderlos. Y esa historia no es otra que la combinación de los cambios políticos que vivió la ciudad en las últimas décadas con la tensión entre dos estilos de planeación que es propia de las ciudades del mundo de hoy. Es la inercia de esos procesos lo que habrá de enfrentar cualquier iniciativa de reforma.

⁵¹ Mismos que ahora se denominarán programas de “ordenamiento territorial”, superando la dicotomía entre la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento ecológico del territorio.

Capítulo III. Antología del conflicto urbano

Lidia González Malagón

En los últimos años, las transformaciones físicas de la Ciudad de México han sido objeto de controversias y conflictos que invitan a reflexionar sobre las formas de producir y usar el espacio. En este capítulo se ofrece un panorama de la conflictividad urbana actual en diferentes espacios de la Ciudad, con la intención de hacer visibles las relaciones entre actores, espacios, políticas públicas e instituciones que configuran el orden urbano actual (Melé 2008). Para ello, se presentan de manera sucinta diecinueve casos que no son un simple agregado de conflictos, sino un objeto de análisis que da cuenta de una lógica común, caracterizada por: 1) la flexibilización del marco normativo de la planeación para favorecer la mercantilización del suelo (rural y urbano) como parte del ajuste neoliberal de las políticas urbanas y la actuación de un estado pro empresarial (López-Morales, Gasic, Meza, 2014); 2) la discrecionalidad que caracteriza este proceso; y 3) las diferentes afectaciones y estrategias de movilización social en rechazo a las iniciativas de transformación urbana.

El análisis comprende un corpus de conflictos, en su mayoría con importante impacto mediático, seleccionados a manera de ilustrar la diversidad de actores, motivos, discursos, agravios, y estrategias de movilización contra ciertas obras o proyectos urbanos de muy diversas escalas. Más allá del reconocimiento de fallas institucionales aisladas o de preocupaciones generales (como la ineficiencia de la planeación, la corrupción inmobiliaria, la sobrerregulación, la discrecionalidad en la aplicación de normas, etc.), esta radiografía sintetiza cómo se procesan los conflictos relacionados con obras o iniciativas que transforman el entorno urbano, generados por sus probables efectos negativos para la calidad de vida, la salud, el ambiente, el patrimonio y los modos de vida de las comunidades locales (Duhau, 2012:161).

De los diecinueve conflictos considerados, trece corresponden a obras de equipamiento e infraestructura (aeropuerto, gasolineras, centros comerciales y recreativos) y seis a proyectos de vivienda y de uso mixto; siguiendo estas dos grandes categorías, a continuación, se presenta cada uno por orden cronológico.

Equipamiento e infraestructura urbanos

Activismo judicial y política de grandes ligas: El Encino⁵²

Más que un conflicto social, este es un conflicto de carácter político, pero es una buena muestra de los efectos que puede tener una desafortunada intervención judicial en un problema urbano relativamente simple. Como es bien sabido, el conflicto tiene su origen en la expropiación de dos fracciones del predio conocido como *El Encino*, ubicado en el poniente de Santa Fe, zona en la que, como se vio en el capítulo anterior, se ha producido el desarrollo urbano de mayor concentración económica en la ciudad de México en las últimas décadas. La expropiación, decretada por el Gobierno del Distrito Federal en noviembre del 2000 tenía como finalidad la conclusión de dos avenidas y la introducción de diversas redes hidráulicas, ambas previstas en el plan de Santa Fe. La empresa propietaria del predio, “Promotora Internacional Santa Fe, S. A. de C. V.”, recurrió al juicio de amparo y logró la suspensión provisional de la expropiación – luego obtendría sentencia favorable emitida por un juez que años después sería separado del cargo por sospechas de corrupción. Pero las obras no se suspendieron de manera inmediata, lo que provocó la acusación de que el Jefe de Gobierno había desacatado una orden judicial. Como se sabe, el conflicto escaló hasta convertirse en la primera crisis política de la “era post-autoritaria” en México y condujo al desafuero de Andrés Manuel López Obrador en 2005. Lo que estaba en el centro de la controversia era si el Jefe de Gobierno había dado instrucciones de no acatar una orden judicial. Pero había algo más en juego: nada menos que la presidencia de la república.

Varios años después, en 2011, todavía estaba pendiente de resolverse el fondo del asunto y la Suprema Corte enfrentaba un dilema: ordenar la ejecución del amparo que había invalidado la expropiación, clausurando las avenidas construidas y restituyendo los terrenos a su propietario original, o bien decretar el “cumplimiento sustituto”, que es la figura prevista para cuando es imposible (o por alguna razón inconveniente) ejecutar una sentencia. Optó por encargar un “estudio especializado” para sopesar las cargas y los beneficios (para la sociedad y para el propietario) de cada una de las opciones. El estudio que realizó un equipo de la UNAM (Azuela *et al*, 2016) concluyó que el propietario se beneficiaría de manera notable en cualquiera de los dos supuestos, ya que su predio aumentaría de valor (unas trescientas veces) gracias a

⁵² Sección redactada por Antonio Azuela.

esas mismas vialidades, independientemente de si le restaban una superficie. Nótese que la expropiación afectaba solo a una de las ocho hectáreas de las que constaba el predio, el cual quedaba comunicado por las nuevas avenidas en dos de sus cuatro costados. En cambio, para las áreas circundantes el no contar con dichas vialidades hubiese representado un enorme costo social, ya que sin ellas se dificultaba mucho el acceso a un plantel universitario, un hospital y barrios donde residen más de 28 mil habitantes. En agosto de 2011, la Corte resolvió el cumplimiento sustituto y el propietario terminó recibiendo una indemnización equivalente a ocho veces el valor comercial del predio.

De la discusión en el pleno de la Corte vale la pena destacar las palabras del ministro Sergio Aguirre Anguiano en relación con el aumento de valor de la propiedad:

“¿Qué fue lo que le dio una plusvalía entonces? Pues el hecho mismo de que lo rodeó la ciudad. Este acrecentamiento o plus valor para quién es, ¿para el propietario o para alguien más? Al fenómeno del plus valor, por razón de que lo rodeó la ciudad, le vamos a atribuir alguna virtud de haber sido propiciado por obra y gracia de alguna autoridad, pues pienso que absolutamente no, simplemente se dio el fenómeno de que la ciudad lo rodeó”.⁵³

El caso de El Encino es interesante para el presente recuento ya que muestra, por un lado, la propensión del Poder Judicial a otorgar una protección desmedida al derecho de propiedad, ya que no solamente el otorgamiento del amparo carecía de todo fundamento,⁵⁴ sino que, además, la resolución final otorgó al propietario una indemnización exorbitante. En el siguiente capítulo se aborda de una manera general el tratamiento judicial de los conflictos urbanos. Por ahora conviene precisar que lo que se observa en el caso de El Encino es la dificultad para mantener los procesos jurisdiccionales al margen de los procesos políticos. Y es que el espacio urbano no es solamente un objeto de conflicto; puede ser también un escenario para conflictos mayores.

⁵³ Versión estenográfica de la sesión del 11 de agosto de 2011 del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁵⁴ Cualquiera que lea el decreto expropiatorio (suscrito por Rosario Robles, que antecedió a AMLO en la jefatura de gobierno), puede encontrar una motivación clara y convincente de la necesidad de las vialidades que por otra parte afectaban a un terreno baldío cuyo propietario no hacía más que esperar el incremento de valor. El juez de la causa, en cambio, afirmó que la causa de utilidad pública no estaba suficientemente justificada, sin aportar argumento alguno.

Mapa. III.1 Localización de las obras viales proyectadas en el predio El Encino.



Fuente: Azuela, *et al.*, 2016.

El Leviathán aeroportuario contra la tierra inalienable: el aeropuerto de Vicente Fox

El proyecto más ambicioso que se presenta en este recuento de conflictos es el de un nuevo aeropuerto para ampliar la capacidad aeroportuaria de la Ciudad de México, anunciado en 2001 por el entonces presidente de la república, Vicente Fox⁵⁵, en una superficie de 5,391 en el Estado de México, correspondientes a los municipios de Atenco, Texcoco y Chimalhuacán⁵⁶.

El anuncio de la obra vino acompañado de la publicación de 19 decretos que expropiaban las tierras necesarias para llevarlo a cabo (DOF, 22 de octubre de 2001), con indemnizaciones notablemente bajas, además de que no se había siquiera intentado una previa negociación con los núcleos agrarios afectados, que aun cuando no se contemplaba en la ley, estaba de alguna manera instituido.

⁵⁵ Quien en el año 2000 ganó las elecciones como candidato de un partido distinto al que estuviera en el poder por más de 70 años, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). La alternancia democrática se traduciría en un nuevo escenario político para la aprobación de grandes proyectos de infraestructura y equipamiento.

⁵⁶ Los datos y hechos aquí presentados están basados en el análisis de Azuela (2013).

Bajo la consigna *la tierra no se vende, se quiere y se defiende*, la dimensión afectiva del pueblo de Atenco hacia la tierra como *patrimonio* se proyectaba fuertemente, entremezclándose con razones que tenían que ver con la dignidad de los pueblos y el discurso altermundista. Varios grupos de ejidatarios de Atenco interpusieron amparos contra estos decretos expropiatorios, obteniendo *suspensiones provisionales* que los dejaban sin efecto.

El “Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT)”, el colectivo más visible en este conflicto, protagonizó la movilización desde estrategias políticas y mediáticas; mientras que el “Frente Unido Contra el Aeropuerto (FUCA)”, que resultara de la fusión de dos organizaciones de larga trayectoria (Habitantes Unidos de San Salvador Atenco, o HUSA, y Atenco Unido) promovió una lucha por la vía legal (de poca resonancia pública) por la impugnación de las expropiaciones o una mejor indemnización a cambio de la tierra. Por sus dimensiones e impacto, la obra también convocó a opositores fuera del contexto local (académicos, organizaciones de la sociedad civil), lo que fortaleció al movimiento opositor. Resalta que en ninguna etapa del proyecto del nuevo Aeropuerto apareciera el tema que suele dominar en otras partes del mundo, la cuestión del ruido⁵⁷.

De la movilización contra el aeropuerto en Atenco resalta la toma del edificio sede de gobierno municipal y el exilio de las autoridades a un poblado cercano por más de dos años, lo que fortaleciera el control de los ejidatarios sobre sus tierras. Se distinguen en este conflicto dos grupos de afectados movilizados: los inconformes con la indemnización (que actuaron por la vía legal⁵⁸) y quienes estaban definitivamente en contra del proyecto. Sólo estos últimos convocaron al bloqueo de carreteras, así como a marchas y mítines en la capital del país, en que miembros del FPDT⁵⁹ portaban machetes como elemento simbólico de su vínculo con las tierras que defendían.

⁵⁷ Ni los habitantes ni las organizaciones ambientalistas argumentaron sobre el ruido. Si acaso sobre el tema puede citarse la reacción aislada de vecinos de Lomas de Virreyes y Chapultepec que en 2014 solicitaron un cambio en la ruta de los aviones que aterrizan en el AICM, luego de que se adoptara una ruta diferente a la que habían seguido por 40 años.

⁵⁸ Además de los amparos, hubo otros procedimientos jurídicos particulares, las “controversias constitucionales” que presentaron algunos gobiernos locales, haciendo valer las atribuciones que la Constitución les otorga para ordenar los usos del suelo frente a la decisión del gobierno federal para decidir la ubicación del Aeropuerto. Sin embargo, este recurso parece no haber tenido un impacto importante en el desarrollo del conflicto, puesto que el proyecto se había cancelado, antes de cualquier posicionamiento de la Suprema Corte al respecto.

⁵⁹ Por su participación en acciones directas como la obstrucción de calles y carreteras, y la retención de funcionarios públicos, miembros del FPDT que rechazaban el Aeropuerto fueron juzgados por su participación en hechos tipificados como delitos. Las sentencias que se dictaron (que en un caso llegaron a ciento doce años de prisión) fueron ampliamente destacadas por los medios de comunicación, como parte de un debate sobre el uso de

La cancelación del Aeropuerto se anunció el 2 de agosto de 2002 y mediante una serie de decretos presidenciales se dejaron sin efecto las expropiaciones. La decisión vino precedida de una mala noticia comunicada de manera informal al presidente Fox: que las sentencias de varios jueces serían desfavorables para el gobierno.

La desbordada demanda metropolitana de servicios aeroportuarios llevó al anuncio de un nuevo proyecto de Aeropuerto por parte del presidente Enrique Peña Nieto en septiembre de 2014. A diferencia del proyecto de Vicente Fox, este ubica al aeropuerto en tierras de propiedad federal para no tener que expropiar tierras ejidales. Evidentemente, es muy pronto para anticipar las consecuencias de esta diferencia.

No al tratamiento de basura en Tláhuac: el CIRE

Lo que estaba en juego en este caso es el temor que, en todo el mundo, genera el tratamiento de basura. Proyectado sobre 200 hectáreas en la Sierra de Santa Catarina en la delegación Tláhuac, el *Centro Integral de Reciclado y Energía* (CIRE) fue anunciado en marzo del 2008 como alternativa a la recepción de desechos en el Bordo Poniente.⁶⁰ Este sería el primero de varios centros de tratamiento de desechos con un enfoque innovador que procuraría la recuperación y reciclaje de materiales, así como la utilización de tecnología para producir electricidad. El proyecto fue oficialmente cancelado en octubre de 2009.

De acuerdo al mapa de actores del conflicto que presenta Latargère (2012), las autoridades no opinaron de la misma forma respecto a las razones de la cancelación; mientras algunos la atribuyeron a la falta de recursos públicos para adquirir el terreno, otros señalaron la oposición de habitantes de Tláhuac como causa principal. En general, el contexto para su construcción fue adverso. Por un lado, la crisis económica del 2009 provocó un recorte de recursos federales sobre el presupuesto local y el proyecto quedó sujeto al interés de

la fuerza como parte de la movilización social (Azuela, 2013). El colofón de ese episodio fue la anulación por parte de la SCJN, el 30 de junio de 2010, de las sentencias dictadas en contra de los dirigentes del Frente por los hechos ocurridos en mayo de 2006.

⁶⁰ Planeado en cuatro etapas desde 1985, el Bordo Poniente fue por años el único sitio de disposición final para toda la ciudad hasta su cierre el 31 de diciembre de 2011 (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 19 de diciembre de 2011). Si bien se promovieron medidas para reducir las toneladas de desechos que llegaban al relleno utilizando recursos del Fondo Metropolitano (se prohibió recibir desechos generados por construcciones, por ejemplo), organizaciones ambientales criticaron la falta de un programa claro para resolver la disposición de los residuos generados diariamente en la Ciudad de México, o sea alrededor de 13,000 toneladas (El Economista, 2016). El rechazo a las propuestas alternativas representa un episodio significativo de la conflictividad urbana a nivel metropolitano.

inversionistas privados, pero nunca hubo una propuesta concreta ni se emprendió una licitación. Por otro lado, el calendario electoral tuvo efectos en el destino del proyecto, en tanto éste fue anunciado una vez que las campañas para el cargo de Jefe Delegacional estaban en curso y, aun cuando el candidato ganador favorecía su construcción, terminó defendiendo su cancelación ante la presión social. Por último, la simultaneidad entre grandes proyectos de infraestructura (el CIRE y la Línea 12 del metro) no pudo ser vista más que con recelo por los habitantes de la región.

En términos de planeación, la construcción del CIRE estaba condicionada a que en una nueva versión del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Tláhuac (PDDU) se introdujera un cambio al uso de suelo de una parte de la Sierra de Santa Catarina, hasta entonces catalogada como “Producción Rural Agroindustrial” (PRA) (PDDU Tláhuac, 1997). Con la aprobación del PDDU en 2008, se autorizaba el uso de 70.90 hectáreas como Equipamiento Rural (ER), zonificación tendente a la urbanización.

De acuerdo a la resolución de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT, 2009), la construcción del CIRE había sido autorizada sin consulta pública y sin haber informado con claridad y transparencia a la población sobre los cambios de uso de suelo, aprobados en detrimento de la función ambiental de zona.

A la causa de los vecinos del Pueblo de San Francisco Tlaltenco se adhirieron académicos y organizaciones ambientalistas como Greenpeace y el Centro de Análisis y Acción en Tóxicos y sus Alternativas (CAATA). Los argumentos de esos actores, junto a los dictámenes técnicos de la PAOT, consolidaron una defensa articulada en torno a las afectaciones ambientales y a la salud que representaba la construcción del CIRE, además de las afectaciones sobre la vida cotidiana que preocupaban a los vecinos (malos olores, tránsito de camiones recolectores de desechos, etc.).

Entre las formas de movilización hubo bloqueos y manifestaciones públicas, a la par de acciones legales, como el amparo que interpuso el “Frente de Pueblos del Anáhuac” para invalidar la inclusión del CIRE en el PDDU de Tláhuac, aprobado en 2008, por sus cuestionables mecanismos de consulta pública para participar en su elaboración, o el amparo que interpusiera “Ticic Asociación de Nativos y Colonos de San Pedro Tláhuac A.C.” contra lo que consideraban una violación a sus garantías constitucionales, procedimientos que perdieran sentido luego del anuncio de la cancelación del proyecto.

Si bien la decisión de cancelar el CIRE pudiera ser leída como un triunfo de la movilización social, también es cierto que agravó las consecuencias del cierre del Bordo Poniente, lo que derivó en el aumento de tiraderos clandestinos y en el envío de desechos a rellenos sanitarios provisionales y a plantas cementeras para su incineración, situados en municipios mexiquenses. En síntesis, la cancelación del CIRE aplaza la posibilidad de disminuir los efectos negativos de la disposición de residuos, y evidencia, una vez más, el proceder opaco de las autoridades que omiten informar y consultar a la población sobre los proyectos que la afectan directamente.

Usucapión extra judicial: el Parque Reforma Social

Este es el caso de un predio de propiedad privada, que durante décadas fue utilizado como parque público hasta que sus dueños trataron de hacer en él un desarrollo inmobiliario, cosa que han logrado impedir los vecinos. Con una extensión de 3.4 hectáreas, se ubica entre las calles de Sierra Mojada, Sierra Noas y Av. Tecamachalco. Es decir, entre una colonia popular y nada menos que las Lomas de Chapultepec, lo que le da un alto valor (González, 2015).

En 1977, el presidente López Portillo dispuso “la instalación de un conjunto de servicios deportivos, áreas arboladas y verdes para el esparcimiento de los habitantes de las Colonias aledañas a la zona de su ubicación” en un decreto que destina el predio al servicio del Departamento del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación, 4 de julio de 1977). En ese mismo año, los herederos de la familia Cuevas Lascuráin hicieron valer la propiedad del parque por medio de un juicio de amparo, aduciendo que su superficie no formaba parte del terreno que su familia había vendido al gobierno en 1946. Treinta y dos años después, en 2009, la Juez Ana Luisa Mendoza Vázquez, ordenó al entonces Jefe de Gobierno capitalino, Marcelo Ebrard, la devolución del predio a la representante de la sucesión del señor Carlos Cuevas Lascuráin, en cumplimiento a una sentencia de 1990 hasta entonces ignorada.

La parte beneficiada en el litigio se pronunció abierta a negociar con el GDF la donación de una parte del terreno para su conservación como espacio público, pero hasta la fecha el ofrecimiento no se ha concretado. Por su parte, algunos asambleístas propusieron, aunque sin resonancia, la creación de un fideicomiso para reunir recursos para su expropiación o compra-venta.

Agrupados en la “Asamblea de Vecinos en Defensa del Parque Reforma Social”, opositores al proyecto inmobiliario emprendieron acciones para defender el parque en colaboración con otras agrupaciones de la zona. Instalaron un campamento de vigilancia para impedir que fuese enrejado o desmantelado y para informar a los usuarios sobre su estado de vulnerabilidad; asimismo, organizaron marchas y protestas simbólicas, opacadas por un episodio de confrontación que ocurrió el 23 de septiembre de 2013 entre quienes intentaron colocar una barda perimetral al parque y quienes lo vigilaban.

Fotografía III.2 Taller de concientización para niños en el Parque Reforma Social



Fuente: salvandoelparquerf.wordpress.com

Si bien existió un componente ambiental en los argumentos de defensa, fue la dimensión afectiva de la materialidad del espacio público (Leal, 2011) lo que mantuvo la cohesión del movimiento, manifiesta en diversas formas de apropiación, como reuniones vecinales, talleres para niños y actividades deportivas. Hasta el momento, a pesar de haberse ordenado la devolución del predio (desde septiembre del 2009), el espacio continúa siendo usado como área verde pública y se encuentra en buen estado.

Una de las figuras jurídicas que tiene que aprender todo estudiante de derecho civil es la prescripción positiva o usucapión, que consiste en la extinción de la propiedad cuando la cosa ha sido utilizada por alguien distinto al propietario durante un tiempo determinado. Este caso parece ilustrar que esa figura jurídica puede hacerse realidad no solo mediante la intervención de un juez sino incluso a pesar de ella.

Al servicio del automóvil: tres gasolineras irregulares

A continuación, se presentan tres casos de estaciones de servicio irregulares en diferentes puntos de la Ciudad de México con desenlaces significativamente distintos: la estación “La Tlalpense”, cancelada, aunque aún sin haber sido desmantelada; la gasolinera de San Pedro Mártir, en operación a pesar de las sentencias favorables a los vecinos opositores; y la estación “El Calerón”, desmantelada como consecuencia de la denuncia ciudadana y de la acción de la PAOT.

Los conflictos por dichas estaciones de servicio muestran la problemática que atraviesa la ciudad en cuanto a la proliferación de estaciones⁶¹ y las irregularidades que caracterizan su construcción. En las delegaciones Benito Juárez y Cuauhtémoc se ha triplicado el número de estaciones, a pesar de que el artículo 63 del Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo del Distrito Federal preveía sólo una estación por cada dos kilómetros de la superficie total de la delegación, restricción que se eliminó con las reformas publicadas en octubre de 2014. Desde entonces el establecimiento de nuevas estaciones se permite siempre que un estudio de mercado acredite la necesidad de la misma para satisfacer la demanda de la zona. Igualmente, con la aprobación de la reforma energética, en 2014 los gobiernos locales perdieron la facultad de aprobar las manifestaciones de impacto ambiental, así como los informes y estudios de riesgo en materia de protección civil, al traspasar tales funciones a la Agencia de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA) federal.

El primer caso es el de “La Tlalpense”, que empezó a construirse en la Avenida Insurgentes Sur a la altura del pueblo de Santa Úrsula Xitla, y que luego de la intervención de

⁶¹ De acuerdo al directorio de gasolineras que PEMEX publica, en 2014 hay 371 establecimientos despachando, que rebasan en un 20 por ciento las estaciones permitidas por delegación. En la recomendación 1/2011 la PAOT solicita a las demarcaciones ya saturadas no otorgar más autorizaciones para este tipo de establecimientos. Ahora bien, la Ciudad de México es la entidad del país que menos gasolineras tiene por habitante, con una estación de servicio por cada 21 mil personas aproximadamente; muy por debajo de medias nacionales como los 10 mil 514 habitantes por estación en México, 5 mil 158 en Brasil y 2 mil 677 en Estados Unidos, de acuerdo con datos de la Comisión Reguladora de energía que reportó El Financiero (4 de enero de 2017).

condóminos organizados para frenar su construcción, hoy está cerrada y a la espera de ser desmantelada. La gasolinera incurrió en la violación al Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo del Distrito Federal respecto a la distancia que guarda con viviendas, centros de concentración masiva y puntos vulnerables ambientales⁶², habiéndose instalado a menos de 25 metros del Condominio Tlalpan II (González, 2015).

Para frenar la construcción de la gasolinera, una ciudadana -respaldada moral y económicamente por sus vecinos- promovió una demanda de nulidad para dejar sin efecto las autorizaciones otorgadas por la Seduvi, la SMA y la delegación Tlalpan, con la intervención de la PAOT como tercero perjudicado. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF) no sólo reconoció el interés legítimo de la demandante, sino que otorgó la clausura definitiva y la demolición de la obra. Esto da muestra de la tendencia registrada en los últimos años a reclamar actos administrativos por la vía legal.

El colofón de este conflicto es la incertidumbre por la que atraviesan los vecinos del condominio Tlalpan II contiguo a la gasolinera “La Tlalpense” que, si bien no está en operación, tampoco se ha demolido.

Por su parte, en la autopista México–Cuernavaca se ubica una gasolinera operada por la empresa CorpoGasen. Su construcción, iniciada en 2011, fue motivo de rechazo por parte de los vecinos de San Pedro Mártir, quienes movilizaron recursos para evitar su operación, que diera comienzo en diciembre del 2013. Las acciones en contra de esta gasolinera, puestas en marcha por el “Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur” (MPPCS)⁶³, incluyeron todo tipo de estrategias para presionar a las autoridades. La denuncia de las irregularidades en la operación de esta gasolinera fue procesada de distintas maneras. Por un lado, se hicieron llamados de atención en los medios de comunicación y se convocó a bloqueos de la autopista a la altura donde se ubica la obra; incluso una vez abierta, se organizaron jornadas para informar a

⁶² De acuerdo al art. 64, fr. IV del Reglamento “Deberá estimarse un distanciamiento mínimo de veinticinco metros desde los puntos relevantes de riesgo, que incluyen a despachadores o tanques, hasta los límites de predios destinados a vivienda, independientemente de su tipo o densidad”. En este sentido, los criterios son bastante más acotados que en otras entidades, donde los reglamentos son menos estrictos o ni siquiera existen, como en Tabasco, Veracruz, y Sonora.

⁶³ De acuerdo a Álvarez (2004:40-42), el MPPCS es "una más de las organizaciones que ha integrado el MUP (Movimiento Urbano Popular) a partir de los años setenta. Se trata de una organización de carácter amplio formada por habitantes de tres pueblos (San Pedro Mártir, San Andrés Totoltepec y Chimalcoyotl) y aproximadamente 15 colonias populares de la zona sur de la ciudad, que pertenecen principalmente a la delegación de Tlalpan (...)”. La narrativa que la autora recrea en torno al MPPCS ubica su origen en la lucha por la tierra, que se extiende a la defensa del agua y la demanda de equipamiento y vivienda, causas por las que ha tenido triunfos que demuestran la capacidad de incidencia efectiva de la organización.

los conductores, usuarios de la gasolinera, sobre las irregularidades con que opera. La acción de protesta más simbólica fue la instalación del campamento “Ixtliyólotl” (por la vida y dignidad) sobre la rampa de acceso a la gasolinera, que permaneció durante más de dos años hasta que fuera desalojado por elementos de la fuerza pública en la madrugada del 25 de diciembre de 2013. Este operativo, calificado por Miguel Concha como “desproporcionado” (La Jornada, 2014), violaba las medidas precautorias otorgadas el 14 de mayo de 2013 por la Comisión de Derechos Humanos del D.F. (CDHDF). El episodio se suma a las constantes agresiones y amenazas por parte de granaderos que los vecinos denunciaron ante la CDHDF.

Por otro lado, se promovieron juicios para revocar las autorizaciones que permitieron su apertura, aunque al igual que en la Supervía Poniente las decisiones favorables a los vecinos no fueron ratificadas por instancias superiores. Al comenzar a operar, la gasolinera enfrentaba procesos jurídicos y administrativos abiertos por las denuncias de violación al uso de suelo asignado en el Programa de Desarrollo Urbano de la delegación Tlalpan (PDDU Tlalpan) que define el predio como Área de Conservación Patrimonial, y al Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, dada su colindancia mínima con viviendas y su cercanía con otras estaciones de servicio.

En julio de 2011 la PAOT resolvió que la autorización de Impacto ambiental y la Manifestación de construcción de tipo “C” otorgadas a la gasolinera se habían emitido con base en una Constancia de Zonificación de Suelo expedida en 1991 que había dejado de producir efectos respecto de derechos adquiridos, mientras que el Dictamen de Impacto Urbano se había emitido con base en un Certificado de uso de suelo de 2010 contrario al PDDU Tlalpan.

Así, en noviembre de 2012 la primera sala del TCADF declaró nulo el certificado único de zonificación de uso de suelo, y fueron revocados el Dictamen de Impacto Urbano, la Manifestación de Construcción tipo “C” y la Autorización de Impacto Ambiental; además, se instó a emprender acciones en contra de los funcionarios públicos que expidieron documentos y autorizaciones ilegales en cada una de las dependencias involucradas: la Delegación Tlalpan, Seduvi, PEMEX, Sedema, Invea, Protección Civil, Contraloría del DF y Capufe. Esta decisión sería ratificada por la Sala Superior del mismo Tribunal meses más tarde. Sin embargo, a pesar de las sentencias previas favorables para los vecinos, una tercera sentencia reconoció como válidos a los documentos impugnados, con lo que se concedía a Corpogas los argumentos legales para operar; las acciones para exigir su clausura continuaron sin éxito por largo tiempo.

Por último, el conflicto por la estación de servicio promovida por “Servicio el Calerón, S.A. de C. V.” ubicada en Escuela Naval Militar, en San Francisco Culhuacán, Coyoacán, puede rastrearse desde la denuncia ingresada a la PAOT el 20 de octubre de 2004 por parte de la “Asociación de Residentes en Defensa del Medio Ambiente A.C.”.

Es a partir de este hecho que la PAOT realiza las investigaciones conducentes y emite la Recomendación 2/2008, dirigida a las Secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), Medio Ambiente (SMA) y Protección Civil, así como a la Delegación Coyoacán, en la cual señala la serie de irregularidades en que incurre la construcción y potencial operación de la estación del establecimiento, sobre el cual fueron colocados sellos de suspensión y/o clausura de actividades por parte de diferentes instancias del GDF.

Entre dichas irregularidades destaca que “El Calerón” no contaba con Dictamen favorable de Impacto Urbano, Licencia de Construcción o Registro de Manifestación de Obra tipo C, Factibilidad de Servicios, Autorización de la Secretaría de Protección Civil, Licencia Ambiental Única para el DF, ni relación comercial vigente entre la estación y PEMEX. La PAOT también señaló la falsificación y el empleo de documentación apócrifa en el expediente del caso ante distintas instancias. Asimismo, el Sistema de Aguas calificó al establecimiento como una fuente de afectación al pozo de extracción de agua potable San Francisco Culhuacán, por encontrarse a no más de 15 metros del mismo, el cual dota de agua a 5 colonias circunvecinas. Como consecuencia, la Seduvi emprendió un juicio de lesividad en contra del Certificado de Acreditación de Uso de Suelo por Derechos Adquiridos. Finalmente, en junio de 2008, la Secretaría de Protección Civil del DF realizó la extracción de los tanques de almacenamiento de hidrocarburos para concretar así el desmantelamiento de la estación de servicio, siendo un caso excepcional en que la correspondencia de acciones entre dependencias ha conducido a este tipo de solución.

Organigrama mata sentencia: la Supervía Poniente

Este conflicto también está marcado por una anomalía jurídica, pero lo que está en juego es mucho más que un pequeño centro comercial en una colonia residencial. Se trata de una obra vial que conecta el sur poniente de la ciudad, donde se encuentra Santa Fe, con el Periférico Sur a través de 10 km. de longitud, de los cuales, 5.4 son de peaje. Es la primera vialidad de cuota dentro del tejido urbano en la historia de la ciudad y su construcción implicó un proceso

expropiatorio (DOF, 6 de abril de 2010) y la afectación de zonas consideradas de valor ambiental. La movilización social que suscitó fue sin duda una de las más importantes de los años recientes en contra de un proyecto urbano.

Entre los afectados por la obra estuvo la empresa constructora Borodino, propietaria de 51 de los 126 predios expropiados -poco más de 33 hectáreas en total. La suspensión de las obras que Borodino solicitaba para sus predios le fue negada por tratarse de una obra vial. Hubo alrededor de 21 juicios de amparo promovidos por otros actores (propietarios, vecinos y organizaciones civiles), todos ellos sobreseídos mayormente porque los jueces consideraron que quienes los presentaron no acreditaron el interés jurídico. No se registraron cambios sustanciales a raíz de las resoluciones de los amparos, a excepción de pequeñas modificaciones en el trazo. Asimismo, se presentó una demanda de amparo en contra del “Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012 del Distrito Federal” y la determinación de la realización de la Supervía como causa de utilidad pública. Sin embargo, de las 660 personas que originalmente se sumaron, sólo 350 ratificaron su demanda, conforme a las observaciones del juez. Meses más tarde el juicio se sobreseyó. El malestar de los afectados expresaba el valor patrimonial conferido a la vivienda y su entorno urbano; entre las consignas de protesta más populares destacó la de: “Marcelo [el Jefe de Gobierno], entiende, mi casa no se vende” – parafraseando la consigna acuñada por las comunidades de Atenco frente al proyecto de aeropuerto una década atrás.

La movilización se concentró en el “Frente Amplio contra la Supervía”, al que se adhirieron vecinos de diversos estratos sociales, aunque principalmente de sectores populares, como Cerro del Judío y La Malinche, colonias de tradición combativa en conflictos previos. Algunos de los opositores encabezan actualmente el rechazo al proyecto Supervía Oriente, y algunos otros consiguieron la cancelación de la carretera Lerma-Tres Marías en 2008.⁶⁴

Se recurrió a diversas estrategias de movilización, tanto por la vía legal como política. Se recibió asesoría jurídica para interponer amparos, se realizaron manifestaciones sobre la vía pública, se hicieron intensas campañas de difusión del caso, se levantó un campamento por más de dos años para evitar el paso de maquinaria, hubo acercamiento con académicos, organizaciones ambientalistas y de derechos humanos. En los últimos años, es difícil pensar en

⁶⁴ Para un recuento de la movilización en contra de la Supervía, véase Pérez Negrete, 2017.

un conflicto en que haya convocado mayor movilización social y presión mediática respecto a una obra pública polémica.

El caso atrajo el interés de varios grupos de expertos, principalmente defensores de la causa ambiental, como: Vive Tarango, Bicitekas, ProCiudad, Ciudadanos por Contreras y Greenpeace México, entre otras, así como aquellos que los asesoraron jurídicamente: la Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos “Litiga OLE” y el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria OP. AC.⁶⁵ Numerosas afectaciones fueron señaladas en foros públicos e informes dirigidos a jueces, autoridades locales y medios, sobre las especies de flora y fauna de las áreas verdes intervenidas, el riesgo futuro de urbanización sobre éstas, las limitaciones de las medidas de mitigación, y el número de especies afectadas. Académicos de la UNAM y de otras instituciones elaboraron el documento crítico “Observaciones a la MIA” (2010), una evaluación de cada uno de los puntos de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) autorizada por la Secretaría de Medio Ambiente (SMA) que, en síntesis, sostiene la falta de rigor científico en el análisis y la carencia de elementos para evaluar correctamente los impactos ambientales de la obra.

Por su parte, la CDHDF emitió la Recomendación 1/2011 en la que declaraba que en el caso habían ocurrido violaciones al derecho a una vivienda adecuada, a un medio ambiente sano, a la participación ciudadana, a la información y a la seguridad jurídica, por lo que recomendó al Jefe de Gobierno ordenar la suspensión de la construcción de la obra hasta la realización de una consulta pública, amplia y plural.

Una resolución notable sobrevino en diciembre de 2011, por la Primera Sala del TCADF,⁶⁶ cuyos magistrados consideraron que al no haberse realizado la consulta ciudadana antes de la autorización de la MIA, tanto la SMA como la empresa “Controladora Vía Rápida Poetas” incurrieron en violaciones a las leyes Ambiental, de Participación Ciudadana y de Transparencia y Acceso a la Información Pública, todas de carácter local; siendo que la realización de la consulta pública es una obligación y no una facultad discrecional, como pretendió la autoridad al rendir su informe argumentando que era innecesario llevarla a cabo: con ese argumento, declaraban nula la autorización de la Supervía.

⁶⁵ El mapa de los actores que intervinieron en el conflicto por la Supervía, así como sus opiniones y participaciones, pueden ser consultado en la sección del Obsinter: Reconstrucción de Conflictos/ Supervía.

⁶⁶ La sala estaba conformada por los magistrados Jorge Fernández Souza, Carlos Manuel Rebolledo Busto y José Luis Moctezuma Orozco.

Llama la atención que no haya sido invocada ni por los jueces ni por los ciudadanos la Ley de Desarrollo Urbano al momento de fundamentar el derecho a la participación, ya que en sus Artículos 7, fracción II y 38 fracciones VIII a XIV, establece la obligación de promover la consulta pública para la elaboración de los Programas de Desarrollo Urbano que proyectan ese tipo de obras. Es importante decir también que se había reconocido el interés jurídico de Greenpeace de México y de cinco personas físicas para promover el juicio de nulidad que resultaba en la histórica sentencia de diciembre de 2011. Sin embargo, esa decisión fue suspendida por una resolución de la Sala Superior del mismo tribunal con argumentos meramente procedimentales, además envuelta en polémica por el reconocible conflicto de interés por parte de la recientemente designada presidenta del tribunal.⁶⁷ Mientras esa suspensión estaba vigente se concluyó la obra, que opera desde 2013 y es parte de la ruta que atraviesa la Línea 2 del Ecobús. De esta manera, una infraestructura emblemática en la historia de la ciudad se creó al amparo de una decisión jurisdiccional que no dice nada sobre el fondo del asunto, pero que la hizo posible.

Barrios que triunfan sobre la privatización: Foro Estadio Azcapotzalco

El Foro Estadio Azcapotzalco, proyectado para 55 mil personas, que no llegó a construirse gracias a la movilización vecinal, fue una iniciativa que implicaba la aportación por parte de la ciudad de porciones de dos parques (la *Alameda Norte* y el *Deportivo Reynosa*), que son utilizados por habitantes del noroeste de la Ciudad de México. El proyecto abarcaba 7.2 hectáreas y formaba parte de los planes de renovación de la Zona Industrial Vallejo en la Delegación Azcapotzalco. En otras palabras, era emblemático de los procesos de terciarización de las zonas industriales. Para su construcción, se acordó en octubre de 2010 un Sistema de Actuación por Cooperación entre el GDF y la empresa *Zignia Live S.A.*, promotor de la Arena Ciudad de México.

El colectivo “Pueblos, Barrios y Colonias en Defensa de Azcapotzalco” encabezó exitosamente el rechazo al Foro Estadio, que sería cancelado de manera definitiva en 2011. Igualmente se formaron otros grupos en las acciones de protesta, tales como: *Guerreros de*

⁶⁷ La Presidenta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Yasmín Esquivel Mossa, es esposa de José María Riobóo Martín, propietario de Grupo Riobóo, una de las empresas constructoras del proyecto. Ver “Titular del TCA analiza excusarse del caso supervía” (La Jornada del 30 de julio de 2012).

Tezcatlipoca, el Frente Cívico en Defensa de Azcapotzalco, el Colectivo Azcapotzalco, y la Asamblea de Barrios (Ávalos, 2017).

La cancelación del proyecto era necesaria para unos grupos, mientras para otros, era negociable, lo que llevó a escisiones al interior de las asambleas. En la polarización de posturas jugó un papel importante el rumor de que el proyecto implicaba expropiaciones.

Además del temor por una posible expropiación, había una preocupación por la pérdida de un espacio público que por años había sido utilizado por la comunidad, amenaza reconocida desde distintas reivindicaciones. Para algunos se perdía el área verde donde jugaban sus hijos; para otros, se privaba a la ciudad de *un pulmón* importante para su equilibrio ecológico; e igualmente hubo quienes leyeron la desincorporación de dos bienes públicos (GODF, 30 de septiembre de 2010) como un acto de despojo, al que sólo podía hacerse contrapeso desde un discurso anticapitalista que pusiera al centro la dignidad y la autonomía de los pueblos y barrios originarios.

El hecho de que los elementos básicos del proyecto no se habían hecho públicos originó todo tipo de cuestionamientos y temores entre los afectados, quienes acudieron, sin éxito, al Instituto de Acceso a la Información Pública y se acercaron a las autoridades para conocer los detalles sobre éste (a través de escritos y en actos públicos); en un principio hubo reuniones cordiales, aunque la falta de respuestas por parte de las autoridades terminaría por exasperar a los representantes vecinales.

Una particularidad de este conflicto es la desconfianza ante el mecanismo de consulta pública, que nunca fue una exigencia, y más bien, generaba sospecha entre los vecinos por el posible arreglo *a modo* de los resultados de la votación. Un episodio singular fue la convocatoria encabezada por diputados panistas de la ALDF para conocer la opinión de la comunidad en torno al proyecto, a través de la aplicación de 5,400 cuestionarios en los que el 94 por ciento de los participantes respondieron no estar de acuerdo con su construcción; este ejercicio llama la atención sobre la urgencia de consolidar mecanismos institucionales de participación ciudadana.

Se organizaron campañas de difusión sobre las posibles afectaciones del proyecto e incluso se llegaron a organizar actividades para la limpieza y el mantenimiento de estas áreas, lo que contribuyó a su reapropiación de manera simbólica. Se convocó a una cadena humana alrededor del Deportivo y la Alameda, y se tomaron dichas instalaciones para permitir el acceso

gratuito a los automovilistas; se organizó el cierre de avenidas cercanas con la participación de aproximadamente 500 personas, así como plantones frente a la delegación y la Asamblea Legislativa; también se mantuvo un campamento de vigilancia permanente frente al Deportivo para impedir trabajos de construcción (que nunca tuvieron lugar). Durante algunas manifestaciones, se registraron actos de violencia policial y manifestantes detenidos.

El movimiento contó con asesoría legal de un grupo multidisciplinario de las universidades públicas más importantes. A pesar de que no se entablaron litigios, gracias a esa asesoría los vecinos movilizados adquirieron conocimientos sobre la normatividad vigente, además de que, en el proceso, establecieron vínculos con otras organizaciones de la ciudad que se oponen a los llamados “megaproyectos”. El conflicto concluyó en un corto plazo con el anuncio de la cancelación del Foro Estadio (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 7 de julio de 2011).

De rastro a centro de espectáculos: la Arena Ciudad de México

La Arena Ciudad de México es uno de tantos proyectos urbanos que se llevan a cabo a pesar del rechazo de las comunidades vecinas, al amparo de un instrumento jurídico – en este caso, el Sistema de Actuación por Cooperación - que permite a la administración autorizar transformaciones urbanas no previstas por los programas de desarrollo urbano vigentes. Ubicada sobre Avenida Granjas, en Azcapotzalco, la Arena de la Ciudad de México se construyó sobre ocho hectáreas de lo que era el “Rastro de Ferrería” (centro de abasto de carne de la ciudad desde 1954), reciclado parcialmente para edificar lo que ahora es un centro de espectáculos deportivos y artísticos con capacidad para 22,300 personas y 5 mil vehículos. La Arena se inaugura en febrero de 2012, a pesar de las protestas del colectivo “Pueblos, Barrios y Colonias en Defensa de Azcapotzalco”, integrado por habitantes de los pueblos de Santa Bárbara, Santa Catarina, San Martín Xohinauac, San Andrés, Barrio de San Andrés, Colonia Nueva España y de la Unidad Habitacional “Ferrería”.

Para su realización se implementó un “Sistema de actuación por cooperación”, en el que el Gobierno del Distrito Federal (GDF) aporta el predio a un fideicomiso donde participa un inversionista que provee el capital para la construcción del inmueble. El contrato no está disponible públicamente, pero por lo que se lee en los medios (Fuentes, 2012), es bastante ventajoso para el inversionista, que no se ve obligado explícitamente a invertir en el entorno

urbano cuyas ventajas comparativas explota. Si bien las facilidades administrativas y las concesiones fiscales son incentivos usuales para promover la inversión, el “Sistema de actuación por cooperación” hace posible una sociedad público-privada poco clara respecto al financiamiento del desarrollo urbano y a la rendición de cuentas. Destaca además la ausencia de un ejercicio de licitación que limite asignaciones discrecionales, como ocurrió en este caso y en proyectos cancelados en la misma zona: el Foro Estadio Azcapotzalco y la Universidad CNCI/GDF, asignados todos a la empresa Zignia Live, asociada al Grupo Salinas.

Varias fueron las estrategias de movilización local en el plano político y jurídico; entre ellas están la solicitud de asesoría legal, la denuncia ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la toma simbólica de la obra en construcción y la presión directa a las autoridades en sus apariciones en eventos públicos.

En el proceso, los opositores a la obra consiguieron reunirse ocasionalmente con funcionarios del GDF y presionaron hasta obtener el reconocimiento institucional a sus denuncias, como quedó asentado en la Recomendación 17/2013 dirigida por la CDHDF a las autoridades del GDF, según la cual, las autoridades delegacionales y la SEDUVI violaron el derecho de consulta y de participación ciudadana al omitir consultar a los habitantes cercanos a la construcción, además de negarles información sobre el proyecto, sus afectaciones y posibles acciones para mitigarlas; asimismo, se hace referencia a la falta de acciones para mitigar los efectos provocados por la construcción del inmueble y por los eventos que se realicen en el mismo, como son ruido, escasez de agua y problemas de acceso vial y peatonal. Por último, se hace responsable a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) de haber privado a un grupo de manifestantes de su derecho a la libertad de expresión y de libre manifestación de ideas, así como de haber perpetrado actos arbitrarios como “encapsulamientos” por periodos prolongados (CDHDF, 2013).

Aun cuando la obra rechazada está en operación, la organización local que motivó se ha consolidado en el establecimiento de canales de comunicación con autoridades, en el reconocimiento institucional de la violación a derechos humanos en el proceso de protesta, en la cancelación de otros proyectos en la zona y en el fortalecimiento de redes vecinales, incluso más allá de la zona afectada.

El amparo multi-usos en el Pedregal de San Ángel

Lo que estaba en juego en el caso de “Plaza Jolie” no era solamente la intención de los residentes de una de las zonas más afluentes de la ciudad para impedir la proliferación de usos comerciales en su entorno. El caso también revela el *modus operandi* de uno de los episodios jurídicos más notables del urbanismo mexicano en los últimos años. Se trata de una plaza comercial de dos niveles que ocupa 2 mil 500 m² y está ubicada sobre la Avenida de las Fuentes, esquina con Agua, en la Colonia Jardines del Pedregal, tradicionalmente habitacional, de alta plusvalía y con un valor arquitectónico especial. A pesar de su pequeña escala, es parte del boom de centros comerciales que proliferaron en los últimos años en la Ciudad de México (PAOT, 2013; González, 2015).

El episodio que permitió su construcción es por demás peculiar, y tiene que ver, como muchos otros, con una contravención al uso de suelo definido en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU) de Álvaro Obregón, mismo que definía su capacidad constructiva en 2 niveles máximos para uso habitacional con 70 por ciento mínimo de área libre (H2/70). ¿Se imaginan qué pasaría si alguien pretendiera “ampararse” para dejar sin efectos las restricciones de los PDDU y así construir sin limitaciones? Pues bien, esto pasó y es uno de los episodios más notables de la picaresca jurídica mexicana. Quien lo hizo fue el abogado Francisco Ibáñez Rivero, quien creó la empresa Ciber de México y a través de ella “compartió” con numerosos promotores y constructores los beneficios de un amparo que, según la generosa interpretación de la Seduvi, exceptuaba a la empresa de observar las disposiciones de todos los PDDU publicados en 1997 para cualquier predio. Si bien el llamado “Ciber amparo” o “amparo multiusos” no obligaba a la Seduvi a expedir cualquier certificado que Ciber solicitase, éste fue aprovechado para obtener certificados de uso de suelo como el de Plaza Jolie y de 108 inmuebles más, que por mucho sobrepasaban la zonificación original aplicable a los predios. Si bien el caso apareció ocasionalmente en la prensa, su exposición no alcanzó el nivel de escándalo que ameritaba.

En el conflicto por la Plaza Jolie destaca el rol del Comité Ciudadano (CC)⁶⁸ de la colonia Jardines del Pedregal como plataforma de denuncia y movilización. Fue su propia presidenta, Paula Arizpe, quien llamó la atención ante autoridades, vecinos y medios sobre el uso abusivo del “amparo multiusos”, y continuó haciéndolo –junto a ex miembros del Comité-

⁶⁸ De acuerdo al art. 92 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2010), cada colonia o pueblo elige un Comité o Consejo como órgano de representación. Existen actualmente 1,793 Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos registrados en el directorio del Instituto Electoral del Distrito Federal.

desde el “Patronato para la defensa y conserva del Fraccionamiento Jardines del Pedregal de San Ángel, A.C.” Además de la ilegalidad en su autorización, quienes se movilizaron argumentaron el perjuicio a la armonía estética y al valor patrimonial de Av. las Fuentes, que conserva casas diseñadas por Max Cetto y Luis Barragán.

El desenlace de ese conflicto pareciera desalentador para las causas vecinales. Luego de dos años de una clausura temporal por fraude procesal obtenida por la Fiscalía de Delitos Ambientales de la PGJDF, en 2013 se ordena el retiro de sellos y en 2015 comienza a operar. Aun cuando Plaza Jolie está hoy en funcionamiento, la denuncia ciudadana sobre el amparo multiusos -que había hecho posible su autorización- logró detener la construcción de por lo menos 80 por ciento de las obras irregulares autorizadas a través de este recurso (de un total de 109 certificados otorgados), principalmente de los predios de mayor extensión, de acuerdo a estimaciones de la entonces Consejera Jurídica y de Servicios Legales del GDF, Leticia Bonifaz (Bonifaz y Mostacero, 2014). De esta manera, Plaza Jolie resultó ser una de las trece obras que no logró detenerse y es evidencia material del impacto que la interpretación incorrecta de una sentencia de amparo y el uso ventajoso de este recurso puede tener sobre el trazo de una ciudad en la que, por un momento y para algunos, no existían límites urbanísticos.

Fotografía III.3 Plaza Jolie anuncia su triunfo



Fuente: Fotografía tomada por Antonio Azuela, 2016

Comercio originario contra un Chedraui en Xochimilco

Una tienda de autoservicio de la cadena “Chedraui” opera en la actualidad en un predio de 16 mil metros cuadrados, en la colonia La Concha, sobre la carretera Santiago Tepalcatlalpan, en el pueblo del mismo nombre, llamado “Santiaguito” por sus habitantes, en su mayoría comerciantes, en la delegación Xochimilco. Su construcción, que comenzara sin las autorizaciones correspondientes, fue rechazada por la población aledaña que percibía su llegada como una amenaza a su calidad de vida y a su economía local.

La oposición a la tienda es encabezada por el “Frente Autónomo Xochimilco” y la “Coordinación de Pueblos y Barrios Originarios y Colonias de Xochimilco”, que congregan a vecinos de Santa María Tepepan, Santiago Tepalcatlalpan, San Lucas Xochimanca, Santa Cruz

Xochitepec y Ampliación Tepepan; quienes también se han movilizado contra otros proyectos, como las tiendas Suburbia, Sams y Walmart, así como contra el Fraccionamiento residencial Tepepan Country Club, estos dos últimos cancelados al menos temporalmente por ubicarse en suelo de conservación.

De acuerdo con representantes vecinales de Santiago Tepalcatlalpan, en un inicio el proyecto se presentó con datos falsos (como la superficie del predio) para evitar tramitar el dictamen de impacto urbano y ambiental requerido para este tipo de obra⁶⁹, lo que se rectificó tardíamente, pero fue motivo para emprender acciones legales. El primer juicio de amparo se ingresó argumentando la falta de Autorización de Impacto Ambiental y de Dictamen de Impacto Urbano favorables; una vez que estos documentos fueron acreditados, el esfuerzo se concentró en solicitar el reconocimiento jurídico del pueblo originario de Santiago Tepalcatlalpan, a fin de que le fuesen reconocidos los derechos otorgados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, particularmente en cuanto al derecho a la consulta previa, libre e informada para proyectos que transforman su entorno. Sin embargo, el juez negó la suspensión de la obra, argumentando que no se había acreditado la incompatibilidad de usos esgrimida por los vecinos.

Paralelamente a los recursos legales, los inconformes protestaron públicamente en diversas ocasiones. En agosto de 2013, doscientos cincuenta vecinos clausuraron simbólicamente la tienda. Además, se reunieron alrededor de 300 firmas para demostrar a las autoridades el rechazo por parte de los vecinos.

Para discutir la operación de la tienda hubo mesas de trabajo entre vecinos y autoridades delegacionales, así como representantes de Seduvi, Sedema, PAOT e Invea, que derivaron en la formulación de medidas compensatorias, reconocidas por el Frente Autónomo Xochimilco como un triunfo parcial de su movimiento. Entre las medidas que la Secretaría de Medio Ambiente determinó sobre Tiendas Chedraui S.A. de C.V., destaca la multa de casi tres millones y medio de pesos por daños al ambiente; así como la obligación de proporcionar 15 bici estacionamientos y 23 cajones preferenciales para automóviles de uso compartido, utilizar

⁶⁹ Una práctica detectada en ciertas construcciones irregulares es presentar un proyecto con dimensiones inferiores a las reales para evitar presentar, ya sea el estudio de impacto urbano o urbano-ambiental, o bien, el certificado único de zonificación de uso de suelo específico y factibilidades, según sea el caso, de acuerdo a las disposiciones del Reglamento de Construcciones vigente para el DF, publicado el 29 de enero de 2004, en el cual, se introducen las modalidades de manifestación de construcción de tipo A, B y C.

celdas para el aprovechamiento de la energía solar, rehabilitar el parque, realizar instalaciones hidráulicas y sanitarias con dispositivos de ahorro o bajo consumo de agua potable, esto de acuerdo a un comunicado emitido el 6 de marzo del 2013 por el Frente. Este tipo de medidas compensatorias de bajo impacto es uno de los “paquetes” cada vez más comunes a negociar en algunos conflictos.

Mayoría dice no al #CCChapultepec

“¡Que se nos consulte!” dice una de las demandas ciudadanas con mayor eco hoy en día y que ha venido a dominar el espíritu de las movilizaciones contra obras no deseadas. Hasta aquí hemos revisado distintos intentos por destacar “la voluntad de la mayoría” cuando una obra causa malestar entre quienes padecerán sus cargas urbanas, sin embargo, la intención suele no concretarse en un ejercicio de resultados vinculantes como sucedió de manera excepcional en el caso del Corredor Cultural Chapultepec Zona Rosa.

El proyecto se presentaba como una forma de ordenar la situación vehicular y peatonal de poco más de cien mil metros cuadrados sobre Avenida Chapultepec y parte de la vía pública circundante a la Glorieta de los Insurgentes, a manera de conectar las colonias Juárez, Roma y Condesa. Un aspecto notable del proyecto era la construcción de una estructura por encima de la avenida, que eliminaba de la vista nada menos que al Castillo de Chapultepec. La entidad encargada de hacerlo sería PROCDMX, S.A. de C.V.⁷⁰, gracias a un Título de Concesión a su favor para el uso, aprovechamiento y explotación del polígono por 40 años, a partir de un esquema de coinversión. La explotación comercial del espacio público fue una de las principales críticas al proyecto.

A petición de los Comités Ciudadanos de las colonias Condesa y Roma Norte, el domingo 6 de diciembre de 2015, en un ejercicio sin precedentes en la Ciudad de México, se llevó a cabo una jornada electoral en que participaron cerca de 22 mil vecinos de 64 colonias, de los cuales, 14 mil 201 (64 por ciento) se pronunciaron por el “no” al proyecto. Meses después quienes festejaban este resultado veían vulnerada su decisión ante la iniciativa gubernamental

⁷⁰ Empresa de participación estatal mayoritaria, creada en 2007 bajo el nombre de “Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México S.A. de C.V.”, con el fin de diseñar, formular, así como ejecutar acciones dirigidas al desarrollo de satisfactores sociales, obras y servicios necesarios que incrementen la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México, de acuerdo a lo establecido en el decreto de su creación (GDF, 14 de diciembre de 2007). Recientemente, la hoy conocida como “Agencia para la promoción de inversiones y desarrollo para la Ciudad de México” ha gestionado la construcción del CETRAM Rosario y el Estacionamiento Plaza de la República.

de asignar a la propia PROCDMX la construcción del Centro de Transferencia Modal (CETRAM) Chapultepec, que, en su opinión, se trataba de una nueva versión del proyecto antes rechazado. Lo cierto es que el proyecto, el cual incluye una torre de 49 pisos para oficinas y un hotel, es totalmente distinto en su estructura y objetivos (PAOT, 2018).

El cuestionamiento de la viabilidad y los impactos de todo proyecto es algo normal en cualquier sociedad urbana democrática. Frente a la tendencia de una ciudadanía cada vez más organizada, cabrá dar seguimiento a la manera en que las normas urbanísticas son activadas para promover ejercicios de deliberación y consulta, y a su vez, a las formas en que el modelo de las asociaciones público-privadas se irá transformando en el sentido de garantizar las condiciones para que esto ocurra.

Proyectos de vivienda y de uso mixto

Incierta urbanización de un bosque privado: el Cedral en Contadero

El conflicto en torno al predio de 33 hectáreas conocido como “el Cedral” se presenta entre el propietario que pretende desarrollar un conjunto habitacional y una asociación de vecinos (Pro Contadero), formada desde hace más de veinte años para preservar el bosque.

El predio está ubicado en las calles de Arteaga y Salazar dentro del polígono “El Contadero”, cuya superficie se estima en 32 hectáreas, de las cuales cerca de la mitad son de preservación ecológica (PE) de acuerdo al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU) para Cuajimalpa de Morelos publicado en 1997. Físicamente delimitada por una barranca y la carretera federal, Contadero es una zona donde coexisten sectores populares con sectores particularmente afluentes bajo tradiciones ligadas a la iglesia. Por su parte, “el Cedral” es un espacio sin cercas o bardas que impidan el acceso. Aun cuando es de propiedad privada, quienes lo utilizan asumen que “es de todos” por tratarse de un bosque. Se habla de él como un elemento de identidad que motiva la participación ciudadana, que es parte de su patrimonio e idiosincrasia y que tienen la obligación de preservar.

La movilización vecinal en torno al Cedral tiene su origen en 1994, luego de que los vecinos advierten la colocación de barda alrededor de éste. El predio, otrora propiedad de Guillermo Cañedo, fue vendido a Josefina Barroso Chávez, quien en los últimos 20 años ha actuado con la intención de construir en él, lo que ha motivado a los vecinos a organizarse para evitarlo.

La Asociación Pro Contadero⁷¹ ha tenido un papel muy activo en el caso. Resaltan las múltiples denuncias ante la PAOT y la convocatoria a manifestaciones públicas, en que la comunidad (vecinos no asociados) ha llamado la atención de las autoridades para que frenen toda posibilidad de urbanizar el predio.

El conflicto da un giro en 2002, cuando Barroso Chávez solicita un Certificado de Zonificación para uso de suelo. La respuesta ratifica lo establecido por el PDDU, en el sentido de que El Cedral está destinado a la preservación ecológica (PE) y por lo tanto no puede ser urbanizado. Inconforme, la propietaria promueve un juicio de amparo que se sobresee, ante lo cual interpone un recurso de revisión. Como resultado, la sentencia elaborada por el magistrado Jean Claude Tron Petit, le otorga el amparo a la propietaria y declara inconstitucional el PDDU que incluía al Cedral en una zona de PE. Es conveniente precisar que este pronunciamiento no obligaba a la autoridad a permitir la urbanización del predio (PAOT, 2013). Sin embargo, el 25 de julio de 2012, interpretando en forma errónea la sentencia respectiva -al igual que en el caso de “Pedregal 24”, la Seduvi expide el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo que establece una zonificación H/5/80, es decir, habitacional, cinco niveles máximos de construcción, 80 por ciento mínimo de área libre y una vivienda por cada 500 metros cuadrados de la superficie total del terreno. Nótese la amplia brecha entre el sobreseimiento del año 2003 y los procedimientos de 2012.

En respuesta a la movilización de Pro Contadero y a la cobertura del caso por los medios, la Seduvi inicia el proceso de revocación del certificado de uso de suelo, reconociendo que fue “indebidamente emitido por tratarse de un área de preservación ecológica” (Boletín de Prensa SIID-085-2013).

El entonces Jefe Delegacional de Cuajimalpa, Adrián Rubalcava, se suma a las expresiones de rechazo al proyecto, que el 20 de julio de 2013 consiguen reunir alrededor de 300 vecinos de Contadero y otras colonias de Cuajimalpa. Mientras las opiniones se dividen en torno a la expropiación como una posible solución, los vecinos y la PAOT coinciden en la urgencia de

⁷¹ Destaca su trayectoria frente a proyectos que han comprometido la vocación como suelo de conservación de la zona, como son el caso del “Club Hípico La Sierra” (7 hectáreas destinadas para una casa club y 20 casas) y del campus universitario “UAM Cuajimalpa”, además de proyectos sobre suelo urbano que, por sus características, generan afectaciones para los residentes de la zona, tal es el caso de un depósito vehicular cancelado y de “Stampa Residencial”, un conjunto de cinco torres habitacionales de lujo, cuyos desarrolladores aprovecharon la figura de *fusión de predios* para obtener el certificado de uso de suelo.

catalogar la zona como Área Natural Protegida (ANP) para que se ejecute adecuadamente un programa de manejo.

A pesar de no haber evidencia de construcción y haber ya expirado el certificado de zonificación que detonó el conflicto, miembros de Pro Contadero no descartan que más adelante el predio pase a ser suelo urbanizado. Esta posibilidad evidencia la vulnerabilidad de los estatutos jurídicos relacionados al suelo de conservación (ANP, AVA, PE), así como la incertidumbre y desconfianza de los vecinos en torno a éstos (PAOT, 2013).

Una vista mítica a Coyoacán: Ciudad Progresiva

Este es un caso más en el que se recurre a figuras jurídicas previstas en la propia ley para aprobar grandes proyectos no previstos en los Programas de Desarrollo Urbano sin necesidad de consultar a la comunidad. El proyecto, del arquitecto argentino César Pelli, ocupa una superficie de poco más de diez hectáreas y combina vivienda, oficinas y servicios, distribuidos en siete torres, entre ellas la célebre Torre Mitikah de 60 niveles en 267 metros de altura, que no solo se convertiría en la edificación más alta de la Ciudad de México, sino que tendría como vista el centro de Coyoacán.

La construcción comenzó en 2008 en un predio ubicado entre Río Churubusco y Avenida Universidad, en el pueblo de *Xoco* (lugar de árboles de texocote),⁷² el cual conserva en su fisonomía una pequeña parroquia de principios del siglo XVII, y con ella, tradiciones populares arraigadas en riesgo de desaparecer ante esta súbita transformación urbana. Las profundas excavaciones para la construcción de las torres provocaron fisuras de gravedad en la parroquia de San Sebastián Mártir, catalogada como Monumento Histórico por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), así como en varias casas habitación (Alfie, 2013). Esas afectaciones motivaron una revisión por parte del Instituto de Verificación Administrativa del DF (INVEA) y de la Secretaría de Protección Civil lo que, en su momento, derivó en la suspensión temporal de la obra.

Grietas, hundimientos y fallas estructurales fueron constantemente denunciadas, de manera individual y colectiva, ante diferentes instancias. La Recomendación 12/2014⁷³ de la

⁷² Para mayor información sobre la historia del pueblo de Xoco, leer las columnas publicadas en La Jornada por Bernardo Bátiz: “Xoco” (4 de febrero del 2012) y “¿Ciudad progresiva?” (2 de agosto de 2014).

⁷³ Recomendación con fecha del 13 de noviembre de 2014. Caso: Falta de actuación diligente y oportuna de las autoridades respecto al desarrollo de obras civiles para vivienda, en suelo urbano del Distrito Federal. Autoridad

CDHDF registró 21 casos donde las autoridades habían verificado las afectaciones. Entre ellas, la Secretaría de Protección Civil del DF, llegó a dictaminar condiciones de alto e inminente riesgo para los habitantes. Asimismo, ocho denuncias fueron presentadas ante la PAOT “respecto de presuntas contravenciones en materia de uso de suelo, construcción, derribo de árboles, generación de ruido, emisiones a la atmósfera y obstrucción de la vía pública” (PAOT, 2012).

Esta intervención urbanística en el pueblo de Xoco fue posible gracias a que en la nueva versión del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Benito Juárez (2005) se modificaron los límites del Área de Conservación Patrimonial que establecía en la versión de 1997, con lo cual, las torres de “Ciudad Progresiva” quedaron fuera del polígono y libres de restricciones. Además, se recurrió a la figura del “polígono de actuación” y con ello se sobrepasó por mucho los niveles originalmente permitidos en el PDDU.⁷⁴

La protesta por parte de los vecinos afectados fue llevada a tribunales cuando Oswaldo Mendoza Santana, representante del Comité Ciudadano de Xoco, promovió un juicio de nulidad ante el TCADF contra la autorización en materia de impacto ambiental del Plan Maestro del Proyecto denominado “Ciudad Progresiva”. Dos años más tarde, en mayo de 2014, la Primera Sala Ordinaria del TCADF declaró la nulidad de la autorización de la MIA, emitida el 5 de agosto de 2009, y ordenó suspender los trabajos a fin de determinar posibles conductas irregulares de los servidores públicos involucrados en la emisión y aprobación de la MIA, Sin embargo, al igual que en el caso de la Supervía Poniente, en marzo de 2015 la Sala Superior revocó este fallo.

La obra se ha detenido en varias ocasiones, tanto por los litigios mencionados, como por decisión de los propios desarrolladores, Grupo Ideurban y Prudential Real Estate Investor, que en 2014 cesaron las actividades por falta de recursos y en 2015 traspasaron el proyecto al grupo Fibra Uno (Funo). Hasta 2016 se habían concluido únicamente dos de las siete torres proyectadas, que incluyen un hospital privado de 13 niveles y una torre de 23 niveles de departamentos en renta. Pero actualmente (junio de 2017) la Torre Mitikah, que es el centro del proyecto, está ya en construcción.

Responsable: Delegación Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

⁷⁴ El PDDU solamente permitía en dichos predios un uso de suelo H3/20/B, es decir, habitacional de tres niveles como máximo, 20 por ciento de área libre por lo menos, y densidad baja.

Fotografía III.4 Avance de la construcción de una torre de Ciudad Progresiva en 2013.



Fuente: Novoa, 2013.

Viviendas de interés social en un pueblo originario

Este caso ilustra la dificultad que tienen las instituciones encargadas de aplicar la normativa urbanística y ambiental para ponderar los derechos sociales cuando entran en conflicto y ofrecer una solución legible para los ciudadanos. Santa Úrsula Coapa es uno de los 141 pueblos originarios de la Ciudad de México reconocidos por la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad (Sederec). A sólo 500 metros del Estadio Azteca, este pueblo de antigua historia y tradiciones, tiene una traza conformada por callejones estrechos, irregulares y sin banquetas. Recientemente se han construido varios desarrollos habitacionales que han transformado su imagen urbana.

Entre esas unidades destaca un conjunto de vivienda de interés social, gestionado por una asociación civil y financiado por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI). El conjunto empezó a construirse en 2009 sobre Calzada de Tlalpan esquina con Callejón del Esfuerzo, predio con zonificación HO/6/30 (Habitacional con Oficinas, 6 niveles máximos de construcción y 30 por ciento mínimo de área libre). Sobre una superficie de 2,678 m² se

construyeron cuatro edificios de seis niveles cada uno, con un total de 96 viviendas y 66 cajones de estacionamiento.

En este conflicto se enfrenta un grupo que reclama su derecho al medio ambiente con otro que reivindica el derecho a la vivienda. Por un lado, la "Organización de colonos y solicitantes de vivienda Nueva Generación A.C", cuyos miembros promueven su acceso a la vivienda a partir de un modelo de "autoproducción" y, por otro lado, los habitantes del pueblo de Santa Úrsula, quienes denuncian tanto las afectaciones por los trabajos de demolición y excavación como el impacto en el suministro de servicios por la llegada de nuevos habitantes.

En respuesta a las denuncias vecinales, la PAOT emitió la Recomendación 01/2010, dirigida al Jefe Delegacional en Coyoacán, al Director General del INVI, al Director General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM) y al Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), en el sentido de promover la clausura y la demolición de la construcción por los incumplimientos documentados en su investigación, así como por "las afectaciones a un ambiente y un ordenamiento territorial adecuado para el desarrollo, salud y bienestar que podrían sufrir los habitantes de la colonia Pueblo de Santa Úrsula Coapa". Asimismo, la PAOT consideró que el Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo Específico y Factibilidades no tenía validez legal, toda vez que no contaba con la factibilidad de suministro de los servicios de agua y drenaje por parte del SACM, ni con el estudio de impacto vial sancionado por la Secretaría de Transporte y Vialidad (Setravi), además de que ignoró la colindancia con el área de conservación patrimonial⁷⁵; por ese motivo, instó a la Seduvi a promover un juicio de lesividad ante el TCADF a fin de anular el certificado -cosa que no ocurrió. Igualmente, instruyó a las autoridades delegacionales correspondientes la restitución de 45 árboles faltantes en el área aledaña al predio.

Por su parte, en la Recomendación 5/2011, la CDHDF concluye que se han violado varios derechos de los habitantes del Pueblo de Santa Úrsula Coapa, principalmente, el derecho

⁷⁵ Las Zonas de Conservación Patrimonial son perímetros en donde aplican normas y restricciones específicas con el objeto de salvaguardar su fisonomía, mejorar el patrimonio arquitectónico y ambiental, la imagen urbana y las características de la traza y del funcionamiento. Las viviendas de interés social en el Pueblo de Santa Úrsula Coapa son de especial atención porque si bien se considera Área de Conservación Patrimonial de acuerdo al PDDU para Coyoacán, su construcción no viola el uso de suelo. Con todo y que los criterios para la aplicación de la Norma 26 dejan fuera las Áreas de Conservación Patrimonial, esto no aplica para viviendas promovidas por el INVI, toda vez que aplica la exención publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) del 23 de enero del 2013, que a la letra dice "Se exceptúan de los alcances del presente Acuerdo, a los trámites que realice el Instituto de Vivienda del Distrito Federal".

a una vivienda adecuada, segura y digna que tenga disponibilidad de servicios e infraestructura, sin hacer alusión al derecho a la vivienda de los promotores del conjunto que motivó el conflicto. De los 16 puntos “recomendatorios”, 11 no fueron aceptados por las autoridades. Como la PAOT, la Comisión señala a las autoridades del SACM y la Setravi, de la Seduvi y de la Delegación Coyoacán por incurrir en omisiones como: 1) emitir las opiniones de factibilidad de drenaje, agua potable y vialidad, y realizar las acciones tendientes a que estos servicios sean factibles tanto para los habitantes de la Unidad Habitacional como para los habitantes del Pueblo de Santa Úrsula Coapa; 2) iniciar el procedimiento de lesividad para que el TCADF declarase nulo el Certificado de Zonificación; y 3) realizar acciones tendientes a verificar, prevenir o solucionar los daños que las viviendas aledañas sufrieron con motivo de las obras.

Luego de un exhaustivo proceso de denuncias y mesas de trabajo, y a pesar de las omisiones por parte de las autoridades para implementar obras de reforzamiento de servicios en la zona, las viviendas fueron entregadas en 2011 por el entonces Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, como parte del Programa “Vivienda en Conjunto” del INVI. En ninguno de los procedimientos jurídicos citados hay un argumento que pondere la tensión entre diferentes derechos.

Área verde junto a las Fuentes Brotantes: ¿una regulación que va demasiado lejos?

Este conflicto es protagonizado por una inmobiliaria afectada por la restricción a construir que le impone la nueva versión del instrumento de planeación local. Es el único de los casos analizados que no tuvo eco mediático ni movilización social, pero es interesante porque muestra que a veces los jueces federales encuentran válidas las restricciones que imponen los planes, aunque ellas sean muy severas.

Luego de la entrada en vigor de un nuevo Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Tlalpan (PDDU) en 2010, el uso de suelo de un predio colindante al Parque Nacional Fuentes Brotantes⁷⁶ se convierte en Área Verde, prohibiendo toda posibilidad de construcción, antes permitida hasta en 2 niveles de altura. La propietaria afectada, una empresa denominada Joa

⁷⁶ A partir de un decreto emitido por el presidente Lázaro Cárdenas en 1936, 129 hectáreas fueron declaradas como “Parque Nacional Fuentes Brotantes de Tlalpan”. En 1999, mediante un Acuerdo entre la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnat) y el Gobierno del Distrito Federal (GDF), el Parque es recategorizado como Parque Urbano de competencia local, aunque no se ha materializado la administración del mismo por la Delegación Tlalpan.

Inmobiliaria, ve en esta modificación una violación a su derecho de uso, goce y disfrute de un predio de su propiedad, lo que le representa un perjuicio “de imposible reparación”.

El agravio que ve la propietaria en esta modificación es la violación a sus garantías individuales y particularmente al derecho de propiedad sobre el predio, a partir de un cambio del tipo de uso de suelo que estima “inconstitucional”. Se actualiza lo que en la jurisprudencia estadounidense se ha calificado como ir “demasiado lejos” en la regulación, al punto de configurarse una expropiación regulatoria, que de acuerdo con algunos autores ameritaría el pago de una indemnización.

Sin estar al tanto del impacto de las modificaciones del PDDU sobre su predio, en febrero del 2011 la propietaria solicita a la Seduvi un Certificado Zonificación. Es entonces cuando se entera que le aplica la zonificación AV (Área Verde), en la cual queda prohibido el uso de suelo para vivienda. La afectada interpone un juicio de amparo, que unos meses más tarde es sobreseído. Inconforme, la quejosa interpone un recurso de revisión que resulta en una sentencia que confirma la que fue recurrida y sobresee el juicio de amparo promovido, con los argumentos de que la quejosa no precisa qué garantías individuales se infringen con la modificación al PDDU o qué disposiciones legales fueron transgredidas, además de que omite indicar de qué manera se le impide la disposición de ese predio, así como mencionar qué disposición del PDDU controvertido le causa perjuicio o se le aplicó por parte de la autoridad responsable que lo obligara a no gozar de su inmueble.

De acuerdo a la sentencia⁷⁷:

la quejosa se limita a realizar simples afirmaciones sin fundamento ni sustento jurídico, no expone de manera clara los motivos por los que considera que el acto reclamado es contrario a los derechos fundamentales supuestamente infringidos, ni señala los motivos que evidenciaran los vicios de constitucionalidad atribuidos a esa actuación.

Si bien el caso no tuvo un impacto mediático ni político, resulta interesante el sentido de la resolución, pues cuando el propietario acude al amparo para intentar deshacerse de las restricciones que el PDDU le impone, los magistrados no tienen problema en confirmar la constitucionalidad de las determinaciones que impiden que, sobre el predio designado Área

⁷⁷ Elaborada por el Magistrado Ponente David Delgadillo Guerrero con fecha del 4 de julio de 2012 para resolver el Amparo en Revisión: R.A.11/2012.

Verde, pueda desarrollarse cualquier tipo de construcción. Es probable que se trate de un caso de extrema impericia por parte de los abogados de la empresa propietaria, pero llama la atención el hecho de que la justicia federal haya considerado legítima una restricción tan severa al uso del suelo, que impide al propietario todo aprovechamiento económico.

Miravento o “más vale pedir perdón que pedir permiso”

“Miravento Luxury Towers”, que hasta ahora se encuentra suspendido, es un conjunto de departamentos de lujo en la colonia Fuentes del Pedregal y constituye un caso extremo de comportamiento audaz de un promotor inmobiliario. De acuerdo con la PAOT, la empresa fue responsable de varias infracciones: invadió más de tres mil metros cuadrados de la calle Fuente de la Alegría; fabricó hechos para obtener el certificado de zonificación por derechos adquiridos; y omitió presentar la autorización para el derribo de árboles en el predio, así como los estudios de impacto urbano, ambiental y en materia de vialidad. En otras palabras, no solo inició una obra sin haber cubierto todos los requisitos, sino que actuó de manera fraudulenta e incluso invadió una vía pública.

La Recomendación 01/2012, emitida por la PAOT, fue aceptada por todas las dependencias aludidas. La Seduvi promovió exitosamente el juicio de lesividad ante el TCADF para que declare la nulidad del certificado de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos. Por su parte, la Delegación Tlalpan hizo lo propio para revocar la constancia de alineamiento y número oficial, el registro de manifestación de construcción e iniciar el procedimiento de recuperación de la vía pública; mientras que Instituto de Verificación administrativa del Distrito Federal (INVEADF) ordenó la suspensión temporal de actividades de la construcción.

Si bien las obras están suspendidas desde 2012, es aún incierto el destino de este predio. Lo paradójico del caso es que la Asociación de Colonos y Residentes de Fuentes del Pedregal ha solicitado a las autoridades autoricen la conclusión de las obras, pues perciben que su condición de abandono atrae personas que podrían estar vinculadas con el aumento de la delincuencia en la zona.

Pedregal 24. Del Bicentenario a El Dorito⁷⁸

⁷⁸ Sección redactada por Antonio Azuela.

“Por donde cayó el avión de Mouriño...”, es la referencia con la que los capitalinos identifican la ubicación de uno de los edificios más notables que han aparecido en la ciudad en los últimos años: la Torre Virreyes, popularmente conocida como “El Dorito”.⁷⁹ Como otras obras de González de León, es de una belleza impactante y aporta una identidad notable a su entorno. Pero está ahí gracias a procedimientos tan grotescamente ilegales que en la Suprema Corte se llegó a considerar nada menos que su demolición. La justicia en sus más altos niveles enfrentaba una situación de hechos consumados, esta vez provocada por los propios jueces.

Con 25 pisos de altura y 60 mil metros cuadrados de construcción, la torre fue para muchos vecinos una salida aceptable al conflicto que surgió en torno a un proyecto anterior, de mayores dimensiones: la Torre Bicentenario – de 70 pisos y 300 metros de altura-, cuya construcción se había anunciado en julio de 2007 con bombo y platillo ya que se trataba de un proyecto de Rem Koolhaas. Su inauguración estaba prevista para festejar en 2010 la independencia nacional y sería construida por una asociación del grupo Danhos y la empresa española Pontegadea. Pero había dos problemas jurídicos a resolver: por un lado, era necesario modificar la normativa urbanística aplicable que para esa ubicación establecía un límite de 20 pisos de altura. Por el otro, en el predio se encontraba el “Súper Servicio Lomas”, un edificio de fines de los años cuarenta que combinaba gasolinera con otros usos, proyectada por el ruso-mexicano Vladimir Kaspé y para muchos representativa del modernismo mexicano.⁸⁰

La reacción en contra del proyecto fue inmediata. La asociación “Salvo Lomas”, creada años atrás, convocó a la formación de una “Red en defensa de la Ciudad de México”, que agrupó a numerosas colonias y personajes públicos, y contó con el apoyo de la Jefa Delegacional en Miguel Hidalgo, Gabriela Cuevas. La campaña fue tan efectiva que dos meses después se anunció la cancelación del proyecto.⁸¹ Pero la historia no terminó ahí: tres años más tarde, en diciembre de 2010 apareció el nuevo proyecto, que se inició con la demolición de una parte importante del Súper Servicio Lomas. Se instaló una mesa de negociación con vecinos y otros actores y, después de varios meses, la movilización se diluyó y se inició la construcción de la Torre Virreyes. Pero, más allá de la oposición o la aceptación social ¿cómo fue posible que, a

⁷⁹ Está ubicada en el número 24 de la Calle Pedregal, en la colonia Molino del Rey, entre Lomas Virreyes y el Bosque de Chapultepec.

⁸⁰ La opinión de los expertos en patrimonio urbano puede consultarse en la <http://archivo.eluniversal.com.mx/cultura/64620.html>

⁸¹ Para tener una idea de la intensidad del conflicto, véase la Revista Proceso del 27 de agosto de 2007.

pesar de tener los mismos problemas jurídicos de su antecesor y de ser objeto de una impugnación pública,⁸² la torre se haya podido construir y hoy se encuentre en plena operación?

En relación con el “Súper Servicio Lomas”, en abril de 2008 la empresa obtuvo un amparo en contra de la declaratoria del INBA de la gasolinera como patrimonio urbano⁸³ y con él procedió a la demolición de una parte del edificio.⁸⁴ Por otro lado, para superar la normativa urbanística, la empresa ya tenía un amparo que había promovido la anterior propietaria,⁸⁵ y que utilizaba los mismos argumentos que el “amparo multiusos” que hemos explicado para el caso de “Plaza Jolie” páginas atrás y que había sido otorgado por el juez Álvaro Tovilla, quien años después sería denunciado ante la PGR por el Consejo de la Judicatura Federal, por sospechas de corrupción en asuntos inmobiliarios.⁸⁶ En acatamiento a ese mismo amparo la Seduvi otorgó un certificado de zonificación, mismo que renovó (indebidamente) en varias ocasiones.

En 2011 se inicia un nuevo episodio cuando un vecino (Ignacio Prado Marín, quien parece actuar sin el respaldo público de la comunidad) recurre a la *acción pública* establecida en la Ley de Desarrollo Urbano para demandar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF) la nulidad del certificado de zonificación que autorizaba la obra.⁸⁷ En una decisión sin precedentes, en mayo de 2014 el TCADF declara la nulidad del mismo, explicando que el certificado nunca debió haberse renovado, ya que la causa por la que se otorgó el amparo original (la deficiencia formal que había hecho posible el amparo multiusos), se había subsanado desde 2008 con la publicación de nuevos programas de desarrollo urbano aplicables al área. Era la primera vez que la empresa recibía un revés de importancia en el terreno jurídico.

En contra de esa sentencia, en febrero de 2015 la empresa promueve un amparo que, “por su trascendencia”, es atraído por la Suprema Corte. En octubre del año siguiente, en los pasillos de la Asamblea Constituyente, que para entonces no solamente estaba descubriendo temas urbanos como la gentrificación y las plusvalías, sino que además sazónaba la

⁸² Véase, por ejemplo, el artículo de Carlos Elizondo Mayer-Serra en 2011 denunciando el abuso del amparo en este caso.

⁸³ Aparentemente, la declaratoria había sido más bien improvisada y el juez de la causa no le reconoció validez alguna.

⁸⁴ Ver Kochen, Juan José, “Un dorito para la ciudad”, en *Arquine*, diciembre de 2015

⁸⁵ Arrendadora Virreyes, era el nombre de la empresa que en 2007 vendió a Corporativo Pedregal Hispamex, que conformaba la asociación entre Danhos y Pontegadea.

⁸⁶ El Financiero, 18 de junio de 2014.

⁸⁷ Véase, entre otras fuentes, <https://www.poderjudicialvirtual.com/fe-ignacio-prado-marin--tribunal-de-lo-contencioso-administrativo-del-distrito-federal-163781>

conversación con informaciones “de buena fuente” sobre casos de actualidad, circuló la información de que, en el caso que nos ocupa, la Suprema Corte estaba por confirmar la sentencia del TCADF, con la consecuencia de que el edificio tendría que ser demolido. Más adelante se supo, por las mismas “buenas fuentes”, que el peligro había sido conjurado porque alguien había encontrado un argumento procedimental para deshacerse de todo el asunto. Lo que ya no era posible ignorar para la Corte era la flagrante ilegalidad de los procedimientos que hicieron posible la Torre Virreyes – y de muchos otros proyectos.

Entre las múltiples implicaciones de este conflicto destacan dos: primero, habría que preguntarse si, para hacer obras de relevancia arquitectónica en nuestra ciudad, no hay más camino que el litigio oportunista y la destrucción del patrimonio arquitectónico. Segundo y acaso más importante, el caso llegó hasta la Suprema Corte gracias a un procedimiento relativamente novedoso que la ley denomina “acción pública”, cuando lo cierto es que el asunto no tuvo nada de público. Mientras se daba un intenso cabildeo ante la Corte a través del célebre “alegato de oreja”⁸⁸, el tema no aparecía en los medios de comunicación y todo indica que ni siquiera los vecinos del Dorito estaban al tanto de la existencia del juicio, lo cual pone en duda los “avances” que ha tenido en los últimos años el acceso a la justicia, ya que en casos como este una sola persona puede movilizar al juez a nombre de la comunidad, sin realmente representarla. Con todo su esplendor arquitectónico, el Dorito representa hasta dónde pueden llegar tanto el abuso del amparo como el del poder vecinal.

⁸⁸ “Alegato de oreja” es el nombre que se da en la jerga jurídica mexicana a la práctica de los abogados de exponer sus argumentos ante el juez en forma personal. Ha caído en cierto descrédito, ya que suele hacerse sin la presencia de los abogados de la otra parte.

Fotografía III.5 La Torre Virreyes en 2017



Fuente: Fotografía tomada por Antonio Azuela, 2016

Reconocer la complejidad

En este recuento hemos incluido una enorme diversidad de conflictos, tanto por su relevancia como por lo que estaba en juego. Más allá de los rasgos comunes del marco institucional que señalamos al principio del capítulo, nuestra intención ha sido precisamente la de ilustrar esa diversidad. Sobre los actores y sus formas de movilización, en la mayoría de los casos el conflicto solo moviliza vecinos que se sienten afectados por una obra, aunque también es cierto que en varios casos (Supervía Poniente, Foro Estadio Azcapotzalco, Aeropuerto en Atenco) se formó una alianza de organizaciones de diversas partes de la ciudad.

Sobre el desenlace de los conflictos, no es despreciable el hecho de que, en 8 de los 18 casos, el desarrollo de los proyectos haya sido detenido o se haya modificado de manera importante (Foro Estadio Azcapotzalco, Parque Reforma Social, Aeropuerto, el Cedral, el CIRE, Miravento, Fuentes Brotantes, gasolineras). Por su parte, muchos de los proyectos que se han impuesto sobre la movilización vecinal lo han hecho con un débil o inexistente consenso social (Supervía, Ciudad Progresiva) o han tenido que recurrir a estrategias jurídicas de dudosa legitimidad (Torre Virreyes, Supervía Poniente, Plaza Jolie).

Lo que no se puede negar, vistos en su conjunto los casos presentados, es que el régimen urbanístico de la Ciudad de México, que quedó descrito en el capítulo anterior, no solamente no ha servido para canalizar (y eventualmente pacificar) los conflictos en torno a la producción del espacio urbano, sino que a veces incluso los ha agravado.

Capítulo IV. Jueces, control constitucional y litigios por usos de suelo

Camilo Emiliano Saavedra Herrera⁸⁹

El restaurante Pujol es uno de los lugares más populares entre la clase política y los sectores más ricos de la Ciudad de México. Parte de su fama la debe a su recurrente presencia en las listas de “los mejores restaurantes del mundo”. Una de ellas, la de revista *Restaurant*, le concedió el lugar 20 en la edición 2017 de su lista “The world’s 50 best”. El reconocimiento llegó poco tiempo después de que su cambio de sede provocara un conflicto entre los propietarios del establecimiento, los vecinos y las autoridades delegacionales por el uso de suelo del lugar donde ahora se ubica (Juárez, 2017a, 2017b, 2017c).

Los vecinos consideraron que la apertura del establecimiento en un nuevo lugar viola el *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Polanco* porque el predio al que se mudó está en una zona de uso exclusivamente habitacional. Los empresarios, en cambio, señalaron que tales restricciones no son aplicables porque el inmueble cuenta con “derechos adquiridos” derivados de una autorización concedida antes de que se aprobara en 1992 el primer antecedente del *Programa Parcial*. Dado que la Delegación Miguel Hidalgo concedió el permiso para que el lugar entrara en operación, ahora corresponderá a un juez federal determinar la legalidad del permiso y pronunciarse, como otros tribunales lo han hecho, sobre la relación entre “derechos adquiridos” y programas de desarrollo urbano.

El conflicto alrededor del Pujol se presentó a finales de enero de 2017, cuando la Asamblea Constituyente apresuraba sus trabajos para que la promulgación de la Constitución de la Ciudad coincidiera con el Centenario de la publicación de la Constitución Federal. En ese momento no existían condiciones para que este caso sirviera como insumo del debate legislativo. Semanas después, cuando el juzgado admitió a trámite el juicio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) recibió siete demandas contra la nueva Constitución: cuatro acciones de inconstitucionalidad y tres controversias constitucionales. Ninguna de ellas, como se amagó cuando se discutía el tema de la plusvalía que se analiza en el capítulo sexto de esta obra, contravirtió alguna de las disposiciones relativas a la administración de los usos de suelo.

⁸⁹ El autor agradece la lectura que hicieron Antonio Azuela y Lidia González a las versiones preliminares del texto, así como los comentarios recibidos de Arturo Sotelo Gutiérrez y Javier Yankelevich Winocur.

Desde que el Pujol reabrió sus puertas los vecinos se han quejado del ruido y la presencia de vendedores ambulantes y guaruras. Como quedó claro en el capítulo previo, muchos de los conflictos de la ciudad han sido propiciados por circunstancias bastante más complejas. A diferencia de los vecinos del Pujol, la mayor parte de los habitantes no tienen la posibilidad de movilizar a la prensa o de sufragar los costos que supone acudir a distintas instancias judiciales. Con todo, el litigio que suscitó la reapertura del restaurante ilustra al menos tres cuestiones que ya fueron delineadas en otros lugares de este libro pero que conviene ahora subrayar. La primera tiene que ver con las distorsiones que provoca un modelo de planeación que compensa la concentración de atribuciones en el órgano legislativo con excepciones que se obtienen por diversas vías. En este modelo resulta particularmente complejo conciliar la legitimidad y el conocimiento técnico que requiere un sistema democrático de planeación urbanística.

La segunda se refiere al territorio en el que se aplica y produce efectos este modelo. Es obvio que los procesos sociales no se ajustan a las jurisdicciones formales. En el caso de la Ciudad de México, la distancia entre unos y otras es aún mayor porque la ciudad se extiende mucho más allá de los límites de lo que fue el Distrito Federal. En los más de cinco mil kilómetros cuadrados que comprende la Zona Metropolitana del Valle de México convergen autoridades federales, de tres entidades y de más de setenta unidades político-administrativas (municipios y delegaciones o, ahora, demarcaciones territoriales). Todas ellas cuentan con competencias urbanísticas que, al ponerse en operación, inciden en mayor o menor medida en las del resto.

La tercera cuestión se vincula a las consecuencias de los procesos de cambio político que ha vivido el país y la ciudad en las últimas décadas. A partir de los años ochenta, pero sobre todo desde los noventa, la ahora Ciudad de México ganó autonomía respecto de la federación. La reinstauración de elecciones directas y un contexto de mayor pluralismo produjeron nuevas pautas de interacción entre las autoridades de los tres niveles de gobierno, así como entre ellas y los ciudadanos. Ello convergió, además, con un proceso en el que los jueces se han convertido en actores más visibles e influyentes en cuestiones legislativas y de política pública.

Ciertamente, los litigios relacionados con el Pujol y la nueva Constitución, pero también aquellos reseñados en el capítulo previo, son manifestaciones de un proceso de mayor alcance por medio del cual los tribunales han tenido ocasión de resolver asuntos como la legalización

del aborto en las primeras doce semanas de la gestación, el matrimonio entre personas del mismo sexo, el programa de verificación vehicular, la regulación de las manifestaciones en la vía pública o las *fotomultas*. De este modo, dado que la renovada influencia de los tribunales confluyó con el cambio político y con la configuración de un complejo modelo de planeación y gestión del territorio, se hace oportuno preguntarse qué es lo que está ocurriendo en los tribunales con los litigios por usos de suelo.

El objetivo de este capítulo es ofrecer una primera respuesta a esa pregunta. En los capítulos previos quedó claro que no todo el conflicto deriva en litigios y que existe un abanico amplio de rutas para que el conflicto ingrese a los tribunales. En lugar de ofrecer una mirada exhaustiva a todas las rutas disponibles, la investigación que se presenta en las páginas siguientes se enfoca en el litigio que se ha presentado ante los órganos de justicia federal mediante los tres principales instrumentos de control constitucional que existen en México: la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y el juicio de amparo.

La decisión de concentrarse en tales instrumentos obedece principalmente a que esos son los que dan pie a resoluciones con efectos jurídicos más amplios. En particular, al analizar las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, se pretende conocer en qué medida el modelo de planeación ha propiciado litigios entre autoridades de diferentes niveles en un contexto en el que además coexisten la *planeación comprensiva* y la *estratégica*. Por su parte, la revisión del amparo busca identificar las características del litigio encauzado mediante una figura accesible no sólo a autoridades o entidades de interés público sino a vecinos, desarrolladores y empresarios. Finalmente, para conocer los resultados jurídicos del litigio más allá de resoluciones específicas, se revisan los criterios jurisprudenciales donde ha quedado plasmada la interpretación de los tribunales.

El capítulo se estructura como sigue: la primera sección describe los aspectos principales de los que partió este estudio; la segunda presenta los resultados del análisis relativo a acciones de inconstitucionalidad; la tercera el de controversias constitucionales; la cuarta el de amparo; y la quinta ofrece una revisión de los criterios que han quedado plasmados en el sistema de jurisprudencia. Al final del capítulo se resumen las conclusiones y se discuten sus implicaciones en el contexto del libro.

Judicialización, litigio y control constitucional

En marzo de 2017, el periódico Reforma reportó que 7,300 de las 9,940 personas que en 2016 “no pasaron la prueba del alcoholímetro” tramitaron un amparo (Sarabia, 2017). Aunque a primera vista podría parecer exagerado, lo que ocurre con el alcoholímetro, las fotomultas, la nueva Constitución y los usos de suelo, forma parte de un proceso más amplio: la *juridificación* (Blichner y Molander, 2008). En particular, los litigios por usos de suelo están relacionados con dos dimensiones de este proceso. Una tiene que ver con la forma en la que en las disputas sociales se hace cada vez mayor referencia al derecho y sus instituciones. Y la otra con la expansión del poder de las instituciones judiciales sobre ámbitos que antes estaban fuera de su jurisdicción.

La investigación sobre asuntos urbanísticos se ha concentrado en la primera dimensión. No es casual que, por su interés en conocer las causas y consecuencias de la *juridificación*, sea la sociología la disciplina que ha realizado las contribuciones más importantes (Azuela, 2014:21–25). Otra es la historia de la investigación sobre la segunda dimensión. Pese a que durante la última ha crecido notablemente la investigación empírica sobre los órganos de *justicia* (Ríos-Figueroa, 2012), la atención que se ha prestado a los asuntos urbanos es todavía insuficiente.⁹⁰

La expansión del poder de los jueces es una de las dimensiones de la *juridificación*, la cual es también frecuentemente descrita a través del concepto *judicialización* (Hirschl, 2008; Vallinder, 1995).⁹¹ Este concepto no sólo alude a un proceso de transformación social y política sino también a un micro-proceso específico de resolución de conflictos. En él, una disputa que emergió entre dos partes se reconfigura con la reincorporación de un tercero que tiene capacidad de definir cuál de esas dos partes prevalece pero también de reconfigurar la estructura de normas -especialmente legales- que rigen la vida de una comunidad (Stone Sweet, 2002).

⁹⁰ Entre las excepciones pueden citarse los trabajos incluidos en la obra coordinada por Azuela y Cancino (2014), o los estudios de Meneses (2014), Meneses y Caballero (2014) y Azuela, Saavedra y Herrera (2016).

⁹¹ El concepto de *judicialización*, como el de *juridificación*, ha sido utilizado en formas diferentes. La más frecuente es la delineada por Vallinder (1995). Al respecto, es conveniente recordar lo que señala Hirschl (2008) donde plantea que *judicialización de la política* se utiliza en tres formas generales: a) la ampliación de la retórica, léxico, reglas y procedimientos en la esfera política y los procesos de creación de políticas públicas; b) la expansión de la jurisdicción de los jueces y tribunales para determinar políticas públicas; y c) la dependencia de jueces y tribunales para procesar asuntos políticos de gran escala, es decir, controversias políticas que definen lo que son las propias comunidades políticas.

Plantear que la *judicialización* también implica un micro-proceso de resolución de conflictos sirve para destacar, primero, que el diseño institucional incide en el litigio y sus resultados y, segundo, que el estudio del litigio requiere no sólo examinar casos *estructurales* o experiencias aisladas.⁹² Por ello, este estudio presta atención especial a las normas que regulan el acceso al litigio, las competencias para su resolución y los efectos de dichas resoluciones; y también revisa con una vocación sistemática los litigios en acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicio de amparo.

Desde el siglo XIX, el amparo es el principal medio de control constitucional que existe en México. Aunque originalmente surgió como un instrumento para proteger la libertad personal, con el tiempo, a causa de diversas modificaciones legales e interpretaciones judiciales, se convirtió también en una vía a través de las que es posible denunciar la inconstitucionalidad de leyes, resoluciones judiciales, actos y decisiones de autoridades administrativas, y asuntos agrarios (Fix-Zamudio, 1999). Esa trayectoria ha hecho que, en la actualidad, por medio suyo pueda litigarse prácticamente cualquier acto de autoridad: desde una licencia de construcción o un acto en un proceso judicial, hasta un decreto presidencial o una ley. Desde el siglo XIX, las resoluciones de amparo han producido efectos aplicables a las partes. Pese a que durante el último lustro se creó la figura de *declaratoria general de inconstitucionalidad* para permitir que la Suprema Corte pudiera, bajo circunstancias específicas, invalidar normas generales a través del juicio de amparo, hasta ahora ello no ha ocurrido en un solo asunto.

El amparo es formalmente accesible a cualquier persona, sin embargo, su sofisticación ha hecho que en la práctica se requiera de la representación de un profesional del derecho. Una cuestión que merece especial atención es la noción de “interés legítimo”. A finales del siglo XIX, pero sobre todo durante el siglo XX, se consolidó lo que podría denominarse como doctrina del “interés jurídico”, a través de la cual se establecieron restricciones importantes que limitaron su procedencia a los casos en que los promoventes acreditaran una afectación a sus derechos subjetivos (Pou Giménez, 2014). Esto implicó que el amparo no fuese un instrumento adecuado para litigar asuntos en los que se reivindicaran intereses colectivos.

La reforma en materia de amparo de 2011 buscó mitigar los efectos de la doctrina del “interés jurídico” al introducir en el artículo 107 de la Constitución que el juicio de amparo

⁹² Como ejemplo de los trabajos que, a partir del análisis de casos *estructurales*, han arrojado conclusiones importantes respecto de la judicialización del conflicto urbano véanse Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010) y Merlinsky (2013).

debe seguirse a instancia de “parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo”. La única limitación a la aplicación del interés legítimo correspondió a los amparos contra actos o resoluciones judiciales, respecto de los cuales se preservaron las restricciones del interés jurídico. La conexión de esta reforma con la realizada en materia de derechos humanos -que entre otras cuestiones otorgó rango constitucional a los derechos establecidos en los instrumentos internacionales ratificados por México en la materia- expandió la esfera de lo *justiciable* a través del amparo.⁹³

Por otra parte, a raíz de la reforma judicial de 1994, el sistema de control constitucional se amplió a través del rediseño de la controversia constitucional y la creación de la acción de inconstitucionalidad. Aunque las raíces de la controversia también datan del siglo XIX, su ejercicio fue muy limitado hasta los años recientes (Cossío Díaz, 2008). Esta figura se vincula a los conflictos por competencias entre autoridades de los tres niveles de gobierno derivados de la emisión de normas generales y la realización de actos específicos. A nivel federal cuentan con legitimación los poderes ejecutivo y legislativo, y los órganos constitucionales autónomos; a nivel de las entidades federativas los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y también los órganos autónomo locales; finalmente, a nivel municipal las autoridades de los ayuntamientos. La competencia para resolver este tipo de asuntos es exclusiva de la Suprema Corte y los efectos de sus resoluciones pueden ser generales, siempre y cuando el objeto de la impugnación haya sido una norma y su invalidez sea determinada por una mayoría calificada de cuando menos ocho de 11 ministros.

La acción de inconstitucionalidad es una figura cuya jurisdicción es exclusiva de la Suprema Corte. La legitimación corresponde a los siguientes actores: a) el 33 por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados contra leyes federales o de la Ciudad de México; b) el 33 por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores contra leyes federales, de la Ciudad de México o tratados internacionales; c) el 33 por ciento de los integrantes de los órganos legislativos de las entidades federativas contra leyes expedidas por el mismo órgano; d) el Procurador General de la República contra leyes federales, de la Ciudad de México y estatales. Posteriormente, diversas reformas al artículo 105 constitucional otorgaron legitimación a: e) los

⁹³ El reconocimiento constitucional del “interés legítimo” en materia de amparo ha generado debates importantes respecto de su aplicabilidad, particularmente por su introducción ocurrió simultáneamente a la reforma en materia de derechos humanos. Una forma de comprender algunos aspectos de esta controversia es revisando el texto publicado por Schmill y De Silva (2013) y la respuesta que a éste dio Cruz Parceró (2013).

partidos políticos para impugnar leyes electorales (1996); f) a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus órganos análogos en las entidades federativas contra leyes locales (2006); g) a la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal; y h) al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2014). En cuanto a los efectos, la acción de inconstitucionalidad es similar al de la controversia constitucional, pues para invalidar una norma se requiere también de una mayoría de ocho votos.

Cuadro IV.1 Características del diseño institucional del control constitucional

	Amparo	Controversia constitucional	Acción de inconstitucionalidad
Competencia	Descentralizada	Centralizada	Centralizada
Legitimación	Amplia	Limitada	Limitada
Efectos	Entre las partes	Generales	Generales

Fuente: elaboración propia.

El cuadro IV.1 resume las características generales de estos tres instrumentos. Mientras la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional son poco accesibles aunque poderosas en cuanto a sus efectos, el amparo es ampliamente accesible pero sus efectos son limitados. Justo por ello el amparo luce como instrumento más proclive a ser utilizado en conflictos específicos como el del Pujol, en tanto que los otros dos procedimientos para el que se da entre autoridades por competencias en materia urbanística.

Antes de pasar a la segunda sección, donde exponen los resultados de la exploración de las acciones de inconstitucionalidad, conveniente explicar por qué fue ineludible analizar la jurisprudencia. Como se dijo antes, al resolver un caso, los órganos de justicia no sólo determinan cuál de las partes prevalece; también, mediante la interpretación de normas pre-existentes, confeccionan criterios susceptibles de emplearse en casos posteriores (Hansford y Spriggs, 2006; Stone Sweet, 2002). Cuando dichos criterios quedan asentados en documentos accesibles a litigantes y jueces, la posibilidad de efectivamente ser invocados en el futuro aumenta. Independientemente del grado de reconocimiento jurídico que se confiera al precedente, la posibilidad de conocer los criterios judiciales amplía su impacto en la práctica jurídica (Suarez-Potts, 2009).

La jurisprudencia ha jugado un papel fundamental en la operación del sistema jurídico al menos desde las últimas dos décadas del siglo XIX (Cabrera, 1985; González Oropeza, 2011).

La atribución para crearla y modificarla ha sido un instrumento clave para la producción normativa de los órganos de justicia federales. Con el tiempo, esto ha hecho también posible que los criterios de la Suprema Corte trasciendan el ámbito judicial. A pesar de que existen reglas formales respecto su obligatoriedad, en la práctica buena parte su autoridad deviene de otras dos fuentes. La primera es un modelo de publicación de textos -las tesis aisladas y tesis de jurisprudencia- en los cuales se resume el criterio adoptado por el órgano jurisdiccional, se hace mención de los casos a los que se vincula pero no siempre se describen los hechos del caso. La segunda es un sistema de registro, organización y consulta de los propios textos que facilita el acceso, difusión y uso de los criterios por parte de los profesionales del derecho. De esta forma, dada la centralidad de la jurisprudencia para el sistema jurídico, una investigación que pretender comprender las características y resultados del litigio por usos de suelo requería necesariamente de analizarla.

Acciones de inconstitucionalidad: litigios por normas generales

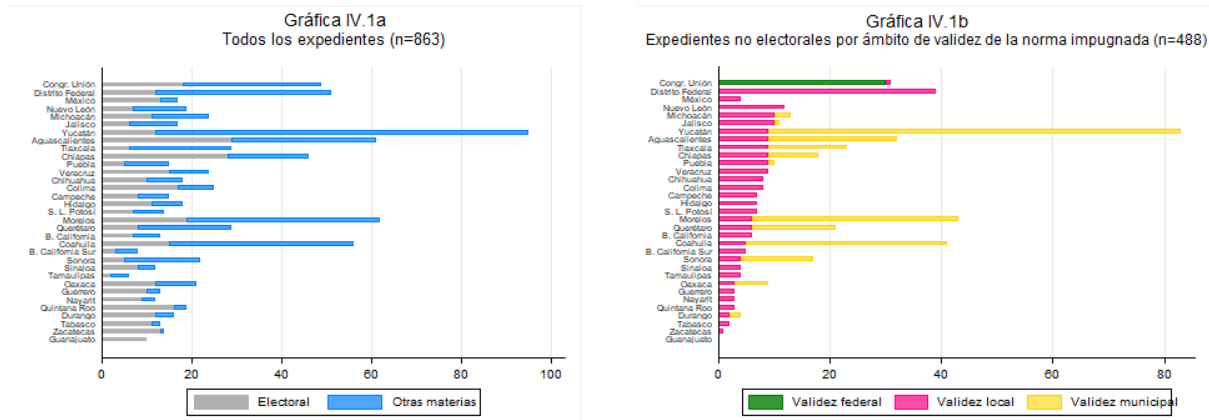
La dimensión del litigio que se presenta por medio de los instrumentos de control constitucional centralizado se amplió significativamente a raíz de la entrada en vigor de la reforma judicial de 1994. Mientras que en el periodo 1917-1994, la Suprema Corte conoció sólo 63 controversias constitucionales (Cossío Díaz, 2008); entre 1995 y 2015 recibió 2,165, a las que sumaron 1,144 acciones de inconstitucionalidad.⁹⁴ Durante las últimas dos décadas, el promedio de casos resueltos por año ha sido tres veces mayor a la cantidad total de asuntos que se presentaron en casi ochenta años. Ello habla del cambio en el papel que ha desempeñado la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad pero también de la amplitud de litigio que ha derivado de conflictos entre autoridades y actores políticos de diferentes niveles y filiaciones.

El estudio que se presenta en ésta y en la sección siguiente utilizó como su principal fuente de información las bases de datos disponibles en *@lex. Portal de Estadística Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, el 11 de febrero de 2017. Esas bases fueron empleadas para localizar los expedientes relacionados con la Ciudad de México y el Estado de México, así como para identificar los casos en los que la materia de la impugnación estuvo

⁹⁴ Estas cifras fueron calculadas a partir de la información de la sección “consulta temática” de la página de internet de la Suprema Corte. Ésta registra información de los expedientes existentes, estén o no concluidos y archivados. Los datos de esta fuente divergen con los del *Portal de Estadística Judicial* porque éste compila expedientes originales, terminados y archivados.

vinculada a usos de suelo. Una vez identificados estos últimos, se localizaron y revisaron las sentencias correspondientes para conocer sus características específicas y comprender el origen y trayectoria de los conflictos a los que estuvieron asociadas. La intención al examinar al Estado de México fue contar un referente que permitiera ponderar lo ocurrido en la ciudad capital.

Gráfica IV.1. Acciones de inconstitucionalidad 1995-2015



Fuente: elaboración propia con información de @lex, Portal de Estadística Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/alex/> [fecha de consulta: 11 de febrero de 2017].

Uno de los aspectos que distinguen al litigio en materia de acciones de inconstitucionalidad es que ha sido utilizado principalmente en cuestiones electorales. De las 863 acciones analizadas, 375 corresponden a esa materia (ver gráfica IV.1a).⁹⁵ La Ciudad de México destaca por ser una de las cuatro entidades donde el litigio no se concentró en este tipo de normas. En el Estado de México, en cambio, sólo cuatro acciones no fueron electorales. La gráfica IV.1b muestra la distribución de los casos sin considerar la materia electoral. En ella se observa el volumen considerable de casos promovidos contra normas de aplicación municipal, casi todos originados en demandas del Procurador General de la República. De ellos, 231 se relacionan con disposiciones en materia fiscal, la mayor parte vinculadas al cobro de contribuciones por el consumo de energía en alumbrado público.

Cuando se dejan de lado ambos tipos de asuntos (electorales y de aplicación municipal), se observa que la Ciudad de México es la entidad que concentra la mayor parte de los casos. Sus 39 acciones de inconstitucionalidad superan las relacionadas con normas federales y representan

⁹⁵ La base de datos del *Portal de Estadística Judicial* de la Suprema Corte registra 937 expedientes. El análisis que se presenta aquí se concentró en los expedientes resueltos “de fondo”. Para su identificación se utilizó como criterio el que ellos no hubieran sido concluidos a través de un acuerdo sino de una resolución del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte. De esta forma, en este estudio se revisaron 863 de esos 937 expedientes.

al menos tres veces más litigios que en el resto de las entidades. Pero, ¿cuántos de esos casos derivaron de conflictos por usos de suelo? La revisión realizada en el marco de esta investigación identificó únicamente tres expedientes vinculados al antes Distrito Federal y ninguno en el Estado de México. Estos datos revelan que el litigio en esta materia no ha sido intenso en acciones de inconstitucionalidad. No se observa, por ejemplo, que la emisión y actualización de los programas generales, delegacionales y parciales haya propiciado un número significativo de acciones de inconstitucionalidad.

Cuadro IV.2. Acciones de inconstitucionalidad no electorales 1995-2015. Ciudad de México y Estado de México

	Todas las no electorales			Usos de suelo		
	DF	México	Total	DF	México	Total
Actores federales (subtotal)	25	3	28	2	-	2
PGR	16	2	18	2	-	2
CNDH	9	1	10	-	-	-
Actores de entidades (subtotal)	14	1	15	1	-	1
Minoría legislativa	11	1	12	1	-	1
Com. local de der. humanos	3	-	3	-	-	-
Total	39	4	43	3	-	3

Fuente: elaboración propia con información de @lex, Portal de Estadística Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/alex/> [fecha de consulta: 11 de febrero de 2017].

El limitado número de litigios no necesariamente indica que el conflicto haya sido escaso sino que, en todo caso, el diseño de la legitimación y las condiciones políticas de la entidad hicieron que la acción de inconstitucionalidad no fuese una vía idónea para procesar disputas por normas generales. Como a continuación se verá, más que de conflictos por competencias, las tres acciones derivaron de disputas políticas promovidas por actores que se buscaron revertir la aplicación de normas aprobadas por un órgano legislativo -la Asamblea Legislativa del Distrito Federal- controlado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) durante el período de estudio.

Acción de inconstitucionalidad 26/2006. El 30 de diciembre de 2005 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* una reforma al Código Financiero de la entidad en la que, entre otras cuestiones, se introdujo el concepto “enclave de valor”. Un mes después, 25 diputados pertenecientes a los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y Verde Ecologista de México (PVEM) impugnaron tres

modificaciones de las decenas de cambios de la reforma. Los legisladores consideraron inconstitucional el concepto “enclave de valor” incluido en los artículos Segundo y 151 porque a su juicio contraviene el principio de generalidad de una norma al ser aplicable a fraccionamientos específicos de las delegaciones Álvaro Obregón (Residencial María Isabel, Residencial Olivar del Sur y Rancho San Francisco), Cuajimalpa (Fraccionamiento Santa Lucía, Residencial La Punta, La Toscana) y Miguel Hidalgo (Residencial Lomas, Residencial Lomas II), inmuebles en los que el cambio al Código suponía un aumento en el impuesto predial.

El 24 de enero de 2007 la Suprema Corte sobreseyó la acción de inconstitucionalidad debido a que las normas impugnadas fueron modificadas en forma posterior a la presentación de la demanda. El tribunal no se pronunció sobre la constitucionalidad de las normas controvertidas porque la Asamblea Legislativa reformó el Código Financiero con posterioridad a la presentación de la demanda, lo cual hizo que las propias normas dejaran de producir efectos. En cualquier caso, este asunto destaca no tanto por sus implicaciones urbanísticas sino por el hecho de que 25 legisladores de oposición hayan decidido utilizar su legitimación para impugnar una reforma que incrementó el pago del impuesto predial en inmuebles ubicados en algunas de las zonas más acomodadas de la ciudad. Al final, el concepto “enclave de valor” permaneció en el Código y, de hecho, su ámbito de aplicación se amplió, de manera que no pueda decirse que se trataba de una norma insuficientemente general.

Un elemento adicional es que este caso se resolvió con nueve días de diferencia de otro –la acción de inconstitucionalidad 35/2006- en el que el Procurador General de la República impugnó la obligación a desarrolladores inmobiliarios de aportar áreas para espacios públicos que se introdujo en el Código Urbano de Aguascalientes. A juicio del Procurador, esas disposiciones implicaban una expropiación por la que no se otorgaba una indemnización ni se justificaba en alguna causa de utilidad pública. Contra lo planteado por el Procurador, la resolución reconoció la validez de las normas denunciadas, señalando además lo siguiente:

[D]e acuerdo con el artículo 27 constitucional, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es el texto fundamental el que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que es claro que ese derecho no es oponible frente a la colectividad, sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo en los términos que dispone expresamente la Constitución.

De este modo, con base en esa interpretación, la Suprema Corte determinó que las donaciones, una figura de larga data y que se aplicó durante el proceso de urbanización que

vivió México en el siglo XX (Gómez del Campo, 2016), no constituyen una expropiación, por lo cual no se requiere de una indemnización ni de un acto administrativo para realizarlas. Si bien este caso no surgió de la Ciudad de México, merece una mención especial porque es de los pocos expedientes donde la Suprema Corte se pronunció con contundencia respecto de las capacidades de las autoridades estatales para imponer cargas urbanísticas. La resolución de esta acción de inconstitucionalidad fue aprobada por una mayoría que superó los ocho votos, lo cual dio carácter vinculante a las razones contenidas en sus considerandos. No obstante, el hecho de que ninguna tesis jurisprudencial haya sido creada a partir de la sentencia restringió la posibilidad de que los criterios en ella adoptados se emplearan en casos posteriores. Ello, como se expondrá más adelante, contribuyó a que la constitucionalidad de las zonas de donación sea un tema que está lejos de haberse zanjado.

Acciones de inconstitucionalidad 14/2011 y 35/2012. El 20 de mayo de 2011 se publicó en la *Gaceta del Distrito Federal* el “Decreto por el que se Adiciona una Norma ‘29 Mejoramiento a las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público’, a los programas delegacionales y parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”. El objetivo de dicha disposición fue proteger a los comercios tradicionales - tiendas de abarrotes, misceláneas, entre otros- mediante restricciones a la apertura de cadenas de autoservicio en su área de operación:

Los establecimientos mercantiles en los que se pretenda preponderantemente la venta de artículos que conforman la canasta de productos básicos y, de manera complementaria, la de ropa y calzado, bajo el sistema de autoservicio, con el uso de tienda de autoservicio, supermercado, minisuper o tienda de conveniencia, sólo podrán situarse en predios cuya zonificación secundaria sea Habitacional Mixto (HM), así como en predios con frente a vías públicas en los que resulte aplicable alguna “norma de ordenación sobre vialidad” que otorgue la zonificación HM indicada en el plano del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano correspondiente.

Se exceptúa de la aplicación de esta norma a los establecimientos mercantiles que tengan el uso de suelo de tienda de abarrotes o miscelánea.⁹⁶

El 20 de junio de 2011, un mes después de la publicación del decreto, la entonces Procuradora General de la República, Maricela Morales Ibáñez, presentó una acción de inconstitucionalidad donde solicitó que la invalidación del decreto en su conjunto. La Procuradora argumentó que su contenido vulneraba los siguientes artículos de la Constitución

⁹⁶ Decreto por el que se Adiciona una Norma ‘29 Mejoramiento a las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público’, a los programas delegacionales y parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima Séptima Época, No. 1099, 20 de mayo de 2011, p. 4. Disponible en: http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4dd5e93d03eb6.pdf [fecha de consulta: 24 de mayo de 2017].

Federal: 1°, dando un trato de desigual a iguales; 5°, limitando injustificadamente la libertad de comercio; 32, perjudicando el proceso de competencia y libre concurrencia en el abasto de productos de primera necesidad; 16 y 133, violando la garantía de legalidad y de la obligación de fundar y motivar los actos de autoridad legislativa. Como el 3 de mayo de 2012 se publicó en un segundo decreto de adición de la Norma 29, aplicable ahora sólo a los programas de las delegaciones Álvaro Obregón y Milpa Alta, la Procuradora promovió el 1 de junio de 2012 una segunda acción de inconstitucionalidad (35/2012) en las que ofreció los mismos argumentos que en la primera.

Durante los dos años que tomó a la Suprema Corte emitir una resolución se recabaron las respuestas de la Asamblea Legislativa y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. En su oportunidad, ambas instancias solicitaron declarar la improcedencia del caso argumentando que, pese a su denominación, la Norma 29 no era una disposición de carácter general. La Suprema Corte solicitó también la *opinión técnica* de la Comisión Federal de Competencia, autoridad que había intervenido en los trabajos legislativos que derivaron en la aprobación del decreto. En sintonía con lo que en su momento planteó a la Asamblea Legislativa, la Comisión consideró que la Norma 29 era una medida que afectaba negativamente la libre competencia y concurrencia económica.

En septiembre de 2012, la Suprema Corte discutió un primer proyecto de resolución de la primera de las acciones. En él se se propuso declarar inconstitucional el decreto por que existieron “vicios formales” en su expedición. Sin embargo, dado que no se reunió la mayoría calificada de ochos votos que requiere la invalidación de una norma, los integrantes del Pleno optaron por turnar el asunto a otro ministro, en lugar de *desestimar* la acción, lo cual en todo caso, habría implicado que la norma continuara vigente. Al final, la resolución de ambas acciones de inconstitucionalidad tuvo lugar el 24 de junio de 2013. La argumentación partió de considerar que la Constitución Federal prohíbe los monopolios y las prácticas que inhiben la libre concurrencia y competencia económica pues, de otra manera, se afectan los intereses privados de oferentes y compradores pero también para la colectividad.

En sintonía con lo planteado por la Procurada, la Corte determinó que la Norma 29 efectivamente vulneraba la competencia y libre concurrencia en la comercialización de productos de la canasta básica pues contravenía lo dispuesto en el artículo 28 de la

Constitución. Por ello, con base en la interpretación que a continuación se transcribe, se declaró la invalidez de los decretos impugnados en ambas acciones de inconstitucionalidad.

En el caso, conforme al texto de la Norma 29 el consumidor de los productos de primera necesidad, que ofrecen los establecimientos mercantiles con el sistema de autoservicio, se ve limitado a la zonificación habitacional mixto (HM), así como en predios con frente a vías públicas en los que resulte aplicable alguna norma de ordenación sobre vialidad que otorgue esa zonificación. A diferencia de lo que ocurre en otras zonas en la que los habitantes pueden acceder a cualquier tipo de establecimientos, con el consecuente beneficio que implica la libre competencia, al existir una diversidad de productos y precios.

Por tanto, esta Norma que inhibe la libre concurrencia y competencia entre agentes económicos dedicados a la venta de los mismos productos de primera necesidad, sin atender a los beneficios del “público en general” o consumidor contraviene lo dispuesto por el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obsta a lo anterior, lo que aducen en sus respectivos informes la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal, en el sentido de que la Norma 29, garantiza una sana competencia que pretende salvaguardar los centros de barrio y la actividad de los mercados públicos, en tanto que, de la simple lectura de la disposición impugnada y aún con la referencia a los conceptos técnicos de los programas delegacionales, no se advierte que esté justificada la restricción de la zona de uso de suelo a los establecimientos mercantiles con sistema de autoservicio.⁹⁷

El caso de la Norma 29 contrasta con gran parte de los litigios que se revisan en este capítulo, en los que el centro del conflicto fue la distribución de competencias o la realización de proyectos específicos. Este caso es revelador porque le fue implícita una disputa por visiones encontradas de planeación urbana. La disputa se dio entre las autoridades de una entidad que recurrieron a los instrumentos de planeación para proteger a pequeños comerciantes y las autoridades federales que litigaron para que se invalidara una norma que afectaba a las grandes empresas de autoservicio. La decisión de la Suprema Corte se decantó por la libertad de comercio sin problematizar de manera suficiente las consecuencias sociales del libre comercio. Como ha sido propio en la era del neoliberalismo, la resolución asume que el libre comercio es necesariamente benéfico, para los comerciantes, pero también para la sociedad en su conjunto. Podría decirse entonces que la sentencia implícitamente conminó a las autoridades responsables de la regulación de los usos de suelo a concentrarse en garantizar la competencia económica promover medidas en vez de promover medidas para favorecer a poblaciones o sectores específicos.

Antes de pasar al análisis de las controversias constitucionales es necesario hacer un balance de la revisión de las acciones de inconstitucionalidad. Como quedó claro en esta sección, el litigio por esta vía ha sido limitado. Ello ha ocurrido así a pesar de las constantes

⁹⁷ Acción de inconstitucionalidad 14/2011, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 86-87.

actualizaciones y ajustes que se ha hecho a las leyes, planes y programas que regulan los usos de suelo. En todo caso, los tres expedientes identificados revelan que el uso estratégico que se ha hecho del litigio ha estado motivado por factores políticos. La acción de los litigantes fue estratégica en la medida en que hizo posible que controversiaran normas emanadas de un cuerpo legislativo controlado por actores de una filiación política distinta. En un caso la demanda provino de los integrantes del propio cuerpo legislativo y en los otros dos de un actor federal, que además era titular de una institución que forma parte del poder ejecutivo. Pareciera entonces que el modelo de planeación y gestión de los usos de suelo no ha generado las distorsiones que podrían esperarse. Para confirmar este planteamiento es necesario, sin embargo, examinar lo que ocurrió con el instrumento que luce más proclive para procesar los conflictos por competencias entre autoridades de diferentes niveles.

Controversias constitucionales: litigios por competencias

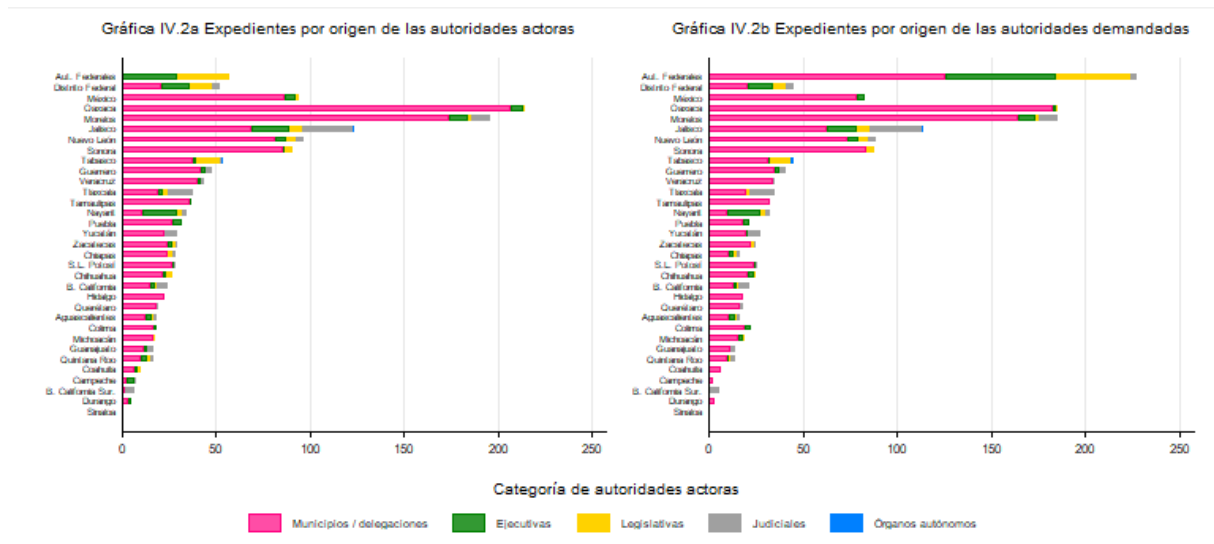
La fuente de información utilizada en esta sección registra 1,989 controversias constitucionales en el periodo 1995-2015. En el análisis que se presenta a continuación se descartaron 114 expedientes que fueron resueltos a través de acuerdos, así como otros 327 promovidos contra la reforma constitucional en materia indígena aprobada en 2001. La decisión de dejarlos fuera obedeció a que la mayor parte fueron admitidos en un primer momento, para luego ser desechados mediante sentencias en las que se planteó que no era posible revisar la constitucionalidad de reformas a la Constitución Federal a través de la controversia constitucional.

La mayor parte de las controversias constitucionales -el 78 por ciento de los 1,548 expedientes examinados- se originaron en demandas presentadas por municipios y delegaciones. Ello indica que el litigio ha tenido un sentido primordialmente vertical, originado en las autoridades de menor jerarquía del sistema federal. Como quedará claro más adelante cuando se revisen los casos promovidos por autoridades delegacionales, tener la posibilidad de acudir a la Suprema Corte es una herramienta decisiva para los actores que, en el papel, lucen menos influyentes.

De igual modo, la mayor parte de las controversias ha recaído sobre autoridades federales. Como lo muestra la figura IV.2b, esto no sólo ha sido así en lo que respecta a las demandas de municipios sino también a las de las entidades federativas. Esa gráfica indica que

existe una tenue relación entre el número de municipios (o delegaciones) de una entidad y el número de expedientes que esa misma entidad acumula. Aunque no ayuda a comprender todos los casos, ese dato confirma la pertinencia de examinar el caso de la Ciudad de México frente al del estado de México.

Gráfica IV.2 Controversias constitucionales 1995-2015



Fuente: elaboración propia con información de @lex, Portal de Estadística Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/alex/> [fecha de consulta: 11 de febrero de 2017].

El cuadro IV.3 muestra que las autoridades de la Ciudad de México se vieron involucradas en 64 controversias constitucionales. De ellas, 19 surgieron de demandas presentadas por el Gobierno de la Ciudad (12) y su Asamblea Legislativa (12) contra autoridades federales. Existen otros cinco casos en los que ocurrió lo contrario, es decir, en las que las demandas provinieron de actores federales y se promovieron contra poderes ejecutivos (3) o legislativos (2) locales. Las 40 controversias restantes se originaron de conflictos en los que la autoridad demandada y la autoridad promovente pertenecían a la misma entidad. De ellas, 21 surgieron de demandas de las delegaciones del Distrito Federal y las otras 19 de demandas entre autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales de la misma entidad.

La revisión de las controversias constitucionales de la Ciudad de México permitió identificar siete expedientes relacionados con usos de suelo. Todos se originaron al interior de la entidad -no hubo una sola planteada por una autoridad federal o de otra entidad- y corresponden al 17.5 por ciento de los casos de este tipo. Si se contrasta esta información con la del estado de México, resalta que en este último la dimensión del litigio fue mayor. Ahí, todas las

controversias (15) surgieron de autoridades municipales que litigaron contra autoridades ejecutivas y legislativas (12), o bien, contra otras autoridades municipales (3).

**Cuadro IV.3 Controversias constitucionales 1995-2015
Ciudad de México y Estado de México**

	Todas								Usos de suelo							
	DF				México				DF				México			
	ADF	ADE	ADM	Total	ADF	ADE	ADM	Total	ADF	ADE	ADM	Total	ADF	ADE	ADM	Total
Actores federales		5	-	5		1	-	1		-	-	-		-	-	-
Ejecutivo		3	-	3		1	-	1		-	-	-		-	-	-
Legislativo		2	-	2		-	-	-		-	-	-		-	-	-
Actores entidades	19	19	-	38	4	3	-	7	-	-	-	-	-	-	-	-
Ejecutivo	12	10	-	22	3	3	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-
Legislativo	7	5	-	12	1	-	-	1	-	1	-	1	-	-	-	-
Judicial	-	4	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mun. / Delegac.	-	21	-	21	9	72	7	88	-	6	-	6	-	12	3	15
Total	19	45	-	64	13	76	7	96	-	7	-	7	-	12	3	15

Nota: ADF: autoridad demandada federal; ADE: autoridad demandada de la entidad; ADM: autoridad demandada municipal/demarcación territorial.

Fuente: elaboración propia con información de @lex, Portal de Estadística Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/alex/> [fecha de consulta: 11 de febrero de 2017].

Como se sabe, la Ciudad de México tiene una extensión menor que el del Estado de México y su territorio está dividido en menos unidades administrativas. En principio, esto ayuda a comprender las diferencias en la incidencia del litigio entre una y otra entidad. Al contrastar los casos relacionados con usos de suelo respecto del total de asuntos en una y otra entidad son más claras las diferencias (15 de 96 en el Estado de México vs. 7 de 64 en el Distrito Federal). En ambas entidades la mayor parte de los litigios fueron promovidos por autoridades municipales o delegacionales contra determinaciones de autoridades subnacionales. En el Estado de México, además, hubo tres casos donde las impugnaciones fueron entre municipios. Con todo, si se pondera el número de litigios con el número de unidades administrativas, es visible que la media por unidad administrativa fue mayor en la ciudad capital (0.44 casos por delegación frente 0.12 por municipio).

En el mismo cuadro se observa que, salvo una que fue promovida por la Asamblea Legislativa, todas las controversias por usos de suelo en la Ciudad de México surgieron de autoridades delegacionales. En cada uno de estos casos el corazón de la impugnación se refería a decisiones de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad. Ello, como se explicará a continuación,

indica que el modelo de gestión del suelo efectivamente ha propiciado conflictos entre autoridades con diferentes competencias. Pero además, como también se verá en las páginas siguientes, la lógica partidista fue determinante: seis de los siete expedientes fueron promovidos por autoridades de filiación panista contra otras de filiación perredista.

Controversia constitucional 20/2002. En 2001, el Gobierno Federal entregó al Gobierno del entonces Distrito Federal, encabezado en ese momento por Andrés Manuel López Obrador, dos predios en la colonia Del Valle de la Delegación Benito Juárez para la instalación de planteles alternos del sistema de bachillerato local. En agosto de ese año dos preparatorias iniciaron actividades en San Lorenzo 290. Como había ocurrido un año antes, cuando se intentó abrir en ese inmueble una academia de la Policía Federal Preventiva (González 2001), la apertura de los planteles generó diversas protestas vecinales.

Frente a esa situación, la Delegación Benito Juárez determinó la clausura del predio argumentando que las actividades que en él se realizaban contravenían el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (Bordón 2001). En respuesta, el Gobierno de la ciudad, por conducto de su Secretario de Gobierno, José Agustín Ortiz Pinchetti, emitió una resolución administrativa que anuló el procedimiento que derivó en la clausura. La Delegación reaccionó levantando el cierre que había determinado y promoviendo una controversia constitucional en la que impugnó la resolución administrativa del Secretario de Gobierno.

La resolución que la Suprema Corte emitió el 26 de agosto del mismo 2002 se pronunció sobre dos cuestiones: la legitimación de las autoridades delegacionales para promover controversias constitucionales y la constitucionalidad de la declaración de nulidad del procedimiento administrativo DV/EM/406/2001 que derivó en la clausura del predio. Respecto de la primera cuestión, se determinó que la relación jerárquica entre el poder ejecutivo local y las demarcaciones territoriales no es de total subordinación sino que, por el contrario, los órganos político-administrativos de las delegaciones cuentan con autonomía funcional en acciones de gobierno. Según lo plantea la resolución, las delegaciones son “órganos de gobierno”, lo cual hace que cuenten con legitimación para promover controversias constitucionales.

En cuanto a la nulidad del procedimiento de clausura, la Suprema Corte determinó que no podía pronunciarse sobre su constitucionalidad porque no se habían agotado las instancias

correspondientes. Con base en ello, sobreyó la controversia, señalando que al no haber definitividad se actualizaba una de las causas de improcedencia una vez que la demanda había sido ya admitida. En la actualidad, a más de tres lustros de distancia, en el predio en cuestión opera el Plantel del Valle de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Además, como quedará claro a continuación, el precedente establecido en este asunto ha servido como fundamento para que otras autoridades delegacionales acudan a la controversia constitucional para controvertir asuntos aún más complejos.

Controversia constitucional 76/2007. El 18 de septiembre de 2007 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el acuerdo mediante el que el Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard Casaubón, creó la Ventanilla Única de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Entidad “SEDUVI-SITE” con el propósito de que en ella se recibieran todas las solicitudes relacionados con la gestión de los usos de suelo en la ciudad. En respuesta, Gabriela Cuevas Barrón, Jefa Delegacional en Miguel Hidalgo, promovió el 15 de octubre de 2007, una controversia constitucional en la que señaló, primero, que el Jefe de Gobierno no contaba con atribuciones para emitir un instrumento de esa índole y, segundo, que las disposiciones contenidas en el acuerdo invadían las competencias de la Delegación.

La decisión que la Suprema Corte emitió tres años después, el 8 de noviembre de 2010, se concentró en el análisis de tres cuestiones: 1) las facultades del Jefe de Gobierno para emitir el acuerdo controvertido; 2) las atribuciones conferidas a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda a través del acuerdo para recibir solicitudes de trámites relacionados con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento; y 3) las facultades de la Ventanilla Única para remitir documentos y remitirlos con posterioridad a las unidades administrativas correspondientes.

En cuanto a la primera, la Suprema Corte planteó que la facultad reglamentaria que le confieren la Constitución Federal y el Estatuto de Gobierno del Distrito del Distrito Federal, hacen que el Jefe de Gobierno cuente con atribuciones para expedir disposiciones reglamentarias en las materias previstas en la Ley de Desarrollo Urbano de la entidad. Respecto de la segunda se concluyó que el acuerdo no viola las atribuciones de las demarcaciones territoriales porque las competencias que otorgó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda se enmarcan dentro de las facultades que la propia Ley de Desarrollo Urbana da a la

Secretaría. Finalmente, en lo referente a la tercera, se señaló que las actividades de recepción de trámites de la Ventanilla Única no implicarían una vulneración de las facultades de las delegaciones.

Aunque la Suprema Corte se pronunció por la validez del acuerdo impugnado, durante el proceso de resolución emergieron otros litigios en los que se vio involucrada la Delegación Miguel Hidalgo. Como se verá a continuación, en estos casos no se percibe la existencia de perspectivas divergentes sobre la planeación sino la existencia de conflictos que se agravaron por las diferencias en las filiaciones partidistas de las autoridades que las encabezaban.

Controversias constitucionales 8/2008, 27/2008 y 28/2008. El 8 de enero de 2008 se publicaron en la Gaceta del Distrito Federal dos acuerdos del Jefe Gobierno que determinaron la creación de los “Corredores de Integración y Desarrollo y en el Centro Histórico de la Ciudad de México”. Según lo planteó el propio Jefe de Gobierno el objetivo fue acelerar y dar certidumbre a la inversión (Bolaños 2008).⁹⁸ El primer acuerdo estableció “términos para otorgar facilidades y beneficios para la ejecución de acciones, construcciones, obras e instalaciones en dichos corredores”; y el segundo delegó en las direcciones generales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda facultades para registrar manifestaciones de construcción y expedir licencias, permisos, autorizaciones y constancias relacionadas con el desarrollo de construcciones, la utilización de la vía pública y la realización de obras.

La Suprema Corte recibió los días 17 de enero, y 19 y 20 de febrero de 2008, tres controversias constitucionales promovidas, respectivamente, por la Jefa Delegacional en Miguel Hidalgo, Gabriela Cuevas Barrón; el Jefe Delegacional en Benito Juárez, Germán de la Garza Estrada, ambos de filiación panista; y el presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Víctor Hugo Círiga Vázquez. Las demandas señalaron que la emisión y el contenido de los acuerdos invadían competencias que correspondían al órgano legislativo de la Ciudad y a las jefaturas delegacionales. Más específicamente, los promoventes plantearon que los acuerdos contravenían la facultad que el artículo 122 de la Constitución Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito

⁹⁸ Los corredores originalmente previstos fueron, además de los relativos al Centro Histórico, de servicios especializados en Calzada de Tlalpan; de transporte, vivienda y comercio, en Eje Central Lázaro Cárdenas y Eje 4 Sur Xola; de transporte, vivienda y servicios, en Circuito Interior; financiero y turístico, en Reforma, de El Caballito a Circuito Interior; turístico con valor cultural patrimonial, en calzada de Guadalupe y Misterios; y un de alta tecnología en Ferrería, Vallejo y Pantaco.

Federal confieren a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de planeación del desarrollo; desarrollo urbano y usos de suelo; preservación del medio ambiente; vivienda; construcciones y edificaciones; y fomento económico y establecimientos mercantiles.

Adicionalmente, las impugnaciones consideraron que el otorgamiento de atribuciones para expedir licencias de construcción y regular usos de suelo a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda violaba las competencias de las demarcaciones territoriales previstas en la Ley y en el Reglamento de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Por último, las demandas plantearon que la figura “corredores” no está contemplada en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal ni en los programas delegacionales, lo cual hacía imposible invocarlos como fundamento para otorgar facultades a la Secretaría de Desarrollo Urbano.

El 24 de enero de 2008, la Suprema Corte admitió la primera de las controversias constitucionales y declaró la suspensión de la aplicación de los acuerdos del Jefe de Gobierno (Avilés 2008). Posteriormente, el 29 de mayo, el tribunal rechazó los recursos de reclamación promovidos por el Gobierno contra la suspensión. Los cinco ministros que integraron la mayoría con la que se aprobó esa decisión consideraron que la suspensión resultaba aplicable porque se trataba de actos administrativos y no de normas generales de los acuerdos (Fuentes 2008).

De manera simultánea al proceso jurisdiccional, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuó con los trabajos para la elaboración de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano. Estos trabajos derivaron en la publicación de los programas relativos a las delegaciones Azcapotzalco, Tláhuac, Iztacalco, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Iztapalapa, los días 24, 25, 26, 29 y 30 de septiembre y 2 de octubre de 2008. Ante la aprobación de dichos programas, el Jefe Gobierno abrogó el 2 de octubre de 2008 los acuerdos impugnados. Una vez realizado lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte sobreseyó las tres controversias constitucionales, por lo cual no tuvo necesidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de los Corredores.

Controversias constitucionales 159/2008 y 11/2009. El 12 de julio de 2004, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda publicó en la *Gaceta del Distrito Federal* el aviso de inicio del proceso de revisión, modificación y actualización del Programa Delegacional de Desarrollo

Urbano en Miguel Hidalgo de 1997. Un año más tarde, para dar cumplimiento a la revisión periódica de los programas delegacionales que exige la Ley de Desarrollo Urbano, se informó en la misma Gaceta que la Consulta Pública contemplada en la misma ley se realizaría a partir de ese día y hasta el 30 de agosto siguiente. Con posterioridad a la conclusión de la Consulta, la Secretaría de Desarrollo Urbano, en colaboración con la Delegación Miguel Hidalgo, organizó más de veinte mesas con representantes vecinales. Finalmente, cuatro años después de la publicación del aviso, la Asamblea Legislativa aprobó el nuevo Programa Delegacional, por lo cual fue publicado el 30 de septiembre de 2008.

El 11 de noviembre siguiente, la Jefa Delegacional en Miguel Hidalgo, Gabriela Cuevas Barrón, controversió el decreto a por medio de una controversia constitucional en la que señaló que el contenido del decreto publicado en la Gaceta no coincidía con el del dictamen que había aprobado la Asamblea, hecho que a su juicio indicaba que el Jefe de Gobierno había realizado modificaciones a pesar de no contar con competencias necesarias. Un mes después, el Gobierno de la Ciudad publicó en la misma Gaceta la “Fe de erratas al Decreto que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Miguel Hidalgo” donde incluyó dos predios ubicados en la colonia Polanco que no aparecían en el decreto original: el primero entre las calles Lafontaine, Horacio, Musset y Presidente Masarik; y el segundo en Calderón de la Barca, entre las calles Masarik y Horacio.

En respuesta, la Jefa Delegacional en Miguel Hidalgo presentó una segunda controversia constitucional en la que impugnó tanto el proceso legislativo que condujo a la aprobación del Programa Delegacional, como la “fe de erratas” que había incorporado los predios de la colonia Polanco. El 9 de marzo de 2009, a casi un mes de la presentación de este segundo caso, la Jefa Delegacional en Miguel Hidalgo entregó a la Suprema Corte un escrito en el que se desistió de la demanda. El 25 de marzo de 2009 la Primera Sala del tribunal, determinó “tener por no desistida” a la Jefa Delegacional porque a juicio de sus integrantes el Programa Delegacional es una norma general, lo cual impide cualquier tipo de desistimiento. Días después, el 1 de abril, Cuevas renunció a su cargo para postularse como diputada federal. En ese momento continuaban en proceso de resolución diversos litigios promovidos por su administración, entre ellos las controversias constitucionales relacionadas con el Programa delegacional.

El 17 de junio de 2009 la Suprema Corte resolvió de manera definitiva las dos controversias. En ambas determinó el sobreesimiento por considerar que la “fe de erratas” había

subsano la afectación generada por la publicación inexacta del Programa Delegacional. De esta manera, como ocurrió en la mayor parte de los casos analizados en esta sección –la única excepción es la relacionada con la Ventanilla Única- la Suprema Corte no se pronunció sobre el fondo de asunto.

¿Qué se puede concluir del análisis de las controversias constitucionales? Primero, al igual que en el caso de las acciones de la inconstitucionalidad, no se observa que el litigio que se presentó por esta otra vía haya sido significativo ni constante. Con todo, el conjunto de controversias relacionadas con usos de suelo corresponde a una proporción relativamente más amplia de conflictos. En segundo lugar, como ocurre también con las acciones de inconstitucionalidad, es perceptible una lógica partidista en el uso de litigio, el cual fue primordialmente impulsado por autoridades delegacionales frente a medidas del gobierno central. En tercer lugar, ahora sí en contraste con las acciones de inconstitucionalidad, es evidente el vínculo entre la complejidad del modelo de gestión de los usos de suelo y el litigio.

Los asuntos relacionados con la Ventanilla Única y los Corredores de Integración y Desarrollo hablan de los esfuerzos que la Jefatura de Gobierno ha emprendido para eludir las restricciones que impone un modelo que concentra las atribuciones para regular usos de suelo en la Asamblea Legislativa. De hecho, las secuelas de las controversias constitucionales en la que se impugnaron los Corredores de Integración y Desarrollo (8/2008, 27/2008 y 28/2008) indican que los litigios pudieron haber contribuido a agilizar el proceso de actualización de los programas de desarrollo urbano. Ciertamente, aunque el litigio no ha sido amplio ni recurrente, hubo periodos –particularmente los que coincidieron con la renovación de los programas general, delegacionales y parciales- en los que las tensiones del modelo de gestión de los usos de suelo se intensificaron.

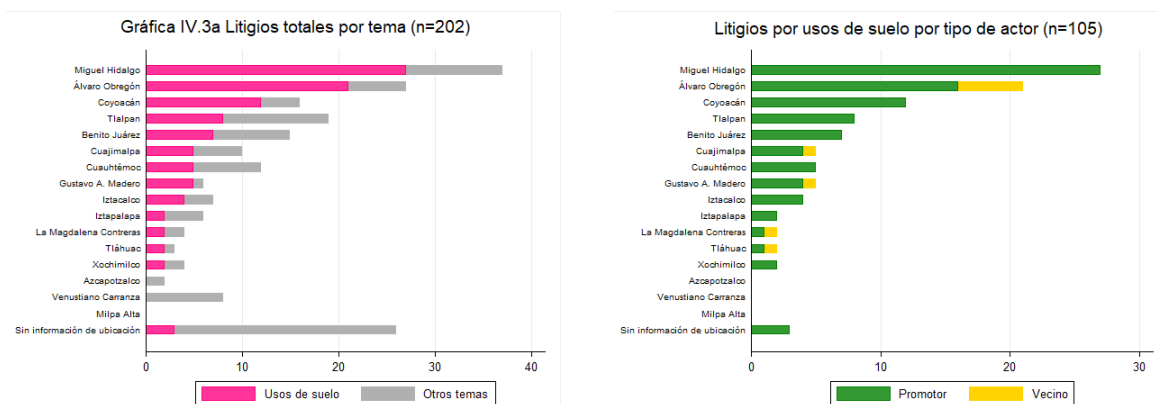
Hasta ahora la Suprema Corte no ha sido particularmente activa en esta materia. La lectura de las sentencias indica que su papel ha sido de árbitro más que de un actor que haya buscado protagonizar la producción de políticas urbanísticas. Ello no quiere decir que sus decisiones hayan sido inocuas. Una de las consecuencias más importantes que produjeron los fue el reconocimiento de legitimación para presentar controversias constitucionales de las autoridades delegacionales. Desde luego que este cauce continúa abierto. Hace falta ver ahora si, en las nuevas condiciones políticas de la ciudad y bajo una nueva Constitución, el modelo de planeación continúa estimulando entre autoridades de diferentes filiaciones y jerarquías.

Amparos: litigios de promotores y (algunos) vecinos

En 2016, egresaron de los juzgados de distrito del país poco menos de 550 mil amparos y de los tribunales de circuito poco más de 108 mil. Ese año el número total de amparos representó dos terceras partes de los asuntos resueltos por los órganos de justicia federal. Tal magnitud hace imposible para una investigación como ésta ofrecer un retrato del universo de litigios por usos de suelo que se procesan en el territorio. No obstante, para contar con elementos que permitan comprender mejor lo que ocurre en la Ciudad de México, se utilizó como fuente de información una base de datos que se integró en una investigación previa, en la que no sólo se examinaron los usos de suelo (Azuela, Saavedra, y Herrera 2016).

En la construcción de esa base de datos se utilizó como principal fuente de información el *Sistema de Sentencias de Órganos Jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal*. Ese sistema permite realizar búsqueda por conceptos o palabras pero no realiza un muestreo aleatorio y estadísticamente representativo de lo que ocurre en los 32 circuitos en que está dividido la administración de justicia federal. De esta forma, el ejercicio consistió en hacer búsquedas por temas a partir de las cuales se recopilaron 353 sentencias relacionadas con asuntos urbanísticos cuya información fue posteriormente codificada y sistematizada. Aunque no se trata de un instrumento estadísticamente representativo, las características de esa base de datos hicieron que ella fuese la fuente de información que más se ajustó a los propósitos del estudio.

Gráfica IV.3 Resoluciones en materia de amparo por delegación y tema



Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Sentencias de Órganos Jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal. Disponible en: <http://sise.cjf.gob.mx/consultasvp/default.aspx>

De las 353 sentencias que registra la base de datos, 202 corresponden a la Ciudad de México. Una vez que se definió a este grupo como universo de análisis, se examinó cada

registro para identificar cuáles estuvieron asociados a usos de suelo. Este ejercicio permitió detectar 105 sentencias vinculadas a litigios de este tipo. De esta forma, un primer hallazgo es que poco más de la mitad de los 202 casos examinados hayan derivado de conflictos por usos de suelo. Ello confirma que el diseño del amparo lo hace un instrumento propicio para litigar asuntos de esta índole. De hecho, si se conectan estos datos con el contenido del capítulo previo, es más fácil comprender por qué el juicio de amparo es el cauce principal por el que los usos de suelo llegan a la justicia federal.

El segundo hallazgo es que la geografía tiene un peso específico en el uso del litigio. La figura IV.3b muestra la distribución de las resoluciones por delegación. Como ahí puede verse, la mitad de los casos se concentran en tres delegaciones: Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón y Coyoacán. En ellas, además, al menos tres de cada cuatro asuntos tuvieron su origen en conflictos por usos de suelo. Que el litigio haya sido más intenso en las delegaciones donde se ubica buena parte de los nuevos desarrollos parece indicar que éste estuvo a su vez relacionado la explosión inmobiliaria impulsada por figuras como el Bando Dos, la Norma 26, los Sistemas de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano y los Polígonos de Actuación.

Cuadro IV.4 Resoluciones en materia de amparo por tipo de actor y asunto en disputa

	Promotor	Vecinos	Total
Desarrollo no especificado	34	4	38
Uso oficinas	23	-	23
Uso comercial / servicios	17	3	20
Desarrollo habitacional	14	-	14
Otros	8	2	10
Total	96	9	105

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Sentencias de Órganos Jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal. Disponible en: <http://sise.cjf.gob.mx/consultasvp/default.aspx>

De acuerdo con la información del Cuadro IV.4, los promotores y desarrolladores inmobiliarios presentaron 9 de cada 10 amparos. Estos amparos estuvieron relacionados con proyectos en zonas de usos diversos: habitacionales, de servicios y comercio, y oficinas. Con todo, no se observan diferencias importantes en la forma en que se acumulan los asuntos en función de los diferentes usos. Podría decirse entonces que el amparo se utiliza de manera semejante independientemente de si el proyecto en cuestión es una oficina, un comercio o una vivienda. En todo caso, la diferencia más ostensible tiene que ver con las características de los litigantes y, por tanto, con sus posibilidades de movilizar el derecho.

Como se dijo al inicio del capítulo, litigar implica costos que no todas las personas tienen posibilidad de sufragar. Este sesgo es aún más notorio cuando se trata de procedimientos altamente sofisticados como lo es el juicio de amparo. En buena medida, ello explica que hayan sido promotores inmobiliarios quienes iniciaron el 90 por ciento de los expedientes. Que los promotores sean los principales litigantes conduce a pensar que las figuras que traslapan o producen excepciones a la aplicación de los programas probablemente no son la fuente principal de los litigios. Estos, como a continuación se planteará, parecen más bien orientarse a conseguir nuevas excepciones a la aplicación de los planes mediante, por ejemplo, la búsqueda del reconocimiento de “derechos adquiridos”.

El cuadro IV.5 describe la forma en que las resoluciones de amparo se distribuyen en función de las características la norma o acto controvertidos. La información que en ella se plasma no tiene como propósito conocer los tipos de proyectos vinculados a los litigios sino los tipos de acciones de la autoridad que resultan más conflictivas. En la realización de este ejercicio se clasificaron los objetos de la queja en tres categorías: actos u omisiones de la autoridad administrativa sobre proyectos o predios individuales; regulaciones (reglamentos administrativos, normas, programas de desarrollo urbano y otros ordenamientos generales o aplicables a una zona); y leyes.

Cuadro IV.5 Resoluciones en materia de amparo por objeto de la queja y resultado

	Actos u omisiones	Regulaciones	Leyes	Total
Autoriza	21	49	2	72
Invalida	21	11	1	33
Total	42	60	3	105

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Sentencias de Órganos Jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal. Disponible en: <http://sise.cjf.gob.mx/consultasvp/default.aspx>

Las “regulaciones” son la categoría que concentra la mayor parte de los casos (60), seguida de la categoría “actos” (42). De hecho, existen únicamente tres donde el objeto de la queja fue una ley. Una vez más, esta información apunta al modelo de gestión de los usos de suelo. Es visible, por un lado, que lo que estimula el conflicto no sean las leyes mismas sino la forma en que materializan sus contenidos en regulaciones y actos específicos. Y por el otro, que estratégicamente los litigantes –en su mayoría promotores inmobiliarios- se decantan por no concentrar sus impugnaciones en leyes sino en instrumentos jurídicos o acciones de menor jerarquía.

En consonancia con ello, se observa que existe una relación entre el objeto de la queja y el sentido de las decisiones de los jueces. Mientras que en el 50 por ciento de las resoluciones sobre actos se determinó la invalidez; en los casos que involucraron regulaciones ese porcentaje fue sólo 18 por ciento. Aparentemente, la posibilidad de obtener una sentencia favorable aumenta cuando lo que está en juego no es una ley o una regulación. Ello podría indicar, a su vez, que existe cierta deferencia hacia los instrumentos con un ámbito de aplicación más amplio. No obstante, para tener mayor claridad sobre el sentido de las resoluciones hace falta conocer las características de los criterios que se incorporaron al sistema de jurisprudencia.

Jurisprudencia: los resultados de litigio más allá de las sentencias

En la actualidad, el sistema de jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación está integrado por poco más de 244 mil criterios. De ellos, 18,172 son tesis de jurisprudencia (7.5 por ciento), las cuales tienen carácter vinculante; y 226,085 son tesis aisladas, criterios que no son vinculantes (92.5 por ciento).⁹⁹ El reto principal para este estudio fue identificar en un universo tan amplio los criterios relacionados con usos de suelo. Para ello, se realizaron búsquedas de seis conceptos (“asentamientos humanos”, “desarrollo urbano”, “programa delegacional”, “programa parcial” y “usos de suelo”) en el disco óptico *Sistematización de tesis y ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de 1917 a junio de 2016 (antes IUS)*, publicado en 2016 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuadro IV.6 Tesis de jurisprudencia y aisladas relacionadas con litigios por usos de suelo por órgano emisor y ámbito de validez de la noma o acto involucrado en la tesis, 1995-2015

	Ámbito federal	Ciudad de México	Estado de México	Total
Tesis de jurisprudencia	6	7	1	14
SCJN	6	2	1	9
Plenos de Circuito / TCC	-	5	-	5
Tesis aisladas	12	30	3	45
SCJN	10	8	2	20
Plenos de Circuito / TCC	2	22	1	25
Total	18	37	4	59

Fuente: elaboración propia con información del disco óptico *Sistematización de tesis y ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de 1917 a junio de 2016 (antes IUS)*, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁹⁹ Los cálculos se realizaron teniendo como base la sección “Índices” del sitio *Sistematización de tesis y ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de 1917 a junio de 2016 (antes IUS)*, disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/Indices/IndiceMaterias.aspx> [fecha de consulta: 21 de mayo de 2017].

Las 304 tesis que arrojó este ejercicio se catalogaron por entidad y tema para ubicar cuáles estaban efectivamente asociadas a usos de suelo en la Ciudad de México o, en todo caso, a normas y actos federales que por esta condición se apliquen en todo el país incluida la propia Ciudad de México. En el cuadro IV.6, que muestra la distribución por ámbito de las 59 tesis identificadas, se observa que la producción jurisprudencial ha sido más abundante en asuntos relacionados con la capital del país que en los vinculados al estado de México o a la federación. Aunque algunos de conceptos utilizados en las búsquedas pudieron sesgar los resultados, la amplitud de la diferencia entre el Estado de México y la Ciudad de México refleja una mayor actividad judicial respecto de las normas y actos de esta segunda entidad.

Para explicar los rasgos principales de la producción jurisprudencial, en los párrafos siguientes se analizan en primer lugar los criterios en los que se han interpretado las disposiciones federales que establecen un modelo de competencias concurrentes en materia de asentamientos humanos, así como aquellos que establecen parámetros para la interacción de esta materia con otras como el turismo y la protección del medio ambiente. Posteriormente, se revisan los criterios relacionados con los instrumentos jurídicos que regulan el desarrollo urbano en la Ciudad de México, poniéndose atención especial en las cargas urbanísticas, el estatus jurídico de los programas delegacionales y parciales y en algunas regulaciones de carácter penal.

En cuanto a los asentamientos humanos, los criterios jurisprudenciales se han enfocado a ratificar las facultades de las autoridades de las entidades y municipios en el modelo de competencias concurrentes que establece la Constitución Federal. Ejemplo de ellos son las tesis de jurisprudencia P./J.15/2011, P./J.16/2011 y P./J.17/2011, derivadas de la controversia constitucional 94/2009, que promovió el Municipio de San Pedro Garza García, en el estado de Nuevo León. En esas tesis, la Suprema Corte determinó que existen dos vías para analizar los contenidos de las competencias en esta materia, una normativa, vinculada a las disposiciones que regulan a las autoridades de los diferentes niveles de gobierno; y otra de planeación, asociada a los planes, programas y acciones definidas por las autoridades de los distintos niveles. Mediante las mismas tesis, se precisó también que, dado que por disposición constitucional los asentamientos humanos son una materia concurrente, los municipios gozan de atribuciones para intervenir de manera efectiva en su regulación y ejecución.

En relación con este tema existen otras tres tesis aisladas –todas de la Suprema Corte, dos de ellas emitidas con posterioridad a las mencionadas en el párrafo anterior- en las que se buscó precisar los alcances de las atribuciones de las autoridades de orden estatal y municipal. La primera de ellas (2a. XLIV/2012) determinó que el ejercicio de las facultades de los municipios en materia de derechos humanos no es irrestricto. La segunda (2a. II/2012 10a.) señaló que las facultades municipales para formular planes de desarrollo urbano y zonificación no deben afectar la prestación de servicios públicos concesionados como los de telecomunicaciones. Finalmente, la tercera (P. IX/98) planteó que la Ley General de Asentamientos Humanos no viola las disposiciones constitucionales a otorgar a las legislaturas la posibilidad de asignar modalidades a la propiedad. Como puede verse, la labor jurisprudencial se ha enfocado establecer límites a la acción de las autoridades de dos niveles. Ello indica que la complejidad que se observa en la Ciudad de México no es exclusiva de esa entidad sino un rasgo propio del modelo de competencias concurrentes en asentamientos humanos.

La complejidad que caracteriza a esta materia luce mayor cuando se presta atención a los criterios donde se la analiza frente otras materias. En cuanto al vínculo entre asentamientos humanos y protección al medio ambiente, la controversia constitucional 31/2010 -promovida por el Municipio de Benito Juárez, de Quintana Roo- dio pie a la emisión de la tesis jurisprudencial P./J. 38/2011 (9a.), en la que se estableció que los programas de desarrollo urbano municipal deben ser congruentes con los programas de ordenamiento ecológico federales y locales. Y respecto de la relación entre asentamientos humanos y turismo, la Suprema Corte, mediante las tesis aisladas P. XXVIII/2014 (10a.) y P. XXVI/2014 (10a.), ha establecido que el Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio no invade las competencias de las autoridades de la Ciudad de México. La revisión conjunta de estas tesis revela las dificultades que emergen de un sistema federal cada vez más sofisticado, en el que no sólo es difícil armonizar las competencias urbanísticas de las autoridades de tres niveles de gobierno, sino delimitar establecer límites entre lo que puede considerarse parte del desarrollo urbano y lo que no.

Ahora bien, en lo que se refiere específicamente a la Ciudad de México destaca que poco más de la mitad de los criterios tuvieron como objeto de interpretación a la Ley de Desarrollo Urbano. Cinco son tesis de jurisprudencia y aisladas las restantes 15. Todas las tesis

de jurisprudencia fueron todas emitidas por tribunales colegiados. Dos de ellas, se refirieron a la figura de delitos contra la regulación urbana prevista en la propia Ley de Desarrollo Urbano. El sentido principal de los criterios fue precisar que la creación de la figura no constituye de suyo una violación a la Constitución. Para que ello ocurra hace falta que exista un proceso en el que como resultado de su aplicación se violen disposiciones constitucionales. Dicho de otro modo, los criterios confirman la constitucionalidad de la figura, señalando que en todo caso los problemas asociados a ella derivarían de su aplicación.

Cuadro IV.7 Tesis de jurisprudencia y aisladas relacionadas con litigios por usos de suelo en la Ciudad de México por órgano emisor y noma o acto involucrado en la tesis 1995-2015

	Ley de Desarrollo Urbano	Programas delegacionales / parciales	Normas locales	Actos	Total
Tesis de jurisprudencia	5	1	1	-	7
SCJN	-	1	1	-	2
Plenos de Circuito / TCC	5	-	-	-	5
Tesis aisladas	15	8	4	3	30
SCJN	3	2	1	2	8
Plenos de Circuito / TCC	12	6	3	1	22
Total	20	9	5	3	37

Fuente: elaboración propia con información del disco óptico Sistematización de tesis y ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de 1917 a junio de 2016 (antes IUS), publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La otras tesis jurisprudenciales relacionadas con la Ley de Desarrollo Urbano se refieren a la contraprestación que los desarrolladores inmobiliarios deben otorgar para que, cuando se trate de construcciones mayores a cinco mil metros cuadrados, se les entregue la manifestación de terminación de obra y la autorización de ocupación de uso. Los criterios en este tema son particularmente interesantes porque revelan cierta sofisticación en las interpretaciones y una visión desfavorable sobre las cargas urbanísticas. Por ejemplo, la tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/32 A (10a.), publicada en diciembre de 2014 en el *Semanario Judicial de la Federación*, se estableció lo siguiente:

La obligación impuesta por los artículos mencionados (64, fracción III de Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y 74 y 75 de su Reglamento), de transmitir a título gratuito, en favor del Distrito Federal, el 10% del área total del predio en el que se pretenda construir, en una superficie de más de 5000 metros cuadrados, un conjunto habitacional, de oficinas, comercio o de cualquier otro uso, para el que se requiera dictamen de impacto urbano o realizar una fusión, subdivisión o relotificación que implique la obtención de una licencia, no violan el derecho a la propiedad privada previsto por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no tratarse de una extinción total de la propiedad privada, emitida en un acto administrativo de imposición estatal, dirigido sobre un bien determinado y respecto de un particular, específico, afectado en contra de su voluntad, que actualice la obligación de cumplir con los requisitos previstos para la configuración de una expropiación, consistentes en la existencia de una causa de utilidad pública y el pago de la indemnización correspondiente ya que,

por el contrario, se trata de una modalidad a la propiedad privada, prevista por el tercer párrafo del numeral constitucional de referencia, por cuanto a que se funda en una norma general, limitando parcialmente los atributos del derecho real a la propiedad privada, únicamente respecto del porcentaje referido de la superficie sujeta a donación, derivado de la voluntad de aquellos particulares que desean llevar a cabo fusiones, relotificaciones, subdivisiones o construcciones de conjuntos habitacionales, de oficinas, comerciales o de cualquier otro uso, que requieran licencia o un dictamen de impacto urbano.

En cambio, en la tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/36 A (10a.), publicada en el mismo *Semanario Judicial de la Federación* en febrero de 2015, se determinó lo que a continuación se transcribe:

El precepto citado (el artículo 74 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal), al establecer como contraprestación para el otorgamiento de la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso para la construcción de un conjunto habitacional, de oficinas y comercio o de cualquier otro uso en una superficie de terreno mayor a cinco mil metros cuadrados en suelo urbano, la transmisión, a título gratuito, del dominio del diez por ciento del área total del predio, para incorporarlo al patrimonio del Distrito Federal, transgrede los principios tributarios de equidad y proporcionalidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al variar injustificadamente su determinación en función de un elemento ajeno a la actividad técnica realizada por la autoridad para la expedición de otorgamiento de la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso, como lo es el número de metros del terreno, lo que, además, incide en un tratamiento desigual a quienes reciben un servicio igual.

Como puede verse, los tribunales federales han generado precedentes que por una parte consideran que las disposiciones contenidas en el artículo 74 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano no vulneran el derecho a la propiedad privada reconocido en el artículo 27 de la Constitución Federal porque no se equiparan a expropiaciones; y, por la otra, que plantean que esas mismas disposiciones violan los principios de equidad y proporcionalidad previstos en el artículo 31 de la propia Constitución. De hecho, existen otros seis criterios que interpretan el propio artículo 74 en los cuales se ha señalado que esa norma sí viola el derecho a la propiedad privada.

Una lectura conjunta de esas tesis aisladas y de jurisprudencia revela no sólo la sofisticación de las interpretaciones sino las distorsiones que los criterios jurisprudenciales puedan generar en la aplicación de normas que imponen cargas urbanísticas. En todo caso, las tesis de jurisprudencia citadas sirven para precisar que no procede una indemnización cuando se aplique el artículo 74, pero no aclaran si la norma es o no inconstitucional. Esto, como es previsible, no sólo incide en la labor de las autoridades administrativas sino en el litigio. Cabría

entonces esperar que, de continuar la disputa por la constitucionalidad de las dotaciones, la Suprema Corte tenga eventualmente que pronunciarse sobre el tema para dejarlo zanjado.¹⁰⁰

El segundo aspecto de la revisión de las tesis relacionadas con los instrumentos jurídicos de la Ciudad de México se relaciona con los programas delegacionales y parciales. Como se aprecia en el cuadro IV.7, esos criterios representan una cuarta parte del total de tesis relacionadas con usos de suelo en la Ciudad de México. Sobre este asunto, se identificaron nueve tesis aisladas, dos de la Suprema Corte y siete de los tribunales colegiados.

En 1998, en la tesis 2a. LXXVIII/98, la Suprema Corte precisó los alcances de las resoluciones judiciales respecto de los programas de desarrollo urbano. Concretamente, se señaló que cuando una sentencia de amparo ordena realizar modificaciones a un Plan Parcial, su cumplimiento incluye la inscripción de tales modificaciones en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio. En 2007, la Corte emitió otro criterio en el que, a partir de una interpretación de la Ley General de Asentamientos Humanos, confirmó que el Jefe de Gobierno puede utilizar la facultad expropiatoria para ejecutar planes y programas de desarrollo urbano, así como para promover la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social.

Por su parte, de los criterios emitidos por tribunales colegiados destacan en primer término los que se han enfocado precisar el estatus jurídico y la validez de los programas. Por ejemplo, en la tesis aislada I.7o.A.369 A se señaló que los programas parciales no son leyes privativas, dirigidas a personas en lo particular, sino disposiciones con un ámbito de vigencia específico y que, por tanto, no contravienen las normas sobre asentamientos humanos establecidas en la Constitución Federal. Respecto de la validez de los programas delegacionales y parciales, los criterios han precisado cuestiones relacionadas con las formalidades que deben cumplirse para su publicación. Esos criterios plantean que no vulnera la eficacia y obligatoriedad de los programas el hecho de que su publicación se realice mediante un solo decreto y no a través de varios decretos.

Las deficiencias de los regímenes transitorios que se han establecido en los procesos de renovación de los programas delegacionales y parciales es la cuestión en la que se observan los mayores problemas. Éste es precisamente el caso de la tesis aislada I.15o.A.74 A, donde se trata dar cierta racionalidad a las contradicciones que en su momento existieron entre los artículos

¹⁰⁰ Para conocer un análisis más detallado de las implicaciones de las dos últimas tesis citadas y, en general, de las interpretaciones judiciales sobre las cargas urbanísticas puede consultarse Gómez del Campo (2016).

segundo y sexto transitorios del Decreto por el que se aprobaron los programas delegaciones de 1997. Mientras que el segundo transitorio declaró abrogados los programas parciales de cada delegación, el sexto ordenó que los programas parciales fueran incorporados a los nuevos programas delegacionales. La solución que la tesis citada pretendió dar consistió simplemente señalar que la interpretación sobre ellos debía ser sistemática, pues de otra manera no se tendría claridad sobre la vigencia de las disposiciones.

La problemática de los regímenes transitorios no se ha limitado a los programas delegacionales de 1997. En la tesis aislada I.10o.A.10 A (10a.), publicada en febrero de 2015, se consideró válido aplicar las disposiciones de un programa abrogado cuando a través del juicio de amparo se hubiera determinado la invalidez del programa que lo reemplazó. A continuación se transcribe la tesis para dejar más clara la interpretación que en ella quedó plasmada:

Cuando en un juicio de amparo se conceda la protección constitucional contra un programa delegacional de desarrollo urbano, por considerar que fue indebidamente publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, resulta válido que, al emitir nuevos certificados de zonificación, la autoridad administrativa aplique al quejoso el programa anterior, toda vez que el vicio constitucional advertido en el posterior lo afectó en su totalidad, incluido el transitorio por el que se abrogó el que le precedió, por lo que debe considerarse que éste subsiste para el impetrante, máxime que la construcción de inmuebles es una actividad que, por disposición de los artículos 35 y 43 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se encuentra sujeta a los programas delegacionales de desarrollo urbano que expida la Asamblea Legislativa, pues éstos tienen por objeto regular el uso del suelo, atendiendo a factores económicos, ambientales, sociales, de infraestructura urbana o de riesgo; de ahí que no sea factible permitir que los particulares se abstraigan de su aplicación.

Parece claro que la aplicación de dicha tesis habría impedido que se presentaran casos como el del “amparo multiusos”, el cual, como se explicó en los capítulos previos, hizo posible que se construyera un número importante de inmuebles, evadiendo las disposiciones establecidas en los programas aprobados en 1997. Haría falta mucho mayor espacio para revisar a detalle el conjunto de criterios derivados de litigios de usos de suelo en la Ciudad de México. De cualquier manera, la revisión ofrecida en esta sección ilustra con claridad la trayectoria y tensiones presenten en las interpretaciones judiciales.

La evidencia que se ha ofrecido en las páginas previas revela las dificultades que derivan del modelo de planeación y gestión de los usos de suelo de la ciudad. Es cierto que parte de esos problemas están también vinculados al sofisticado esquema de distribución de competencias en materia de asentamientos humanos, protección del medio ambiente y turismo que establecen la

Constitución y los ordenamientos federales. Pero es igualmente cierto que las normas y regulaciones que se producen en la Ciudad de México no han contribuido a dar racionalidad a los problemas del diseño federal. Esto es particularmente visible en las deficientes soluciones legislativas que se introducen en los regímenes transitorios de los programas delegacionales donde, por decirlo de manera muy simple, se cambia todo y al mismo tiempo se señala que todo seguirá igual.

Los resultados de esta sección también indican que el litigio no ha sido un cauce más del conflicto sino una vía que ha dado pie a que la creación de un número considerable de excepciones a la aplicación de planes y programas. Como se dijo antes, estas excepciones han cobrado la forma de “derechos adquiridos” pero también de criterios que debilitan la aplicación de cargas urbanísticas. Ello afecta los intereses de la ciudad invitando a los desarrolladores a continuar litigando para eludir la aplicación de normas que los obligan a contribuir a la construcción de bienes públicos.

El pasado y el futuro del litigio

La Constitución de la Ciudad de México reconoció un amplio catálogo de derechos e introdujo nuevas instituciones a las que confirió atribuciones para coordinar o participar en la planeación del desarrollo. A partir de su entrada en vigor, los habitantes gozarán no sólo de los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal y en instrumentos internacionales sino otros de carácter local como el derecho a la ciudad que, según el texto de la nueva Constitución, “consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente”. Igualmente, la ciudad contará ahora con un Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, un Sistema Integral de Derechos Humanos, un Cabildo y una Sala Constitucional en su Tribunal Superior de Justicia. Previsiblemente, estas innovaciones harán aún más complejo el funcionamiento de un modelo de planeación y gestión de los usos de suelo que continúa concentrando buena parte de las atribuciones en el órgano legislativo.

Los resultados de los litigios en torno al Restaurante Pujol y a la validez de algunas normas contenidas en la primera Constitución de la Ciudad de México están aún por conocerse. Es previsible, sin embargo, que éstos no producirán un cambio sustancial en la conflictividad en

torno a los usos de suelo ni en el modelo de planeación. Seguramente, la juridificación seguirá siendo observable en las relaciones sociales que se dan en la ciudad. Y así también lo será la intervención de los órganos de justicia en asuntos ahora quedan con mayor frecuencia bajo su jurisdicción.

Los resultados presentados en este capítulo muestran que los usos de suelo efectivamente forman parte del proceso de judicialización que emergió durante las últimas décadas en el país. Esta materia presenta rasgos específicos que merecen ser resaltados para entender las distintas causas y consecuencias de este proceso. En las páginas previas quedó claro que el diseño del control constitucional incide en lo que se litiga a través de los tres instrumentos analizados. Por una parte, la revisión de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales indica que estas figuras han sido una vía para procesar conflictos por usos de suelo fundamentalmente derivados de disputas entre autoridades de distintos niveles y filiaciones partidistas. Además, si se compara con otras materias como la electoral y la fiscal, el litigio por usos de suelo luce moderado. Por otra parte, el análisis del amparo refleja un uso más recurrente del litigio, lo cual, como podría esperarse, está asociado a la mayor accesibilidad de este medio de control constitucional. No obstante, este análisis también indica que la accesibilidad es relativa, pues la mayor parte de los casos identificados provienen de desarrolladores. Litigar es complejo, largo y costoso y, de hecho, no parece que la introducción de la noción de “interés legítimo” haya producido efectos significativos en esta materia.

Los resultados de este capítulo revelan también algunas de las consecuencias del modelo de planeación y gestión de los usos del suelo vigente. En el caso de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales el litigio ha derivado de disputas por competencias entre autoridades. Esto desde luego está asociado al diseño de ambas figuras. Pero también a la lógica partidista que ha estado detrás de muchos de los casos que en ésta y otras materias se han presentado. Con todo, salvo en el caso de la Norma 29, no se observa que las disputas deriven de perspectivas opuestas en torno a cómo debe ser el desarrollo urbano o a proyectos encontrados de ciudad. Las reivindicaciones ideológicas de los partidos a los que pertenecen las distintas autoridades no parecen ser el centro de lo que está en disputa en los tribunales. Dicho de otra forma, el conflicto se suscita principalmente alrededor de las normas que determinan lo que pueden hacer las distintas autoridades y no a los proyectos e iniciativas que efectivamente realizan.

Los efectos del modelo de planeación y gestión de los usos de suelo son identificables también en lo ocurrido con el amparo. Ahí lo que está en juego no son directamente las competencias de autoridades, sino la posibilidad de conseguir a través de una sentencia excepciones a la aplicación de las normas urbanísticas que permitan el desarrollo de proyectos específicos o bien, por el lado de los vecinos, la posibilidad de impedir un proyecto que consideran nocivo a su calidad de vida. Esto queda aún más claro cuando se observa la dimensión geográfica del litigio, que se concentra en algunas de las delegaciones que acumulan estos proyectos inmobiliarios.

El tercer aspecto a destacar se refiere a los resultados jurídicos de los litigios. Aquí nuevamente se observan las consecuencias que produce el modelo de planeación y gestión de los usos de suelo, pero también los efectos del esquema de distribución de competencias en materia de asentamientos humanos, y la relación que guarda éste con otras materias como la protección del medio ambiente y el turismo. Independientemente del sentido en que se dan las interpretaciones judiciales, el análisis de la jurisprudencia indica que los tribunales frecuentemente buscan dar cierta racionalidad a normas que presentan no sólo una importante dosis de indeterminación, sino que en ocasiones incluyen disposiciones contradictorias.

El problema mayor en la jurisprudencia no es que los jueces busquen desde sus tribunales gobernar la ciudad sino, en todo caso, que por las características de la función que realizan, no parecen estar en la mejor posición para armonizar, caso por caso, el de por sí complejo modelo de planeación urbanística. Lo que ocurre con la justicia y los usos de suelo muestra con claridad los problemas de información y de recursos que enfrentan los jueces al resolver asuntos que involucran una alta complejidad social y política, pero también técnica.

La trascendencia de lo que está en juego es una invitación a que los tribunales fortalezcan sus capacidades técnicas para resolver casos en materia urbanística. No obstante, a pesar de los esfuerzos que los órganos de justicia puedan realizar, los retos en materia planeación difícilmente encontrarán una respuesta integral en las sentencias. Esa no es su función. De cualquier forma, lo que digan los jueces seguirá siendo fundamental, y continuará produciendo consecuencias en una ciudad que ahora cuenta con una Constitución que reconoce nuevos derechos e involucró a nuevas instituciones a la planeación del desarrollo urbano y la gestión del territorio.

Capítulo V. El espacio edificable y el alcance de la propiedad

Antonio Azuela

A pesar del escepticismo con el que la opinión pública recibió la idea de una Constitución para la Ciudad de México, esta suscitó una gran cantidad de cuestiones. Además de los temas que tradicionalmente tiene que resolver una constitución, como la distribución del poder entre los órganos del estado, se hicieron visibles muchas aspiraciones que, arrojadas en el lenguaje de los derechos, ocuparon gran parte del debate público. Sin embargo, uno de los temas fundamentales de cualquier orden urbano, o sea el de la propiedad del suelo y el espacio edificable, irrumpió de manera muy accidentada en el debate en torno a las plusvalías urbanas. Ciertamente, es necesario entender qué ocurrió en ese debate y a eso dedicamos el último capítulo de este libro. Aquí nos proponemos argumentar la necesidad de encontrar una nueva forma de entender la propiedad del suelo y del espacio edificable en el contexto urbano, si queremos emprender un cambio profundo en nuestro régimen urbanístico. El tono propositivo de este capítulo¹⁰¹ obedece a la convicción de que (todavía) es posible pensar el lugar de la propiedad en el orden urbano. El hecho de que en febrero de 2017 se haya aprobado un texto constitucional no significa que se haya cerrado la discusión. Más bien, se ha abierto la posibilidad de definir el lugar de la propiedad urbana en el orden constitucional de la Ciudad.

En otras partes de este libro se insiste en que uno de los temas olvidados en el debate sobre la Constitución de la Ciudad fue la ciudad misma, su estructura territorial y el modo en que ahí se reproducen la exclusión social y la falta de sustentabilidad ambiental. La pobreza de la cultura urbanística de nuestras élites se hizo evidente en muchos de los debates. Si en el futuro el poder constituyente reconoce esas cuestiones tendrá que abordar el tema de la propiedad del suelo, la institución que con mayor fuerza regula los procesos urbanos. Esto implica asumir la complicada herencia del constitucionalismo social mexicano, que orientó la reforma agraria y el control estatal de los recursos naturales en la era post-revolucionaria. Dado que una de las grandes transformaciones de México en el último siglo ha sido precisamente el

¹⁰¹ Este capítulo es una versión ampliada del texto se publicó en la revista *Configuraciones* 41 mayo – agosto de 2016. El autor agradece los comentarios de Miguel Ángel Cancino, Camilo Saavedra, Carlos Herrera, Francisco Dorantes y Marco A. Esquivel, a esa primera versión.

haberse convertido en una sociedad predominantemente urbana, la pregunta es si hay algo en nuestra tradición constitucional que podamos utilizar para enfrentar los retos de nuestra condición urbana, sobre todo por la enorme injusticia que representa el hecho de que los incrementos del valor del suelo, que provienen del esfuerzo colectivo, son todavía capitalizados por los propietarios de la tierra, con lo que la ciudad pierde la oportunidad de financiar su desarrollo con la riqueza que genera el mismo proceso de urbanización. Ya se verá en el capítulo sexto el modo en que este último problema apareció en el proceso constitucional, lo que nos obliga a volver sobre el tema de la propiedad del suelo y del espacio edificable, porque estamos en un momento en el que la ciudad ve surgir cada día nuevas estructuras que modifican no solo su paisaje sino también su economía.

En este capítulo me propongo demostrar que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tan menospreciado por los intelectuales de la era neoliberal, contiene el fundamento para una nueva forma de definir el alcance de la propiedad, si se reconoce que el futuro de la ciudad depende del modo en que se regulen sus transformaciones físicas y se distribuyan los beneficios que ellas generan. En particular, se trata de separar, como ocurre en muchos países, la propiedad del suelo respecto del derecho a edificar. Para regular este último es necesario desechar la idea corriente de que los derechos de propiedad sobre el suelo se proyectan hacia abajo y hacia arriba sin limitación alguna. Para separar ambos derechos, el artículo 27 proporciona un concepto que podemos utilizar para definir la naturaleza del espacio edificable: el de los recursos naturales “susceptibles de apropiación”. Como se explicará más adelante, se trata de reconocer que el espacio edificable de la ciudad es uno de los recursos naturales más importantes que ella tiene para asegurar su futuro y que, por lo tanto, regular su aprovechamiento es una de las tareas centrales del régimen urbanístico. Hay muchos caminos para desarrollar este argumento. Lo que haremos aquí es un recorrido por tres regiones: lo que dicen los juristas, lo que encontramos en las ciencias sociales y lo que hay en nuestro derecho positivo. Con esas tres fuentes será posible pensar la propiedad de otra manera.

Los juristas y la propiedad urbana

El primer paso en nuestra investigación consiste en preguntarnos qué nos dicen los juristas sobre la propiedad en el contexto urbano. En el recorrido que se ofrece a continuación se tratará de mostrar que, a pesar de la pobreza del estado del conocimiento, existen los elementos

indispensables para pensar un nuevo régimen de propiedad urbana que nos permita recuperar el espíritu del constitucionalismo social mexicano, en el horizonte de una ciudad incluyente y sustentable, sin que ello signifique caer en los rasgos autoritarios del periodo post-revolucionario.

En el panorama de las ideas de hoy en día sobre la propiedad es preciso distinguir entre las dos grandes familias jurídicas de occidente: la tradición continental europea y el *common law*. A su vez, dentro de la primera es necesario distinguir entre una bibliografía especializada en *derecho urbanístico* y el constitucionalismo. En este último destacan los debates contemporáneos sobre los derechos y dentro de ellos cuales la propiedad, como veremos, tiene hoy un lugar incierto pero reconocible.

Comencemos, entonces, por el derecho urbanístico, que en muchos países se reivindica como una rama autónoma del derecho. En México, después de la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en 1976, que fue precedida de una reforma a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, hubo un cierto interés por la disciplina (Alarcón Segovia, 1976, Azuela, 1976 y 1978, Ruiz Massieu, 1981). Pero pronto pasó a un segundo plano, sobre todo por el ascenso de las políticas hostiles a toda forma de intervención estatal como la planeación urbana. En otros países de América Latina, como Colombia y Brasil, se ha registrado un auge de la disciplina, por el lugar que ha ocupado la propiedad en sus constituciones y por una actividad legislativa a veces notable por sus propósitos y sus instrumentos. En Colombia destaca el hecho de que la Constitución de 1991, a pesar de ser de corte predominantemente liberal, define a la propiedad siguiendo a León Duguit, como una función social y no como un derecho fundamental (Maldonado-Copello y Peña, 2013). Aunque esta idea no gusta a los sectores conservadores, ha podido afianzarse en la jurisprudencia de las altas cortes colombianas (Alviar, 2011). Paralelamente, la legislación urbanística ha creado una amplia variedad de instrumentos de intervención para, entre otras cosas, recuperar las plusvalías que genera el desarrollo urbano¹⁰². Y más allá del derecho positivo, este tipo de políticas goza de una amplia legitimidad, al menos en la opinión pública informada de ese país.

Un ejemplo notable del modo en que la jurisprudencia colombiana se ha hecho cargo de la tensión entre la tradición liberal y la necesidad de atender problemas sociales mediante la intervención gubernamental sobre la propiedad, es una sentencia de la Corte Constitucional en

¹⁰² Véase sobre todo la ley 388 de 1997.

materia de expropiación. En ella se da un tratamiento distinto al propietario afectado cuando lo que está perdiendo es la vivienda que habita, ya que evidentemente tiene que enfrentar una situación mucho más difícil que la de cualquier otro tipo de propietario cuando es privado del bien que posee.¹⁰³ En forma complementaria, la jurisprudencia ha establecido que la propiedad solo puede tratarse como un derecho fundamental cuando, al restringirse, se ven comprometidos valores fundamentales como la vida o la libertad. La literatura jurídica ha recuperado ese tipo de resoluciones judiciales para construir una idea novedosa de la propiedad en el contexto urbano (Maldonado-Copello y Peña, 2013).

El caso de Brasil es también interesante, ya que su régimen urbanístico fue en gran parte un triunfo de los movimientos sociales urbanos. Así, la Constitución de 1988 contiene todo un capítulo dedicado a la política urbana que establece el principio de la función social y ecológica de la propiedad. Aunque esto no tuvo un efecto inmediato, más adelante, en 2001, se expidió el Estatuto de la Ciudad, que es sin duda la pieza legislativa más relevante del derecho urbanístico en el hemisferio y que contiene una gran cantidad de instrumentos por los que se trata de poner la propiedad al servicio de la ciudad y no al revés (Alfonsín, 2016, Fernandes, 2010, Saule Júnior, 2001).

Una idea jurídica central del derecho urbanístico consiste en la distinción entre la propiedad del suelo y el derecho a edificar. Esta idea, surgida en la legislación francesa y española (García-Bellido, 2004) y de la cual pueden encontrarse equivalentes en muchas otras jurisdicciones europeas, supone que el derecho a edificar no se deriva de la propiedad de la tierra sino de un acto administrativo, que se plasma en un documento de urbanismo que puede adoptar diferentes denominaciones (código, plan, programa, ordenanza...). Es la colectividad, representada en el gobierno local quien asume la función de gobernar a la propiedad inmobiliaria. Esto no significa que la propiedad pueda ser restringida sin fundamento legal o violando los principios del debido proceso, sino solamente que la posibilidad de edificar queda condicionada a un interés público definido democráticamente. Desde la segunda posguerra, cuando el urbanismo europeo ha producido espacios socialmente incluyentes, uno de los fundamentos ha sido esa escisión entre la propiedad del suelo y la de las construcciones. En América Latina, uno de los casos de éxito de esa diferenciación es el de los Certificados de Potencial Adicional de Construcción, “Cepacs”, (Smolka y Furtado, 2014). En este contexto, el

¹⁰³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1074 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda.

caso de México resulta paradójico: si bien con la LGAH fue el primer país de la región en contar con una legislación urbanística que apuntaba en esa dirección, desde hace tiempo ha dejado de ser una referencia en la materia.

En suma, en la tradición continental, pero sobre todo en América Latina, son dos las ideas jurídicas que dominan la reflexión sobre la propiedad en el medio urbano: una técnica regulatoria que es la separación entre la propiedad del suelo y el derecho a edificar, por un lado, y una teoría de pretensiones generales que se expresa en la frase “función social de la propiedad”. Por razones que sería largo explicar, en México hoy en día no basta con invocar esas ideas para conformar una doctrina de la propiedad como la que se requiere para nuestros tiempos. Por un lado, se requiere un argumento más explícitamente espacial para lograr la distinción entre la propiedad del suelo y el derecho a edificar. Aunque parezca mentira, en nuestros medios jurídicos todavía circula la idea medieval según la cual el dueño de un terreno lo es también “desde el cielo hasta el infierno” (*usque ad coelum et ad inferos*),¹⁰⁴ que constituye una disección claramente espacial de la propiedad que nos obliga a hacernos cargo de una pregunta muy simple: ¿cuál es el límite, *en el espacio*, del objeto del derecho de propiedad cuando recae sobre un inmueble?

Sabemos que, al menos en los países de tradición regaliana, el subsuelo o algunos de sus componentes son propiedad del estado. Por su parte, tanto el espacio interestelar como el espacio aéreo tienen su propia regulación, lo que hace absurda la idea de la proyección de la propiedad “hasta el cielo”. Por cierto, históricamente esas dos esferas de propiedad se establecieron sin necesidad de indemnizar a los propietarios del suelo. Ni el estado absolutista que se creó junto con la propiedad de la corona sobre los minerales, ni el estado regulador de la navegación aérea, tuvieron que enfrentarse a propietarios; el recorte a la propiedad que ambas llevaron a cabo fue una simple afirmación de soberanía. Pero ¿qué ocurre con el espacio más cercano al suelo que es donde se encuentra la mayor riqueza en el contexto urbano? La respuesta no puede venir solamente de la doctrina jurídica. Como se verá más adelante, son las ciencias sociales, y en particular la geografía, las que nos pueden iluminar para hablar de algo que parece tan obvio como el espacio edificable y, por lo tanto, el derecho a edificar como algo radicalmente escindido de la propiedad del suelo.

¹⁰⁴ Fue Accursio de Bolonia, en el siglo XII, quien acuñó la frase que no se sabe por qué se convirtió en una “máxima”, a pesar de ser tan plausible como la existencia misma del cielo y del infierno.

Por otro lado, está el problema del estatuto teórico de la idea de la función social de la propiedad. Aunque ella circula sin cuestionamiento alguno en el derecho urbanístico y sobre todo en los círculos del urbanismo democrático en América Latina (Pradilla, 2010), lo cierto es que, tal como la formuló León Duguit a principios del siglo pasado (Duguit, 1920), no tiene cabida en el pensamiento jurídico contemporáneo. Había dos elementos centrales en esa teoría: primero, el intento de traer una concepción organicista de la sociedad al pensamiento jurídico y, segundo, el proyecto de eliminar del lenguaje jurídico la idea de derecho subjetivo para sustituirla precisamente con la de “funciones sociales”.

Hoy en día, cualquier estudiante de sociología sabe que la equiparación de la sociedad con los organismos vivos estuvo presente en el nacimiento de la disciplina pero que, hoy en día, no hay quien la defienda en serio. Al mismo tiempo, no hay duda que desde hace décadas vivimos en la era de los derechos. O sea que esa parte del proyecto positivista que trataba de limpiar del lenguaje jurídico nociones que parecían débiles, como la idea de que los humanos somos portadores de derechos,¹⁰⁵ fracasó rotundamente. En consecuencia, decir que la propiedad no es un derecho “sino una función”, carece de sentido en el horizonte del pensamiento jurídico y social contemporáneo, por mucho que exprese una intención política progresista. Podemos seguir proclamando la idea de la función social para expresar nuestra simpatía por esa orientación, pero eso no bastará para definir con rigor el lugar de la propiedad en el pensamiento contemporáneo.

El camino para construir una nueva definición de la propiedad (que no se pretende recorrer en estas páginas) tiene dos serios obstáculos: la indiferencia casi total del constitucionalismo mexicano (y en gran medida también latinoamericano) hacia el tema de la propiedad y el estatuto incierto que tiene la propiedad en el horizonte de los derechos fundamentales. Efectivamente, a pesar de que el régimen de propiedad establecido en el artículo 27 constitucional ha sido considerado como el centro del pacto social del México post revolucionario, desde hace décadas los constitucionalistas no se han ocupado de él y hoy parece que nadie sabe qué hacer con él. Salvo una excepción notable (Díaz y Díaz, 2014), ningún constitucionalista se ha interesado en explorar si el paradigma del artículo 27 es viable en la post-post revolución, o qué habría que hacer para ajustarlo a los nuevos tiempos. En una revisión reciente de los trabajos publicados por seis constitucionalistas, disponibles en la red –

¹⁰⁵ Ese proyecto aparece explícitamente incluso en la Teoría pura del derecho de Hans Kelsen.

libros, capítulos en libros y artículos académicos- se encontró que, de cuatrocientos trabajos identificados, ninguno llevaba en el título la palabra propiedad.¹⁰⁶ De hecho, el tema ha preocupado más a los economistas que desde el poder del estado han introducido las reformas estructurales, así como a los politólogos que se preocupan por las condiciones para la inversión privada.

Hay otros tres indicios sobre el estado actual de la discusión sobre la propiedad urbana en México. Uno: en el escándalo que se desató en torno a la recuperación de plusvalías en la Constitución de la Ciudad de México, que se analiza en el último capítulo, ningún jurista recordó que por casi cuatro décadas, los proyectos de ampliación de vías públicas se financiaron gravando el incremento de valor que ellos mismos producían sobre los predios beneficiados. Entre 1943 y 1976, el Poder Judicial de la Federación emitió al menos 25 tesis de jurisprudencia en las que confirmó la constitucionalidad de dichos tributos.¹⁰⁷ Hoy, en cambio, a la justicia federal le resulta muy difícil aceptar la más mínima carga que se trata de imponer a los desarrolladores inmobiliarios (Gómez del Campo, 2016).

Dos, entre la abundante producción académica que suscitó el centenario de la Constitución de 1917, solamente se publicaron los trabajos sobre la propiedad que escribieron hace un siglo Emilio Rabasa, Jorge Vera Estañol y otros críticos de la propia constitución, lo que constituye una auténtica rehabilitación del constitucionalismo porfiriano a un siglo de distancia (Aguilar Rivera, 2017). En medio de los fuegos artificiales de este centenario a nadie se le ha ocurrido explicar la relevancia que puede tener el artículo 27 para una sociedad predominantemente urbana.

Tres, el silencio de los juristas fue particularmente notable en un caso típicamente urbano, el de El Encino, que como se sabe trajo entre sus secuelas la primera gran crisis política de los tiempos de la transición. Cuando la Suprema Corte tenía que llegar a una decisión final sobre qué hacer con el predio que se había expropiado, uno de sus miembros, el ministro Aguirre Anguiano, se pronunció explícitamente porque la plusvalía que se había generado por el desarrollo urbano de Santa Fe pertenecía exclusivamente al propietario del predio, quien finalmente obtuvo una indemnización casi ocho veces mayor a la del precio comercial del mismo.¹⁰⁸ Nadie dijo nada.

¹⁰⁶ La base de datos fue integrada por Lidia González Malagón (véase Azuela, 2011).

¹⁰⁷ Compilación realizada por Andrea Berenice Villasís Escobedo, diciembre de 2016.

¹⁰⁸ Las palabras del Aguirre en el debate del Pleno se reproducen en el capítulo 3.

Este silencio es generalizado en el constitucionalismo latinoamericano. Como ilustración sirva el caso Salvador Chiriboga, en el que una familia terrateniente de la ciudad de Quito impugnó la expropiación de un predio rústico de unas 600 hectáreas, que desde antes de ser rodeado por el crecimiento de la ciudad había sido designado en los años ochenta para funcionar como parque metropolitano. Después de que fue expropiado para cumplir su función sobrevino casi una década de litigio, y llegó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que no supo cómo definir un criterio para fijar una justa indemnización y terminó recurriendo al penoso expediente de establecer un promedio entre lo que los propietarios demandaban y lo que ofrecía el gobierno. Así, la sentencia no solo reconocía a los propietarios el derecho a obtener valores especulativos por sus predios; uno de los magistrados que discrepaban pero quedaron en minoría, Sergio García Ramírez, llamó la atención en su voto disidente sobre el hecho de que esa era la indemnización más alta que había otorgado la Corte en toda su historia para reparar la violación de un derecho humano.

La desorientación de la Corte en ese bochornoso caso se debe ni más ni menos a que no tuvo a la mano una doctrina constitucional sensible a la propiedad en el contexto urbano, que le orientase para un caso tan sencillo (Maldonado y Peña, 2013; Levenzon, 2011). En la sentencia la Corte trajo a cuento la idea de la función social de la propiedad, pero eso no le alcanzó para hacer un cálculo del valor del terreno que no incluyera un componente especulativo. La sociedad se urbanizó pero el imaginario espacial del constitucionalismo, si hay alguno, siguió igual.

Sabemos que el giro más importante que ha dado el pensamiento constitucional en las últimas décadas es el llamado neo-constitucionalismo, que se distingue por poner en el centro de la reflexión a los derechos fundamentales. Ciertamente, cuando se consulta la producción jurídica sobre derechos humanos lo que se observa es una ampliación del catálogo de los derechos que tendrían que ser reconocidos y garantizados por el orden jurídico. Para nuestro tema, el derecho a la ciudad sería el ejemplo obvio, pero aquí interesa más la propiedad, o sea lo que hace más de dos siglos Cesare Beccaria llamó el “terrible derecho” y del que hoy casi no se habla.

Es importante acotar que la ausencia de los temas urbanos en la agenda de los derechos no es para nada homogénea. En Argentina, el Ministerio Público de la Defensa y diversas organizaciones han logrado sentencias muy importantes para evitar los desalojos de las así

llamadas villas miseria, y en su lugar emprender acciones de mejoramiento urbano (MPD, 2015). Por desgracia, experiencias como esa no se han traducido en una producción académica donde se establezcan vínculos explícitos entre la disciplina urbanística y el pensamiento jurídico en general.¹⁰⁹ Apelar a la “función social” de la propiedad sigue siendo la forma de expresar un malestar respecto de la tradición liberal, pero deja en el aire la pregunta central ¿es o no la propiedad un derecho fundamental? Evidentemente, la inmensa mayoría de los juristas de filiación liberal no duda en responder afirmativamente. Por otra parte, y dejando de lado la corriente de estudios críticos del derecho, destaca el planteamiento de Luigi Ferrajoli, uno de los autores más influyentes del neo-constitucionalismo en América Latina y para quien la propiedad *no* es un derecho fundamental (Ferrajoli, 1999). No es este el lugar para una exposición de sus argumentos (que para nosotros son plenamente convincentes), pero vale la pena destacar que en ellos no aparece por ningún lado la idea de función social de Duguit y seguidores, por lo que difícilmente podrían utilizarse de manera complementaria. Este es apenas un indicio que lo anticuado que resulta esta última.

Recientemente, un miembro de la nueva generación de constitucionalistas mexicanos, Pedro Salazar, publicó un ensayo en el que se suma a la tesis de Ferrajoli al tiempo que se “confiesa” como un liberal igualitario (Salazar, 2014).¹¹⁰ Aparentemente, ese podría ser un punto de partida para una discusión sobre el derecho de propiedad en el contexto de los derechos humano. Sin embargo, como se argumenta más adelante todavía hace falta hacer explícito el alcance espacial de la propiedad en el contexto de la urbanización, sobre lo cual el neo-constitucionalismo es totalmente omiso.

De todo lo dicho hasta aquí lo más importante es hacer notar que en América Latina, que se reconoce heredera de la tradición continental europea, existe una franca escisión entre lo que sostienen los juristas especializados en temas urbanos, por un lado (que por lo general proclaman la función social de la propiedad), y el horizonte más general del pensamiento jurídico, que se organiza en torno a los derechos fundamentales y que ha guardado un notable silencio sobre el tema. Cuando mucho, los jóvenes constitucionalistas llegan a reconocer lo que

¹⁰⁹ Una excepción se puede encontrar en Pisarello y Tedeschi, 2011.

¹¹⁰ La referencia tiene más que un carácter estrictamente académico: Pedro Salazar fue uno de los 28 ciudadanos que fueron invitados por el Jefe de Gobierno de la Ciudad para elaborar el texto constitucional que sometió al Constituyente en septiembre de 2016.

la propiedad *no es* (un derecho fundamental) pero todavía nos falta saber lo que sí es en el contexto de una sociedad predominantemente urbana.

Frente a este panorama, no es ocioso explorar lo que ocurre en la otra gran familia jurídica del mundo occidental, o sea el *common law* y en particular en los Estados Unidos, donde los juristas no han dejado de generar una abundante producción sobre la propiedad. A pesar de que el debate ahí es sumamente rico, solo hemos importado a América Latina las ideas neo conservadoras que requerían las reformas estructurales comandadas por la ortodoxia económica de los últimos treinta años. Es notable que en México solo se hayan publicado las obras de autores tan conservadores como Richard Pipes (2002), cuando algunas de las mejores críticas a esa corriente se han producido precisamente en los medios académicos de los EUA.¹¹¹ Y no es que ahí podamos encontrar las respuestas a todas nuestras interrogantes; de hecho, se puede hacer una crítica general al concepto de propiedad (Picciotto, 2010). Con todo, hay en esa literatura algunos aspectos que vale la pena destacar, comenzando por el hecho de que reconocer la propiedad como un problema constitucional no significa adherir a la tradición liberal (Alexander, 2006).

Es interesante hacer notar que prácticamente todos los juristas norteamericanos constatan el carácter impredecible de la jurisprudencia sobre la propiedad (Nedelsky, 1988), lo que muestra que no existe un consenso sobre su significado y alcance, a pesar de que el texto constitucional haya permanecido igual por más de dos siglos.¹¹² Como parte de la oleada neoconservadora que invadió la jurisprudencia norteamericana desde la era de Reagan, el llamado “análisis económico del derecho” (mejor conocido como *law and economics*) adquirió una notoriedad importante. Hace cuatro décadas no faltaba quien vaticinaba que ese enfoque terminaría con las dudas sobre el estatuto de la propiedad (Ackerman, 1977), pero lo cierto es que hoy en día esa no es ni la única ni, mucho menos la más importante, corriente para pensar la propiedad en el mundo del *common law*. Entre los defensores a ultranza de la propiedad sigue existiendo una corriente “libertaria”, menos sofisticada intelectualmente, pero que ha tenido mayor influencia que el análisis económico del derecho (Epstein, 1985). Pero sobre todo existen

¹¹¹ Entre los autores más destacados están Gregory Alexander (2006), Eric Freyfogle (2007), Harvey Jacobs (1998), Jedediah Purdy (2010), Margaret Radin (2003), Carol Rose (1994), Joseph Sax (1970), Joseph Singer (2015) y Jeremy Waldron (1998).

¹¹² Mientras los constitucionalistas mexicanos se quejan de los cambios constantes al texto constitucional, sus contrapartes en Estados Unidos se quejan del carácter errático de la jurisprudencia. Pareciera que ambos sueñan con un mundo más estable.

otras visiones que defienden la importancia de ciertas formas de propiedad (no todas), como las que están vinculadas a la experiencia subjetiva (Radin, 2003). Por otra parte, siguiendo la clasificación propuesta por Jedediah Purdy (2010), las posturas abiertas o predominantemente críticas de la propiedad (o de la manera como se concibe en el liberalismo dominante) son sumamente variadas y van desde las “realistas” (que insisten en el carácter político de la propiedad) hasta las “republicanas” (que apelan a las obligaciones inherentes a la propiedad como parte de la virtud cívica), pasando por las “románticas” (que expresan el conocido malestar por la mercantilización de la vida).

Si hay algo que tienen en común las posturas críticas al paradigma liberal de la propiedad es la estrategia de hacer distinciones; de “desagregar”, como dice Margaret Radin (2003). Porque no es lo mismo vender el auto que los riñones; como no es lo mismo habitar una casa que darla en arrendamiento, y así sucesivamente. De hecho, esa estrategia apareció en el pensamiento jurídico norteamericano hace más de un siglo con la influyente obra de Wesley Hohfeld (1913), quien articuló por primera vez la teoría de que no existe *la* propiedad, sino un haz de derechos (*a bundle of rights*) que no solo es posible distinguir analíticamente, sino que en la práctica jurídica pueden existir de manera independiente.

Conviene destacar dos de los temas que han abordado los juristas norteamericanos en sus análisis de la propiedad: por un lado, siempre ha preocupado a los conservadores la regulación de los usos del suelo, a pesar de que la Corte Suprema la declaró legítima desde 1926 y de que ella ha marcado la estructura de las ciudades norteamericanas de una manera evidente (Revell, 2016). Pero la idea, muy común en América Latina, de que esa regulación es por definición onerosa para el propietario y benéfica para la sociedad, se vio fuertemente cuestionada en los Estados Unidos desde hace casi un siglo, cuando apareció la “zonificación excluyente” (*exclusionary zoning*), o sea la estrategia de los sectores sociales más afluentes de evitar a vecinos indeseables (por su raza o por su clase) utilizando precisamente regulaciones urbanísticas exigentes (Brantman et al, 1973).

Otro tema que ha cobrado fuerza como parte de la oleada neo-conservadora de las últimas décadas en los EUA, es el de las “expropiaciones regulatorias”, que para algunos significa la necesidad de indemnizar al propietario cuando ciertas restricciones se consideran excesivas, y que suele ser trasladada a América Latina como si allá fuese una doctrina indiscutible (Quadri y Quadri, 2017, Alterman, 2010). De una manera más general, ha quedado

claro que la regulación estatal no es enemiga del funcionamiento de los mercados sino su condición más importante (Singer, 2015), cosa que por lo demás ya estaba clara en el programa original del neo liberalismo (Escalante, 2016).

Estos son solo algunos aspectos de los debates contemporáneos sobre la propiedad en el *common law*. Entre los muchos aspectos que de ahí se derivan, destaca el hecho de que solamente las posiciones conservadoras tratan de presentar a la propiedad como si fuera una entidad homogénea, algo cuya esencia pudiese ser definida en abstracto y sobre lo cual sería posible desplegar una teoría universal. Las demás aproximaciones, o sea las que tienden a desplegar una mirada más moderna sobre la propiedad, parten de la necesidad de hacer distinciones y en ello se asemejan a la tradición del derecho urbanístico continental europeo que analizamos más arriba, que distingue entre la propiedad del suelo y el derecho a edificar. Lo que propongo en este trabajo es que, cuando analizamos la propiedad en el contexto urbano, debemos reconocer una distinción de carácter estrictamente espacial, entre el suelo y el espacio edificable, como dos objetos distintos, que deben por lo tanto estar sujetos a regímenes distintos.

Las ciencias sociales y el urbanismo

Si en la literatura jurídica destacan las distinciones “internas” sobre la propiedad, es decir las relativas a diversas clases de derechos, en las ciencias sociales las distinciones son todavía más importantes, ya que se refieren a la diversidad de relaciones sociales que se engloban con la misma palabra. Hace un siglo, el historiador Richard H. Tawney, advertía que era “ocioso argumentar a favor o en contra de la propiedad privada sin especificar las formas particulares de propiedad de las que se habla” (Tawney, 1920). Con seguridad, la primera gran diferenciación de la propiedad como relación social en el pensamiento social fue la que produjo la economía política hace más de dos siglos entre los conceptos de renta y ganancia. La ganancia proviene de la propiedad de un capital e implica un proceso de trabajo, mientras la renta se obtiene de la simple propiedad de la tierra, sin trabajo de por medio. Incluso hoy, en todo el espectro ideológico, hablar de “rentismo” o de “buscadores de rentas”, trae una valoración negativa. ¿Por qué no tomar eso que pareciera gozar de un amplio consenso como punto de partida para repensar la propiedad en el contexto urbano?

La crítica al rentismo urbano (también llamado “especulación”) estuvo en el centro de lo que se denominó “la cuestión social” desde fines del siglo diecinueve. La popularidad que alcanzó la obra *Progreso y pobreza*, de Henry George (1880), es una clara prueba de ello. La idea de una ciudad socialmente incluyente como la que hoy defiende el urbanismo democrático, inspiró las propuestas de un amplio espectro de pensadores, desde León Duguit hasta Richard Tawney, así como de todos los precursores intelectuales del estado de bienestar. El corolario de la crítica a la propiedad urbana propia de la era industrial era el establecimiento de mecanismos para corregir las injusticias a que da lugar el ejercicio libre de la propiedad. Ya sea por medio de mecanismos fiscales o de carácter regulatorio, el control estatal de la actividad inmobiliaria (“*matrisier le foncier*”, dicen los franceses) fue una meta común de todas las variantes del urbanismo progresista a lo largo del siglo veinte.

Han sido muchas las formas en que las ciencias sociales han establecido distinciones en las relaciones de propiedad en el espacio urbano y el territorio en general. Una de las más sobresalientes fue la que plantearon, desde la geografía crítica, Doreen Massey y Alejandrina Catalano en los años setenta, para llevar la teoría de la renta al contexto urbano, a partir de la distinción entre tipos de propietarios en Gran Bretaña: la nobleza, la iglesia, las universidades, los desarrolladores urbanos ... (Massey y Catalano, 1978). Es verdad que, a pesar de intentos relevantes en América Latina (Jaramillo, 2009), la teoría de la renta urbana no ha logrado consolidarse como un marco común de análisis del significado económico de la propiedad; pero también es cierto que, no hay académicos serios que se atrevan a argumentar la legitimidad de un ingreso que no se deriva del trabajo sino de la sola condición del propietario.

Con todo, la distinción más importante sobre la propiedad en el medio urbano es la que se ha hecho entre tener una casa para satisfacer una necesidad básica y todas las demás formas de apropiarse el espacio urbano. Hace décadas se discute si la vivienda en propiedad (como parte del estado de bienestar en Europa o del sueño americano) es o no un sistema deseable (Edel, 1982, Saunders, 1990, Denèfle, 2016).¹¹³ El debate ha adquirido mayor complejidad cuando se considera la dimensión de género como parte de la cuestión de la vivienda (Varley, 1996). Pero, sobre todo, tiene una relación directa con lo que podría denominarse antropología de la vida material o del mundo de las cosas. El pleito entre izquierda y derecha, entre juristas y

¹¹³ En América Latina la discusión se empobreció por la polarización que produjeron las propuestas de Hernando De Soto que hoy, por cierto, casi nadie toma en serio (De Soto, 1989).

economistas, palidece ante lo que la antropología puede revelarnos sobre lo que significa ser propietario de cosas en el mundo de hoy (Appadurai, 1988). Por cierto, entre los retos de la sustentabilidad de las ciudades está el de comprender ese mundo, que no es otro que el del consumo –baste con pensar en el automóvil que, junto con la vivienda, es uno de los objetos apropiables indispensables de lo que se considera una vida digna en la cultura dominante.

En la antropología el estudio de la propiedad no se limita a la vivienda, sino que tiene que ver con el mundo social en su conjunto. Se origina en la distinción establecida por Durkheim entre lo sagrado y lo profano, para transformarse en una teoría del intercambio simbólico en Marcel Mauss (1923) hasta llegar a los trabajos de Annette Weiner, quien formuló una teoría de los bienes inalienables que bien podemos aplicar al medio urbano para entender la “patrimonialización” de ciertos espacios urbanos (Weiner, 1992).¹¹⁴ El futuro de las ciudades queda definido cuando unos espacios, y no otros, son clasificados de una manera en que no pueden ser objeto de la destrucción creativa que caracteriza la urbanización en el mundo de hoy.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar la corriente que, desde la geografía crítica, ha explorado el significado social de las diferentes manifestaciones del derecho en el orden espacial de las ciudades (Blomley, 1994 y 2004; Blomley et al, 2001; Valverde, 2012; Braverman et al, 2014). Basta con mencionar el concepto de *cronotopo*, proveniente de la crítica literaria, que ha sido adaptado para comprender el universo cultural de la vivienda en propiedad (Valverde, 2012). En el siguiente capítulo veremos de qué manera se hizo presente esta cuestión en el debate sobre la Constitución de la Ciudad de México. Aquí nos concentramos en lo que debería ser la prioridad para encontrar el lugar de la propiedad en el régimen constitucional de nuestra ciudad –suponiendo que siempre existe la posibilidad de cambiarlo. Lo que debe quedar claro es que en las ciencias sociales existe una riqueza enorme, a través de múltiples distinciones, que nos lleva a abandonar la idea de que la propiedad cumple una (y no más que una) función social. Más bien, hay que partir de reconocer que la propiedad se manifiesta de múltiples maneras y que por ello cumple muchas funciones sociales: a veces es el fundamento de la producción de mercancías inmobiliarias, pero otras veces es el fundamento de la idea del hogar, por solo citar dos de las más notables. Obviamente, no se trata de decir que ello tiene que ser forzosamente de esa manera, sino simplemente reconocer que es así, de

¹¹⁴ Notablemente, muchos de los trabajos más interesantes de esa corriente se refieren a procesos de patrimonialización en México (Ferry, 2005; Hayden, 2003; Berglia, 2006; Rozental, 2014).

maneras muy distintas e incluso contradictorias, como la propiedad se manifiesta en el orden urbano.

Ahora bien, como esta no es una exploración de carácter meramente académico, es preciso concentrarse en identificar las formas de apropiación del espacio que resultan más problemáticas en este momento, es decir, lo que justificaría incluirlas en la agenda constitucional; lo que nos lleva al terreno del urbanismo, esa profesión que se ubica entre las ciencias sociales, el arte y la política. En ese terreno lo más destacado es lo que parece ser el proceso social dominante de nuestros tiempos: el reciclaje urbano.

Al hablar de reciclaje urbano, o sea de esta forma de destrucción creativa que caracteriza a nuestra ciudad hoy en día (Jehling, 2015), aparece una cuestión que no hemos mencionado sino marginalmente, o sea la sustentabilidad de la ciudad. Una de las preguntas fundamentales que debemos hacernos es si el modo en que se está reciclando nuestro espacio urbano nos lleva a una ciudad sustentable. Esto significa, entre muchos otros temas, reconocer un cambio histórico de largo aliento: si en la mayor parte del siglo veinte la ciudad creció predominantemente en forma horizontal, hoy en día ella crece en forma vertical e implica un reciclaje de espacios urbanos consolidados. No es que el crecimiento horizontal se haya detenido, es que ocurre en el Estado de México y eso es materia de coordinación metropolitana, que obviamente también debe ser parte de la agenda constitucional. Pero lo importante, para la Ciudad de México, es que su reserva de crecimiento es el espacio edificable y es ahí donde se producirá (o no) una ciudad incluyente y sustentable. Ese es su recurso más importante. Más adelante se verá el giro que esto implica en la concepción jurídica de la propiedad; aquí llamo la atención sobre el hecho de que nuestras elites van a tener que renunciar a la idea de que hay que limitar el crecimiento de la ciudad,¹¹⁵ porque esa idea significa que en ella no hay un lugar para nuestros hijos y nuestros nietos.

Junto al tema de la sustentabilidad, o si se quiere como parte de él, está el de la inclusión social, que forzosamente nos lleva a preguntarnos cómo se distribuyen las ganancias que genera el propio desarrollo urbano. Es la agenda de la renta urbana que está ahí desde hace más de un siglo pero que tiene que articularse con una clara concepción del tipo de desarrollo urbano que queremos para el futuro.

¹¹⁵ No hay espacio aquí para abundar sobre este tema, pero en la conversación entre sectores ilustrados es sumamente recurrente la idea de que “hay que parar esto”.

Antes de pasar a la discusión jurídica es preciso insistir en que hay un hecho económico fundamental que justifica esta discusión y que tiene que ver con el financiamiento de la ciudad. Es evidente que la vida urbana depende de la existencia de un conjunto de bienes públicos que el mercado no produce de manera espontánea. Por otro lado, los beneficios de esos bienes públicos, así como de la misma concentración urbana, son captados por los propietarios privados en forma de rentas – sin haber hecho nada para ello, insistimos. Se presenta así lo que Donald Shoup ha identificado como la gran paradoja del financiamiento urbano: los incrementos de valor de la propiedad suelen ser superiores al costo de la infraestructura, que es parte de lo que genera ese mismo incremento de valor (Shoup, 1992). Hoy en día, existen en muchos países políticas urbanas que tienen un claro sentido redistributivo, que tratan de recuperar para la colectividad las plusvalías que genera el desarrollo urbano mismo. Para no perdernos en el mundo de las políticas públicas (Smolka, 2013; Smolka y Furtado, 2014), baste con decir que la creación de ese tipo de instrumentos requiere un fundamento conceptual que pasa por el abandono explícito de la creencia de que el dueño del terreno lo es además de todo el espacio edificable por encima de él.

Hay quien dice que solo existe una nueva constitución cuando hay una transformación de la propiedad; pero el tipo de transformación que necesitamos no consiste en algún tipo de “reparto de tierras”, sino en una reestructuración (en sentido vertical) de los derechos de propiedad en el espacio urbano. Distinguir radicalmente entre el suelo y el espacio edificable es la base del urbanismo que necesitamos y eso tiene que ser parte de un nuevo orden constitucional.

El derecho positivo

La tercera fuente de inspiración para una nueva comprensión de la propiedad es el propio derecho positivo. La pregunta es: ¿queda algo de nuestra tradición constitucional para construir un nuevo régimen urbanístico? En particular ¿existe algún elemento que podamos utilizar para fundamentar la separación entre la propiedad del suelo y el derecho a construir? – o, de una manera más general, para distinguir el suelo y el espacio edificable. Como se verá a continuación, la respuesta siempre ha estado ahí, en el texto mismo del artículo 27 de la Constitución General de la República.

La reforma constitucional de 1976 y la Ley General de Asentamientos Humanos parecían impulsar un proyecto de inclusión social en el contexto de una planeación racional. Sin embargo, la planeación resultó ser más débil que la propiedad de la tierra – tanto la de los individuos como la de los núcleos agrarios. El sentido común neoliberal hizo el esto y de las cenizas de aquel proyecto queda todavía el principio de la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano,¹¹⁶ que puede ser el punto de partida de una re-conceptualización de la propiedad urbana.

Por lo que hace a la jurisprudencia, lo cierto es que no hay una doctrina que deje en claro el estatuto constitucional de la propiedad. Cada vez que los jueces federales deciden avalar las regulaciones urbanísticas recurren a referencias al “interés público” (nunca precisadas conceptualmente) y caracterizan las reglas de uso del suelo como “modalidades a” la propiedad, con ocasionales referencias a la “función social de la propiedad”. Sin que esas categorías hayan sido abiertamente derrotadas, lo cierto es que la jurisprudencia se ha vuelto cada vez más exigente en relación con la regulación urbanística y tiende a inclinarse del lado de los propietarios, como ha quedado claro en los capítulos tres y cuatro.

Es verdad que la jurisprudencia de las últimas décadas ha sido importante para contrarrestar ciertos rasgos autoritarios del régimen de propiedad del México post-revolucionario – tal es el caso del reconocimiento del derecho de audiencia previa en casos de expropiación. Sin embargo, la tendencia al fortalecimiento de los derechos de propiedad ha llegado tan lejos, que incluso los autores de orientación liberal nos alertan sobre el abuso del amparo en contra de la expropiación (Elizondo y Pérez de Acha, 2008). Sorprende, por ejemplo, que en 2010 la Corte haya sostenido que la propiedad es un derecho fundamental, como si hubiese desaparecido el párrafo primero del artículo 27 de la Constitución, que la define como un derecho derivado de la propiedad originaria de la nación. Es decir, sin que las ideas de “función social” y de “modalidades” hayan desaparecido, lo cierto es que los jueces parecen cada vez más dispuestos a ampliar el alcance de los derechos de los propietarios.

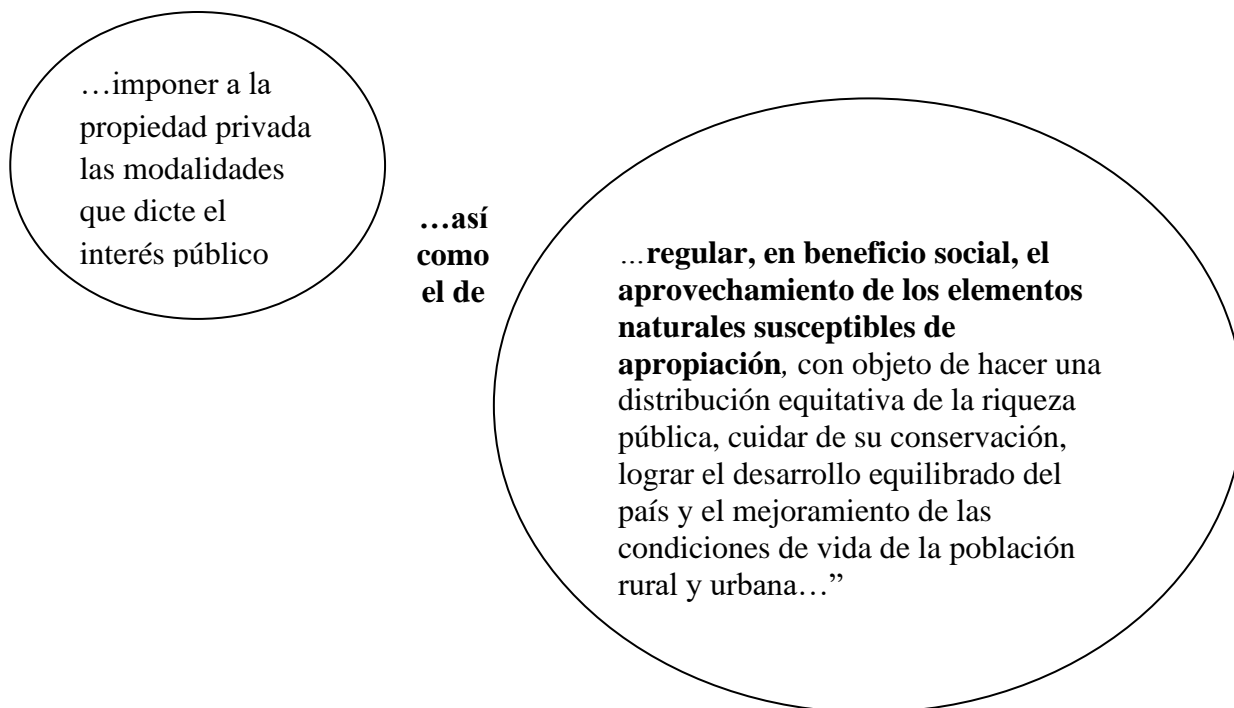
Es en el contexto de un nuevo activismo judicial que tendríamos que llevar la tradición del constitucionalismo social mexicano al tema urbano, o sea a la Constitución local. Y es que en el artículo 27 hay un fundamento para llevar adelante tal propósito y, en particular, para establecer la separación entre la propiedad del suelo y la del espacio por encima de él, y de ese

¹¹⁶ Principio que, por fortuna, fue incluido en el artículo 16, C-1 de la Constitución de la Ciudad de México.

modo sentar las bases para un nuevo régimen de propiedad. Se trata de una parte del párrafo tercero que hasta ahora solo ha sido pensada para el mundo rural. A continuación (esquema VI.1) se transcribe esa disposición de manera que se aprecie su diferencia.

Esquema VI.1 Párrafo tercero del artículo 27 de la CPEUM

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de



Lo que aquí se propone aquí es, simple y sencillamente, concebir al espacio por encima del suelo, que constituye la principal reserva sobre la cual crecerá la ciudad en el futuro, como un *recurso natural susceptible de apropiación*. Naturalmente, la propuesta suscita muchas dudas y más adelante se aclaran algunas. Pero hay una cuestión que conviene abordar desde ahora: ese espacio no es propiedad de nadie, a pesar de la vieja creencia expresada en la célebre frase, que incluso parece poética, sobre la proyección de la propiedad “desde el cielo hasta el infierno”. Sabemos que la historia del derecho ha demostrado que eso no era más que una invención, aunque haya conquistado la imaginación de los juristas. Primero, con el advenimiento de los estados absolutistas quedó claro, en casi todas partes, que los minerales del subsuelo eran propiedad del soberano (y ningún propietario de tierras fue indemnizado). Siglos

después apareció la aviación y aquello de la propiedad “hasta el cielo” también se vino abajo. Lo que ha ocurrido desde mediados del siglo XX, ahí donde se ha intentado distribuir equitativamente las cargas y los beneficios de la urbanización, es justamente el derrumbe de la creencia de que el dueño del terreno tiene un derecho ilimitado a construir sobre él.

Para quien no está familiarizado con el tema esta propuesta puede parecer un acto de prestidigitación. Pero la verdad es que si tomamos en serio lo que dice la Constitución y lo traemos al contexto urbano resulta perfectamente pertinente. Por lo demás, eso es lo que hace típicamente un abogado: traer a cuento un texto legal para fortalecer un argumento. El texto constitucional es suficientemente amplio para abarcar un recurso tan esencial para el futuro de nuestra ciudad como el espacio por encima de ella, que unas veces trataremos de conservar como espacio abierto y otras veces estaremos dispuestos a destinar para el desarrollo. Enfrentar esa disyuntiva y decidir las formas de su aprovechamiento, así como la distribución de los beneficios y las cargas que se generan, es parte del arte de gobernar una ciudad y de garantizar que en el futuro sea incluyente y sustentable. Para avanzar en esa dirección ahí está el fundamento constitucional.

En resumen

He explorado tres “fuentes” para imaginar un nuevo régimen de propiedad para la Ciudad de México. De la primera de ellas, o sea de la literatura jurídica, destaco la necesidad de dejar de hablar de *la* propiedad como si fuese una institución con algún tipo de coherencia interna o una entidad con “atributos” universales. El pensamiento jurídico del último siglo ha enfrentado a los análisis conservadores sobre la propiedad haciendo distinciones sobre la diversidad de derechos y de fórmulas jurídicas que se suele ocultar bajo una idea genérica de la propiedad. Entre las múltiples manifestaciones posibles de esta estrategia analítica, una que es particularmente relevante para el contexto urbano, es la distinción entre la propiedad del suelo y el derecho a edificar, que se encuentra a lo largo de la literatura jurídica especializada en materia urbanística, porque forma parte del derecho positivo en muchos países. Esa distinción ha sido la clave ahí donde se ha optado por la inclusión social y la sustentabilidad.

La misma estrategia hemos encontrado en nuestra segunda fuente, o sea las ciencias sociales. Ha quedado claro que, desde diferentes disciplinas y diferentes miradas interdisciplinarias, en el mundo actual la propiedad se manifiesta de maneras muy distintas e

incluso contradictorias. No hay que perderse en la inmensidad de la producción académica para reconocer que, en el medio urbano, hay algunas condiciones que son perfectamente reconocibles y que deben ser parte de la agenda legislativa de toda gran ciudad, como el hecho de que un trozo de tierra no tiene un valor intrínseco sino que su precio se deriva de lo que ocurre a su alrededor, así como la paradoja de que la ciudad genera riqueza pero sufre para costear la infraestructura que la hace posible.

La tarea de incorporar esa distinción en la Constitución de la Ciudad de México ha hecho necesario revisar, como tercera fuente de nuestra investigación, lo que nos ofrece el derecho positivo mexicano. Hasta ahora han sido insuficientes los intentos legislativos para llevar las ideas del constitucionalismo social mexicano al ámbito urbano y tanto la doctrina como la jurisprudencia son de una pobreza notable. Sin embargo, existe un fundamento constitucional que proporciona un amplio margen para esta tarea y que nos permite nada menos que *acotar el alcance espacial la propiedad*. Como se ha visto, dentro del texto del propio artículo 27, está la posibilidad de definir al espacio urbano como un recurso natural susceptible de apropiación, cuyo aprovechamiento debe ser regulado para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública. La propuesta puede parecer extravagante y suscita preguntas como las siguientes:

Primera, ¿implica esta *regulación del aprovechamiento* una ofensiva contra el mercado? No. Ya se sabe que para funcionar eficientemente los mercados requieren una regulación. Aquí se trata de liberar al mercado inmobiliario (o sea el de las mercancías inmobiliarias que la ciudad necesita, como viviendas, lugares de trabajo, etcétera) de las restricciones que le impone la propiedad del suelo al proyectarse indefinidamente hacia arriba y hacia abajo. Las únicas restricciones que se justifican son las relacionadas con los impactos ambientales y sociales del desarrollo urbano. Y esa regulación no tiene por qué otorgar privilegio alguno a la propiedad del suelo; lo que cuenta es la decisión (democráticamente procesada) del tipo de espacio al que se aspira.

Segunda, ¿implica esta propuesta una expropiación o una nacionalización del espacio edificable? No porque ese espacio no pertenece a nadie – el único derecho que existe sobre él es la potestad pública de regular su aprovechamiento. No trataré aquí de cerrar la discusión, pero propongo iniciarla con un símil: el derecho a circular en automóvil por la ciudad no se deriva del simple hecho de haber comprado uno, sino de un orden jurídico que a un tiempo posibilita y

restringe la circulación. La propiedad no es más que una condición, acaso necesaria pero nunca suficiente para “sacar el coche” e imponer a la sociedad el costo ambiental que ello trae consigo. En el mismo sentido, no existe fuente jurídica alguna que ofrezca elementos suficientes para ampliar la definición, originalmente agraria, de la propiedad del suelo.

Tercera, ¿qué significa que el espacio urbano sea un *elemento natural*? Pues eso. A menos que pensemos que el mundo de la naturaleza está formado exclusivamente por seres dotados de ADN, tenemos que aceptar que el espacio que nos rodea en las ciudades, y en particular el espacio entre los edificios (Davy, 2014), es parte de ella, aunque solo sea porque es el “medio” por el que circulan el aire, la lluvia, la luz solar y un largo etcétera. Sin él nuestras vidas serían impensables y por eso tenemos que reconocerlo como un recurso. Y si esto es cierto para cualquier ciudad, en la nuestra es crítico, porque su más importante reserva de crecimiento no está en sus alrededores sino encima de ella.

Cuarta, ¿qué significa que dicho espacio sea un recurso *susceptible de apropiación*? Cada recurso tiene su forma de apropiación. En las ciudades nos apropiamos del espacio (en forma privada, se entiende) cuando construimos en él, no antes. Una parte de dicho espacio (por encima de calles y plazas, así como el de las áreas con valor patrimonial) no puede ser aprovechada por nadie en particular porque satisface ciertas necesidades colectivas. El resto es *susceptible de apropiación* porque hay decisiones públicas que así lo establecen. Edificar es el modo de aprovechar ese recurso y al hacerlo creamos objetos muy distintos al suelo (departamentos, oficinas, academias de Tae Kwon Do...) sin los cuales no podemos apropiarnos del espacio. Esos objetos requieren al suelo como sustento pero no brotan de él, son producto de una actividad industrial cuya dinámica no viene del suelo, aunque se valoriza en su localización. Y es a través de ellos como se produce el reciclaje que puede dar lugar (o no) a un nuevo tipo de ciudad; es ahí, en cada manzana o incluso en cada predio, donde se juega nuestro futuro urbano y es por eso que su regulación debe independizarse de la propiedad del suelo.

Quinta, ¿de qué *riqueza pública* estamos hablando? Más allá de la intención original de esa frase del artículo 27, pensada para un mundo rural (Urquiza, 2014), es evidente que la dinámica urbana produce riqueza y que una parte de ella es captada por el propietario del suelo en forma de renta. Se trata de distribuirla equitativamente sin expropiar a nadie. Más bien, es cuando el propietario del suelo captura la riqueza que produce la ciudad que se viola el principio constitucional que ordena la distribución equitativa de una riqueza pública.

En síntesis, si queremos que la Constitución de la Ciudad de México se apegue a la Constitución General de la República, tenemos que reconocer que el espacio edificable es un elemento natural distinto al suelo y que su aprovechamiento (mediante la edificación) tiene que ser regulado para perseguir los fines que establece el propio precepto. Esos fines no son otros que “hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación”. O, en el lenguaje de hoy, buscar una ciudad incluyente y sustentable.

Como se ha aclarado, una versión más breve de esta propuesta se publicó a mediados de 2016 en el contexto del Constituyente que entonces estaba por instalarse. En el capítulo siguiente se verá el destino que tuvo el debate constitucional sobre las plusvalías urbanas. Obviamente, la actividad legislativa de los años siguientes tendrá que ajustarse al texto constitucional tal como quedó aprobado. Sin embargo, ningún texto constitucional es para siempre y seguirá vigente la necesidad de revisar a fondo el estatuto constitucional de la propiedad.

Con esta propuesta no se pretende abarcar todos los aspectos de un programa constitucional progresista para la ciudad. No se han abordado temas como la participación social, la coordinación metropolitana, el derecho a la ciudad y muchos otros; se trata apenas de llamar la atención sobre una cuestión que ha sido olvidada por el constitucionalismo contemporáneo, a pesar de ser la fuente de las mayores desigualdades que vive la ciudad hoy en día.

Capítulo VI. La plusvalía urbana y la vida social de unos párrafos

Antonio Azuela ¹¹⁷

El historiador no debe temer a las mezquindades pues fue
de mezquindad en mezquindad, de pequeñez en
pequeñez, que finalmente se formaron las grandes cosas
Foucault

Esta es la historia de unos párrafos que desfilaron en el proceso que culminó con la aprobación del Título Tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México denominado “Desarrollo sustentable de la Ciudad”. Unos párrafos que fueron expulsados del proyecto constitucional por haber despertado temores profundos en muchas personas respecto del patrimonio depositado en sus viviendas. Trataré de ubicar esta historia en el contexto más amplio del nuevo régimen urbanístico de la ciudad, pero me interesa explorar sobre todo lo que estaba en juego en esto que fue el tema con mayor impacto social en el proceso constitucional: el de las plusvalías urbanas.

El lector notará que, en contraste con el resto del libro, se trata sobre todo de un testimonio personal. La cercanía que pude tener con la cocina legislativa me impide ver el asunto con la distancia usual de la investigación académica, pero supongo que aún así se justifica el ejercicio. Hecha esa advertencia, señalo lo que a mi modo de ver es el aspecto más sobresaliente de este episodio, que es el modo en que irrumpió en el espacio público la ciudad como problema constitucional. Y es que este fragmento del territorio nacional que antes llamábamos deefe es mucho más que la sede de los poderes federales; también es más que un abstracto “ámbito espacial de validez” de la nueva constitución. Tiene condiciones territoriales específicas que fueron ignoradas en el debate público sobre la constitución, hasta bien entrado el proceso. De toda esa complejidad territorial, lo que emergió como problema público no fue lo que el urbanismo hubiese definido como lo más importante: para sorpresa

¹¹⁷ Agradezco los comentarios de Fernando Escalante a una primera versión de este capítulo, así como al libro en su conjunto.

de los expertos, fue la propiedad de la vivienda lo que se hizo presente como el problema público más palpable y el que definió el rumbo de las normas destinadas a regular la distribución de la riqueza producida por el proceso de urbanización.

Lo que estaba en juego era la inclusión en la Constitución de un fundamento explícito para establecer políticas de recuperación de plusvalías para financiar el desarrollo urbano, de alguna manera afines a la propuesta que se presenta en el capítulo anterior. Esas políticas, que existen en muchos países y que en el pasado se utilizaron en México,¹¹⁸ tienen como propósito resolver una de las paradojas de las ciudades contemporáneas, o sea el hecho de que, mientras la dotación de las infraestructuras es sumamente costosa, los incrementos en los precios del suelo que tienen lugar cuando se introducen esas mismas infraestructuras pueden ser superiores al costo de su construcción. En la medida en que esos incrementos no son atribuibles a los propietarios del suelo sino a la colectividad (y solo en esa medida), es ella misma quien debe recuperar al menos una parte de ellos para financiar bienes públicos e incluso para fomentar políticas de inclusión social en un contexto de creciente segregación urbana. La propuesta fue impugnada, y finalmente eliminada, con el argumento de que atentaba contra el patrimonio que muchas familias han empeñado en su vivienda.

Seguramente, para muchos esto es solo uno de tantos temas en la Constitución, pero lo cierto es que es una cuestión fundamental en cualquier contexto urbano en el mundo contemporáneo. Se trata nada menos de la riqueza que produce la ciudad en su propia dinámica, que al convertirse en una renta para unos cuantos constituye la mayor fuente de desigualdad social en el mundo de hoy; un mundo donde (¿hace falta recordarlo?) las ciudades concentran una proporción cada vez mayor de la riqueza.¹¹⁹

En lo que sigue se examinan dos hechos paralelos, que influyen uno sobre el otro pero que tienen, cada uno, su propia lógica: por un lado está el proceso parlamentario que da como resultado un texto constitucional y, por el otro, el modo en que dicho proceso aparece en el espacio público. El interés sobre esos dos hechos radica en que, en principio, la legitimidad de todo ordenamiento jurídico, especialmente de un texto constitucional, se juega precisamente en el modo en que se discute públicamente su contenido; es decir, en el modo

¹¹⁸ Entre los años 30s y los 50s, muchas nuevas avenidas se financiaron con contribuciones obtenidas de los propietarios por el incremento de los precios del suelo que esas mismas obras generaban.

¹¹⁹ Quienes hayan llegado al último capítulo del bestseller de Thomas Piketty (2014) sabrán que la propiedad inmobiliaria fue uno de los mecanismos más importantes en la reproducción de la desigualdad a lo largo del último siglo.

en que ciertos problemas aparecen como los asuntos públicos en el sentido de que nos atañen a todos (Rabotnikof, 2005). Pero además de esos dos temas me interesa destacar a unos personajes que no son estrictamente actores sociales pero que están el centro de toda historia legislativa: me refiero a los textos mismos y en particular a las partes que los componen, es decir a los párrafos, las oraciones, a veces incluso las palabras sueltas – esos enunciados que los teóricos han llamado “las piezas del derecho” (Atienza y Ruiz Manero, 1996). Y es que lejos de ser objetos inertes que deben su existencia a la voluntad de los humanos, tienen vida propia. Son verdaderos “actantes” (en el sentido de Bruno Latour) y circulan por el proceso legislativo, de una computadora a otra, de la impresora a la foto transmitida por whatsapp, en un incesante copiar-pegar, casi siempre con un pobre control de cambios. Cuando los enunciados más afortunados llegan al texto final, no falta quien quiere ver en ellos la encarnación de un “pacto social” que mana como agua clara del alma de los ciudadanos. Es penosa esa veneración que suscitan los enunciados jurídicos, sobre todo los de una constitución, pero desde otro punto de vista habría que tratarlos con respeto, ya que han hecho un largo recorrido imponiendo su lógica sobre los actores del proceso legislativo, quienes se ilusionan pensando que son sus únicos amos. Lo que sigue es, entonces, un intento por hacer visible la vida social de unos párrafos que marcó la historia de la constitución de nuestra ciudad.

De la reforma política a la hechura de una iniciativa

Recordemos que la Constitución de la ciudad viene de tiempo atrás. Los partidos de la oposición en el régimen post revolucionario habían pugnado por la democratización de la capital durante décadas. La cuestión adquirió un impulso importante con los sismos de 1985 y derivó en la creación de la Asamblea de Representantes (Marván, 2012) para resurgir a principios del gobierno de Enrique Peña Nieto bajo el “Pacto por México”. En el primer capítulo se ha mostrado el modo en que las sucesivas reformas políticas de la ciudad, siempre inconclusas, tuvieron repercusiones concretas en el ordenamiento territorial. Aquí basta con decir que el camino hacia la nueva constitución tomaba un rumbo fijo con una reforma a la Constitución General de la República, cuyo artículo 122 estableció las bases del nuevo régimen.

La reforma al 122 fue discutida y aprobada en el Poder Legislativo Federal durante 2015 y fue aprobada por la mayoría de las legislaturas de los estados de la república en enero

de 2016.¹²⁰ Lo más notable de la nueva versión de ese artículo es que dejó al Constituyente de la Ciudad de México un margen mucho menor del que tienen los Estados para sus propias constituciones. No es exagerado decir que la mitad de la Constitución de la capital ya estaba ahí. De entrada se establece que la naturaleza jurídica de la Ciudad de México es distinta de las de los estados. Es una “entidad federativa” (es decir, un miembro del pacto federal) pero no es un estado; no tiene “soberanía” sino solo “autonomía”, aunque es difícil por ahora saber con exactitud el alcance de esa distinción.

Uno de los aspectos más relevantes del nuevo régimen es que las partes que conforman el territorio del antiguo D.F. no son municipios, por temor a una supuesta “balcanización” de la Ciudad. Se crean las alcaldías y para sus respectivas porciones territoriales se adopta el triste nombre de “demarcaciones territoriales”. Así se abandona para siempre el término “delegación”, que se utilizó desde la supresión de los gobiernos municipales en 1928. La consecuencia más visible de este peculiar régimen de gobierno local es que se mantiene un régimen fiscal centralizado, que impide la pulverización financiera de la Ciudad, cosa que consideramos acertada pero que queda fuera del interés principal de este capítulo.

Cuando se observa la resonancia del proceso constitucional en el espacio público, lo más interesante es el modo en que fueron cambiando los temas dominantes conforme pasaba el tiempo. La ciudad como tal era prácticamente invisible al principio, pero al final fueron los conflictos más específicamente urbanos (es decir los relativos a la propiedad privada y las plusvalías), los que provocaron el impacto más relevante de lo que se decía en el espacio público sobre el texto mismo de la Constitución. Ciertamente, esa *urbanización* del debate constitucional fue tardía y no existían las condiciones mínimas de comunicación para un diálogo informado. Sin olvidar que ciertos intereses económicos estuvieron presentes en el proceso, lo cierto es que no existía un lenguaje compartido para enfrentar los dilemas sustantivos de la gestión urbana. Por eso es importante reconstruir el modo en que se discutió la Constitución a partir de que inicia formalmente el proceso en febrero de 2016.

En los primeros meses del proceso los temas urbanos estuvieron prácticamente ausentes del debate público. De una colección de 83 artículos de opinión aparecidos en siete diarios y cuatro revistas hasta fines de marzo, solamente seis mencionaron cuestiones relativas al territorio o a los procesos de urbanización y de ellos solamente uno presentaba una visión

¹²⁰ Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2016.

original sobre dichos temas.¹²¹ El territorio objeto de ese debate podía haber estado en el desierto de Sonora o en una isla del Golfo de México, el caso es que el régimen constitucional de la capital no se discutía a partir de su peculiar condición territorial (sobre todo el hecho de que la mitad de su territorio es rural y que, al mismo tiempo, es parte de una zona metropolitana cuya “otra mitad” está fuera, en los municipios conurbados del Estado de México), mucho menos con referencia a sus tendencias urbanísticas dominantes, que constituyen la fuente más importante del conflicto social que irrumpió hacia el final del proceso tomando desprevenida a una clase política que carecía de un lenguaje común para nombrar aquello que tenía que regular.

Eso no tenía nada de nuevo, ya que era el modo en que la democratización de la Ciudad de México había sido discutida por actores políticos y analistas en las últimas décadas. Es imposible señalar a un intelectual público mínimamente influyente en el tema de la transición política en México que pueda ser asociado con el urbanismo o con alguna de sus disciplinas afines.¹²² Peor aún, es difícil identificar un intelectual público influyente que esté mínimamente informado en cuestiones urbanas. Así, en el lenguaje de la transición democrática la Ciudad de México ha sido una “entidad” federativa sin especificidad territorial; y por eso la constitución aparecía como la de una “Ciudad” que podría haber sido un páramo. Esa pobre cultura urbanística se hizo evidente en los debates hasta de manera chusca, como cuando el diputado Jaime Cárdenas subió a la tribuna para expresar su desacuerdo sobre una disposición que se refería a la “gentrificación”, con el argumento que no la prohibía expresamente, lo cual era equivalente a prohibir la inflación o las enfermedades venéreas.

Otro rasgo notable de la discusión inicial fue el escepticismo con el que fue recibida la idea misma de una constitución para la ciudad. En las primeras páginas de este libro ya señalamos que, para uno de los arquitectos más emblemáticos de la ciudad, la idea de una constitución resultaba despreciable. Y esa era una postura generalizada en el público informado – e incluso la de muchos que luego fueron aguerridos defensores de tal o cual postura en el proceso constitucional. Para algunos, la nueva Constitución no tendría más

¹²¹ Me refiero al texto publicado por el colectivo “Democracia deliberada” en *Animal Político*, el 28 de enero de 2016.

¹²² Más adelante se registra la emergencia de una o dos voces jóvenes que salieron a la defensa de la captura de plusvalías, pero en ningún caso se trata de intelectuales con una trayectoria consolidada en la opinión pública.

consecuencia que crear “más burocracia”; para otros, se trataba apenas del lucimiento personal del Jefe de Gobierno. El ambiente general era de escepticismo, cuando no de franca hostilidad.¹²³

Conviene detenerse en las opiniones de los expertos en derecho constitucional, sobre todo porque con el ascenso del discurso sobre el estado de derecho en los últimos años, han adquirido un peso en la vida pública que no habían tenido por décadas.¹²⁴ Algunos de ellos ilustraron a sus lectores sobre temas concretos como la diferencia entre las alcaldías que tendría la ciudad y los municipios del resto del país;¹²⁵ otros los alertaban con la conocida admonición liberal de que crear nuevos derechos significaría un costo que habría que tener en cuenta;¹²⁶ y otros más especularon sobre la diferencia entre la soberanía de los estados y la autonomía de la ciudad capital.¹²⁷ Pero sin duda lo más destacado del papel de los constitucionalistas que fungían como intelectuales públicos fue su completo silencio sobre el tema de la propiedad. Ninguno mencionó el tema en los primeros meses del proceso por el simple hecho de que la propiedad no está en su campo visual; pero tampoco lo hicieron cuando el tema se volvió el más polémico de la constitución. Como ha quedado claro en el capítulo anterior, la propiedad ha desaparecido de la agenda de nuestro constitucionalismo y ello dificulta la formación de un debate donde los aspectos económicos, territoriales y estrictamente urbanísticos de la ciudad pudiesen ser comprendidos en clave jurídica. Todo ello como si pudiera existir una constitución sin su correspondiente “nomos de la tierra” o, para evitar la peligrosa referencia a Carl Schmitt, su “nomósfera”.¹²⁸

Con lo dicho hasta aquí ya es posible adelantar algo: si nuestros intelectuales públicos en general fueron incapaces de registrar las implicaciones de la condición urbana de la Ciudad de México y, al mismo tiempo, los juristas no pudieron ubicar el lugar de la propiedad en la constitución, no podrá sorprendernos que, tal como ocurrió, la cuestión de las plusvalías haya tomado desprevenido al constituyente.

¹²³ Los interesados en semejantes amarguras pueden acudir a <https://obsinterblog.wordpress.com/constitucioncdmx/>

¹²⁴ Por ejemplo, uno de los textos más pretendidamente antiliberales sobre el derecho a la ciudad (Zamorano et al, 2017, pp. 33-34) acepta sin matiz alguno la crítica de los constitucionalistas liberales a la Constitución de la Ciudad.

¹²⁵ Miguel Carbonell en El Universal, el 2 de febrero de 2016.

¹²⁶ Ana Laura Magaloni en Reforma, el 17 de septiembre de 2016.

¹²⁷ José Ramón Cossío, el 16 de febrero de 2016 en El Universal.

¹²⁸ La idea de nomósfera es lo que esgrimen los geógrafos del derecho (Delaney, 2014) precisamente para eludir la tesis schmittiana tan temida por el constitucionalismo liberal (Schmitt, 1979).

Volvamos a los primeros meses de 2016, que fueron los tiempos de la elaboración del proyecto y de la campaña para elegir a la Asamblea Constituyente. El 5 de junio se llevarían a cabo las elecciones de 60 de los 100 diputados que la integrarían; los 40 restantes serían designados por mecanismos diversos,¹²⁹ lo que significaba un evidente déficit de legitimidad. Uno de los aspectos más señalados de las elecciones es que solo acudieron a las urnas 28 de cada cien ciudadanos, una proporción mucho menor a la que participa en las elecciones regulares. El ambiente era de una desinformación y un desinterés evidentes. Aunque no sea este el lugar para especular sobre las razones de tan pobre participación, es interesante observar que, contra lo que ocurre en las campañas electorales regulares, los medios electrónicos dominantes se abstuvieron de colocar el tema en el espacio público. Según reportó el Instituto Nacional Electoral, las dos grandes cadenas de televisión dedicaron exactamente cero minutos y cero segundos a las elecciones de la Asamblea Constituyente. Seguramente ese silencio tuvo un peso mayor sobre la escasa afluencia del electorado que el escepticismo expresado por los intelectuales públicos, quienes solo llegan al gran público precisamente cuando son proyectados por los medios electrónicos. Es difícil saber qué tipo de intereses o creencias estaban detrás de esa estrategia, lo que no hay duda es que logró debilitar el interés público sobre la constitución.

Paralelamente al proceso electoral, la responsabilidad de preparar el proyecto de constitución recaía sobre el Jefe de Gobierno de la Ciudad, quien debía presentarlo el 15 de septiembre al momento de la instalación de la Asamblea. Para esa labor decidió conformar dos instancias de trabajo: por un lado, una “comisión redactora”, formada originalmente por 28 personas bajo la coordinación de Porfirio Muñoz Ledo, quien había destacado en varios momentos de la llamada transición democrática mexicana. Por el otro, un “grupo asesor”, coordinado por Juan Ramón de la Fuente, siquiatra y ex rector de la UNAM.

Nunca quedó del todo clara la diferencia entre esas dos instancias pero es obvio que la segunda de ellas no pudo haber desempeñado un papel relevante, ya que la primera entregó su proyecto tres días antes de la fecha en que el Jefe de Gobierno debía entregarlo a la Asamblea. El que terminó siendo conocido como “el grupo de los 28” no actuó como un grupo de expertos que se encierra a producir un documento, ya que muchos de sus miembros

¹²⁹ Para ocupar esas cuarenta curules, catorce serían nombrados por la Cámara de Diputados, catorce por el Senado, seis por el presidente de la república y seis por el jefe de gobierno de la Ciudad de México.

recibieron propuestas de personas cercanas y, en general, de su red de conocidos, lo que significó una especie de consulta selectiva en la elaboración del primer borrador.¹³⁰ No se trataba, por cierto, de una actividad clandestina, ya que como Muñoz Ledo explicó en varias ocasiones, el grupo había recibido y procesado cientos de propuestas.

Una de las críticas que recibió ese grupo fue que algunos de sus integrantes no tenían experiencia ni conocimientos relevantes como para que uno pudiese siquiera imaginar en qué podía consistir su contribución. Pero más problemático resultaba que, por un lado, no era una instancia deliberativa equivalente a un cuerpo legislativo, en la que pudiesen confrontarse seriamente diversas posiciones. De hecho, las diferencias entre sus miembros, que eran muchas, terminaron disolviéndose y todos suscribieron el documento que de ahí resultó; como si se tratase de un trabajo técnico en el que todos los expertos tuviesen que coincidir, que no lo era.¹³¹ En esas condiciones, era difícil prever los términos que adquiriría el debate una vez que la iniciativa llegase a la Asamblea. Por otro lado, dado que el grupo terminaba aceptando las iniciativas de sus miembros con tal de que ellos insistieran lo suficiente, y por ello era posible que se filtraran propuestas con altos riesgos políticos; ambas cosas ocurrieron con el tema de las plusvalías.

En todo caso ahí se producía la primera versión de los enunciados para el texto constitucional, pero también se recibían muchos que venían de fuera. El grupo se reunía una vez por semana, discutía los que podía y de ahí los enviaba a la criba de los colaboradores más cercanos de Muñoz Ledo, que era sin duda el líder más visible del proceso, aunque una investigación más minuciosa podría mostrar la influencia de algún otro funcionario(a) del gobierno de la ciudad.

Ese era, entonces, el contexto en el que se discutía el nuevo régimen urbanístico, que está formado por muchos temas que sólo mencionaré de paso antes de entrar al de las plusvalías. Ellos son: la definición del derecho a la ciudad; la conformación del sistema de planeación del ordenamiento territorial y de su relación con la planeación socioeconómica

¹³⁰ Muchos de los consultados habían participado en alguno de los numerosos foros que universidades y ONGs organizaron sobre la constitución. Cuando, al ser contactados por alguno de los 28, mandaban “su ponencia”, recibían la indicación de elaborar propuestas sumamente breves, en vista del alud de propuestas que venía de todas partes.

¹³¹ Es difícil determinar el modelo de deliberación o de lucha política al que corresponde ese grupo; es algo que está muy lejos del modelo parlamentario; pero también del modelo del seminario académico (puesto que tiene que producir un proyecto: o sea el proyecto del Jefe de Gobierno).

general y con el ordenamiento ecológico del territorio; el sistema de competencias en materia urbanística (que por su parte comprende la re-asignación, o no, de las competencias que ha asumido el poder legislativo para aprobar los planes y, muy particularmente, para aprobar modificaciones a los mismos, así como la intervención de las alcaldías en ambos asuntos); la creación del Instituto de Planeación y su conformación (pero sobre todo la definición del alcance de sus atribuciones); las formas de participación social en la planeación y particularmente el alcance jurídico (y territorial) de la consulta pública, para mencionar solo los más relevantes.

Veamos ahora la génesis de los dos párrafos relativos a las plusvalías urbanas. El sitio de donde salieron no es otro que el urbanismo, o sea un espacio profesional casi invisible que, después de muchos años de inofensivo silencio, aparecía como portador de una propuesta peligrosa. Importa aclarar que no se trata de cualquier urbanismo, sino de lo que se ha dado en llamar el urbanismo “democrático” de América Latina (la frase es de Emilio Pradilla), o sea de una corriente que defiende una agenda progresista muy similar en muchos países de la región.¹³² Aunque no todos los que se identifican con ella defienden con el mismo entusiasmo la recuperación de las plusvalías,¹³³ es difícil encontrar en América Latina un especialista en cuestiones urbanas que no esté de acuerdo con ella, ya sea con fines de distribución social o para compensar los impactos ambientales y urbanísticos de los grandes desarrollos inmobiliarios. Prueba de ese consenso es el hecho de que, en el episodio que nos ocupa, ningún miembro de la profesión (o de las disciplinas afines a la cuestión urbana) se manifestó públicamente en contra de ellos, incluso en lo más álgido del conflicto. Esta precisión es importante no solo para dejar en claro que las propuestas no vienen del chavismo¹³⁴ ni del movimiento comunista internacional, como dijeron muchos de sus críticos, pero también para mostrar el aislamiento de los expertos respecto del contexto político más amplio donde se discutió y aprobó la constitución.

¹³² Una muestra reciente de esta corriente puede encontrarse en Carrión y Erazo (eds.) 2016.

¹³³ El asunto rebasa el objeto del presente trabajo pero es verdad que, dentro del urbanismo democrático hay una corriente de opinión que está más interesada en procesos sociales como la llamada producción social del hábitat, que en iniciativas que fortalezcan la capacidad regulatoria o fiscal del estado. Como ilustra este caso, el ánimo anti-estatista de esa corriente suele terminar apoyando las posturas neo liberales que, en principio, parecerían sus antagonistas.

¹³⁴ De hecho, el Chavismo siempre fue ajeno al establecimiento de figuras jurídicas que de forma permanente regularan la propiedad urbana (Azuela, 2011).

Fueron muchos los contactos que se establecieron entre el grupo de los 28 y los urbanistas. Lo que puedo reseñar aquí es la pequeña historia de un par de párrafos gestados fuera de aquel grupo, incorporados al torrente de las propuestas y reaparecidos, ciertamente muy cambiados, en la iniciativa del Jefe de Gobierno. A mediados de junio, la Secretaría General de Gobierno de la Ciudad y el Programa de Estudios Metropolitanos de la UAM-Xochimilco acordaron la formación de un grupo para “discutir y proponer los alcances y el contenido preliminares en materia urbana” de la Constitución. Los integrantes de ese grupo, formado por once personas (tres de ellas colaboradores de dicha Secretaría) nos reunimos en seis ocasiones a partir del 7 de julio y produjimos el documento que se envió el 17 de agosto al grupo de los 28.

Ese documento cubría los aspectos centrales de un régimen de ordenamiento territorial. Pero voy directamente a los párrafos de la discordia. El primero de ellos, que establecía la “administración de la facultad de edificar”, como una función del gobierno de la ciudad, fue propuesto por Gerardo Gómez del Campo, abogado con amplia experiencia en derecho urbanístico. Se trataba de traer al derecho mexicano una de las ideas fundamentales de otras jurisdicciones (particularmente la española), que consiste en separar el derecho de propiedad del suelo respecto del derecho a edificar. El aspecto fuerte de esa separación consiste en afirmar que la propiedad del suelo no otorga, de manera automática, el derecho a edificar. Más bien, este último se deriva de un acto del poder público, cuya denominación varía de un país a otro (plan director, programa de desarrollo urbano, código de urbanismo...) y que, siguiendo la tradición francesa, podríamos llamar genéricamente un documento de urbanismo. Así, el razonamiento detrás de ese párrafo es que, siendo el derecho a edificar resultado de la acción pública, lo que hace el gobierno para regular el espacio urbano es “administrar” ese derecho.

El otro párrafo fue propuesto por este autor, que en los años previos a la Constitución había venido trabajando en una propuesta legislativa por encargo de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT); o sea que el parrafito ya tenía una vida previa. Como parte de ese trabajo, surgió la idea de tomar dos enunciados del artículo 27 constitucional y utilizarlos en el contexto urbano. Uno de ellas se refiere a los “elementos naturales susceptibles de apropiación”, que solo se había usado para la gestión de recursos naturales del mundo rural pero que también puede servir para caracterizar al espacio

edificable, es decir, al espacio situado por encima de los predios, en el que los documentos de urbanismo hacen posible la edificación de nuevas construcciones. El otro es la frase “riqueza pública”, que según el mismo texto debe ser distribuida equitativamente. Siguiendo los argumentos que se exponen en el capítulo anterior, ensamblé un párrafo para la recuperación de plusvalías en materia urbanística, con la idea de que tuviese un fundamento directo en la Constitución General de la República.

Bajo una mirada minimalista, tanto esos dos párrafos como el conjunto del documento del grupo de trabajo, pueden parecer demasiado detallados para una constitución; y esto puede haber influido en que, como se verá, hayan sufrido ciertas podas. Pero lo cierto es que ellos eran coherentes entre sí, porque fueron redactados con un mismo propósito. Como se verá más abajo, ellos reaparecieron en la iniciativa del Jefe de Gobierno radicalmente transformados e incluso con sentidos divergentes.

Antes de referirnos al capítulo urbano de la iniciativa, importa recapitular lo que se ha dicho sobre las condiciones de donde ella nace, porque da cuenta de la desconexión entre el debate público y el contenido del proyecto. En la víspera a la presentación de la iniciativa, o sea entre agosto y septiembre, lo único que aparecía en los medios de comunicación sobre el proyecto de Constitución era el dilema sobre los derechos y, desde el pensamiento dominante, ya se expresaban los temores de que la constitución tuviese demasiados. No se registraba el penoso avance de la enorme cocina legislativa y, obviamente, de los párrafos, que habían viajado del grupo de los urbanistas al de los 28. No hay que olvidar que el primero de esos grupos era primordialmente profesional y expresaba ideas que circulan sin gran discusión en el muy restringido medio del urbanismo. El segundo grupo era menos especializado y tenía que lidiar con el conjunto de la constitución, que para cualquiera que la mire implicaba una agenda enorme. Pero sería demasiado fácil decir que el discurso de los expertos fue tergiversado al pasar de un grupo a otro. La verdad es que esos dos grupos tenían en común que no fueron capaces de predecir las consecuencias políticas de los párrafos que de ahí salían. A decir verdad, a ninguno de los participantes se nos ocurrió que dos de las frases que pasaron por nuestras memorias RAM, podía ser interpretada como una confiscación masiva del patrimonio de las familias.

Para los actores políticos de mayor peso, el asunto se traducía en la pregunta típica del jefe cuando algo hace crisis: ¿a quién se le ocurrió esta estupidez? ¿Quién me metió en este

problema? Pero en un modo analítico podemos cambiar la pregunta por otra: ¿qué condiciones hicieron posible esto? La respuesta está, más bien, en el clima amigable (o pretendidamente armónico) de los grupos donde se redactó la iniciativa. A pesar de las diferencias entre las posiciones individuales de sus miembros, predominaba la regla de la no confrontación y si uno de los miembros (o, mejor, un grupo de ellos) insiste lo suficiente sobre la inclusión texto, los demás lo aceptarán a pesar de su desacuerdo. Pero el 15 de septiembre los párrafos quedaron expuestos a un clima distinto, o sea el de la confrontación política propia de la vida parlamentaria, y así entraban al tramo más riesgoso de sus vidas.

Irrumpe la ciudad y es la vivienda en propiedad

Cuando el Jefe de Gobierno envió su proyecto a la Asamblea Constituyente a mediados de septiembre, el debate público sobre la constitución seguía girando en torno a la cuestión de los derechos. Los temas duros de la agenda urbana tardarían casi dos meses en aparecer, a pesar de que el proyecto venía muy cargado de ellos. Como se ha advertido, este capítulo se concentra en el tema de la recuperación de las plusvalías. Sin embargo, conviene hacer aunque sea una breve referencia a otros temas urbanos en la constitución que antes mencionamos: el derecho a la ciudad, la distribución de competencias a la luz de las alcaldías como nuevo orden de gobierno, la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano y el alcance de la consulta pública para obras que afectan la calidad de vida en los barrios de la ciudad.

El derecho a la ciudad tuvo, en la iniciativa, un despliegue nunca antes visto en un texto constitucional en el mundo y sus autores ya lo mostraban con orgullo a sus interlocutores latinoamericanos. Porfirio Muñoz Ledo decía en sus apariciones en eventos públicos que se habían inspirado en todas las fuentes internacionales imaginables (Unicef, Cepal, Acnur...).¹³⁵ Y era efectivamente notable que el derecho a la ciudad se desplegaba en un modelo de ciudad con seis características, cada una de ellas definidas con abundancia: Una *ciudad democrática*, en 852 palabras; una *ciudad educadora y del conocimiento*, con 1493 palabras que incluían temas tan misteriosos como el “derecho a la ciencia y a la innovación tecnológica”; la *ciudad solidaria* (con 1343); la *ciudad productiva* (con 2166); la *ciudad*

¹³⁵ Seminario “La academia de cara al Constituyente de la Ciudad de México” (UNAM, FLACSO, UAM) Casa Universitaria del Libro, 24 de agosto de 2016.

incluyente (2197, para grupos de atención prioritaria, niños, niñas, adolescentes, personas jóvenes, mayores, con discapacidad, población (sic) LGBTTTI, migrantes, sujetas de protección internacional, víctimas, en situación de calle, privadas de su libertad o que residen en instituciones de asistencia social, afrodescendientes; personas de origen indígena que no viven en pueblo, comunidad o barrio originario); la *ciudad habitable* (476); la *ciudad segura* (449); y finalmente la *ciudad garantista* con 1032. Un desastre para quienes evalúan una constitución en función del número de palabras. Pero lo más notable es que en ese modelo de ciudad quedaron incluidos no solamente derechos de las generaciones recientes (sociales, culturales, ambientales...) sino también derechos tan antiguos como la libertad de expresión o las de reunión y asociación; uno perdía la cuenta de los derechos que quedaban bajo el paraguas del derecho a la ciudad. La ciudad misma aparecía ahora convertida en una forma de sintetizar (gran parte de) el catálogo de los derechos; algún entusiasta podía decir que la ciudad volvía a ser lo mismo que la polis.

Otros temas cruciales de la agenda urbana, en cambio, eran objeto de un tratamiento que con buena voluntad podríamos llamar minimalista. Por un lado, la distribución de competencias entre alcaldías, gobierno de la ciudad y poder legislativo, que es fundamental en la gestión urbana, quedaba indefinida y esa indefinición era incluso exhibida. Como si el mensaje del Jefe de Gobierno a la Asamblea fuese un travieso “se los dejo de tarea”, en la exposición de motivos decía, respecto de las atribuciones de las alcaldías, que “la determinación de [sus]... facultades será un debate fundamental de la Asamblea Constituyente y de los procesos legislativos que la complementarán.” Y es que el proyecto no contenía definición alguna sobre las atribuciones de las alcaldías en el desarrollo urbano en los fragmentos de ciudad que habrían de gobernar.

Además, estaba el tema de las consultas. Más adelante se verá que si algo ha caracterizado a la vida pública de la ciudad en los últimos años es el ascenso de los conflictos entre vecinos y promotores urbanos. Por ello no es raro que la demanda más generalizada de las organizaciones vecinales haya sido la de la consulta previa en el caso de proyectos que amenazan su calidad de vida. Sin negar que en algunos casos esas organizaciones hayan abusado de su poder, es obvio que el proceso constitucional era una buena oportunidad para establecer lineamientos claros sobre las condiciones y el alcance de las consultas vecinales. La exposición de motivos orgullosamente hacía notar que “Las niñas, niños, adolescentes y

jóvenes podrán participar en consultas para la toma de decisiones públicas”; y desde luego los pueblos indígenas y originarios podrán ejercer los derechos que les ha reconocido la comunidad internacional.¹³⁶ Por fin se establecía la obligación del gobierno de informar y consultar a “la comunidad” por modificaciones de usos del suelo y se dejaba a la ley secundaria la determinación de los casos en los cuales el resultado de la consulta sería vinculante (artículo 21, apartado C, inciso 6).

Así, en al menos dos de los temas cruciales del régimen urbanístico el proyecto estaba marcado por la indefinición. En contraste, en el tema de la recuperación de plusvalías era bastante explícito - acaso en exceso, a juzgar por el escándalo que se armó. Los párrafos que habían circulado por los misteriosos caminos que llevaban al grupo de los 28 habían llegado hasta el proyecto del Jefe de Gobierno. En la tabla 1 se puede ver el contraste (y la semejanza) entre lo que surgió del grupo paralelo de la UAM-Xochimilco y el que logró llegar al proyecto de Mancera. Es importante detenerse en ella porque ahí están los párrafos responsables del escándalo de las plusvalías.

En esos dos pares de párrafos hay tres cuestiones a destacar. Primero, al ser trasvasados de un contexto a otro se encogieron, debido sin duda a un afán de simplificación perfectamente comprensible. Un diluvio de párrafos proveniente de las computadoras de individuos y grupos interesados abrumaba a los 28, que tenían que dar “cauce” (también esa metáfora es hídrica) a las inquietudes de los proponentes. Fueron muchos quienes, después de expresar su indiferencia por la constitución, a la hora de ser consultados, enviaban propuestas tan extensas que los 28 no sabían qué hacer con ellas.

¹³⁶ En rigurosa observancia del derecho internacional, se reconoce a “los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios; su derecho a poseer, utilizar, desarrollar, controlar y gestionar sus tierras, territorios y recursos existentes en ellos. Se contempla la obligación de realizar consultas en los asuntos que les conciernan”, aunque cuando uno pregunta resulta que no existe pueblo indígena alguno que haya reclamado en serio territorios en la Ciudad de México. Como ha mostrado Paula López Caballero (2012) la reivindicación de los pueblos *originarios* es muy distinta de la de los indígenas.

Tabla VI.1 De la cocina a la mesa

Propuesta del PUEM de la UAM Xochimilco¹³⁷	Iniciativa de Miguel Ángel Mancera
<p>Párrafo A En los términos del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el espacio edificable es un elemento natural susceptible de apropiación y los incrementos en el valor de mercado de dicho espacio, originados por el proceso de urbanización, se considerarán parte de la riqueza pública de la Ciudad. En consecuencia, la ley regulará su aprovechamiento... tomando en cuenta los impactos que el aprovechamiento urbano pueda generar en los ecosistemas y en la calidad de vida de la ciudad y establecerá mecanismos para la distribución equitativa de los beneficios y las cargas, incluyendo la recuperación de las plusvalías generadas en beneficio de la colectividad.¹³⁸</p>	<p>Párrafo C Los incrementos en el valor del suelo derivados del proceso de urbanización, se considerarán parte de la riqueza pública de la ciudad. La ley regulará su aprovechamiento para restaurar los ecosistemas y las zonas degradadas de la ciudad. (Apartado C-7 del artículo 21)</p>
<p>Párrafo B La facultad de edificar será administrada y controlada por la Ciudad de México y se conferirá a los particulares conforme a las reglas que establezcan las leyes y los actos que de ellas deriven y, en su caso, se utilizará para financiar las obras de infraestructura, de equipamiento y los servicios que se requieran.</p>	<p>Párrafo D Los derechos de edificación serán administrados por el gobierno de la ciudad para distribuir equitativamente las cargas y beneficios que imponga el ordenamiento territorial, incluyendo la recuperación de las plusvalías generadas que deberán ser aplicadas en beneficio de los sectores de bajos ingresos. (Apartado C-9 del artículo 21)</p>

Segundo, una lectura cuidadosa revela que entre el apartado C-7 y el C-9 de la iniciativa (que en la tabla hemos denominado “C” y “D”) había una discrepancia en cuanto al destino que se daría a las plusvalías recuperadas. Mientras el primero decía que ellas servirán “...para restaurar los ecosistemas y las zonas degradadas”, el segundo ordenaba que se aplicasen “...en

¹³⁷ La Secretaría de Gobierno del GDF invitó a la UAM-Xochimilco para que, a partir de su Programa Universitario de Estudios Metropolitanos, formulara una propuesta en materia de desarrollo urbano. El grupo, coordinado por Roberto Eibenschutz Hartman, sesionó cinco veces y en él participaron nueve profesionistas, el autor entre ellos. El responsable de la redacción final de la propuesta fue Gerardo Gómez del Campo.

¹³⁸ Este párrafo corresponde al trasvase realizado por el autor, del párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

beneficio de los sectores de bajos ingresos”. Esta divergencia dejó de ser importante cuando ambos párrafos fueron expulsados de la Constitución como respuesta al escándalo de las plusvalías, pero hay que decirlo porque refleja un cierto descuido en la integración de la iniciativa.

Tercero, hay una diferencia radical entre el párrafo “A”, que declara como parte de la riqueza pública a los incrementos de valor *del espacio edificable*, y el “B”, que hace lo mismo, pero con los incrementos de valor *del suelo*. Es difícil saber si existió una razón para ese cambio, o si fue producto del afán de reducir el número de palabras; pero lo cierto es que fue en ese trasvase cuando se desechó idea de incorporar en la constitución el recurso natural más valioso que tiene la ciudad para su futuro, o sea el espacio edificable, tal como se explica en el capítulo anterior.

Todavía en los días siguientes a la presentación de la iniciativa, la principal crítica que se circulaba en los medios se refería al “exceso de derechos”. Algunos de los miembros del grupo de los 28 temían que esa crítica llevase a la eliminación del derecho a la ciudad. No obstante, cuando apareció en los medios de comunicación la cuestión de la plusvalía nadie habló más de él, seguramente porque tal como estaba formulado no amenazaba a ninguno de los intereses económicos dominantes en la ciudad.

El punto de arranque de la movilización en contra de la política de recuperación de plusvalías fueron los artículos de Sergio Sarmiento en el periódico Reforma y de Francisco Martín Moreno en El Universal los días 11 y 18 de octubre respectivamente, o sea varias semanas después de la presentación de la iniciativa.

No tiene nada de sorprendente que un sector de la opinión pública haga una defensa a ultranza de la propiedad privada. Pero había rasgos interesantes en el caudal de artículos que se publicaron y de opiniones que se difundieron en los medios electrónicos. Según las críticas, esto era el fin de la propiedad privada, como si esta institución no tuviese más justificación que la de generar una ganancia con el aumento de precio del bien poseído. Luego está el hecho de que ninguno de esos comentaristas había dicho nada cuando, apenas un mes antes, el gobierno mexicano apoyó con entusiasmo tanto la Declaración de Quito en la cumbre Hábitat III, como la aprobación de una nueva ley en materia de asentamientos humanos por el Congreso de la Unión, a pesar de que ambas prevén de manera explícita la recuperación de plusvalías. Presentaban el asunto como si fuese una locura de la izquierda

mexicana y en varios casos se hablaba de que esto nos llevaría al “comunismo”, cuando la recuperación de las plusvalías es más bien algo propio del capitalismo avanzado. Puede creerse que en un principio no estaban enterados, justamente debido a la pobre cultura urbanística de nuestras elites, pero no que eran incapaces de enterarse, sobre todo por el hecho de que se difundió con amplitud información acerca de estas políticas en otras partes del mundo.

Evidentemente, no todas las críticas a la propuesta y ni siquiera la mayoría de ellas, eran producto de una conspiración, pero lo cierto es que el asunto adquirió la dinámica de una campaña cuyo mensaje central estaba dirigido a quienes eran propietarios de su vivienda. Haciendo una interpretación abusiva del texto de la iniciativa, se sostenía que el gobierno confiscaría cualquier incremento de valor de las viviendas. Así, aparecía como una amenaza al elemento más importante en el patrimonio de las familias de los sectores medios y de una parte importante de los sectores populares. En los innumerables encuentros (públicos y privados) donde se discutió el tema, la sugerencia de que el texto podría modificarse para aclarar que no se trataba de eso enfrentó un rechazo sin matices.

El mensaje más notable estaba en un video donde la periodista Lily Téllez anunciaba la desaparición de la propiedad privada, que solamente en *youtube* llegó a 8000 visitas en menos de un mes.¹³⁹ Muchos medios de comunicación se hicieron eco de esa versión, pero el líder fue sin duda TV Azteca.¹⁴⁰

El éxito de la campaña fue tan grande, que este se convirtió en el tema de la constitución que tuvo el mayor impacto social; o sea, el único que suscitó una preocupación verdaderamente generalizada. Comparado con otros temas, que podían interesar directamente a ciertos grupos (como las llamadas “minorías” que estaban expectantes ante las definiciones de nuevos derechos), la cuestión de las plusvalías movilizó (aunque solo fuese a través de las redes sociales) una gran cantidad de personas con la misma preocupación: su patrimonio personal. El indicio más claro de ello fueron las 80 mil firmas que apoyaron la iniciativa en *change.org* para eliminar el tema de la constitución y que resultaron aplastantes frente a las

¹³⁹ El video comienza diciendo: “Si usted está de pie en este momento le voy a pedir que por favor tome asiento porque lo que le voy a platicar es para temblar: la propiedad privada en la Ciudad de México está a punto de acabarse...” <https://www.youtube.com/watch?v=KNnD8A0jJI4>. Consultado por última vez el 22 de febrero de 2017.

¹⁴⁰ Los malpensados podrán encontrar varios proyectos del mismo grupo empresarial entre los conflictos que se reseñan en el capítulo tercero.

ochocientas de quienes nos pronunciamos a favor. Cualquiera que haya estado entonces en la Ciudad de México pudo constatar que el tema había ido mucho más allá de los sectores que usualmente siguen los procesos legislativos. Para principios de diciembre se había formado la base social que llevó a dar marcha atrás en este aspecto de la iniciativa.

No fueron pocos quienes salieron en defensa de la propuesta.¹⁴¹ En varios medios electrónicos se organizaron programas de debate para difundir las diferentes posturas y ahí apareció una nueva generación de urbanistas que además de explicar el sentido de las políticas de recuperación de plusvalías denunciaban la existencia de una campaña organizada por grupos de interés.¹⁴² Además de la diputada Cecilia Soto, que fue la única constituyente que defendió activamente el tema hasta el final, el 8 de diciembre se pronunciaron a favor el presidente del PRD en la Ciudad de México¹⁴³ y el Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, quien seguramente no sabía que su postura sería refutada por el Jefe de Gobierno horas más tarde.¹⁴⁴

Las condiciones políticas agravaban el asunto. Primero, porque en el contexto de la división de la izquierda mexicana, Morena tenía un claro incentivo para descalificar tanto al PRD como al Jefe de Gobierno. Para ello utilizó un argumento siempre rentable políticamente, aunque extraño para un partido de izquierda: oponerse a nuevos impuestos. Segundo, porque la iniciativa nunca estuvo respaldada por un liderazgo político claro y el propio Jefe de Gobierno optó por no defenderla a pesar de que era parte de su proyecto de Constitución. En el clímax del escándalo, el 8 de diciembre dio a conocer un escrito que había enviado dos días antes a la Asamblea Constituyente sugiriendo la revisión del párrafo de la discordia para “evitar confusiones”. Además, anunció que vetaría una disposición de la Ley de Vivienda que acababa de aprobar la Asamblea Legislativa de la Ciudad y que contenía una referencia a la recuperación de plusvalías. Daba la impresión de que no había entendido de lo que se trataba o, acaso, que ni siquiera había leído su propia iniciativa.

¹⁴¹ Hasta el blog *propiedad.com*, dedicado a dar información sobre el mercado inmobiliario, publicó una nota aclarando el significado de la “captura de valor” en diversos países. Entre los medios de filiación empresarial, se puede citar la revista *Expansión*, que en sus ediciones del 9 y el 16 de diciembre incluyó notas y reportajes a favor de la política de recuperación de plusvalías.

¹⁴² Destacaron, entre ellos, Andrés Lajous y Mónica Tapia.

¹⁴³ De hecho, convocó a una conferencia de prensa para explicar el tema.

¹⁴⁴ Entre los diputados que trataron de aclarar el sentido de la propuesta, Enrique Provencio declaró que “... de ninguna manera se trata de una medida ni expropiatoria, ni confiscatoria de la propiedad, ... es muy importante decirlo porque varias campañas mediáticas han distorsionado el tema” *Excélsior* 6 de diciembre.

Además de la extrañeza que causó en la Asamblea la comunicación que recibieron del Jefe de Gobierno, porque ese fue el único tema en el que intervino abiertamente después de haber enviado el proyecto, el anuncio tuvo un efecto inmediato. Para los diputados que habían visto con simpatía la propuesta, era evidente que ya no había condiciones para sostenerla, por lo que se disponían a considerar una alternativa. A solicitud de Cecilia Soto, y con el apoyo de la especialista colombiana Claudia Acosta, se prepararon dos propuestas alternativas (otra vez, una más breve que la otra, pensando siempre en el fantasma del número de palabras).

El mismo 8 de diciembre la Comisión de Desarrollo Sustentable se hizo cargo del tema y adoptó dos acuerdos: el primero, que se votó en forma unánime, fue eliminar el motivo del conflicto, lo que provocó la anunciada muerte de los incisos 7 y 9 del apartado C del artículo 21.

Tabla VI.2 Los acuerdos del 8 de diciembre

Incisos eliminados del artículo 21, apartado C de la iniciativa	Nuevo inciso 8 del apartado C del artículo 21
<p>7 Los incrementos en el valor del suelo derivados del proceso de urbanización, se considerarán parte de la riqueza pública de la ciudad. La ley regulará su aprovechamiento para restaurar los ecosistemas y las zonas degradadas de la ciudad.</p> <p>9 Los derechos de edificación serán administrados por el gobierno de la ciudad para distribuir equitativamente las cargas y beneficios que imponga el ordenamiento territorial, incluyendo la recuperación de las plusvalías generadas que deberán ser aplicadas en beneficio de los sectores de bajos ingresos. (Apartado C-9 del artículo 21)</p>	<p>8 Todos los propietarios de terrenos en el área urbana de la Ciudad de México, tendrán derecho a aprovechar el espacio edificable de sus predios de acuerdo con los índices básicos que establezcan los programas de ordenamiento territorial. La ley establecerá los mecanismos para adquirir derechos de edificación adicionales, los cuales se aplicarán prioritariamente en la zona de influencia.¹⁴⁵</p> <p>Los desarrollos inmobiliarios en la ciudad estarán obligados a la compensación y mitigación de impactos urbanos y ambientales, y a contribuir a mejorar el equipamiento, infraestructura y espacio público de la ciudad especialmente en sus zonas de influencia. La ley establecerá los mecanismos administrativos, regulatorios y fiscales para ello, bajo un esquema de transparencia, rendición de cuentas y escrutinio público.¹⁴⁶</p>

Los párrafos suprimidos fueron reemplazados dos nuevos. Uno propuesto por los diputados Cecilia Soto y René Cervera el otro propuesto por el diputado Gabriel Ricardo

¹⁴⁵ Párrafo propuesto por los diputados Cecilia Soto y René Cervera.

¹⁴⁶ Párrafo propuesto por Gabriel Quadri.

Quadri. Como se observa en la tabla 2, en el primero de ellos se trataba de establecer el principio de que, más allá de cierto límite que sería fijado por la regulación urbanística, los interesados en edificar en altura tendrían que pagar derechos y lo recaudado se aplicaría a la zona de influencia de la obra. Era una forma de introducir la idea de que los propietarios del suelo no tienen un derecho ilimitado a edificar y para ello se perfilaba una figura jurídica similar a la “otorga onerosa del derecho a construir” del derecho brasileño a su vez inspirada en el derecho urbanístico francés e italiano de la posguerra. Volveremos sobre el destino de este párrafo.

Por su parte, el párrafo propuesto por Quadri ponía el acento sobre los impactos (ambientales y de otro tipo) de las grandes obras, por lo que se concentraba en la obligación de los desarrolladores de compensar y mitigar tales impactos. No se discutió si esas obligaciones quedarían cubiertas con el pago de los derechos establecidos en otro párrafo, aunque el propio Quadri expresaría que ambos párrafos eran compatibles. Así, fueron aprobados por ocho votos contra cinco.¹⁴⁷ Sin embargo, el párrafo sobre los derechos de edificación nació a la vida provocando una irritación inmediata: Fernando Lerdo de Tejada, uno de los diputados priistas que más activamente se había opuesto a la propuesta inicial, advirtió que su partido no apoyaría los nuevos párrafos en el pleno porque, según él, era una manera de reintroducir el tema de la plusvalía. Y tenía razón, aunque la nueva formulación ya no hacía posible la interpretación que se había difundido en la campaña en el sentido de que afectaría a los propietarios de sus viviendas.

Antes de relatar el modo en que la amenaza de Lerdo se cumplía a cabalidad en la versión final de la Constitución, vale la pena reflexionar sobre el significado profundo de este episodio, en el que una movilización en el espacio público tenía un efecto directo en el proceso constitucional. Si, como hemos visto, el tema de la ciudad, con sus peculiares condiciones territoriales y sus conflictos, apenas había aparecido a lo largo del proceso constitucional, ahora irrumpía con fuerza. Pero no aparecía con el énfasis usual en el discurso de los urbanistas sobre la importancia de lo público,¹⁴⁸ sino por el otro polo, el de la vivienda, ámbito de la vida privada por excelencia ¿Qué significaba todo esto?

¹⁴⁷ En contra votaron diputados del PRI, del PAN y de Morena.

¹⁴⁸ “La ciudad es ante todo el espacio público, el espacio público es la ciudad”. Así comienza uno de los trabajos reciente de Jordi Borja (2013).

Para responder esa pregunta hay que tener claro cuáles eran los discursos que circulaban en el espacio público y su significado. Entre los defensores de la propiedad privada había una amplia gama, desde quienes lo hacían por cuenta de alguien hasta quienes la defendían por convicción propia. En todo caso llamaba la atención que la idea de la “función social” de la propiedad, que fue el gran argumento que se inventó para salvarla de la amenaza comunista hace más de un siglo y que fue también la doctrina oficial del constitucionalismo mexicano desde los años veinte, había sido prácticamente olvidada en el mundo de los opinadores profesionales. No importaba que la jurisprudencia de la Suprema Corte hubiese ratificado esa doctrina en repetidas ocasiones en los últimos años,¹⁴⁹ era obvio que la era neo-liberal la había extirpado de la opinión ilustrada. Para Sergio Sarmiento, por ejemplo, no era otra cosa que “regresar a los tiempos del feudalismo en que sólo el gobernante era dueño de la tierra. Si este engendro se convierte en ley, los ciudadanos perderemos uno de los derechos más fundamentales, el de la propiedad...”.¹⁵⁰ Con todo, la clave de la defensa de la propiedad, para interpelar a un público amplio, estaba en equiparar la defensa de la propiedad con la del patrimonio familiar depositado en la vivienda.

Por su parte, la defensa de la recuperación de las plusvalías provino casi exclusivamente de académicos y profesionistas de lo que hemos llamado el urbanismo democrático, que fuimos escuchados por un público demasiado pequeño para tener un impacto político relevante. Fue inútil argumentar que la iniciativa no significaba carga alguna para los dueños de viviendas ya existentes sino para los promotores de *nuevos* desarrollos, que estos sistemas ya se habían utilizado en México en los años cuarenta y cincuenta y, sobre todo, que apenas un mes atrás, tanto en la Cumbre de Quito como en la nueva legislación sobre asentamientos humanos, aprobada por el Congreso de la Unión, la recuperación de plusvalías se había reconocido como un mecanismo legítimo de financiamiento urbano. Fuimos incapaces de hacer de la recuperación de las plusvalías un asunto público, en el sentido de algo que nos atañe a todos. Tampoco importaba el argumento rigurosamente cierto, pero demasiado

¹⁴⁹ La exploración que Camilo Saavedra llevó a cabo para el efecto, reveló que desde 1917, existen 26 tesis de jurisprudencia que proclaman la función social de la propiedad. Pero lo más llamativo es que 70 por ciento de ellas son de las épocas novena y décima, o sea de la así llamada era neoliberal.

¹⁵⁰ Periódico *Reforma*, 18 de octubre. Ciertamente, los economistas pueden ser disculpados de ignorar doctrinas jurídicas como la de la función social de la propiedad; pero es increíble que hayan olvidado la distinción entre renta y ganancia que viene de la economía política clásica (desde David Ricardo) y que implica diferenciar entre el propietario de la tierra (que recibe un ingreso sin hacer nada) y quien la utiliza para producir bienes y servicios.

técnico, de que no es un impuesto sino otro tipo de ingreso público; la sola idea de incrementar los ingresos del estado resultaba ser un argumento en contra de la propuesta.

De ese modo, la ofensiva combinaba la antipatía liberal contra todo incremento de los ingresos públicos con dos elementos menos evidentes: el significado de la vivienda como fuente de seguridad para el futuro de las personas y la ambivalencia de la idea misma de propiedad privada. Esos elementos ameritan una reflexión aparte.

Desde hace unos años, Claudio Lomnitz sugirió una interpretación del modo en que cambiaron las prácticas de consumo en el contexto de las crisis económicas desde principios de los años ochenta. Movilizando un conjunto de categorías antropológicas que sería largo exponer aquí, explica que en la crisis surgen formas de consumo donde el dispendio y el sacrificio están relacionados con el descrédito del estado y, en particular con la pérdida de una idea de futuro colectivo.

“...en pocas palabras, existe un vínculo cercano entre el crédito financiero, el crédito que se da al Estado y el marco narrativo en que se encuadran las acciones individuales. Las dificultades para construir imágenes positivas del futuro surgen cuando el sacrificio por lo colectivo mediante el crédito otorgado al Estado se vuelve imposible” (Lomnitz, 2016, 197).

Si bien su análisis pone el énfasis en el consumo frívolo y en otros aspectos de la crisis de legitimidad del orden post revolucionario, nos da pie para reconocer el lugar de la propiedad de la vivienda en el debate constitucional. Más allá de lo que proclaman los juristas y los economistas, la propiedad se presenta como un complejo cultural en el que la relación entre trabajo y sacrificio se arraigan en el mundo de la vida privada (y en particular en las relaciones entre padres e hijos) y donde florece la ilusión de que ese mundo no requiere instituciones públicas para su reproducción - mi casa, con todo y sus incrementos de valor, aparece como parte de la naturaleza; como algo dado. No hay que olvidar que la vivienda es, primero que nada, un bien de consumo – el que más trabajo cuesta obtener. Lo sabíamos desde la llamada escuela francesa de la sociología urbana, pero el dogmatismo que había en torno a la categoría de “medios de consumo colectivo” impidió el desarrollo del tema. Lo que hoy es preciso entender son las implicaciones políticas de la vivienda en propiedad a partir de una reflexión más general sobre la vida privada, el consumo y el descrédito del estado. Así se comprende cómo, al movilizar el tema de la vivienda, la campaña en contra de la recuperación de las plusvalías tocaba algo que con se había vuelto notablemente sensible para amplios sectores sociales desde las crisis de los años ochenta.

Es obvio que la vivienda en propiedad no representa un valor universal (mucho menos un “impulso natural” del ser humano, como suele decirnos el liberalismo más ramplón), sino que adquiere su significado bajo condiciones históricamente determinadas. El descrédito del estado que ha caracterizado a las crisis de las últimas décadas, que incluye el debilitamiento de una idea de futuro asociada a un proyecto colectivo, ha creado entre otras cosas el espacio para una valoración extraordinaria del sacrificio que representa llegar a ser propietario de una casa. En esa y en otras prácticas de consumo queda cifrado para muchos un futuro que el estado no puede garantizar, como puede hacerlo en contextos donde el estado de bienestar que se ha mantenido por largos periodos.¹⁵¹ Paradójicamente, esta situación se ha hecho más intensa en los últimos años, cuando el acceso al crédito se ha ampliado, tanto en el sector privado como en el de los fondos solidarios (Fovissste e Infonavit, sobre todo) y una gran cantidad de personas han accedido a la propiedad de una vivienda, como si fuese la única opción para una política social que, en otras épocas, incluyó la vivienda en renta como uno de sus ejes fundamentales, tanto en Europa como en América Latina.

Cuando revisamos el lugar que el tema ha tenido en los estudios urbanos, particularmente en lo que hemos llamado el urbanismo democrático, tenemos que aceptar que ha habido un desconocimiento, incluso una negación activa, de la importancia de la propiedad de la vivienda en el contexto urbano. En particular, el afán de desmentir las tesis de Hernando de Soto,¹⁵² que por supuesto resultaron enteramente falsas, se produjo desde hace más de dos décadas un desconocimiento de lo que significa para amplios sectores acceder a la propiedad. Como si la comprensión de la relevancia sociológica de una institución fuese igual a su defensa ideológica.

Y por eso nadie estaba preparado cuando la cuestión irrumpió en el espacio público como una preocupación generalizada. No basta con decir que hubo una campaña para activar esa preocupación; lo importante es reconocer que ella existe como un “hecho social”, más aún, como un componente fuerte del orden social urbano – si definimos este último como el conjunto de expectativas normativas que rigen las relaciones sociales en torno a la

¹⁵¹ En Suiza, por ejemplo, donde más de dos terceras partes de las viviendas son arrendadas, es mucho menos importante el acceso a la propiedad porque el futuro está en otra parte.

¹⁵² A fines de los ochenta y principios de los noventa, adquirió una notoriedad la idea de que bastaba con otorgar títulos de propiedad a los habitantes de los barrios irregulares de las ciudades del mundo subdesarrollado para desatar las fuerzas creativas del mercado y llevar el progreso del capitalismo a todo el mundo. El personaje principal de la historieta fue Hernando De Soto (1989).

apropiación y al aprovechamiento del espacio urbano. Si, de todos los temas polémicos de la Constitución, este fue el único que provocó una reacción social ampliamente compartida, la explicación está en la importancia que tiene el hecho de vivir una casa que al mismo tiempo sea el patrimonio familiar, es decir la base del futuro. Para recurrir a una categoría de análisis que la antropología contemporánea ha tomado prestada de los estudios literarios, la vivienda en propiedad se había convertido en el *cronotopo* fundamental de nuestra cultura urbana.¹⁵³ Y muy a pesar de lo que el urbanismo democrático hubiese esperado de la movilización social (la inclusión social, la defensa del espacio público o del patrimonio arquitectónico...) lo que produjo una movilización real, que terminó siendo la base del éxito de la campaña en contra de la recuperación de las plusvalías, fue esto que en los estudios urbanos muchos se han negado a ver, o sea la relevancia social que tiene, nos guste o no, la propiedad de la vivienda.

Hay un segundo elemento, tan importante como el anterior, que es la ambivalencia de la idea misma de propiedad. Como sabemos desde los inicios de los estudios sociológicos del derecho (Renner, 1949), la propiedad en tanto que institución jurídica puede servir para legitimar relaciones sociales de naturaleza muy distinta. Son los mismos dispositivos jurídicos los que se utilizan para proteger a una familia del desalojo de su vivienda, a un ejido en contra de una expropiación y a quien ha comprado un terreno con fines especulativos. Como en otros contextos históricos, esa ambivalencia resultó altamente productiva para la defensa del capital inmobiliario, cuyos voceros fueron capaces de hacer creer a muchas personas que enfrentaban una amenaza común. Sin saberlo, al expresar su preocupación por su patrimonio, aunque solo fuese re-tuiteando un mensaje, los sectores medios estaban aportando la base social para la defensa de los grandes intereses inmobiliarios.

Podrá decirse que los inocentes párrafos de las plusvalías fueron manipulados por intereses inconfesables, pero lo cierto es que la productividad social de esa manipulación encontró una base social en la propiedad de la vivienda que no va a desaparecer con el conjuro de que ella es una mera ideología. Para lograr que en el espacio público se imponga la distinción entre la propiedad de una vivienda como bien de consumo, por un lado, y la propiedad del suelo y del capital inmobiliario por el otro, se requeriría la movilización de fuerzas políticas que no existen hoy en día en el campo político mexicano.

¹⁵³ Sobre el uso del concepto de cronotopo en los estudios urbanos, véase Valverde, 2012.

El pleno y el Colosio

En diciembre de 2016, el pleno de la Asamblea Constituyente entró a la ardua fase de discutir, uno por uno, los artículos de la Constitución. Como eran muchos los temas en los que no se habían logrado acuerdos, los párrafos de los temas urbanos quedaron atorados en el tráfico hasta fines de enero, cuando no solamente fue eliminado el relativo a los derechos adicionales de edificación que se había aprobado en la sesión del 8 de diciembre, sino que de todo eso solamente quedaría en la Constitución la obligación de los desarrolladores de aportar una compensación para “mitigar” los impactos de sus proyectos. La discusión fue tan ardua que ese fue el último tema que resolvió la Asamblea Constituyente. Cuando se aprobó la noche del 30 de enero, solo quedaban pendientes los artículos transitorios de la constitución. Por cierto, algo similar ocurrió con el artículo 27 en el Constituyente de Querétaro: se discutió en una comisión informal y los debates más enconados no se dieron desde la tribuna, sino al margen de ella (Marván, 2017).

Los párrafos del 8 de diciembre hubiesen proporcionado un fundamento claro para implementar un novedoso régimen de adquisición de derechos de edificación. Sin embargo, para llegar a ser parte de la Constitución hubiesen requerido 63 votos en el pleno, cosa que parecía imposible una vez que se fueron conociendo las posturas de los principales partidos políticos ahí representados. En el PAN dominaba una defensa de la propiedad privada que dificultaba la discusión de cualquier mecanismo novedoso. A pesar de que, según trascendió, en la discusión interna no faltó quien esgrimió la doctrina “social cristiana” que alguna vez alguna fracción de ese partido había defendido, el PAN ratificó su condición de ser el partido conservador por excelencia del sistema político mexicano.

Como era previsible, en el PRI ya no había rastros de la doctrina de la función social de la propiedad, que alguna vez adornó su “ideario”, y la postura era totalmente coincidente con la del PAN. Lo que sí era notable era el activismo de varios diputados en la defensa del sector inmobiliario. El PRD fue el único de los partidos grandes donde no surgió esa defensa. En cambio, en Morena, que para algunos se presenta como la opción más fuerte de la izquierda mexicana, había dos diputadas que, a pesar de sus diferencias, lograron debilitar lo que en el resto del mundo la izquierda ha defendido. Una de ellas era Elvira Daniel, de quien se sabía desde un principio que formaba parte de una de las empresas inmobiliarias más poderosas de la Ciudad, responsable de obras tan célebres como la que aparece en la portada

de este libro. A pesar de que anunció a los cuatro vientos que se retiraría de la sesión al momento en que se votaran las disposiciones relativas al uso del suelo para evitar un “conflicto de intereses”, no dejó de ejercer un constante cabildeo para aligerar la carga de los desarrolladores inmobiliarios.

La otra era la diputada Mayela Delgadillo, dirigente de organizaciones vecinales cuyos principales enemigos son, justamente, los desarrolladores. Ella se opuso hasta el final al cobro de derechos de desarrollo con el argumento de que eran una forma de mercantilización del espacio urbano que permitiría al capital comprar la ciudad a su antojo; como si la industria de la construcción fuese una actividad criminal que pudiese adquirir legitimidad por medio de un régimen fiscal.¹⁵⁴ Se daba así el caso donde “los extremos se tocan”, pero dentro del mismo partido.

Durante la segunda mitad de diciembre, representantes de ocho organizaciones sociales y profesionales entramos en contacto para hacer una declaración pública sobre el tema y el 10 de enero circulaba ya un texto en el que se explicaba, una vez más, el sentido de la recuperación de plusvalías (Anexo 2). Pronto nos dimos cuenta que no importaba lo que a esas alturas pudiese añadirse a la discusión pública, la campaña en contra de las plusvalías había producido efectos imposibles de contrarrestar. Incluso el rumor seguía circulando a pesar de los acuerdos, ampliamente publicitados, del 8 de diciembre.¹⁵⁵ Un brusco incremento de los precios de la gasolina los primeros días de enero, que provocó protestas y bloqueos en muchas partes del país, cancelaba toda posibilidad de un debate sereno sobre cualquier cosa que evocara ingresos públicos.

Como era evidente que en el pleno del constituyente sería imposible lograr el consenso sobre varios temas de la agenda urbana, en particular el que nos ocupa, el capítulo fue devuelto a la Comisión de Sustentabilidad con la esperanza de que surgiesen de ahí nuevas propuestas. En esas sesiones era notable la dificultad de los diputados para concentrarse en los temas importantes: uno insistía en que la Constitución debía ordenar se utilizaran materiales permeables en la pavimentación, otro en que la referencia a predios “baldíos” debería reemplazarse por la de “no utilizados”. Uno de los momentos más extraños

¹⁵⁴ Desde el primer contacto que tuve con ella, en una reunión en el Instituto de Investigaciones Sociales en junio de 2016, Delgadillo preguntaba si era forzoso que la ciudad creciera en forma vertical.

¹⁵⁵ Ahora era un mensaje anónimo que llegó a las cuentas de whatsapp de muchos, el que decía que el Congreso había aprobado un impuesto a las plusvalías el día 28 – día de los inocentes.

se dio cuando el diputado Bautista, de Morena, que había venido desplegando un discurso muy cargado a la izquierda, propuso una modificación que, seguramente por descuido, implicaba nada menos que eliminar el principio de la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano del párrafo inicial del artículo 21 (Anexo 3). En aras de una supuesta simplificación del texto, se llevaba por delante el principio más importante del régimen urbanístico, que como ha quedado explicado en el capítulo segundo, también había desaparecido de la legislación urbanística del Distrito Federal bajo el gobierno de Marcelo Ebrard. Todavía más sorprendente para muchos resultó que haya sido el diputado Quadri quien saliera a la defensa de ese principio, que queda como el fundamento para que en un futuro se pueda desarrollar el tema de la plusvalía en la legislación secundaria.

Los intereses inmobiliarios no habían dejado de hacerse escuchar en la Asamblea por diversos medios, incluso después de que la formulación inicial de la recuperación de las plusvalías había sido eliminada. Hacia mediados de enero esa militancia apareció bajo la forma de un artículo transitorio. Como para entonces me había convertido en un asesor de facto de Cecilia Soto, tuve oportunidad de participar en varias reuniones – que casi siempre se llevaban a cabo en “el Colosio”, o sea en un salón anexo a la sala de plenos del palacio de Xicoténcatl, donde se daban muchas de las negociaciones sobre los temas polémicos.

Los principales voceros de los transitorios eran los diputados José Eduardo Escobedo y Claudia Aguilar Barroso y la idea era muy ingeniosa. De un día para otro estaban de acuerdo en la creación de un índice básico de aprovechamiento, por encima del cual los desarrolladores pagarían derechos de edificación adicionales, pero con un pequeño detalle: ese índice básico no sería otro que el establecido en ese momento por la normatividad contenida en los programas de desarrollo urbano. Un breve artículo transitorio, era todo lo que pedían. La propuesta equivalía, nada menos, que a convertir en mínimos lo que en cualquier régimen urbanístico son máximos. Su aceptación hubiese significado una entrega masiva de densidades a largo plazo, un ejemplo mundial digno de algún manual de antiurbanismo.

Para la defensa de su propuesta, sus promotores recurrieron a un argumento que se ha intentado en otros lugares: el de los *derechos adquiridos*. Según ellos, si las normas urbanísticas establecen la posibilidad de construir hasta cierto límite, ese límite no podría ser modificado sin atentar contra los derechos de los propietarios. Insistieron sobre ello a pesar

de que se les presentó un conjunto de opiniones en sentido contrario por parte de una decena de juristas de cinco países de América Latina y de la opinión expresa de Olga Sánchez Cordero, diputada constituyente y ex ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁵⁶

Así, el párrafo que consignaba el índice básico de aprovechamiento y los derechos de edificación adicionales tenía en ese transitorio uno compañero más que incómodo. Y es que sus promotores insistían en ellos diciendo que eso era la prueba de que estaban dispuestos a pagar por los derechos de desarrollo. El proceso constitucional había dejado de ser la oportunidad para impulsar políticas progresistas y se convertía en un riesgo: el de hipotecar mediante un artículo transitorio el futuro del aprovechamiento del espacio edificable. El asunto se debatía con tal intensidad, que el 28 de enero, tres días antes de que concluyera el plazo para la aprobación de la Constitución, hubo una reunión en la que la diputada Elvira Daniel tuvo que ser reconvenida por la vehemencia con que defendía sus posiciones.¹⁵⁷

Por fin, el 30 de enero, a unas horas de que concluyeran los trabajos de la Asamblea Constituyente, se llegó a un acuerdo entre las principales fuerzas políticas sobre dos nuevos párrafos, ciertamente de difícil lectura. Como ocurre con frecuencia en los procesos legislativos, los temas que producen división entre los legisladores suelen terminar en párrafos de aspecto farragoso. En la jerga burocrática se les denomina “acamellados”, en alusión a la conocida definición de camello como un caballo dibujado por una comisión. Nunca falta quien, años después, afirme que el texto en cuestión es intencionalmente oscuro, pero lo cierto es que no tiene nada de extraño que cuando hay una negociación política difícil, sobre un tema que no tiene detrás un lenguaje público (ampliamente asumido) y además el tiempo apremia, los textos sean paridos como el que aquí resultó.

Además del texto, que se reproduce en la Tabla 3, se incluye como anexo 4 una imagen de la hoja que se distribuyó a las curules del Salón de Plenos, con la firma de los representantes de las principales fuerzas políticas. Era el método que se usaba para comunicar al conjunto de la Asamblea los acuerdos a los que se había llegado “en corto” y que hacía posible nada menos que la votación de cada texto sometido al pleno. Como se aprecia, a

¹⁵⁶ En menos de 36 horas, se formó una conversación en la que nueve especialistas en derecho urbanístico y en políticas urbanas de varios países de América Latina, expresaron sus argumentos sobre el tema (ver <https://obsinterblog.wordpress.com/opinion/>).

¹⁵⁷ “Se están matando”, me decía en un mensaje de texto uno de los testigos de esa reunión.

última hora todavía se suprimió un párrafo del texto inicialmente acordado, porque no era lo que esperaba la diputada Delgadillo y al diputado Cárdenas le faltaba la prohibición expresa de la gentrificación.

Tabla VI.3 Texto aprobado por la Asamblea Constituyente en materia de mitigación de impactos de los desarrollos urbanos

El desarrollo de obras y proyectos urbanos, públicos o privados, privilegiará el interés público. Las autoridades competentes de la Ciudad de México establecerán en sus programas y políticas, mecanismos para mitigar sus impactos, así como para minimizar las afectaciones sociales y económicas sobre residentes y actividades, y a las urbanas, ambientales, a la movilidad, patrimonio natural y cultural y a los bienes comunes y públicos. (Artículo 16, C, 4)

La ley regulará la obligación de los propietarios de desarrollos inmobiliarios de pagar una compensación monetaria para mitigar el impacto urbano y el ambiental, a fin de contribuir al desarrollo y mejoramiento del equipamiento urbano, la infraestructura vial e hidráulica y el espacio público. La ley establecerá las fórmulas y criterios para la aplicación de dichos ingresos en las zonas de influencia o de afectación, en condiciones de equidad, transparencia y rendición de cuentas. (Artículo 16, C, 5, d)

Para cualquiera que consulte el diario de debates de la sesión final de la Asamblea, resultará difícil comprender cómo fue que, al someterse el texto a la discusión del pleno, subieron a tribuna dos diputados del PRD para hablar a favor (Enrique Provencio y Cecilia Soto) y luego tres diputados de Morena para hablar en contra, seguidos del diputado Jiménez Espríu, para hablar a favor... ¡a nombre de la fracción de Morena! La explicación la había ofrecido el coordinador del partido en su columna de unos días antes, diciendo que en esa fracción “cada cabeza era un mundo”.¹⁵⁸ Los nuevos párrafos se convirtieron en parte de la Constitución a las diez de la noche, con 67 votos a favor.

Sobre la vida futura de la Constitución

Son varios los hechos destacables de este episodio. Uno muy importante, dado el entusiasmo que suscita últimamente el lenguaje de los derechos, es que el tema de mayor impacto social de la Constitución no fue el derecho a la ciudad, sino la propiedad. Aquél podía formularse de mil maneras, pero para este último había fórmulas inadmisibles. Queda en manos de los

¹⁵⁸ *La Jornada*, 23 de enero de 2017.

constitucionalistas la elaboración de una doctrina sobre la propiedad en el contexto de los derechos humanos, que se haga cargo de lo que (todavía hoy en día) establece el artículo 27 constitucional.

Este capítulo tiene alcances más modestos y se ha limitado a contar la historia de unos párrafos que puede resumirse así: en la iniciativa se definía a la plusvalía urbana como parte de la riqueza pública de la ciudad, lo que generó un movimiento en defensa de la propiedad privada que activó los apegos y las expectativas de amplios sectores sociales sobre la vivienda (el sacrificio para el único futuro creíble y seguro) y de esa manera fue capaz de presentar como equivalentes el consumo y la acumulación. Así, el texto fue reemplazado por otro que proponía algo más simple, o sea un sistema de derechos de edificación adicionales con los que se financiarían los impactos que produjera cada desarrollo. También ese texto tuvo que ser abandonado porque su aceptación tenía una condición muy onerosa que trataron de imponer los grupos de interés – un artículo transitorio que convertía a las actuales normas en “derechos adquiridos” de los propietarios. Al final se adoptó un texto que pone el énfasis en la responsabilidad de los desarrolladores para mitigar los impactos que producen sus obras por medio de una “compensación monetaria”.

Ahora bien, no es lo mismo estudiar la vida social de unos enunciados que ya forman parte de una constitución (o de una pieza legislativa cualquiera), que la de los que no llegaron al final del proceso legislativo, aunque en ambos casos es necesario entender tanto el texto como el contexto. El texto de la iniciativa en materia de plusvalías tuvo una vida breve y tormentosa porque su contexto fue el de la irrupción de la cuestión urbana en un espacio público donde no existía un lenguaje ampliamente asumido sobre el tema. Entre los urbanistas circula el lamento de que la clase política no nos comprende. Sin embargo, como he tratado de explicar aquí, el éxito de la campaña en contra de la recuperación de las plusvalías no tuvo como fundamento la ignorancia de un saber profesional, sino un elemento central (pero generalmente olvidado) de la cultura urbana, o sea la fuerza simbólica de la propiedad de la vivienda. La propiedad estuvo en el centro del debate pero no bajo la forma de una doctrina constitucional (porque los constitucionalistas no tenían nada que decir) sino como la defensa de una expectativa sobre el futuro fundada en el sacrificio personal; expectativa que un pequeño grupo fue capaz de articular políticamente en su beneficio y que quedó en la Constitución, oculta en el lenguaje progresista de los derechos para todos.

Una vida muy distinta será la de los textos que ya forman el régimen urbanístico de la Constitución. Sobre todo, porque no podrán ser desechados con la misma facilidad que sus antecesores. Bien mirados, a pesar de la derrota que significó la supresión de sus antecesores, ellos son mucho mejores de lo que teníamos antes de la Constitución. El principio de la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano, que había desaparecido de la legislación del Distrito Federal en 2010, ahora tiene rango constitucional. Y a eso habrá que añadir la creación del Instituto de Planeación, la consulta ciudadana y, desde luego, la obligación de mitigar los impactos de los desarrollos urbanos. Muchas cuestiones quedan abiertas. En otras palabras, a pesar de que (en el espacio público) triunfó la campaña contra la recuperación de las plusvalías y eso produjo un efecto en el texto de la Constitución, este último tiene elementos para que, bajo otras condiciones políticas, pueda avanzar una agenda progresista para la ciudad. De hecho, el texto aprobado deja abierta la posibilidad de crear un sistema de recuperación de plusvalías en la legislación secundaria.¹⁵⁹

La vida futura del texto constitucional dependerá de lo que hagan con él los actores sociales –funcionarios, legisladores, ciudadanos, dirigentes vecinales, empresarios... Se va a requerir un gran trabajo político para hacer valer en el espacio público un lenguaje distinto al de la propiedad privada, o sea el lenguaje del interés público propio del urbanismo democrático. ¿Quiere eso decir que el texto no tiene fuerza propia? ¿Que solo importa si (y cómo) es invocado? Acaso ahí radica el misterio del derecho, que no es otro que el misterio del lenguaje.

Ahora bien, no se trata solo de desarrollar los nuevos preceptos sobre una especie de *tabula rasa*. La nueva tarea legislativa consiste sobre todo en transformar un régimen que está ahí y que no va a desaparecer por la mera entrada en vigor de la Constitución. Por eso hemos dedicado la mayor parte de este libro a ofrecer una reconstrucción de las inercias de régimen en las últimas décadas y, sobre todo, de cómo se han expresado en la conflictividad que hoy vive nuestra ciudad.

¹⁵⁹ Nótese que el texto constitucional (el artículo 16, C, 4 arriba transcrito) distingue claramente entre dicha compensación monetaria y los mecanismos “para minimizar las afectaciones sociales y económicas” del desarrollo urbano, mediante el uso de la frase “así como”.

Colofón

A mediados de 2017 apareció un tema que atrajo la atención de los medios de comunicación. Una intervención artística había convertido las cenizas de Luis Barragán en un anillo para recuperar la condición pública de los archivos del arquitecto. Se desató una intensa polémica en torno a quién tiene derecho a disponer de los restos de una gloria nacional. Súbitamente, la opinión pública ilustrada parecía muy interesada en cuestiones arquitectónicas.

Al mismo tiempo, si uno salía a la calle para enterarse sobre lo que pasaba en la ciudad, no podía dejar de notar sellos de clausura colocados por las autoridades sobre obras en estado avanzado y mantas desplegadas por los vecinos exigiendo la cancelación de alguna obra que estaba violando la normativa urbanística. Como se ha explicado en este libro, esas eran y siguen siendo manifestaciones de una crisis de legitimidad de nuestro régimen urbanístico. En medio de un auge inmobiliario que está transformando la Ciudad en forma acelerada, carecemos de un lenguaje público que nos permita discutir el futuro de la misma a partir de nociones compartidas; y no hay un mínimo consenso sobre quién debería decidir qué cosa, a través de qué procedimiento y con qué criterios.

El asunto es grave si tomamos en cuenta que, poco antes la Constitución de la Ciudad sentaba las bases para un nuevo régimen urbanístico. Son enormes las posibilidades, al igual que los riesgos, que se abren en este nuevo régimen. Pero la fascinación sobre los restos de Barragán atraía más opiniones que la ordenación urbana, el modelo hídrico de la ciudad o el destino de las plusvalías. Al dejar esos asuntos en manos de los expertos se abandonaba la posibilidad de hacer de la ciudad un asunto de todos y por lo tanto de la Constitución.

En este libro hemos intentado describir el modo en que los temas urbanos se hicieron presentes en la discusión de la Constitución; explicar la historia reciente y las condiciones del marco institucional de la gestión urbana en nuestra ciudad; ofrecer un panorama de los conflictos que caracterizan a nuestro tiempo así como de su procesamiento en los tribunales; y finalmente presentar alternativas para pensar de otra manera el derecho de propiedad sobre el espacio urbano (que sigue siendo el centro del régimen urbanístico). Esperamos haber demostrado que no se trata de problemas menores y que, por lo tanto, deben ser colocados en el centro de la agenda constitucional de nuestra ciudad.

Bibliografía

- Acedo, Blanca y Ricardo Ruiz Suárez. 2016. "Adiós delegaciones, bienvenidas alcaldías" en *Configuraciones 41*, mayo-agosto.
- Ackerman, Bruce. 1977. *Private Property and the Constitution*. New Haven: Yale University Press.
- Aguilar-Rivera, José Antonio. 2017. "Emilio Rabasa y la Constitución de 1917" en José Ramón Cossío Díaz y Jesús Silva-Herzog Márquez (coordinadores) *Lecturas de la Constitución. El constitucionalismo mexicano frente a la Constitución de 1917*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alarcón Segovia, Andrés. 1976. "Hacia un derecho urbanístico: el caso de México. *Comercio Exterior*, diciembre.
- Alcántar, Erika. 2014. "La estación del Metro Insurgentes. El discurso urbano de la modernidad en la Ciudad de México (1967-1976)". Tesis de Historia. México: Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.
- Alexander, Gregory. 2006. *The Global Debate over Constitutional Property. Lessons for American Takings Jurisprudence*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Alfonsin, Betania. 2016. "O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas", en *Direito e Democracia 2.2*.
- Alterman, Rachelle (ed.). 2010. *Takings International. A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights*, Chicago, American Bar Association.
- Álvarez, Lucía. 2006. "Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México" en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, IEDF, Colección Sinergia.
- Alviar, Helena. 2011. "The Unending Quest for Land: The Tale of Broken Constitutional Promises" *Texas Law Review*, vol. 89, p. 1895.
- Appadurai, Arjun. 1988. *The social life of things: Commodities in cultural perspective*, Cambridge University Press.
- Atienza, Manuel y Javier Ruiz Manero. 1996. *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Madrid: Ariel.
- Ávalos, Diana. 2017. *La Lucha de los Pueblos y Barrios de Azcapotzalco en contra de la Construcción del Foro-Estadio: un Conflicto Social por el espacio*. Tesis de Sociología. México: UNAM.
- Azuela, Antonio, Carlos Bustamante y Eduardo Ramírez Favela. 2016. "Estudio de cargas sociales y beneficios individuales para el caso de El Encino" en Ramírez Kuri, Patricia (compiladora) *La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada*. México: Instituto de Investigaciones Sociales.
- Azuela, Antonio, Camilo Saavedra, y Carlos Herrera. 2016. "Tumulto de sentencias. Una exploración cuantitativa del litigio urbano en México", en *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*, editado por A. Azuela. México: Universidad Nacional Autónoma de México - Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.
- Azuela, Antonio. 2016. "Public Participation and Legal Standing. Mexican High Courts and Environmental Conflicts" en *Land Law and Urban Policy in Context - Essays on the*

- Contributions of Patrick McAuslan*, coordinado por Thanos Zartaludis, Londres, Birkbeck Law Series.
- Azuela, Antonio y Miguel Ángel Cancino. 2014. *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. México: Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.
- Azuela, Antonio (Coordinador). 2013. *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM) / Lincoln Institute of Land Policy.
- Azuela, Antonio. 2013. “La terre ne se vende pas, elle s’aime et se défend” La productivité sociale du conflit pour Atenco’, México en Patrice Melé (dir.), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Azuela, Antonio. 2011. Property in the Post-post-revolution: Notes on the Crisis of the Constitutional Idea of Property in Contemporary Mexico. *Texas Law Review*, v. 89, n. 7, p. 1915-1942.
- Azuela, Antonio. 2011. “Cultura jurídica y propiedad urbana en Venezuela. Caracas y las expropiaciones de la era del chavismo entre 2000 y 2009” *Politeia*, número 46, volumen 34.
- Azuela, Antonio. 1998. "Planeación urbana y reforma municipal" en Garza, Gustavo y Fernando A. Rodríguez, (comps.) *Normatividad urbanística de las Principales Metrópolis de México*. México: El Colegio de México.
- Azuela, Antonio. 1995. “Pluralismo Jurídico y Cambio Institucional. La Regulación de los Usos del Suelo en La Ciudad de México (1976-1993)” en Lucía Álvarez (Coord.) *Participación y Democracia en La Ciudad de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Azuela, Antonio. 1978. “La evolución del derecho urbanístico en los últimos diez años” en *Jurídica*, núm. 8.
- Azuela, Antonio. 1976. “La Ley General de Asentamientos Humanos. Primeras impresiones” en *Jurídica*, Núm. 6.
- Bátiz, Bernardo. 2014. “Xoco”. *La Jornada*. 4 de febrero
- Bátiz, Bernardo. 2014. “¿Ciudad progresiva?”. *La Jornada*. 2 de agosto.
- Benlliure, Pablo. 2008. “La expansión urbana. Reciclamiento o desbordamiento” en Jorge Legorreta (coordinador) *La Ciudad de México a debate*, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Blichner, Lars C. y Anders Molander. 2008. “Mapping juridification”. *European Law Journal*, vol. 14, núm. 1.
- Blomley, Nicholas. 2004. *Unsettling the City. Urban Land and the Politics of Property*. Nueva York, Routledge.
- Blomley, Nicholas. 1994. *Law, Space and the Geographies of Power*. New York: Guilford.
- Blomley, Nicholas, David Delaney y Richard T. Ford. 2001. *The Law and Geographies Reader. Law, Power and Space*, Oxford, Blackwell.
- Bonifaz, Leticia y Jonathan Mostacero. 2014. “El costo perjuicio del amparo en las construcciones” en Antonio Azuela y Miguel Ángel Cancino (coordinadores) *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. México: PAOT/IRGLUS.
- Borja, Jordi. 2013. “Espacio público y derecho a la ciudad” en Patricia Ramírez (coordinadora) *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*. México: Miguel Ángel Porrúa y UNAM.

- Branfman, Eric J.; Cohen, Benjamin I.; Trubek, David M. 1973. "Measuring the invisible wall: Land use controls and the residential patterns of the poor" *The Yale Law Journal*, vol. 82, no 3, p. 483-508.
- Braverman, Irus, et al. (eds.). 2014. *The expanding spaces of law: A timely legal geography*. Stanford University Press.
- Carmona, M. (ed.). 2009. *Planning through Projects: Moving from Master Planning to Strategic Planning*. 30 Cities. Amsterdam: Techne Press.
- Breglia, Lisa. 2006. *Monumental ambivalence: the politics of heritage*. Austin, University of Texas Press.
- Cabrera, Lucio. 1985. "La jurisprudencia", en *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Carmona, M. (ed.). 2009. *Planning through Projects: Moving from Master Planning to Strategic Planning*. 30 Cities. Amsterdam: Techne Press.
- Carrión, Fernando y Jaime Erazo. 2016. *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*. México: UNAM / IDRC.
- Concha, Miguel. 2014. "Imposición violenta y arbitraria". La Jornada, 1 de febrero.
- Connolly, Priscilla y José Castro. 2016. "Evolución de los tipos de poblamiento en la zona metropolitana de la Ciudad de México 1999 a 2010" en Adrián Guillermo Aguilar (Coordinador) *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y Retos*. México: Gobierno del Distrito Federal/ Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Connolly, Priscilla. 2012. "La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México 1990-2005" en Clara Salazar (coordinadora) *I-regular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México.
- Cossío Díaz, José Ramón. 2008. *La Controversia Constitucional*. México: Porrúa.
- Cruz Parceró, Juan Antonio. 2013. "El concepto de interés legítimo y su relación con los Derechos Humanos: Observaciones críticas a Ulises Schmill y Carlos de Silva", *Isonomía*, núm. 39.
- Davis, Diane. 1994. *Urban Leviathan. Mexico City in the twentieth century*. Filadelfia: Temple University.
- Davy, Benjamin. 2014. "Polyrational property: rules for the many uses of land". *International Journal of the Commons*, v. 8, n. 2, p. 472-492.
- De Alba, Martha. 2009. "Representaciones y prácticas sociales en torno a políticas urbanas: la movilización NIMBY frente a la redensificación de las zonas centrales de la Ciudad de México", *Cultura y Representaciones Sociales, Revista electrónica de ciencias sociales*, Año 3: 43-72, disponible en: <http://www.culturayrs.org.mx/revista/num6/deAlba.pdf> [fecha de consulta: 15 de enero de 2015]
- De Soto, Hernando, et al. 1989. *The other path*. New York: Harper & Row.
- Delgadillo, Víctor. 2009. "Una evaluación parcial de la política habitacional en el Distrito Federal en el último periodo de gobierno". Reseña de *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el D.F.; 200-2006* de Sergio Tamayo (Coord.), Economía, Sociedad y Territorio, vol. IX, núm. 29, pp. 209-220. Disponible en: <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=11192910> [fecha de consulta: 15 de enero de 2015]
- Delgadillo, Víctor y Patricia Olivera. 2012. "Políticas empresarialistas en los procesos de gentrificación en la Ciudad de México" *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 58.

- Delaney, David. 2014. "At Work in the Nomosphere. The Spatiolegal Production of Emotions" en Braverman, Irus, Nicholas Blomley, David Delaney y Sandy Kedar (Eds.) *The Expanding Spaces of Law. A Timely Legal Geography*, Stanford, Stanford Law Books.
- Denèfle, Sylvette. 2016. "Introduction : La propriété, axe essentiel des évolutions idéologiques décentes" en Denèfle, Sylvette (Org.) *Repenser la propriété. Des alternatives pour habiter*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Díaz y Díaz, Martín. 2014. *Ensayos sobre la propiedad*. México: UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Duguit, León. 1920. *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código Napoleón*. Madrid, Francisco Beltrán.
- Duhau, Emilio. 2012. "Les conflits de proximité au Mexique : entre mobilisation de rue et mobilisation du droit", *Géocarrefour*. Vol. 87, n° 1.
- Duhau, Emilio y Suárez Pareyón, Alejandro. 1993. "Sistemas de Planeación y Política de Desarrollo Urbano en la Ciudad de México." *El Cotidiano*, núm. 54, mayo. Disponible en: www.elcotidianoenlinea.com.mx/doc/5401.doc [fecha de consulta: 15 de enero de 2015]
- Duhau Emilio y Giglia Angela. 2008. *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, México: Universidad Autónoma Metropolitana y Siglo XXI.
- Duhau, Emilio y Giglia, Ángela. 2004. "Conflictos por el espacio y orden urbano" en *Estudios demográficos y urbanos*, p. 257-288.
- Edel, Matthew. 1982. "Home ownership and working class unity" *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 6, no 2, p. 205-222.
- Elizondo, Carlos y Pérez de Acha, Luis Manuel. 2008. *¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del estado? Garantía de audiencia previa en la expropiación*. Documentos de Trabajo n. 30. México: CIDE.
- Epstein, Richard. 1985. *Takings. Private Property and the Power of Eminent Domain*. Cambridge, Harvard University Press.
- Escalante, Fernando. 2016. *Historia mínima del neo-liberalismo*. México: El Colegio de México.
- Farhoodi, Rahmatoallah, Mehdi Gharakhlou-N, Mostafa Ghadami and Musa Panahandeh Khah. 2009. "A Critique of the Prevailing Comprehensive Urban Planning Paradigm in Iran: the Need for Strategic Planning" *Planning Theory*; 8; 335.
- Fernández, Edesio. 2010. *El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico* en: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs.). *Estatuto de la Ciudad: un comentario*. São Paulo: Ministério das Cidades / Alianza de las Ciudades.
- Fernández, Edésio. 2003. "Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil" *EURE (Santiago)*, vol. 29, no 87, p. 63-76.
- Ferrajoli, Luigi. 1999. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta.
- Ferry, E. 2005. *Not Ours Alone. Patrimony, Value, and Collectivity in Contemporary Mexico*. New York: Columbia University Press.
- Fix-Zamudio, Héctor. 1992. "El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos", en *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica*. México: UNAM.
- Flores, S. y E. Bournazou 2012. "El Bando 2: balance de una política de reestructuración urbana en el D.F". En A. Ziccardi (coord.), *Ciudades del 2010: entre la sociedad del*

- conocimiento y la desigualdad social. México: D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. Programa Universitario de estudios sobre la Ciudad.
- Ford, Richard T. 2001. "Law's Territory (A History of Jurisdiction) en Blomley, Nicholas, David Delaney y Richard Ford (Editores) *The Legal Geographies Reader*. Oxford: Blackwell.
- Freyfogle, Eric. 2007. *On Private Property. Finding Common Ground on the Ownership of Land*. Boston, Beacon Press.
- Fuentes, Manuel. 2012. "El negocio de la Arena Ciudad de México", *La Silla Rota*, 29 de febrero.
- Gamboa, Jorge. 1993. "Introducción" en *Centro Histórico de la Ciudad de México. Restauración de edificios 1988-1994*. México: DDF / Enlace / Arquitectura Diseño.
- García-Bellido, Javier. 2004. "Por una liberalización del paradigma urbanístico español" *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, núm. 140, p. 289-298.
- GDF. *Iniciativa de Constitución Política de la Ciudad de México*. Ciudad de México, Gobierno de la Ciudad de México, 2017.
- George, Henry. 1880. *Progress and poverty: An inquiry into the cause of industrial depressions, and of increase of want with increase of wealth, the remedy*. Nueva York, Appelton and Co.
- González Malagón, Lidia. 2015. *Planeación y conflictividad urbana por la producción y el uso del espacio en la Ciudad de México (1997-2015)*. Tesis de Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas. México: UAM-Azcapotzalco.
- González Oropeza, Manuel. 2011. *La jurisprudencia: Su conocimiento y forma de reportarla*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Gómez del Campo, Gerardo. 2016. "El debate sobre las cargas urbanísticas, disposiciones que 'sí importan'", en *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*, editado por A. Azuela. México: UNAM-Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.
- Grant R. y Nijman, J. 2002. "Globalization and the corporate geography of cities in the less developed world", *GAWC Research Bulletin*, núm. 78, Globalization and world cities study group and network. Disponible en: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb78.html> [fecha de consulta: 15 de enero de 2015]
- Hayden, Cory. 2003. *When Nature Goes Public: The Making and Un-Making of Bioprospecting in Mexico*. California: University of California Press.
- Hirschl, Ran. 2008. "The judicialization of politics", en *The Oxford handbook of law and politics*, editado por K. E. Whittington, G. A. Caldeira, y D. Kelemen. Oxford: Oxford University Press.
- Hohfeld, Wesley N. 2003. "Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning" *The Yale Law Journal*, v. 23, núm. 1, p. 16-59.
- Jacobs, Harvey (ed.). 1998. *Who owns America? Social Conflict over Property Rights*. Madison, The University of Wisconsin Press.
- Jaramillo, Samuel. 2009. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá, Universidad de los Andes.
- Jehling, Mathias. 2015. "L'utilisation du sol en circuit. Un modèle pour la durabilité urbaine" en Hakek, Isabelle; Hamman, Philippe; Lévy, Jean-Pierre. (Orgs.). *De la ville durable à la nature en ville*. Lille : Septentrion Presses Universitaires.
- Juárez, Víctor. 2017^a. "Piden vecinos invalidar el certificado de Pujol". Reforma. Sección Ciudad, enero 29, 1.

- Juárez, Víctor. 2017b “Rechazan en Polanco nueva sede de Pujol”. Reforma. Sección Ciudad, enero 27, 1.
- Juárez, Víctor. 2017c. “Tramita Pujol nueva sede con permiso de 1992”. Reforma. Sección Ciudad, enero 28, 15.
- Kochen, Juan José. 2015. “Un dorito para la ciudad”, en *Arquine*, diciembre.
- Latargère, Jade. 2012. "L'opposition et les conflits suscités par la construction d'un centre de recyclage des déchets, à Mexico", in Luigi Bobbio, Patrice Melé, Vicente Ugalde (coord.), *Décider en situation de crise : gestion des déchets, conflits et concertations (France, Italie, Mexique)*.
- Leal, Alejandra. 2011. “Las geografías afectivas del espacio público” en: López, C. (coord.) *El Retorno de los Comunes*, México: Fractal, Conaculta.
- Levenzon, Fernanda. 2011. *La propiedad privada en perspectiva de derechos humanos: de las teorías de la justicia con base en derechos a la protección internacional*. Tesis de Maestría. Buenos Aires, Universidad de Palermo, Facultad de Derecho.
- Lomnitz, Claudio. 2016. *La nación desdibujada. México en trece ensayos*. México: Malpaso.
- López Caballero, Paula. 2012. “Biografía del nombre “Pueblos Originarios” de la Ciudad de México (2000-2010). Las categorías de identificación como espacios sociales de formación de ciudadanía” en Acevedo Rodrigo, Ariadna y Paula López Caballero (Coordinadoras) *Ciudadanos inesperados. Espacios de formación de la ciudadanía ayer y hoy*. México: El Colegio de México / Cinvestav.
- López, Ernesto; Gasic, Ivo; Meza, Daniel. 2014. “Actores sociales y políticos contestando un modelo de urbanismo pro-empresarial: el lado B de la renovación urbana de Santiago de Chile”. Ponencia presentada en el *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica. El control del espacio y los espacios de control Barcelona*.
- López Rangel, Rafael. 1993. *La planificación y la Ciudad de México: 1900 a 1940*, Universidad Autónoma de México-Azcapotzalco, Colección CyAD.
- Lungo, Mario. 2004. *Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana*, Revista CIUDADES núm. 64, octubre-diciembre, pp. 18-26. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19801107> [fecha de consulta: 15 de enero de 2015]
- Maldonado-Copello, María Mercedes y Diego Isaías Peña. 2013a. “Cambio constitucional, jueces, función social de la propiedad y expropiación en Colombia” en Azuela, Antonio (Coordinador) *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM) / Lincoln Institute of Land Policy.
- Maldonado-Copello, María Mercedes y Diego Isaías Peña. 2013b. “Jueces, derechos humanos e indemnización en caso de expropiación: análisis de casos de Ecuador”, en Azuela, Antonio (Coordinador) *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM) / Lincoln Institute of Land Policy.
- Marván Laborde, Ignacio. 2017. *Cómo hicieron la Constitución de 1917* México: Fondo de Cultura Económica / Secretaría de Cultura / CIDE.
- Marván Laborde, Ignacio. 2012. “De la ciudad del presidente al gobierno propio, 1970-2000” en Rodríguez Kuri, Ariel (Coordinador) *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*. México: El Colegio de México.
- Marván Laborde, Ignacio. 2001. “La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano” en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 4, enero-junio, pp. 49-83.

- Masboungi, Ariella y Jean-Louis Cohen. 2014. *New York. Régule pour innover. Les Années Bloomberg*, Saint Étienne.
- Massey, Doreen y Alexandrina Catalano. 1978. *Capital and Land. Landownership by Capital in Great Britain*. Londres : Edward Arnold.
- Mauss, Marcel. 1923. “Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques » *L'Année sociologique*, vol. 1, p. 30-186.
- Melé, Patrice y Corinne Larrue. 2008. *Territoires d'action. Aménagement, urbanisme, espace, l'Harmattan*, Paris.
- Meneses, Rodrigo. 2014. “Los litigios por la calle: el ambulante en la ciudad de México y la justicia federal”. *Estudios sociológicos*, Vol. XXXII, núm. 94.
- Meneses, Rodrigo y José Antonio Caballero. 2014. “The right to work on the street: Public space and constitutional rights”. *Planning Theory*, vol. 13, núm. 4.
- Merlinsky, Gabriela. 2013. *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Moctezuma Barragán, Pablo. 2005. *Treinta Tesoros de Azcapotzalco*, México: UAM-Azcapotzalco.
- Moreno, María. 2015. *Geografías en Construcción. El megaproyecto de Santa Fe en la Ciudad de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- MPD. 2015. *Anuario de derechos económicos, sociales y culturales en la CABA 2015*. Buenos Aires, Ministerio Público de la Defensa/Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Nedelsky, Jennifer. 1988. “American constitutionalism and the paradox of private property” en Elster, Jon, y Rune Slagstad (eds) *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Neuman, Michael. 1998. “Does Planning needs the Plan?” *Journal of the American Planning Association*; Spring; vol. 64, núm. 2.
- Niembro Ortega, Roberto. 2014. “El paradigma discursivo y el nuevo procedimiento dialógico para la declaratoria general de inconstitucionalidad en el amparo mexicano”. FORO. *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, vol. 16, núm. 2.
- Novoa, Víctor Javier. “El falso discurso del desarrollo en la ciudad de México y el caso del pueblo urbano de Xoco”, *Revista electrónica Subversiones*, 10 de diciembre, 2013, disponible en: <https://subversiones.org/archivos/12852>
- Ostrom, Elinor. 2010. “Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems” *American Economic Review* 100 (June): 1–33
- PAOT. 2013. *El acceso a la justicia en materia ambiental y urbana en el Distrito Federal*, México: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.
- Parnreiter, Christof. 2011. “Formación de la ciudad global, economía inmobiliaria y transnacionalización de espacios urbanos. El caso de Ciudad de México”, *Eure*, v. 37, n.111, pp. 5 – 24. Santiago de Chile.
- Perló, Manuel y Arsenio González. 2005. *¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*: México: UNAM, Friederich Ebert Stiftung.
- Pérez Negrete, Margarita. 2017. *Megaproyectos, capital y resistencias. Una mirada desde la antropología urbana*. México: CIESAS.
- Picciotto, Sol. 2010. “Property Rights and Regulation, Private and Public” en *Conference on Regulation in the Age of Crisis, University College, Dublin, 17th-19th June*.
- Piketty, Thomas. 2014. *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Pipes, Richard. 2002. *Propiedad y libertad. Dos conceptos inseparables a lo largo de la historia*. México/Madrid, Turner/Fondo de Cultura Económica.
- Pisarello, Gerardo y Sebastián Tedeschi. 2011. “El derecho de propiedad privada” en Roberto Gargarella (coordinador) *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Pradilla, Emilio. 2010. “Presente y futuro de las metrópolis de América Latina” *territorios*, vol. 18.
- Pradilla, Emilio y Demetrio Sodi. 2006. *La ciudad incluyente. Un proyecto democrático para el Distrito Federal*. México: Océano de México.
- Pou Giménez, Francisca. 2014. “El nuevo amparo mexicano y la protección de los derechos: ¿ni tan nuevo ni tan protector?” *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 10.
- PUEM. 2016. *Propuesta sobre Planeación Integral y Ordenamiento Territorial para la Constitución Política de la Ciudad de México*. Ciudad de México
- Purdy, Jedediah. 2010. *The Meaning of Property. Freedom, Community, and the Legal Imagination*. New Haven, Yale University Press.
- Quadri, Gabriel y Paulo Quadri. 2016. *México un estado sin tierra. Hacia una propiedad pública de la tierra en Áreas Naturales Protegidas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Rabotnikof, Nora. 2005. *En busca de un lugar común: El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: UNAM / Instituto de Investigaciones Filosóficas.
- Radin, Margaret Jane. 2003. *Reinterpreting Property*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Rahmatoallah Farhoodi, Mehdi Gharakhlou-N, Mostafa Ghadami, Musa Panahandeh Khah. 2009. *A Critique of the Prevailing Comprehensive Urban Planning Paradigm in Iran: the Need for Strategic Planning*, *Planning Theory*, 8; 335. Disponible en: <http://plt.sagepub.com/cgi/content/abstract/8/4/335> [fecha de consulta: 15 de enero de 2015]
- Revell, Keith. 2016. “El papel cambiante del poder judicial en la normativa urbana: Edward Bassett y el desafío institucional de las leyes de zonificación en Estados Unidos” en Antonio Azuela (Coordinador) *Las reglas del desorden. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*. México: Instituto de Investigaciones Sociales / PAOT.
- Ríos-Figueroa, Julio. 2012. “Sociolegal Studies on Mexico”. *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 8, núm. 1.
- Rodríguez Garavito, César y Diana Rodríguez Franco. 2010. *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Dejusticia.
- Rose, Carol M. 1994. *Property and Persuasion. Essays on the History, Theory and Rethoric of Ownership*. Boulder: Westviwe Press.
- Rozental, Sandra. “Stone Replicas: The Iteration and Itinerancy of Mexican Patrimonio” *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, vol. 19, no 2, p. 331-356, 2014.
- Ruiz Massieu, José Francisco. 1981. *Derecho urbanístico*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Salazar, Pedro. 2014. “Confesiones de un liberal igualitario” en *Nexos*, Marzo.
- Salinas, Luis Alberto. 2014. “Gentrificación y segregación: procesos urbanos en la Zona Metropolitana del Valle de México”, *Working Paper Series, Contested Cities*. Disponible en: <http://contested-cities.net/working-papers/2014/gentrificacion-y-segregacion-procesos-urbanos-en-la-zona-metropolitana-del-valle-de-mexico/> [fecha de consulta: 15 de enero de 2015]

- Sánchez Ruiz, Gerardo (Coordinador). 2003. *Planificación y urbanismo visionarios de Carlos Contreras, escritos de 1925 a 1938*, en *raíces 2*, Documentos para la historia de la arquitectura mexicana. México: UNAM/UAM/USLP.
- Sarabia, Dalila. 2017. “Cobran amparo a golpes”. *Reforma*. Sección Ciudad, marzo 27, 3.
- Saule Júnior, Nelson. 2001. “Estatuto da cidade: instrumento de reforma urbana” En *Saule Júnior, Nelson y Rolnik, Raquel. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis*, p. 10-36.
- Saunders, Peter. 1990. *A Nation of Homewners*. Londres, Other.
- Sassen, Saskia. 1995. “La ciudad global. Una introducción al concepto y su historia” en *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 11(2): 27-43.
- Sax, Joseph. 1970. “The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention” en *Michigan Law Review* 68: 471-566.
- Schmill Ordóñez, Ulises y Carlos De Silva Nava. 2013. “El interés legítimo como elemento de la acción de amparo”. *Isonomía*, núm. 38.
- Schmitt, Carl. 1979 [1950]. *El Nomos de la Tierra en el Derecho de Gentes del “Jus publicum europaeum”*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Shoup, Donald C. 1990. *New Funds for Old Neighborhoods: California's Deferred Special Assessment*. CPS Brief, vol. 2 núm. 1 Enero.
- Singer, Joseph William. 2015. *No Freedom without Regulation. The Hidden Lesson of the Subprime Crisis*. New Haven, Yale University Press.
- Smolka, Martim y Fernanda Furtado. 2014. *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Quito: Lincoln Institute of Land Policy y Banco del Estado de Ecuador.
- Smolka, Martim. 2013. *Implementing value capture in Latin America: Policies and tools for urban development*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Stone Sweet, Alec. 2002. “Judicialization and the Construction of Governance”, en *On Law, Politics and Judicialization*, editado por A. Stone Sweet y M. Shapiro. Oxford: Oxford University Press.
- Strassburger, Paulina. 2008. *For everyone's sake, the poor first...out of the city. An Evaluation of the Bando Informativo 2 as a Policy for Urban Growth Control in Mexico City*. Tesis de MSc Urbanisation and Development. Department of Geography and Environment to the London School of Economics and Political Science.
- Tamayo, Sergio. 2007. “La política del Bando 2 y el debate público”, en: Tamayo, S. (Coord.), *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales del Distrito Federal 2000-2006*, México: GDF-UACM-INVI-CAM.
- Tawney, Richard. 1920. *The Sickness of an Acquisitive Society*. Londres: The Fabian Society / George Allen & Unwin.
- Tiebout, Charles M. 1956. “A Pure Theory of Local Expenditures.” *Journal of Political Economy* 64 (October): 416-424.
- Urán Arenas, Omar Alonso. 2014. *División político-administrativa, representación y participación ciudadana en el gobierno de ciudad. Una aproximación histórico-espacial a los casos de Londres, Medellín, Rio de Janeiro*. Tesis de Doctorado en Planeamiento Urbano y Regional, Universidad Federal de Rio de Janeiro.
- Urquiza, Humberto. 2014. *Los estudios y trabajos ambientales de Miguel Ángel de Quevedo: Una historia de su influencia en las políticas de conservación de las cuencas hidrológicas (1890-1940)*. Tesis de Doctorado en Historia, México: UNAM.
- Valadés, Diego. 2014. “La ciudad de los Balcanes” *Reforma*, martes 13 de mayo.

- Vallinder, T. 2012. “When the Courts Go Marching In”, en *The Global Expansion of Judicial Power*, editado por C. N. Tate y V. T. New York: New York University Press, 1995.
- Valverde, Mariana *Everyday Law on the Street. City Governance in an Age of Diversity*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Valenzuela, Alfonso. 2014. “Urbanistas y visionarios. La planeación en la Ciudad de México en la primera mitad del siglo XX”. México: Porrúa.
- Varley, Ann. 1996. “Women heading households: Some more equal than others?” *World Development*, vol. 24, núm. 3, p. 505-520.
- Waldron, Jeremy. 1998. *The Right to Private Property*. Oxford, Clarendon Oxford.
- Weiner, Annette B. 1992. *Inalienable possessions: the paradox of keeping-while giving*. Berkley, University of California Press.
- Zamorano, Claudia, Carmen Icazuriaga, Margarita Pérez Negrete y León Felipe Téllez. 2017. “El derecho a la ciudad en el siglo XXI. Construcción de derechos pese a todo” en Carmen Icazuriaga, Margarita Pérez Negrete León Felipe Téllez México y Zamorano, Claudia, (eds.) *Por el derecho a la ciudad. Diálogos entre academia y organizaciones sociales de la Ciudad de México*. México: CIESAS.

Otras Fuentes

Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“CDMX, con menos gasolineras por habitantes” (4 de enero de 2017). El Financiero.

“CDMX genera a diario 12,893 toneladas de basura” (19 de octubre de 2016). El Economista.

“Consultarán megatúnel en Pedregal” (4 de abril de 2014), Reforma.

“Democracia deliberativa” (28 de enero de 2016), Animal Político.

“El polémico tema de la plusvalía en la Asamblea Constituyente” (6 de diciembre 2016), Excélsior.

“Ideales vs derechos”. Ana Laura Magaloni (17 de septiembre de 2016), Reforma.

“La Ciudad de México en la Constitución”. José Ramón Cossío, (16 de febrero de 2016) en El Universal.

“Podrá sólo la ALDF cambiar uso de suelo” (17 de febrero de 1997). Reforma.

“Las alcaldías de la Ciudad de México”. Miguel Carbonell (2 de febrero de 2016), El Universal.

“Sin propiedad”. Sarmiento, Sergio (18 de octubre de 2016), Reforma.

Suplemento “Forma y Fondo” del diario Reforma, 29 de mayo de 2016.

Revista *Expansión*, 9 y 16 de diciembre de 2016

Catálogo del Centro de Información y Documentación de la PAOT

Controversia constitucional 157/2008, formulada por el Municipio de Zapopan, Jalisco.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1074 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda

Colección de Columnistas en prensa en torno al tema de plusvalías, disponible en: <https://obsinterblog.wordpress.com/columnistas-en-prensa/>

<http://www.salvandoelparquerf.wordpress.com>

<https://www.poderjudicialvirtual.com/fe-ignacio-prado-marin--tribunal-de-lo-contencioso-administrativo-del-distrito-federal-163781>

Diario Oficial de la Federación, 28 de octubre del 2016
Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2016
Diario Oficial de la Federación, 18 de marzo de 1980
Diario Oficial de la Federación, 5 de junio de 2009
Diario Oficial de la Federación, 22 de octubre de 2001
Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 2010
Diario Oficial de la Federación, 27 de julio de 1984
Diario Oficial de la Federación, 4 de julio de 1977
Gaceta Oficial del Distrito Federal, 30 de septiembre de 2010
Gaceta Oficial del Distrito Federal, 7 de julio de 2011
Gaceta Oficial del Distrito Federal, 19 de diciembre de 2011
Gaceta Oficial del Distrito Federal del 8 de abril de 2005
Gaceta Oficial del Distrito Federal, 10 de agosto de 2010
Gaceta Oficial del Distrito Federal, 13 de septiembre de 2010
Gaceta Oficial del Distrito Federal, 9 de noviembre de 2010
Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de enero de 2013
Gaceta Oficial del Distrito Federal, 19 de agosto de 2013
Gaceta Oficial del Distrito Federal, 07 de diciembre de 2000
Gaceta Oficial del Distrito Federal, 29 de septiembre de 1998
Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, 24 de abril de 1989

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, México.
Ley General de Asentamientos Humanos, México.

Observaciones a la Manifestación de Impacto Ambiental sobre el proyecto “Sistema Vial De Puentes, Túneles y Distribuidores Al Sur- Poniente de la Ciudad de México” (2010). Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/34512302/ObservacionesMIA>

Observatorio de Instituciones Territoriales (www.obsinter.com). Sección “Colección de Fuentes jurídicas”, “Planeación Urbana” y “Reconstrucción de conflictos/Supervía” disponibles para su consulta en: www.obsinter.com

Planes y Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, disponibles para su consulta en el sitio web de la SEDUVI: <http://www.SEDUVI.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo>

Portal de Estadística Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/alex/>

Recomendación 5/2011; Recomendación 17/2013 y Recomendación 12/2014 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, disponibles para su consulta en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx>

Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo del Distrito Federal, México.

Resolución administrativa (27 de julio de 2011) *PAOT-05-300/300-4192-2011*
Recomendación PAOT 02/2008 (1 de agosto de 2008)
Resolución administrativa (15 de octubre de 2009) *PAOT-05-300/300-3885-2009*

Versión estenográfica de la sesión del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2011. México, 11 de agosto.

Video “El Robo de la Plusvalía de la Ciudad de México Lilly Téllez”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=bmm93EbPRK8> [fecha de consulta: 22 de febrero de 2017].

Anexos

Anexo 1

El régimen urbanístico de la CPCDMX.

Guía de lectura.

La tabla que sigue es una guía para iniciar un diálogo sobre las implicaciones del nuevo régimen urbanístico de la Ciudad de México. Los comentarios y preguntas que se incluyen en la columna derecha serán objeto de un blog permanente en el Observatorio de Instituciones Territoriales (www.obsinter.com).

Tema	Contenidos CPCDMX	Comentarios y preguntas
DERECHO A LA CIUDAD		
Derechos	<p>“La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.</p> <p>El derecho a la ciudad es un derecho ejercicio pleno de los derechos humanos a la ciudad, su gestión democrática y asequible, inclusión social y la distribución equitativa de la participación de la ciudadanía.” (Artículo 16, C, 3)</p>	<p>Como se sabe, el catálogo de derechos en la CPCDMX es amplísimo. En la iniciativa el derecho a la ciudad aparecía con una definición más limitada: “La Ciudad de México reconoce el derecho a la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, equidad y sustentabilidad, que confiere a sus habitantes legitimidad de acción y de organización para ejercer sus derechos a la autodeterminación y a un nivel de vida adecuado.”</p> <p>Al mismo tiempo, se reitera la idea de que el derecho a la ciudad garantiza el ejercicio de otros derechos.</p>
PRINCIPIOS Y REGLAS		
Densificación	El Gobierno de la Ciudad “fomentará el mejoramiento y la producción de viviendas adicionales...en pueblos, barrios y colonias populares, en apoyo a la densificación....” (16, C, 3)	¿Solamente se impulsará la densificación fuera de los pueblos, barrios y colonias populares?
Medio ambiente	Nueve principios (16, A, 1 al 9)	Algunos de ellos más detallados que lo previsto en el Programa General de Desarrollo Urbano propuesto en 2017
Gestión	Siete principios para la gestión hídrica	Ídem.

sustentable del agua	(16,B,7)	
Regulación del suelo (de los principios, reglas y obligaciones de los desarrolladores, en artículo 16, C), destacan los siguientes	Función social del suelo y de la propiedad; distribución equitativa de cargas y beneficios del desarrollo urbano; ordenamiento sustentable del territorio (16,C,1)	Estos principios permiten recuperar la tradición del constitucionalismo social mexicano.
	“El territorio de la Ciudad de México se clasificará en suelo urbano, rural y de conservación” (16,C,5)	La clasificación ignora el hecho de que el suelo rural ha sido equiparado con el de conservación.
	Fomento a “la producción de viviendas adicionales... en pueblos, barrios, y colonias populares, en apoyo a la densificación...” (16,C,3)	¿No se fomentará la vivienda y la densificación fuera de pueblos, barrios y colonias populares?
	Modificaciones a los usos del suelo, “con la participación que corresponda al Congreso en los casos de alto impacto”, requieren “...dictamen del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, con la opinión de las alcaldías”.	De acuerdo con el artículo 25, H,2 “Las consultas ciudadanas serán vinculantes cuando cuenten con la participación de al menos el quince por ciento de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo”.
	“La autoridad estará obligada a informar oportunamente a la comunidad... Las consultas tendrán carácter vinculante según lo establecido en esta constitución”. (16,C,6)	La ley reglamentaria tendrá la difícil tarea de definir cuál es “el ámbito respectivo” para proyectos de diferentes niveles de impacto.
	“La regulación del uso del suelo considerará...la dotación de reservas territoriales en áreas urbanas consolidadas...” (16,C,7,a)	La única forma de dotar “reservas territoriales” a un área que ya no tiene superficie para crecer (por estar consolidada) sería considerar al espacio edificable como reserva territorial.
	“La ley regulará la obligación de los propietarios de los desarrollos inmobiliarios de pagar una compensación monetaria para mitigar el impacto urbano y ambiental, a fin de contribuir al desarrollo y mejoramiento del equipamiento urbano, la infraestructura vial e hidráulica y el espacio público” (16,C,7,d)	Esta es la disposición que se incluyó en lugar de las que preveías la participación en plusvalías en la iniciativa. Uno de los grandes retos de la legislación reglamentaria será el definir la naturaleza jurídica de dicha compensación, así como los criterios para su determinación.
INSTRUMENTOS		
Sistema de	Está conformado por “el Plan General	Se integran en un mismo sistema

planeación	de Desarrollo de la Ciudad de México, el Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía; el Programa de Gobierno de la Ciudad de México; los programas sectoriales, especiales e institucionales; los programas de gobierno de las alcaldías; y los programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.” (15,A,4)	los instrumentos para la planeación del desarrollo, los programas de gobierno de las administraciones y los propiamente urbanos. Con el concepto de <i>ordenamiento territorial</i> se supera la dicotomía entre programas de “desarrollo urbano” y programa de “ordenamiento ecológico”.
Denominación de los instrumentos de planeación urbana	Programas de ordenamiento territorial	Se mantiene la denominación de “programas”, acaso incorrecta a la luz de una interpretación integral de los artículos 26, 27 y 115 de la CPEUM, de acuerdo con la cual deberían denominarse <i>planes</i> .
Contenido de los instrumentos de planeación urbana	Su definición se deja a “...la ley correspondiente” (15,A,4)	El legislador tendrá que ser muy cuidadoso en la delimitación de los contenidos de cada instrumento y, en particular, cuidar que los programas parciales dejen de ser instrumentos de zonificación excluyente, como han sido hasta ahora.
Programa general de ordenamiento territorial	“...instrumento que regulará la transformación de la ciudad y fortalecerá la función social de la misma para su desarrollo sustentable” (15, C, 2)	Su aprobación sigue siendo facultad del poder legislativo, aunque su elaboración estará a cargo del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva.
Programas de ordenamiento territorial de las alcaldías	Serán formulados por las propias alcaldías, “con base en los lineamientos que establezca el Instituto...” (15,C,4)	Llama la atención que el Instituto quede excluido de la formulación de estos que son los programas más importantes del sistema (por contener la regulación específica de los usos del suelo).
Programas parciales¹⁶⁰	“...Serán aprobados por el concejo de la alcaldía respectiva, previo dictamen del Instituto, y serán enviados a la o el Jefe de Gobierno para que sea remitido al Congreso de la Ciudad.” (15-C-5).	¿Debe interpretarse que es obligatorio contar con planes parciales en todas las colonias, pueblos y barrios? La ley reglamentaria deberá aclarar su carácter (excepcional o no) y su función específica.

¹⁶⁰ “...de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes” (Artículo 15-A-4)

		Es difícil imaginar el referente territorial de los programas parciales para las “comunidades indígenas residentes”, las cuales no ocupan un área determinada de la Ciudad, sino que se encuentran dispersas a lo largo de su territorio.
Reservas territoriales	Corresponde a las alcaldías “participar en la creación y administración de sus reservas territoriales” (53, B, 3, b, XXI)	En una numeración casi imposible de seguir, aparece una atribución copiada de las atribuciones municipales del 115 de la CPEUM (¡a pesar de que no hay espacio para crear reservas territoriales en la CDMX!)
DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS		
Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva	“...organismo público con autonomía técnica y de gestión dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio” (15,D,1).	Se abre la duda sobre el destino de la Seduvi, hasta ahora responsable de formular los programas de desarrollo urbano. Llama la atención que no sea responsable de la elaboración de los programas de las alcaldías ni de los parciales, a pesar de que emite dictámenes sobre cambios de uso del suelo.
Congreso de la Ciudad	Le corresponde “Analizar y aprobar las disposiciones e instrumentos en materia de planeación y ordenamiento territorial en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes” (29, D,1).	Mantiene las atribuciones que había venido concentrando la ALDF, reuniendo en un mismo órgano funciones legislativas y administrativas (ver capítulo 1).
Alcaldías, competencias exclusivas	Licencias de fusión, subdivisión, relotificación, de conjunto y condominios... 53, B, 3, a), XVIII	Con esa atribución se otorga poder <i>exclusivo</i> sobre prácticamente todos los proyectos urbanos de alto impacto.
Alcaldías, competencias coordinadas c/otros órganos	Vigilar, verificar y aplicar sanciones en medio ambiente y desarrollo urbano.	Resulta complejo que actos de autoridad tan precisos como las sanciones se ejecuten de manera coordinada por más de un órgano.
53, B, 3, b)	“Formular...propuestas de programas de ordenamiento territorial ...”	Alcaldías participan en todos los actos relevantes del proceso de planeación y gestión del territorio
	“Intervenir...en el otorgamiento de certificaciones de uso del suelo”	
	“Promover... la consulta ciudadana...en los programas de	

	ordenamiento...”	
	“Colaborar en la evaluación de los proyectos que requiere el Estudio de Impacto Urbano...”	
Concejos 53, C.	Opinar sobre cambios de uso del suelo y construcciones; concesión de servicios públicos;	En apariencia, estas atribuciones van más allá de las de “supervisión y evaluación” originalmente asignadas a los concejos por el artículo 122 de la Constitución General de la República.
	Solicitar revisión de otorgamiento de licencias	
	Solicitar mecanismos de participación ciudadana para obras de alto impacto	
Cabildo	Es un “...órgano de planeación, coordinación, consulta, acuerdo y decisión del Gobierno de la Ciudad de México” (54,1). Entre sus atribuciones, está la de “opinar sobre proyectos de iniciativas de ley y de cualquier otra norma que promueva la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y que tengan un impacto en el ámbito específico de las demarcaciones territoriales” (54,6,II).	Con esa atribución, el Cabildo se convierte en una instancia más del proceso de planeación, a menos que se considere que la expresión “cualquier otra norma” no incluye a los programas de ordenamiento territorial.
Jefatura de Gobierno		Frente a la amplitud de las atribuciones del Congreso, las alcaldías y el Cabildo, el papel de la Jefatura de Gobierno en la gestión urbana parece reducirse al de un promotor de iniciativas sin un poder de decisión relevante.

Anexo 2
Pronunciamiento de ocho
organizaciones

Ciudad de México a 12 de enero de 2017

POR UNA CDMX EQUITATIVA Y SUSTENTABLE: EL FUTURO DE NUESTRA CIUDAD Y LAS PLUSVALÍAS URBANAS

**A la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.
A la opinión pública.**

En noviembre de 2016, la Ciudad de México vivió un debate sin precedentes sobre el lugar de las plusvalías urbanas en su Constitución.

Se trata de un tema prácticamente inédito en nuestra vida pública y a pesar de que la discusión estuvo dominada por interpretaciones inexactas, e incluso dolosas, la Asamblea Constituyente ha sido capaz de discutir el tema con seriedad, a través de su Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática.

En su sesión del 8 de diciembre, el texto original (párrafos C.7 y C.9, artículo 21) que había sido fuente de confusión, fue eliminado y reemplazado por uno nuevo. Así, quedó claro que no hay posibilidad alguna de que el incremento de valor de la vivienda sea gravado. En otras palabras, la supuesta amenaza que algunos temían, ha sido descartada.

En estas condiciones es posible abordar el tema con rigor y seriedad con miras a la discusión final de la Constitución. Las asociaciones y personas que firmamos el presente documento, queremos expresar los siguientes elementos, porque consideramos que nuestra Ciudad necesita sentar las bases de un nuevo pacto social sobre la propiedad urbana.

1. Empezamos con lo evidente: la infraestructura física de la Ciudad de México requiere una importante y urgente mejora y modernización. Aunque la población apenas ha crecido en la última década, hemos visto cómo se han desarrollado grandes edificaciones de todo tipo y en toda la Ciudad que ejercen una presión multiplicada sobre los servicios de agua, alcantarillado, luz eléctrica, transporte público, etcétera.
2. El desarrollo –ordenado y bien planificado- debe ser bienvenido, siempre con responsabilidad sobre el entorno y teniendo en cuenta el lugar que ocupará en nuestra vida colectiva. Por eso, el despliegue inmobiliario debe estar debidamente acompañado de una infraestructura urbana adecuada, moderna, acorde con el propio crecimiento de la Ciudad.
3. Es así como muy diversas ciudades de Europa, Asia y América han podido emprender mejoras importantes en su calidad de vida gracias a sistemas de participación en plusvalías, sin afectar el patrimonio que las familias han depositado en sus viviendas.
4. La participación en plusvalías ha sido utilizada en México desde hace mucho tiempo, a través de mecanismos como las contribuciones de mejoras y otros más. La nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano, aprobada hace dos meses por todos los partidos políticos en el Congreso de la Unión, sigue admitiendo ese mecanismo.
5. En octubre pasado la comunidad internacional reconoció la importancia de la participación en plusvalías a través de la Declaración de Quito, en la cumbre Hábitat III; el estado mexicano fue un actor entusiasta en ese proceso (<https://www2.habitat3.org/zerodraft>).
6. Creemos que la Asamblea Constituyente ha encontrado una salida positiva. La nueva fracción C.8 del artículo 21 -aprobada en la sesión del 8 de diciembre- establece un principio de igualdad entre propietarios, al prever un “índice básico de aprovechamiento” que fijarán los programas respectivos para cada zona del área urbana de la Ciudad.

7. Pero hay zonas de nuestra Ciudad en las que es posible, e incluso necesario, aprovechar el espacio de manera más intensiva. Un ejemplo es el Centro Histórico y colonias aledañas, cuya ubicación e infraestructura no van acorde con su relativamente escasa población. Para ello, en el nuevo texto se prevé que los propietarios y constructores que deseen construir más allá del índice básico podrán adquirir “derechos de edificación adicionales”. Los ingresos que se obtengan por tales derechos se destinarán en su zona de influencia, con el objeto de compensar las cargas ambientales y urbanas que traen consigo las grandes edificaciones.
8. Esos derechos adicionales de edificación no podrán ser ilimitados, sino que deberán respetar las alturas y densidades máximas establecidas en los programas de ordenamiento territorial, que deben ser elaborados con una amplia participación.
9. Este tipo de ingresos públicos, que típicamente, solo pagan los propietarios que obtienen una plusvalía extraordinaria gracias a las autorizaciones para construir en gran escala, no constituyen una doble tributación. La Suprema Corte de Justicia ha establecido claramente que los ingresos públicos que caen bajo el rubro de derechos o aprovechamientos no tienen carácter tributario (entre muchas otras, ver la tesis número 2009683 de agosto de 2015).
10. El nuevo texto del artículo 21 hará posible la creación de mecanismos innovadores de planeación y financiamiento de infraestructura urbana con una visión prospectiva, que deberán contribuir a mejorar la provisión de servicios de los habitantes actuales de la Ciudad de México, de acuerdo con los principios de equidad, progresividad y transparencia en el uso de los recursos públicos.
11. La Constitución general de la República reconoce a la Ciudad de México, como al resto de las entidades federativas, la facultad para establecer las “...contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles...”. La Constitución de la Ciudad, lejos de imponerle restricciones a dicha facultad, debe sentar las bases para que una parte se utilice en beneficio de la ciudad.

Por todo eso, exhortamos a la Asamblea Constituyente a sentar las bases para una distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano, sin afectar el patrimonio familiar ni comprometer los principios constitucionales en materia fiscal. Los derechos de edificación, benefician a los propietarios, al desarrollo inmobiliario, a la construcción y sobre todo a la infraestructura y al entorno urbano, porque potencian el valor de la misma propiedad, dado que se aseguran recursos para dotarla de mejores servicios.

Se trata de uno de los pocos mecanismos para que nuestra Ciudad procure un futuro más justo, menos desigual, ordenado y sustentable.

Atentamente

Federación Iberoamericana de Urbanistas

Antonio Azuela

Forópolis, A.C.

Víctor Ramírez

Instituto de Estudios para la Transición Democrática

Ricardo Becerra

Coalición Internacional del Hábitat

Enrique Ortiz

Colegio Mexicano de Urbanistas

David Baltazar Castañón

World Resources Institute-México

Tanya Jiménez

Democracia Deliberada

Andrés Lajous

Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo

Bernardo Baranda

Anexo 3 Reserva del diputado Bautista

2

V



ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

11
MOR
AZI

Reserva

Diputado Alejandro Encinas Rodríguez
 Presidente de la Mesa Directiva de la
 Asamblea Constituyente de la Ciudad de México
P r e s e n t e

Quien suscribe, Raúl Bautista González Diputado a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, integrante del Grupo Parlamentario del Movimiento de Regeneración Nacional, en ejercicio de la facultad que me confiere el apartado II, numeral Tercero, inciso f) de los Lineamientos Complementarios y Bases Reglamentarias para la Discusión en el Pleno, y en relación con el Proyecto Constitución Política de la Ciudad de México; someto a la consideración del pleno, la presente reserva que modifica el numeral 1. del apartado C. del artículo 21, de conformidad con lo siguiente:

Proyecto de Dictamen	Propuesta de Modificación
<p>Dice:</p> <p>Artículo 21 Ordenamiento territorial</p> <p>.... A. Medio Ambiente</p> <p>.... B. Gestión sostenible del agua</p> <p>..... C. Regulación del suelo</p> <p>1. Esta Constitución reconoce la función social del suelo y de la propiedad pública, privada y social, en los términos del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El gobierno de la ciudad es responsable de gestionar el suelo para garantizar la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano, el desarrollo incluyente y equilibrado, así como el ordenamiento sostenible del territorio de la ciudad y, en forma concurrente, del entorno regional, considerando la eficiencia territorial y la minimización de la huella ecológica.</p>	<p>Debe decir:</p> <p>Artículo 21 Ordenamiento territorial</p> <p>.... A. Medio Ambiente</p> <p>.... B. Gestión sostenible del agua</p> <p>..... C. Regulación del suelo</p> <p>1. Esta Constitución reconoce la función social del suelo y la propiedad. El gobierno de la ciudad es responsable de gestionar el suelo para garantizar el desarrollo incluyente y el ordenamiento sustentable de su territorio y del entorno regional en el que se ubica.</p>



11 ENE 2017

ASAMBLEA CONSTITUYENTE
 CIUDAD DE MEXICO
 MESA DIRECTIVA

9.
18:44

Diputado Constituyente

Raúl Bautista González

Dado en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, a los 11 días del mes de enero del año 2017.

375

Anexo 4. La prueba física del pacto social

Hoja distribuida a los miembros de la Asamblea Constituyente para hacer de su conocimiento que se ha llegado a un acuerdo entre actores relevantes sobre la redacción final de una disposición de la Constitución.

Propuesta de consenso al Art. 21, apartado C, numerales 4, 7d y 9

DICTAMEN	DEBE DECIR
4. Las obras urbanas, públicas o privadas, proyectos y megaproyectos privilegiarán el interés público controlando que su realización no implique la exclusión y expulsión de residentes y actividades, particularmente los de menor ingreso, así como afectaciones urbanas, ambientales y de la movilidad, al patrimonio natural y cultural, y a los bienes comunes y públicos.	4. El desarrollo de obras y proyectos urbanos, públicos o privados, privilegiará el interés público. Las autoridades competentes de la Ciudad de México establecerán en sus programas y políticas, mecanismos para mitigar sus impactos, así como para minimizar las afectaciones sociales y económicas sobre residentes y actividades, y a las urbanas, ambientales, a la movilidad, patrimonio natural y cultural y a los bienes comunes y públicos.
7. ...	7. ...
d) Los mecanismos para evitar prácticas especulativas en los cambios de uso del suelo;	d) La ley regulará la obligación de los propietarios de desarrollos inmobiliarios de pagar una compensación monetaria para mitigar el impacto urbano y ambiental, a fin de contribuir al desarrollo y mejoramiento del equipamiento urbano, la infraestructura vial e hidráulica y el espacio público. La ley establecerá las fórmulas y criterios para la aplicación de dichos ingresos en las zonas de influencia o de afectación, en condiciones de equidad, transparencia y rendición de cuentas.
9. Las autoridades instituirán las políticas e instrumentos de gestión urbana y ambiental para evitar procesos de segregación social. La ley determinará los gravámenes a la propiedad inmobiliaria ociosa con fines de especulación.	9. La ley determinará los mecanismos para incrementar la oferta y disponibilidad de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda, así como los gravámenes a la propiedad inmobiliaria ociosa. Quedan prohibidas las prácticas de segregación social en el desarrollo o gestión urbana.

30 ENE 2017
18:23 horas

Recinto de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, a 30 de enero de 2017

ASAMBLEA CONSTITUYENTE
DE LA CIUDAD DE MEXICO
MESA DIRECTIVA

Alexander Escobar K. Enrique Provencio *[Signature]* *[Signature]*
 Eduardo Rodríguez UN. *[Signature]* *[Signature]* *[Signature]*
 Dolores Padriena Luna *[Signature]* *[Signature]* Roberto Gil Zúñiga