



MONOGRAFÍAS

El contenido de esta obra está centrado en la disciplina urbanística como una de las partes del Derecho urbanístico dirigida a controlar que las acciones urbanísticas estén alineadas al conjunto de normas jurídicas, especialmente, a los diversos instrumentos de planeamiento urbanístico que se concretizan mediante habilitaciones administrativas (control previo) y a través de un repertorio de infracciones y sanciones urbanísticas como mecanismo de reacción frente a la trasgresión del Derecho urbanístico. Esta obra pretende incentivar el estudio de una de los sectores más relevantes del Derecho administrativo mexicano.

Manuel Jiménez Dorantes (Coordinador)

monografías

ALTA CALIDAD EN INVESTIGACIÓN JURÍDICA



+Lectura GRATIS en la nube

MANUEL JIMÉNEZ DORANTES
Coordinador

JOSÉ SUAY RINCÓN
ANTONIO EZQUERRA HUERVA
MANLIO FABIO CASARÍN LEÓN
JOSÉ ZORRILLA GONZÁLEZ

TEMAS SOBRE EL CONTROL ADMINISTRATIVO EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO

TEMAS SOBRE EL CONTROL ADMINISTRATIVO EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO



978-84-1336-422-3



9 788413 364223

monografías



Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch México publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com/mex/

Este libro proviene del proyecto de investigación 257755CB “Disciplina urbanística en el sistema federal mexicano” del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), desarrollado en la Universidad Autónoma de Chiapas.

© Manuel Jiménez Dorantes (*Coord.*) y otros

© EDITA: TIRANT LO BLANCH
DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO
Río Tiber 66, Piso 4
Colonia Cuauhtémoc
Alcaldía Cuauhtémoc
CP 06500 Ciudad de México
Telf: +52 1 55 65502317
infomex@tirant.com
www.tirant.com/mex/
www.tirant.es
ISBN: 978-84-1336-422-3
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

Esta obra se terminó de imprimir en julio de 2020 en los talleres de Ultradigital Press, S.A. de C.V.
Centeno 195, Col. Valle del Sur, C.P. 09819. Ciudad de México.

LA REVISIÓN DE OFICIO Y A LA REVOCACIÓN DE LICENCIAS URBANÍSTICAS.....	97
BIBLIOGRAFÍA CITADA	99

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO AL DERECHO FUNDAMENTAL A LA CIUDAD

Manlio Fabio Casarín León

I. INTRODUCCIÓN.....	103
II. ALGUNOS ANTECEDENTES DEL DERECHO A LA CIUDAD ..	104
III. NATURALEZA Y CONTENIDO.....	110
IV. EL DERECHO A LA CIUDAD EN EL ORDEN JURÍDICO MEXI- CANO	120
V. IMPLICACIONES Y DESAFÍOS PARA GARANTIZAR ESTE DE- RECHO	125
VI. CONCLUSIÓN.....	129

"ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO AL DERECHO FUNDAMENTAL A LA CIUDAD"

Manlio Fabio CASARÍN LEÓN*

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes del derecho a la ciudad. III. Naturaleza y contenido. IV. El derecho a la ciudad en el orden jurídico mexicano. V. Implicaciones y desafíos para garantizar este derecho. VI. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN.

En las últimas décadas hemos sido testigos del paulatino aumento de la conflictividad que se genera en los centros urbanos, derivada de una serie de factores demográficos, jurídico-políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, mismos que en la mayoría de los casos se han traducido en la afectación de la calidad de vida de las personas, así como en la incapacidad de los gobiernos para hacerles frente de manera eficaz y oportuna.

Así, aspectos vinculados al desarrollo urbano y territorial, tales como el uso descontrolado del suelo, dificultades en la movilidad de la población para realizar sus actividades cotidianas, pérdida de espacios comunes, prestación de servicios públicos deficientes, contaminación ambiental, afectación de recursos naturales, marginación, falta de acceso y suministro adecuado de agua potable y saneamiento, especulación, mercantilización y concentración de riqueza por parte de élites económicas y políticas, economía informal, migración, desigualdad social, inseguridad pública, déficit de participación ciudadana, vacío o ausencia de autoridad, corrupción e impunidad, programas gubernamentales y políticas públicas fallidas en la materia, tan solo representan algunos de los aspectos asociados a esta importante y sensible problemática.

En nuestro país, la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos ha traigo consigo un nuevo enfoque para comprender y tratar de

* Doctor en Derecho Público. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana.

solucionar la situación -cada vez más grave- en los centros urbanos, sobre todo aquellos que cuentan con alta densidad poblacional, a partir del reconocimiento y justiciabilidad del denominado “derecho a la ciudad”, como prerrogativa de carácter colectivo y emergente que busca garantizar la realización de los derechos humanos de las personas que habitan en dichos territorios.

Este derecho, cuyo antecedente se remonta a los años 60’s del siglo XX, se ha venido consagrando en importantes documentos internacionales y legislaciones de algunos países europeos y latinoamericanos, mismos que han inspirado su reciente incorporación en el orden jurídico mexicano, específicamente en el ámbito constitucional local y en la ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución federal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, por lo que resulta necesario analizar sus alcances e implicaciones así como las formas para hacerlo efectivo.

Como hipótesis de trabajo sostengo que el derecho a la ciudad se proyecta en el Estado mexicano en una triple dimensión: como principio de política pública que orienta a los tres niveles de gobierno a la realización de determinadas finalidades relacionadas con la satisfacción del bienestar colectivo; como derecho humano reconocido en favor de los habitantes de los centros urbanos, y como garantía conformada por contenidos y mecanismos jurídicos que determinan los límites y exigencias impuestos a los órganos estatales y actores sociales, para que sea exigible y justiciable en todas sus dimensiones.

Para dar cuenta de lo anterior, me propongo abordar aspectos relacionados a su surgimiento, naturaleza y contenido, regulación actual en nuestro país, así como las implicaciones y desafíos para garantizarlo efectivamente, proponiendo al efecto algunas posibles soluciones encaminadas a lograr mayores niveles de justicia en la ciudad y calidad de vida digna de sus habitantes.

2. ALGUNOS ANTECEDENTES DEL DERECHO A LA CIUDAD.

En 1968, el filósofo y sociólogo francés Henri Lefebvre publicó en París el libro *Le droit a la ville*, como respuesta a la mercantilización y consecuencias

negativas que la industrialización y el capitalismo generaban en las ciudades en perjuicio de los habitantes, mismos que iban siendo paulatinamente desplazados del espacio público.

Desde aquellos tiempos, el autor advertía una serie de fenómenos nocivos en los centros urbanos, tales como gigantescas concentraciones de habitantes, el deterioro de núcleos antiguos, el desplazamiento de personas hacia lejanas periferias, el reemplazo de las viviendas por oficinas, las posiciones privilegiadas de determinados sujetos en el corazón de las urbes, la privatización de lugares públicos, el predominio de industrias y espacios mercantiles, y en general la acumulación del capital al servicio exclusivo de los intereses de las élites políticas y económicas, lo que motivó su interés para plantear un derecho a la ciudad cuyo principal objetivo sería que la gente volviera a ser dueña de la misma.¹

Así, tenemos que este derecho se plantea como respuesta al urbanismo implementado en general por los Estados modernos y el capital, que enajenaba y despolitizaba a la sociedad y mercantilizaba la vida urbana generando una mayor segregación espacial, con la imposibilidad de que los trabajadores pudieran participar en las decisiones sobre la ciudad al encontrarse confinados en una vida enajenada por el consumo, la fragmentación de la cotidianidad y la exclusión espacial.²

Bajo este enfoque, la relación urbanidad-ruralidad no desaparece sino que por el contrario se intensifica, ya que por una parte persisten islas de ruralidad entre las mallas del tejido urbano, y por otra los núcleos de población continúan siendo centros de vida intensa, pero ahora considerados producto de consumo para extranjeros, turistas y gentes venidas de la periferia, debido a sus cualidades estéticas. Por consiguiente, estos núcleos deben su supervivencia a la doble función que desempeñan: lugar de consumo y consumo de lugar.³

¹ Cfr. Lefebvre, Henri, *El derecho a la ciudad*, 4a. ed., trad. de J. González Pueyo, Barcelona, Ediciones Península, 1978, p. 25.

² Cfr. Molano Camargo, Frank “El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea” en *Revista Folios*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, segunda época, núm. 44, julio-diciembre 2016, p. 6. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=345945922001> (fecha de consulta 19-dic-2018).

³ LEFEBVRE, Henri, *El derecho a la ciudad*, *op. cit.*, p. 27.

De esta forma, la ciudad histórica queda solo como objeto de consumo cultural para turistas y para el esteticismo, en donde no es posible su reconstrucción sino únicamente su configuración sobre nuevas bases.⁴ Por tanto, hablar del derecho a la ciudad no puede concebirse como simple derecho de visita o retorno hacia aquellos poblados tradicionales, sino como derecho a la vida urbana, transformada y renovada, que se manifiesta –según Lefebvre- como forma superior de los derechos a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar, comprendiendo también los derechos a la obra (a la actividad participante) y a la apropiación (muy diferente del derecho a la propiedad).⁵

El planteamiento del pensador francés fue retomado años más tarde, con la finalidad de construir un instrumento para contrarrestar los efectos adversos generados por la creciente complejidad de los centros urbanos, sobre todo aquellos relacionados con el avance del fenómeno neoliberal y sus consecuencias, para crear un ambiente en donde las personas pudieran desarrollar plenamente su vida política, social, cultural, económica, en armonía y buena convivencia en espacios comunes.

Así, las actividades preparatorias de la II Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, realizadas en Río de Janeiro, Brasil en 1992 (Cumbre de la Tierra), dieron paso a que un grupo de movimientos populares, asociaciones de profesionales, foros, redes y organizaciones de la sociedad civil, iniciaran un proceso encaminado al reconocimiento del derecho a la ciudad mediante la elaboración de una Carta Mundial, que buscaba recoger los compromisos que deberían asumir los gobiernos locales y nacionales, organismos internacionales y actores sociales, para que todas las personas vivieran con dignidad en los centros urbanos.⁶

De esta manera, *Habitat International Coalition* (HIC), el Frente Continental de Organizaciones Comunes (FCOC) y el Foro Brasileño para la Reforma Urbana,

⁴ *Ibidem*, pp. 124 y 125.

⁵ *Ibidem*, pp. 138 y 159.

⁶ *Cfr.* Mathivet, Charlotte, *El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear otra ciudad posible*. Disponible en <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=11621&opcion=documento> (fecha de consulta 19-dic-2018).

suscribieron el Tratado sobre Urbanización por Ciudades, Villas y Poblados Justos, Democráticos y Sustentables”.⁷ De acuerdo con este instrumento, desde finales de la Segunda Guerra Mundial se consolidó un modelo de desarrollo que colocó en el centro del crecimiento económico la acumulación de capital y el lucro, lo que ha provocado el consumo de las reservas naturales del planeta, la destrucción del patrimonio ambiental y la creación de países y ciudadanos de primera, segunda y tercera clase, por parte de empresas y gobiernos.

Por ello, en dicho documento se establece la necesaria transformación urbana, basada en una mayor participación ciudadana en los procesos decisorios y políticos a nivel local, nacional e internacional, sustentada en tres principios esenciales: derecho a la ciudadanía, entendido como participación de los habitantes de ciudades y pueblos en la conducción de sus destinos; gestión democrática de la ciudad, entendida como forma de planear, producir, operar y gobernar los centros urbanos, con el control y participación de la sociedad; y la función social de la propiedad, entendida como la prevalencia del interés común sobre el derecho individual a través del uso socialmente justo y sustentable del espacio urbano.

Posteriormente, el encuentro Hacia la Ciudad de la Solidaridad y la Ciudadanía convocado por la UNESCO en 1995, inauguraría la participación de dicho organismo en el tema de los derechos urbanos; años después, se promovía por parte de organizaciones brasileñas la Carta por los Derechos Humanos en las Ciudades,⁸ misma que representa el antecedente de la Ley No. 10.257

⁷ Propuesto por el Foro de ONG realizado en forma paralela a la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en junio de 1992. Disponible en:

<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=11616&opcion=documento#s16> (fecha de consulta 19-dic-2018). Previamente, en ese mismo año se llevó a cabo el Foro de HIC sobre Medio Ambiente, Pobreza y Derecho a la Ciudad, celebrado en Túnez en el mes de abril, como reunión preparatoria que tuvo como objetivo avanzar en el desarrollo conceptual del derecho a la vivienda, el medio ambiente y la pobreza urbana.

⁸ La propuesta original de la Carta por los Derechos Humanos en las Ciudades fue presentada en 2001 por la ONG Fase en la VI Conferencia Brasileña sobre Derechos Humanos. Este documento nace con el objetivo de mejorar la plataforma de acción y fortalecer las demandas hechas por los movimientos urbanos y por la sociedad civil, a partir de la unificación de esfuerzos en la lucha por la democratización y la reforma urbana, apoyando las estrategias para los cambios políticos e institucionales en la lucha contra las desigualdades, así como la movilización activa de la sociedad brasileña para asegurar el disfrute de todos los derechos humanos de las personas que habitan en las ciudades. *Cfr.* Marques Osorio, Leticia, “La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” en *El derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos para el debate*, México,

reglamentaria de los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal de Brasil de 1988 (Estatuto de la Ciudad),⁹ cuyo artículo segundo determina que la política urbana tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad, mediante una serie de directrices generales.

Es importante mencionar, que la propuesta contenida en la Carta brasileña tomó en consideración aspectos de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad,¹⁰ presentada en *Saint-Denis* en mayo del 2000, misma que fue adoptada por más de doscientas ciudades en aquel continente. Este último instrumento surge como respuesta ante la falta de efectividad de muchos derechos reconocidos, que se buscan satisfacer mediante el aseguramiento de las mejores condiciones públicas para la felicidad privada de cada ciudadano.

En ese mismo año se llevó a cabo la Primera Asamblea de Pobladores en la Ciudad de México, a la que asistieron delegados de organizaciones y movimientos sociales de 35 países, quienes debatieron en torno a la concepción de un ideal colectivo que sentara las bases para la realización de propuestas orientadas a la construcción de ciudades democráticas, incluyentes, educadoras, habitables, sustentables, productivas y seguras.¹¹

Como resultado del reconocimiento formal del derecho a la ciudad por el Estatuto de la Ciudad en Brasil, así como la presentación del documento inicial de

Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina Regional para América Latina HIC-AL, 2008. Disponible en: <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=11694> (fecha de consulta 19-dic-2018).

⁹ Promulgado en julio de 2001. El Estatuto desarrolla las disposiciones constitucionales al definir novedosos instrumentos de gestión urbana. Por ejemplo, en materia de gestión democrática crea los consejos de política urbana, el derecho a las iniciativas populares, las consultas públicas para proyectos urbanos; en materia de gestión de suelo contempla formas de reconocimiento de terrenos ocupados como de interés público pero sin transferencia de propiedad, así como varios mecanismos para que el suelo urbano incluya la vivienda social; y por cuanto hace a la gestión local, obliga a toda concentración urbana de más de veinte mil habitantes a aplicar un plan director. *Cfr.* Sugranyes, Ana, *Foro Nacional de Reforma Urbana, FNRU: Articulando la sociedad civil en Brasil*, Santiago de Chile, *Habitat International Coalition*, 09/2009. Disponible en: <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8023.html> (fecha de consulta 19-dic-2018).

¹⁰ Disponible en: <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=11634&html=1> (fecha de consulta 19-dic-2018).

¹¹ Los resultados y propuestas pueden consultarse en: http://infotek.alliance21.org/d/f/1201/1201_SPA.pdf (fecha de consulta 19-dic-2018).

la ONG Fase durante el Foro Social Mundial en 2002,¹² diversas organizaciones y movimientos sociales urbanos comenzaron a bosquejar el texto de la Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad, cuyo contenido fue discutido y ampliado en 2004, tanto en el Foro Social de las Américas en Quito como en el Foro Urbano Mundial en Barcelona.¹³

En este apartado, únicamente diremos que la Carta Mundial¹⁴ establece en su preámbulo que para el año 2050 la tasa de urbanización en el mundo llegará a 65%, destacando que las ciudades son potencialmente territorios con gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural, pero haciendo énfasis en que los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos, se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, lo que contribuye a la depredación del ambiente y acelera los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial, así como la privatización de los bienes comunes y el espacio público.

La Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal, adoptada el 20 de junio de 2005,¹⁵ establece para sus ciudadanos y autoridades locales los respectivos derechos, responsabilidades y compromisos para la consecución de sus fines, básicamente a través de la promoción de valores cívicos que favorecen la seguridad en la ciudad, las relaciones de buena vecindad, el respeto de los espacios comunes y la conservación del medio ambiente.

¹² Los Foros Sociales han emergido en el contexto de instituciones transnacionales y movimientos sociales contra la globalización neoliberal, aglutinando diferentes protestas y buscando un proceso globalizador alternativo, a partir de fenómenos y problemáticas interrelacionadas que afectan a todo el planeta. *Cfr.* Estrada Canal, Mariona y Aleix Causa Bofill, “El Foro Social Mundial como espacio de participación política” en *Revista de Estudios de Juventud*, Madrid, Instituto de la Juventud, n.º 76, marzo 2007, p. 129. Disponible en: <http://www.injuve.es/sites/default/files/Revista-76-capitulo-7.pdf> (fecha de consulta 19-dic-2018).

¹³ *Cfr.* Fernandes, Edésio, “La construcción del ‘derecho a la ciudad’ en Brasil” en C. Santos Carvalho y A. Rossbach (Orgs.), *El Estatuto de la Ciudad: un comentario*, São Paulo, Ministerio de las Ciudades: Alianza de las Ciudades, p. 514. Disponible en: <https://derechoalaciudadflaco.files.wordpress.com/2014/01/edesio-fernandes-la-construccion-del-derecho-a-la-ciudad-en-brasil.pdf> (Fecha de consulta 19-dic-2018).

¹⁴ Disponible en https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf (fecha de consulta 19-dic-2018).

¹⁵ Disponible en: <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=11632&entidad=Textos&html=1> (fecha de consulta 19-dic-2018).

Finalmente, en el ámbito nacional el derecho a la ciudad fue incorporado en el artículo 31 de la Constitución Política de la República del Ecuador (2008), al disponer que las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural.

En el caso de nuestro país, tal y como veremos más adelante, la recientemente promulgada Constitución Política de la Ciudad de México ha consagrado expresamente el derecho a la ciudad en su artículo 12, inspirándose básicamente en los contenidos esenciales que conforman los instrumentos referidos en el presente apartado, sin que hasta este momento la Constitución General de la República contenga disposición alguna sobre dicho derecho.

II. NATURALEZA Y CONTENIDO.

Dentro de los aspectos más complejos -pero imprescindibles- que es necesario precisar cuando se habla de un derecho fundamental a la ciudad, destacan el relativo a su naturaleza y contenido; lo anterior, resulta relevante si tomamos en consideración los diversos enfoques asumidos por la doctrina, mismos que van desde aspectos de carácter filosófico hasta principios de política pública, lo que exige centrar la reflexión y el análisis desde el punto de vista jurídico, no solo por cuanto hace a su consagración en los textos normativos sino esencialmente atendiendo a la forma de garantizarlo, es decir, tomando en cuenta las diversas maneras a través de las cuales los ciudadanos podrán hacerlo exigible ante las diversas ramas de poder público.

Así, para David Harvey el derecho a la ciudad no es únicamente individual sino colectivo al incluir a todos aquellos que facilitan la reproducción de la vida cotidiana, reuniendo una increíble diversidad de espacios sociales fragmentados con innumerables divisiones del trabajo, en las que caben muy diversas formas de organización que proclaman ese objetivo político; también sostiene que se trata de un derecho complicado, en virtud de las condiciones actuales de la urbanización capitalista así como de la naturaleza de las poblaciones que aspiran activamente al mismo, razón por la cual debe plantearse no como un derecho a lo que ya

existe sino a reconstruir y recrear la ciudad como un cuerpo político socialista con una imagen totalmente diferente, que erradique la pobreza y la desigualdad social además de curar las heridas de la desastrosa degradación medioambiental.¹⁶

Por su parte, Jordi Borja sostiene que históricamente los centros urbanos han representado el ámbito de la ciudadanía, así como el lugar de las conquistas sociales y los derechos humanos, en el que mujeres y hombres son iguales y libres en relación y conformidad con los derechos sociales, económicos y políticos, por lo que propone un conjunto de nuevas prerrogativas que contribuyan a alcanzar lo que ha denominado “la justicia de la ciudad”, tales como el derecho al lugar, al espacio público, a la monumentalidad, a la belleza, a la identidad colectiva, a la movilidad, a la accesibilidad, a la conversión de la marginalidad urbana en ciudadanía, al gobierno metropolitano, al acceso y uso de las tecnologías de comunicación e información y al refugio, entre otros.¹⁷

En opinión de Marcelo Lopes de Souza,¹⁸ el concepto de Lefebvre se puso de moda generando su trivialización y corrupción, al reconducirse simplemente a la comprensión del derecho a una vida más humana en el contexto de la ciudad capitalista y sobre la base de una democracia representativa, dando como resultado su inutilidad para propósitos radicales críticos; la reducción del derecho a la ciudad como “política del territorio”, resulta según el autor claramente insuficiente como horizonte para los objetivos estratégicos y marco general de pensamiento y acción, por lo que el conjunto de demandas específicas que presentan quienes habitan los centros urbanos deben ser abordadas en un contexto más amplio.

¹⁶ Cfr. *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, trad. de Juanmari Madariaga, Madrid, Ediciones Akal, S.A., 2013, pp. 201-202. Disponible en: https://cronicon.net/paginas/Documentos/CIUDADES_REBELDES.pdf (fecha de consulta 15-ene-2019).

¹⁷ Cfr. *Nota sobre ciudad y ciudadanía. Nuevos derechos ciudadanos como respuesta política a los nuevos desafíos del territorio*, Barcelona, mayo de 2000. Disponible en: <https://derechoalaciudadflacso.files.wordpress.com/2014/01/jordi-borja-nota-sobre-ciudad-y-ciudadania1.pdf> (fecha de consulta 15-ene-2019).

¹⁸ Cfr. “Which right to which city? In defence of political-strategic clarity” en *Interface: a Journal for and about Social Movements*, vol. 2, núm. 1, mayo 2010, pp. 315-333. Disponible en: <https://www.rrojasdatabank.info/desouza2010.pdf> (fecha de consulta 15-ene-2019).

Otro autor especialista en la materia es Enrique Ortíz Flores, quien sostiene que el derecho a la ciudad no se refiere a ésta como hoy la conocemos y padecemos sino a otra posible, incluyente en todos los aspectos de la vida (económicos, sociales, culturales, políticos, espaciales), sustentable y responsable, entendida como espacio de la diversidad, la solidaridad y la convivencia, además de democrática, participativa, viva y creativa.¹⁹

En el mismo sentido, Aida Guillén Lanzarote afirma que se trata del derecho que tiene toda persona a vivir en un espacio colectivo, urbano o rural, con una administración local elegida democráticamente, que tenga en el centro de sus políticas públicas el respeto de los derechos humanos de todos los habitantes, asegurando su plena realización en el ámbito político, social, económico y medioambiental. Para la autora, se trata de un derecho emergente en virtud de que contiene reivindicaciones legítimas derivadas de necesidades o preocupaciones sociales actuales, dirigidas a la formulación de nuevos o renovados derechos individuales y colectivos, en el plano nacional o internacional.²⁰

Con base en los planteamientos realizados por diferentes sectores de la doctrina, Víctor Manuel Delgadillo Polanco habla de dos perspectivas teóricas sobre el derecho a la ciudad: una pragmática que implica su reconocimiento jurídico susceptible de exigirse al Estado, y otra utópica como aspiración que pretende construir otro mundo, otra sociedad, con ciudades justas, equitativas e incluyentes, así como un instrumento de lucha y acción colectiva estratégica para conquistar profundos cambios sociales, económicos y políticos.²¹

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad²², lo define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social; por cuanto hace a su naturaleza, le asigna el carácter de

¹⁹ Cfr. *Hacia una carta mundial por el derecho a la ciudad*, Habitat International Coalition, 2006. Disponible en: <http://hic-gs.org/document.php?pid=2799> (fecha de consulta 19-dic-2018).

²⁰ Cfr. “El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente” en *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011, pp. 22-23. Disponible en: https://www.idhc.org/arxius/recerca/DHE_7_esp.pdf (fecha de consulta 15-ene-2019).

²¹ Cfr. “El derecho a la ciudad en la ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?” en *Andamios*, vol. 9, no. 18, México, enero-abril de 2012, pp. 117-139. Disponible en: <https://andamios.uacm.edu.mx/index.php/andamios/article/view/411/389> (fecha de consulta 15-ene-2019).

²² *Op. cit.*, supra nota 14.

derecho humano colectivo e interdependiente, cuya titularidad corresponde a los habitantes de los centros urbanos, en especial los grupos vulnerables y desfavorecidos a los cuales confiere legitimidad de acción y de organización basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado (artículo I).

A la luz de su texto, esta prerrogativa incluye a todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, mismos que ya se encuentran reglamentados en diversos instrumentos internacionales; tan solo lo anterior, supone la inclusión de los siguientes derechos: al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a la seguridad social; a la salud pública; al agua potable; a la energía eléctrica; al transporte público y otros servicios sociales; a la alimentación; al vestido y vivienda adecuada; a la educación pública de calidad y la cultura; a la información; a la participación política; a la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse; así como derechos de las minorías que implican el respeto de la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural, comprendiendo a los migrantes.

De igual forma, quedan comprendidos los derechos al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana, así como a la herencia histórica y cultural, en razón de que el territorio de las urbes y su entorno rural son considerados espacios de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos, como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades.

De acuerdo con la Carta, el concepto de ciudad cuenta con dos acepciones: a) una de carácter físico entendida como toda metrópoli, urbe, villa o poblado, que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno (municipal o metropolitano), incluyendo tanto al espacio urbano como el entorno rural o semirural que forma parte de su territorio, y b) una de carácter político, integrada por el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, tales como autoridades gubernamentales, cuerpos legislativos y judiciales, instancias de

participación social institucionalizada, movimientos sociales y comunidad en general.

Por cuanto hace a los principios y fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad (artículo II), el citado instrumento destaca:

- El ejercicio pleno de la ciudadanía y gestión democrática de la ciudad, en el sentido de que éstas deben ser el ámbito de realización de todos los derechos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de las personas, en condiciones de igualdad, equidad y justicia.
- La función social de la ciudad y de la propiedad urbana, a efecto de garantizar a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos que ofrece; lo anterior, implica que sus espacios (bienes públicos y privados) deben utilizarse priorizando el interés social, cultural y ambiental por encima del derecho individual de propiedad y los intereses especulativos, razón por la cual en la formulación e implementación de las políticas respectivas se debe establecer un marco normativo que contenga una justa distribución de cargas y beneficios emanados del proceso de urbanización, así como la adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera, comprendiendo los gastos públicos destinados a los objetivos del desarrollo urbano, equitativo y sustentable.
- La igualdad y no-discriminación, en donde los derechos enunciados deben garantizarse para todas las personas que habiten en forma permanente o transitoria en las ciudades, destacando la necesidad de implementar políticas públicas a favor de las mujeres para garantizar la igualdad de oportunidades.
- La protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad, considerando como tales a aquellos que viven en situación de pobreza, en riesgo ambiental, víctimas de violencia, con discapacidad, migrantes, refugiados, así como todo grupo que se encuentre en situación de desventaja respecto al resto de los habitantes, resultando prioritaria la atención de personas mayores, mujeres y niños.

- El compromiso social del sector privado a efecto de que se promueva su participación en programas sociales y emprendimientos económicos, con la finalidad de desarrollar la solidaridad y la plena igualdad entre los habitantes.
- El impulso de la economía solidaria y políticas impositivas progresivas, para lo cual se deberán promover y valorar las condiciones necesarias para garantizarlas, de tal suerte que se asegure la justa distribución de los recursos y los fondos necesarios para su implementación.

Por cuanto hace a los derechos relativos al ejercicio de la ciudadanía y a la participación en la planificación, producción y gestión de la ciudad (Parte II), la Carta se refiere a los siguientes elementos:

- La apertura de cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa y democrática de los ciudadanos en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de normas, planes, políticas y presupuestos públicos en materia urbana, incluyendo aspectos relacionados con el combate a la corrupción a través de la transparencia y rendición de cuentas.
- La producción social del hábitat y la vivienda, para lo cual se deben establecer mecanismos institucionales y desarrollar instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales, tecnológicos y de capacitación necesarios para apoyar las diversas modalidades en que se desarrollen, con especial referencia a los procesos autogestionarios tanto individuales y familiares como colectivos organizados.
- El desarrollo equitativo y sustentable de la ciudad, que implica la realización de una planificación, regulación y gestión que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico; que impida además la segregación y la exclusión territorial y que priorice la producción social del hábitat, garantizando la función social de la ciudad y de la propiedad. En este punto, se hace referencia al deber de incorporar el tema de la seguridad urbana en

los procesos de planificación, programas y proyectos sectoriales, como un atributo del espacio público.

- El derecho a la información pública, mediante el cual toda persona o grupo organizado cuentan con la prerrogativa de obtener datos relativos a la disponibilidad y ubicación de suelo adecuado, programas habitacionales que se desarrollan e instrumentos de apoyo disponibles.
- La libertad e integridad como derechos que tienen las personas, y el compromiso de las ciudades para establecer garantías que los protejan ante su violación, ya sea por individuos o instituciones de cualquier naturaleza.
- La participación política, que comprende el derecho de todos los ciudadanos para elegir libre y democráticamente a sus representantes locales, así como a intervenir en las decisiones que afecten las políticas de planificación, producción, renovación, mejoramiento y gestión de la ciudad.
- El derecho de asociación, reunión, manifestación y uso democrático del espacio público urbano.
- El derecho a la justicia, que implica la adopción de medidas destinadas a mejorar el acceso a la misma en favor de todas las personas.
- El derecho a la seguridad pública y a la convivencia pacífica, solidaria y multicultural, para lo cual las ciudades deben crear condiciones y garantizar su realización respetando la diversidad, preservando la memoria e identidad cultural de todos los ciudadanos, así como participar en el control y evaluación de los cuerpos policíacos.

Finalmente, en la parte III se establecen de manera específica los derechos al desarrollo económico, social, cultural y ambiental de la ciudad, que comprenden:

- Derecho al acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos, tales como agua potable y saneamiento, remoción de basura, fuentes de energía y telecomunicaciones, así como equipamientos en materia de salud, educación, abasto y recreación en corresponsabilidad con

otros organismos públicos o privados, de acuerdo al marco jurídico del derecho internacional y de cada país.

En este punto, se deben garantizar servicios adecuados y de calidad con tarifas asequibles, especialmente para las personas y grupos vulnerables o sin empleo; para tal efecto, las ciudades se comprometen a que la prestación de los mismos dependa del nivel administrativo más próximo a la población, bajo un régimen de bienes públicos impidiendo su privatización, con participación de los ciudadanos en su gestión y fiscalización.

- Derecho al transporte público y a la movilidad urbana, a efecto de garantizar la circulación en la ciudad de todas las personas de acuerdo con un plan de desplazamiento, a través de un sistema de transporte accesible, con un costo razonable y adecuado a las diferentes necesidades ambientales y sociales (de género, edad y discapacidad). Paralelamente, se debe estimular el uso de vehículos no contaminantes y establecer áreas reservadas a los peatones de manera permanente o para ciertos momentos del día.
- Derecho a la vivienda, que genera el deber de las ciudades para adoptar medidas que garanticen a todas las personas -incluyendo familias, grupos, ocupantes sin títulos, sin techo y aquellas con circunstancias variables como los nómadas y viajeros- gastos de vivienda soportables de acuerdo a sus ingresos; que las casas reúnan condiciones de habitabilidad y estén ubicadas en lugares adecuados, además de que se adapten a las características culturales y étnicas de quienes viven en ellas.

Para hacer efectivo este derecho se debe facilitar una oferta adecuada de vivienda y equipamientos urbanos, así como establecer programas de subsidio y financiamiento para la adquisición de tierras e inmuebles, regularización de la tenencia del suelo y mejoramiento de barrios precarios y ocupaciones informales. También implica regular los alquileres de inmuebles para habitación, a efecto de proteger a los inquilinos de la usura y los desalojos arbitrarios.

- Derecho al trabajo, que exige de las ciudades promover la integración progresiva del comercio informal que realizan las personas de bajos ingresos o desempleadas, evitando su eliminación y represión, disponiendo al efecto de espacios acondicionados y políticas adecuadas para su incorporación en la economía urbana.
- Derecho a un medio ambiente sano y sostenible, traducido en el deber de las ciudades para adoptar medidas de prevención frente a la contaminación y ocupación desordenada del territorio, incluyendo el ahorro energético, la gestión integral de residuos, así como la ampliación y protección de los espacios verdes.

Como podemos observar, a pesar de que el derecho a la ciudad se considera interdependiente de todos los derechos humanos reconocidos universalmente en su integralidad, la Carta Mundial solamente constituye un paso más en el camino para su incorporación dentro del catálogo de libertades fundamentales, tanto en el ámbito internacional como en el orden jurídico de los Estados, de tal suerte que pueda ser exigido y garantizado en beneficio de los ciudadanos.

Por lo pronto, con los elementos expuestos en este apartado, resulta incuestionable que estamos ante la presencia de un verdadero derecho cuya titularidad recae en las personas que habitan los centros urbanos, los cuales se enfrentan cotidianamente a diversas y complejas problemáticas que afectan su calidad de vida, muchas de ellas generadas a partir de políticas públicas, programas de gobierno o decisiones de autoridad inadecuadas, ineficaces o incluso arbitrarias, así como graves y sistemáticas omisiones para cumplir y hacer cumplir la reglamentación urbana, lo que produce en muchas ocasiones estados de indefensión para determinados sectores de la población, al no contar con vías y mecanismos idóneos que salvaguarden su esfera de libertades fundamentales.

Tan solo lo anterior, va más allá del enfoque con el cual se ha estudiado tradicionalmente el derecho a la ciudad, esto es, como principio de política urbana de carácter discrecional, cortoplacista, condicionado muchas veces por

elementos económico-financieros y por la inestabilidad política generada al renovarse los niveles de gobierno, sin posibilidad de reclamarse jurídicamente cuando es violentado o transgredido.

Retomando el tema de su naturaleza, tal y como se desprende del contenido de la Carta Mundial, podemos entonces afirmar que se trata de un derecho de carácter compuesto integrado por prerrogativas específicas de las personas que habitan las ciudades, susceptible de ser exigido a los órganos gubernamentales -tanto en sede administrativa como jurisdiccional- a partir de la construcción o perfeccionamiento de los mecanismos idóneos para garantizarlo.²³

También se le considera un derecho emergente, derivado de las preocupaciones sociales que representa la complejidad y problemática de los centros urbanos en la actualidad, sobre todo aquellos identificados con zonas metropolitanas o megalópolis en donde los derechos y la dignidad humana son constantemente amenazados, afectando el bienestar y la calidad de vida de la población.

Asimismo, se trata de un derecho esencialmente colectivo cuya titularidad corresponde a los habitantes ciudadanos, en especial a grupos vulnerables y sectores desfavorecidos, debiéndoseles conferir legitimidad de acción y de organización con el objetivo de alcanzar una mejor calidad de vida. Y también tiene una naturaleza interdependiente, puesto que incluye a todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, atendiendo a las dos dimensiones mediante las cuales se concibe la ciudad, es decir, la territorial y la política.

IV. EL DERECHO A LA CIUDAD EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.

²³ En los últimos años se han reconocido derechos humanos con similar naturaleza, dado que su conformación se realiza a partir de otros derechos que detentan las personas en sus relaciones con los órganos del Estado y con los mismos particulares, como es el caso del derecho fundamental a una buena administración y el derecho a un ambiente libre de corrupción.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce expresamente el derecho a la ciudad; sin embargo, desde 1976 el párrafo tercero de su artículo 27, así como sus leyes reglamentarias, han consagrado aspectos relacionados con la ordenación de los asentamientos humanos, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, así como la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Así, la primera Ley General de Asentamientos Humanos expedida el 26 de mayo de 1976, sentó las bases para la expedición de leyes locales, reglamentos, planes, programas y otras disposiciones jurídicas en materia de desarrollo urbano; posteriormente, el 21 de julio de 1993 se expidió una nueva Ley como resultado de la realidad social y económica que imperaba en el país, misma que estableció una nueva política estatal a partir del replanteamiento del enfoque e instrumentos necesarios para resolver la problemática de las ciudades.

A partir de esa fecha, la Constitución mexicana se reformó en diversas ocasiones incorporando aspectos relacionados con la planeación de los centros urbanos, la protección al ambiente, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico, destacándose dentro de estos cambios el decreto publicado el 29 de enero de 2016 que estableció en el artículo 73 la competencia del Congreso de la Unión para legislar sobre la concurrencia de la federación, entidades federativas y municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en materia de asentamientos humanos, a efecto de que tanto autoridades como gobernados cumplan las finalidades previstas en el párrafo tercero del artículo 27.

De esta manera, el 28 de noviembre de 2016 se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, misma que intenta responder a diversos compromisos internacionales asumidos por nuestro país, así como a la compleja dinámica política, administrativa, económica y social imperante. Es precisamente en este ordenamiento donde encontramos preceptos relacionados con lo que se ha denominado el derecho a la ciudad.

Llama la atención el contenido del artículo 4 de esta Ley, al disponer que la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de

población y la ordenación territorial, deberán conducirse de conformidad con los siguientes principios de política pública:

- Derecho a la ciudad. Que tiene como propósito garantizar a todos los habitantes de un asentamiento humano o centro de población el acceso a vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución federal y los tratados internacionales suscritos por México.
- Equidad e inclusión. Que implica garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos, comprendiendo el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, vivienda, servicios, equipamiento, infraestructura y actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades.
- Derecho a la propiedad urbana. Que tiene como objetivo garantizar para los propietarios de inmuebles la protección de sus derechos, pero también que asuman sus responsabilidades específicas con el Estado y la sociedad, prevaleciendo el interés público en la ocupación y aprovechamiento del territorio.
- Coherencia y racionalidad. Que exige adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales, así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Participación democrática y transparencia. Que se traduce en el deber de garantizar el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio, así como la transparencia y el acceso a la información pública

- Productividad y eficiencia. Que tiene como finalidad fortalecer los referidos aspectos en las ciudades y territorios como ejes del crecimiento económico, a través de la consolidación de redes de vialidad y movilidad, energía y comunicaciones, creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad, buscando maximizar la capacidad para atraer y retener talentos e inversiones, minimizando costos y facilitando la actividad económica.
- Protección y progresividad del espacio público. Que consiste en crear condiciones de habitabilidad en los referidos espacios, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana, considerando las necesidades diferenciadas de personas y grupos. En caso de utilidad pública, dichas áreas deberán sustituirse por espacios que generen beneficios equivalentes.
- Accesibilidad universal y movilidad. Que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas, flexibilidad de usos del suelo compatibles, densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales primarias, distribución jerarquizada de equipamientos y una efectiva movilidad que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado.

Por su parte, el artículo 74 dispone que la creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público representa un principio de la Ley, así como una alta prioridad para los diferentes órdenes de gobierno, por lo que en los procesos de planeación urbana, programación de inversiones públicas, aprovechamiento y utilización de áreas, polígonos y predios baldíos, públicos o privados se deberá privilegiar el diseño, adecuación, mantenimiento y protección de lugares comunes, teniendo en cuenta siempre la evolución de la ciudad.

De igual forma, en dicho precepto se establece que los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de conurbaciones y zonas metropolitanas, definirán la dotación de espacio público en cantidades no menores a las establecidas por las normas oficiales mexicanas, privilegiando la asignación y preservación de áreas destinadas al tránsito de peatones y bicicletas con criterios

de conectividad entre vialidades que propicien la movilidad, así como los espacios abiertos para el deporte, los parques y plazas en beneficio de cada colonia, barrio y localidad.

A diferencia de lo que sucede en el ámbito federal y en el resto de los estados de la república, el 5 de febrero de 2017 fue promulgada la Constitución Política de la Ciudad de México, misma que le reconoce el estatus de entidad federativa y que dispone expresamente en su artículo 12 el derecho a la ciudad como una prerrogativa de carácter colectivo, consistente en el uso y usufructo pleno y equitativo de esa gran urbe; esta prerrogativa se funda en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente. También pretende garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y el aseguramiento de la justicia territorial, así como la inclusión y distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.

Este precepto de la Constitución local tiene como antecedente inmediato la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad²⁴, firmada el 13 de julio de 2010 como resultado de una iniciativa que se remonta a la realización del Foro Social Mundial en 2008. De acuerdo con su preámbulo, tiene como objetivos contribuir a la construcción de una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable; también busca impulsar procesos de organización y fortalecimiento del tejido social, construir ciudadanía activa y responsable, así como crear una economía urbana equitativa, incluyente y solidaria que garantice la inserción productiva y el fortalecimiento de los sectores populares.²⁵

Como podemos observar en el presente apartado, con independencia de que el Estado mexicano no ha incorporado hasta la fecha el derecho a la ciudad en la Constitución General de la República, existe un trato diferenciado de dicha

²⁴ Disponible en:

<https://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Carta%20de%20la%20Ciudad%20de%20Mexico%20por%20el%20Derecho%20a%20la%20Ciudad.pdf> (fecha de consulta 15-ene-2019).

²⁵ La Carta establece también que la ciudad es una construcción, un producto y un proceso social; un lugar de encuentro, intercambio y complementación humana, así como un lugar de diversidad social, económica y política, por lo que no puede ser considerada una mercancía sino un espacio de desarrollo humano de interés colectivo, que abarca el suelo y todo régimen de propiedad del suelo.

categoría en los ámbitos de gobierno federal y local, en virtud de que en el primero de ellos la ley general de asentamientos humanos vigente lo considera un principio de política pública, mientras que el recientemente aprobado texto fundamental de la Ciudad de México le otorga la naturaleza de un auténtico derecho humano.

Lo anterior, acarrea importantes consecuencias en torno a sus alcances y grado de concreción, pues al considerarse un mero principio de política pública establecido en la legislación secundaria carece de vinculatoriedad para las autoridades, además de que su implementación conduce a adoptar decisiones con un alto grado de discrecionalidad, quedando generalmente exentas de control jurídico y propiciando incentivos para la corrupción e impunidad, tanto en el ámbito gubernamental como privado.

De la misma forma, el hecho de reconocerse expresamente en el ordenamiento jurídico como derecho no necesariamente trae aparejado su respeto por parte de las autoridades y ciudadanos; por ello, su consagración debe ir acompañada de mecanismos procesales y procedimentales idóneos para garantizarlo efectivamente (tanto en sede administrativa como jurisdiccional), evitando que se convierta en una declaración retórica de buenos propósitos o simplemente en un derecho de papel.

Con base en las anteriores consideraciones, estimamos que el derecho a la ciudad se proyecta en la estructura normativa e institucional del Estado democrático en una triple dimensión: como principio de política pública que orienta la función de los poderes estatales hacia la consecución de determinadas finalidades, mismas que trascienden necesariamente los aspectos relacionados con el desarrollo urbano desde la perspectiva territorial, como es el caso de las políticas en materia educativa, participación ciudadana, cumplimiento de la legalidad, combate a la corrupción e impunidad, prevención del delito y la violencia, cultura de paz, vivienda digna, inserción laboral, regularización de la economía informal, medio ambiente, movilidad y atención a migrantes, entre otras.

Una segunda dimensión lo concibe como derecho fundamental de carácter compuesto, preponderantemente colectivo, emergente e interdependiente de los derechos humanos de las personas que habitan en las ciudades (comprendiendo

las áreas circundantes), mediante el cual se busca alcanzar una mejor calidad de vida a partir de la interrelación y complemento de sus derechos civiles y políticos con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, atendiendo a un concepto más elástico de la dignidad humana.

Y una tercera lo entiende como garantía, en el sentido de que el marco constitucional y legal establece los contenidos, límites, exigencias y remedios específicos que permiten controlar jurídicamente la actuación de las autoridades, sobre todo cuando se generan afectaciones a derechos de los ciudadanos emanadas de actos arbitrarios u omisiones graves, o simplemente cuando las decisiones adoptadas resultan excesivas violentando los principios de razonabilidad y proporcionalidad²⁶.

V. IMPLICACIONES Y DESAFÍOS PARA GARANTIZAR ESTE DERECHO.

Partiendo de la base de que el derecho a la ciudad incide en la dimensión territorial y política de los centros urbanos (entendidos como ámbitos para la realización de todos los derechos y libertades fundamentales), que busca asegurar la dignidad y el bienestar colectivo en condiciones de igualdad, equidad y justicia, así como la gestión democrática de la ciudad y la función social y sustentable de la propiedad, tenemos que su tutela y protección se encuentra fuertemente condicionada por el diseño normativo-institucional del Estado mexicano, comprendiendo el ejercicio de la función pública de las autoridades que integran los tres niveles de gobierno, esencialmente por cuanto hace a aspectos relacionados con sus atribuciones, profesionalización, formación ética, cumplimiento del estado de derecho y combate a la corrupción e impunidad.

²⁶ Estos principios del Estado democrático han sido reconocidos y desarrollados con profundidad en los últimos años dentro del ámbito del derecho administrativo, tanto por la jurisprudencia de Cortes y Tribunales Constitucionales como por legislaciones que regulan el procedimiento y el proceso administrativo, los cuales representan parámetros de validez de los actos de autoridad cuando se trata de restricciones o limitaciones a los derechos humanos. En el ámbito de las Administraciones Públicas, las decisiones de sus órganos deben ser motivadas y contar con justificaciones técnicas y argumentativas sólidas; para ello, los principios de razonabilidad y proporcionalidad permiten determinar si las mismas persiguen un fin constitucionalmente legítimo, si las medidas adoptadas resultan las menos gravosas para alcanzarlo, y si resultan proporcionales en sentido estricto, lo que exige necesariamente un juicio de ponderación entre los fines del ordenamiento y los principios y valores en juego.

De lo anterior se desprende la necesidad de reconocerlo expresamente en la Constitución federal, de tal suerte que su contenido genere un efecto de irradiación en la totalidad del ordenamiento jurídico que permita su exhibición y respeto, tanto por agentes públicos como privados. La adición propuesta resultará de vital importancia por cuanto hace a su desarrollo legislativo, doctrinal y jurisprudencial, sobre todo a la luz de la reforma constitucional de junio de 2011 en materia de derechos humanos, más allá de reconducirlo a la simple planeación, regulación, gestión y control del desarrollo urbano, propiciando con ello alcanzar en los próximos años mejores niveles de bienestar y calidad de vida digna para los ciudadanos.

Otro de los aspectos que a mi juicio implicaría garantizar adecuadamente el derecho a la ciudad, se reconduce a la constitucionalización de la buena administración como prerrogativa indispensable en las relaciones cotidianas entre autoridades y gobernados. Este derecho, del cual nos hemos ocupado en un trabajo previo,²⁷ ha tenido gran desarrollo en Europa e Iberoamérica en los últimos años.

Algunos de los contenidos del derecho a una buena administración, directamente aplicables en el ámbito del derecho fundamental a la ciudad, se encuentran establecidos en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública,²⁸ mismos que se enumeran a continuación:

- Derecho a la motivación de toda decisión de las autoridades;
- Derecho a la tutela administrativa efectiva;
- Derecho a una resolución administrativa equitativa y justa, dictada en los plazos y términos que el procedimiento señale;
- Derecho a presentar peticiones por escrito o de palabra;

²⁷ Cfr. Casarín León, Manlio Fabio, “La constitucionalización del derecho fundamental a una buena administración” en *Cuadernos de Mariñán, IX Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano Contratación, ordenación del territorio y buena administración*, España, Diputación de A Coruña, 2018, pp. 13-28.

²⁸ Aprobada el 10 de octubre de 2013 por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20deberes%20y%20derechos%20-%20documento%20aprobado.pdf/view> (fecha de consulta 19-dic-2018).

- Derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración Pública;
- Derecho a ser oído;
- Derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés;
- Derecho a servicios públicos y de interés general de calidad;
- Derecho a conocer y opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos y de responsabilidad administrativa;
- Derecho a formular alegaciones en el marco del procedimiento administrativo;
- Derecho a presentar quejas y reclamaciones;
- Derecho a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente;
- Derecho de acceso a la información pública y de interés general, así como a los expedientes administrativos que les afecten;
- Derecho a copia sellada de los documentos que presenten;
- Derecho a ser informado y asesorado en asuntos de interés general;
- Derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad;
- Derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento;
- Derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten;
- Derecho a ser notificado por escrito;
- Derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general, y
- Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la Administración Pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas.

En el mismo sentido, consideramos que para lograr la justiciabilidad del derecho a la ciudad resulta indispensable realizar ajustes a la organización política y administrativa del Estado federal mexicano, de tal suerte que las facultades y deberes conferidos a las autoridades de los tres niveles de gobierno para

promover, respetar y garantizar los derechos humanos de las personas que habitan en los centros urbanos, se realicen adecuadamente atendiendo a los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad establecidos en el artículo primero constitucional.

Lo anterior, exige entre otros aspectos:

- Una reingeniería de las administraciones públicas, a efecto de materializar una gestión con visión de largo plazo descentralizada, eficaz, coordinada y en corresponsabilidad, soportada por un marco normativo claro que prevea la asignación de los recursos presupuestales necesarios al cumplimiento oportuno de sus fines.
- La incorporación en las decisiones de las autoridades administrativas de los principios de razonabilidad y proporcionalidad como exigencias del Estado democrático, a efecto de combatir su discrecionalidad y arbitrariedad, incluyendo también los medios alternativos de solución de controversias para fomentar una cultura de paz entre los ciudadanos.
- El fortalecimiento de los procedimientos administrativos y los procesos en sede jurisdiccional, en temas vinculados con el acceso a la justicia, debido proceso y tutela efectiva. Por ejemplo, en la gestión del desarrollo urbano y la democratización de políticas públicas que inciden en esta materia, resulta necesario incorporar y perfeccionar mecanismos para la tutela de derechos e intereses colectivos, así como instrumentos transparentes, reales y efectivos de participación ciudadana.
- El fomento de formas compartidas de gestión gubernamental, para atender la compleja problemática que presentan las ciudades (sobre todo conurbaciones y zonas metropolitanas) derivada de fenómenos que afectan sistemáticamente el goce y ejercicio de los derechos ciudadanos, como sería el caso de las asociaciones intermunicipales tratándose de la prestación de servicios públicos, evitando su privatización y mercantilización.
- Finalmente, resulta imprescindible que bajo el paradigma del Estado constitucional y democrático, las autoridades y ciudadanos generen las condiciones propicias para la realización de sus fines; las primeras, vigilando y

haciendo cumplir las disposiciones jurídicas que garanticen la organización, el orden y desarrollo de las ciudades, comprendiendo el respeto de los derechos y la promoción del bienestar social; y los segundos, construyendo y poniendo en práctica una cultura cívica que haga conciencia de los grandes problemas que viven los centros urbanos, involucrándose y actuando de manera comprometida y solidaria para resolverlos.

VI. CONCLUSIÓN.

Durante el desarrollo del presente trabajo, hemos podido observar que el derecho fundamental a la ciudad surge como respuesta a la problemática que desde hace varias décadas enfrentan los centros urbanos, misma que se va tornando compleja por la combinación de una serie de factores que van mermando la calidad de vida de sus habitantes. Por ello la necesidad de reflexionar en torno a su naturaleza y contenido, así como al estado que guarda su reconocimiento y realización tanto en el plano internacional como en nuestro país, a partir de las dimensiones en que se proyecta en el ordenamiento jurídico.

Puesto que el objetivo de esta prerrogativa se traduce en la recuperación del espacio público para el disfrute de la sociedad, así como la generación de un espacio colectivo donde todos los habitantes puedan encontrar la plena realización de su vida política, social, económica y medioambiental a partir del goce y ejercicio de sus libertades fundamentales, el panorama para lograr su concreción y justiciabilidad en México se encuentra condicionado por una serie de elementos relacionados con la revisión del diseño normativo-institucional del Estado, así como por el ejercicio de la función pública en los tres niveles de gobierno.

Creemos que a partir del paradigma planteado por la reforma constitucional en materia de derechos humanos hace ya siete años, así como de las exigencias que se desprenden de un auténtico Estado democrático, las propuestas aquí planteadas contribuirán a la comprensión y justiciabilidad del derecho fundamental a la ciudad, en aras de lograr un mayor nivel de bienestar y calidad de vida digna de los ciudadanos.