

Desafíos éticos y jurídicos del régimen de planeación urbana en torno de la materialización de la función social del suelo en la Ciudad de México

Ethnic and Legal Challenges of the Urban Planning System with Regard to Materializing the Social Function of Land in Mexico City

*Jasmín Anavel Monterrubio Redonda**

RESUMEN

El objetivo del artículo es explorar los desafíos éticos y jurídicos del régimen de planeación urbana acerca de la materialización de la función social del suelo en la Ciudad de México, para lo cual, primero, se ofrece un acercamiento a los principales conceptos y debates teóricos relacionados con el tema; posteriormente, se realiza una exploración sobre los dilemas y contradicciones en torno de la función social del suelo como forma de apropiación del espacio urbano; y, en la tercera parte, se analizan los retos de la planeación urbana desde dimensiones éticas relacionadas con la definición del bien común, la recuperación del binomio ciudad-ciudadanía, y la justicia y la prudencia como ejes orientadores del rol del planificador. Las conclusiones giran en torno a las complejidades que enfrenta, en el proceso de planeación, la función social del suelo como instrumento para objetivar el interés público y el bien común, y de las dificultades para la instrumentación de herramientas jurídicas en el espacio social.

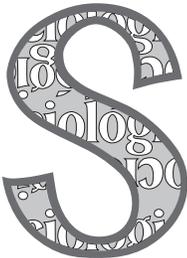
PALABRAS CLAVE: función social del suelo, planeación urbana, derecho de propiedad, bien común.

* Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: <anavelmonterrubio@gmail.com>.

ABSTRACT

The aim of this article is to explore the ethnic and legal challenges facing the urban planning system with regard to materializing the social function of land in Mexico City. First, the author looks at the main concepts and theoretical debates involved in the topic. Then, she explores the dilemmas and contradictions involved in the social function of land as a way of appropriating the urban space. Her third part analyzes the challenges to urban planning from the point of view of the ethical dimensions linked to the definition of the common good, the recuperation of the city-citizenry binomial, and justice and prudence as guiding axes for the planner's role. Her conclusions revolve around the complexities encountered in the planning process, the social function of land as an instrument for objectifying the public interest and the common good, and the difficulties of implementing the legal tools in the social space.

KEY WORDS: social function of the land, urban planning, property rights, common good.



INTRODUCCIÓN

En la etapa del urbanismo neoliberal en la mayoría de los países latinoamericanos, con una lógica estrictamente empresarial, las intervenciones urbanas corresponden a modelos urbanísticos fundamentados en estrategias de revalorización inmobiliaria, búsqueda de rendimientos y generación de plusvalías, los cuales se han apoyado en los ajustes estructurales del Estado y del derecho que, como derivación, han reforzado el poder de las grandes potencias y corporaciones, por encima de los intereses de los Estados-nación y de sus habitantes (con excepción de los procesos de internacionalización de los derechos humanos) (Cárdenas, 2016).

En este marco, en el caso mexicano, en materia de desarrollo urbano las intervenciones en el territorio han sido significativamente exitosas en producir riqueza; sin embargo, tienen una gran deuda en equidad puesto que generan una organización excluyente del espacio que se expresa en la existencia de territorios y población que padecen problemas graves de desigualdad estructural.

Es un sistema urbano en el que las formas de producción del espacio se basan en un modelo de desarrollo y en un régimen jurídico que se articula sobre la propiedad individual y las fuerzas del mercado, que niegan la esencia de la ciudad como producto social y como espacio común y que, sostenidas en una ética neoliberal, conciben un modelo de socialización humana caracterizado por un fuerte individualismo posesivo y su correspondiente retroceso político de las formas de acción colectiva (Harvey, 2012), que crean áreas urbanas cada vez más divididas y proclives al conflicto, que no permiten la vida en lo colectivo, pensar en lo comunitario y participar en lo público; en las que el uso y apropiación del espacio se basa en una dimensión de clase y en las que los sectores más empobrecidos y los excluidos del poder político son quienes, en mayor medida, padecen las consecuencias.

Estas circunstancias atentan contra la finalidad ética de la acción pública, que es el bien común, frente a lo cual, con el paradigma del derecho a la ciudad es cada vez más fuerte la exigencia ciudadana sobre una distribución de los recursos espacialmente justa, a través de mecanismos como la función social del suelo que, en materia de ordenamiento territorial y planeación urbana tiene evidentes demandas éticas que se refieren a construir una ciudad pensada en las personas, con vivienda y entornos urbanos de calidad que favorezcan el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos (Rodríguez, 2006).

Sin embargo, aun con este reconocimiento continúa ausente un régimen jurídico del suelo que haga viable su concretización, lo cual, junto con la ausencia de un régimen integrado de planeación, son dos de los grandes retos de la legislación urbana vigente hacia la generación de territorios y ciudades más

justas (Fernández, 2014; Azuela, 1978). Ante este panorama, la pregunta es: ¿cómo hacer para que el derecho urbano y la planeación urbana atiendan verdaderamente los intereses colectivos de la población en su vida urbana?

Como hipótesis se establece que la planeación urbana tiene como principales retos los campos de acción relacionados con: a) definición y materialización del bien común; b) la recuperación del binomio ciudad-ciudadanía para el establecimiento de la dimensión pública de la ciudad; y c) una planeación urbana basada en la justicia y la prudencia como valores éticos.

El objetivo de este trabajo es explorar los desafíos éticos y jurídicos del régimen de planeación urbana en torno de la materialización de la función social del suelo en la Ciudad de México. Para tales efectos, en el primer apartado se ofrece un acercamiento a los principales conceptos y debates teóricos relacionados con el tema; posteriormente, se emprende una exploración sobre los dilemas y contradicciones en torno de la función social del suelo como forma de apropiación del espacio urbano; y en la tercera parte se analizan los retos de la planeación urbana desde dimensiones éticas relacionadas con la definición del bien común, la recuperación del binomio ciudad-ciudadanía, y la justicia y la prudencia como valores orientadores del rol del planificador.

LA PROPIEDAD DE LA TIERRA COMO DERECHO CIVIL Y COMO DERECHO HUMANO

La propiedad es una construcción social que jurídicamente se define como el “derecho de gozar y disponer de un bien, sin otras limitaciones que las establecidas por las leyes” (EJ, 2017). Este derecho “se divide en tres ‘derechos reales’: el *fructus*, que significa el derecho de recoger el fruto de un bien; el *usus*, que significa el derecho de usar ese bien, y el *abusus*, el derecho de disponer de un bien (es decir, de poder transformarlo, cederlo o destruirlo)” (Ruiz Massieu, 1971: 48).

En correspondencia, se considera a la propiedad inmobiliaria como un bien externo que socioculturalmente se refiere primaria y predominantemente a la posesión, titulación y productividad de la tierra y de sus construcciones, en torno del cual se establecen relaciones sociales que consisten en “la capacidad de unos (los propietarios) de excluir a los otros (los no propietarios) del uso o los beneficios de un objeto” (Azuela, 1989: 15), en razón de lo cual la propiedad del suelo es un factor clave en la conformación de la estructura social del espacio urbano (asociado particularmente con la desigualdad social y territorial).

Por otro lado, desde una perspectiva liberal, la importancia de la existencia del derecho a la propiedad privada radica en que “es el único estímulo capaz de inducir a la producción y el único medio de diversificar y distribuir libremente el trabajo” (De Zan, 2012: 480); es la manera más “eficaz” de utilizar la tierra. En consecuencia, la propiedad involucra también relaciones económicas en torno de la ordenación de las relaciones ciudadanas a propósito de la productividad y el uso de la propiedad privada.

La propiedad privada es, entonces, la organizadora principal de las relaciones socioespaciales (Fernández, 2014) (y principal pilar del capitalismo contemporáneo), y su contenido engloba relaciones sociales, políticas y económicas concretas en torno de la facultad de dominio legal, uso y disfrute de los bienes.

Sin embargo, la ley¹ establece que su contenido como derecho no sólo refiere a la utilidad individual del suelo y sus construcciones, sino también, de manera inherente, a su función social, cuyo significado especifica que los derechos de propiedad deben estar limitados² y regulados jurídicamente,

¹ Así lo establece el Código Civil Mexicano en el artículo 830: “El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”.

² Las principales limitaciones administrativas a la propiedad privada son: a) restricciones generales (condiciones legales del ejercicio del derecho de propiedad); b) servidumbre; c) ocupación temporal, y d) expropiación (Gordillo, 2014).

con la intención de que los dueños tengan, además, responsabilidades con la sociedad.

Las modalidades de la propiedad privada que establece la legislación³ se refieren a la exigencia de deberes en la actuación del propietario que implican la imposición de comportamientos positivos que, como lo señala Zápotocká (2016), modifican el rol del derecho de propiedad de *tener* al de *actuar*; la propiedad se considera entonces una función, en cuyo caso la preocupación legislativa central ya no es *quién* es propietario, sino *cómo* se es propietario, es decir, cómo se lleva a cabo el ejercicio del derecho de propiedad, en razón de lo cual la función social no lo es tanto de la propiedad, sino del objeto apropiado, es decir, del suelo.

Por su parte, la regulación del ejercicio del derecho de propiedad significa que el Estado debe tener las facultades, las herramientas y el compromiso de regular el contenido del derecho de propiedad del suelo, al mismo tiempo que debe frenar los comportamientos particulares contrarios a su ejercicio social, en razón de lo cual la función social del suelo implica que su propiedad sólo se conserva mediante el cumplimiento de determinadas obligaciones que lleven consigo la preservación del interés general.

Así, jurídicamente, el contenido de propiedad-función social del suelo se refiere a que el propietario tiene el poder (dominio) de utilizarlo en la satisfacción de sus propias necesidades; sin embargo, al mismo tiempo, debe ponerlo al servicio de las necesidades sociales (interés público) de manera

³ De acuerdo con Ruiz Massieu (1971: 16) las modalidades de restricciones generales (para todos los propietarios) a la propiedad privada que impone la ley en el ámbito urbano se pueden resumir en lo siguiente: modalidad condicional, quienes pueden ser y quienes no pueden ser propietarios (los extranjeros, por ejemplo); modalidad de término (plazos de los contratos de arrendamiento, de las concesiones de aprovechamiento de los inmuebles, etc.); modalidad de abstención (usos permitidos y prohibidos en las zonificaciones urbanas); modalidad de hacer (obligaciones de los propietarios de utilizar sus predios, de cumplir reglamentos de construcciones); modalidades de dar (pago de impuestos, contribuciones, mejoras, etc.); modalidades de mancomunidad y solidaridad (en la copropiedad y en la explotación comunal de las tierras ejidales); y modalidad de acción.

imprescindible, lo cual implica que el dueño tiene derechos y responsabilidades con la sociedad, las que deberán ser cubiertas a partir de las limitaciones y regulaciones legales que el Estado imponga. En tal sentido, la función social del suelo es también una responsabilidad estatal de justicia distributiva, es decir, dar a la riqueza un destino que sirva al bien común.

En el caso mexicano, aunque jurídicamente no existe una definición clara de en qué consiste la función social de la propiedad (del suelo), se considera que está dentro de las garantías sociales, y sólo por extensión de la interpretación del artículo 27 constitucional ha sido posible introducir este principio desde el punto de vista legal en el ordenamiento de las ciudades.

Como principio del derecho a la ciudad, la función social de la tierra remite al “uso y disfrute de las tierras por los habitantes para desempeñar todas las actividades necesarias para tener una vida plena y decente, dando prioridad así a la experiencia humana de la tierra y la vivienda” (ONU, 2016: párrafo 41).

Con esta orientación, como principio fundamental para el ordenamiento territorial y para la integración de una política general del hábitat y la vivienda en el territorio, la función social del suelo reviste una especial relevancia por las siguientes razones:

- Con la finalidad de lograr el equilibrio entre el interés individual y el colectivo al interior del derecho de propiedad, la función social del suelo implica obligaciones positivas para el gobierno para regular los derechos de propiedad con fines colectivos (Uhry, 2104; Marques, 2014).
- Al condicionar la propiedad privada para la satisfacción de intereses sociales, se establece como enfoque principal del derecho público la promoción de valores reglamentarios fundamentales, como el respeto por la dignidad humana, la solidaridad social y la supremacía normativa del interés general (Marques, 2014).

- Significa dar prioridad al valor de uso sobre el valor de cambio del suelo y sus construcciones; la desmercantilización del espacio urbano; la integración de la noción de los derechos humanos en el derecho de propiedad, y la ampliación del concepto de propiedad, pasándolo del derecho individual al colectivo (Chaudhry y Kothari, 2014: 57).
- Al establecer como objetivo la promoción del bien colectivo, de la equidad, la justicia y la protección del medio ambiente, la función social del suelo simboliza una ruptura con la noción sagrada de propiedad privada, puesto que su contenido es diferente del derecho de abusar, especular y excluir a los demás.
- Significa una relación con el territorio basada en objetivos sociales y mayores grados de justicia espacial, que se materializan en políticas urbanas en las que se espera prevalezcan los intereses sociales y culturales colectivos por encima del derecho individual a la propiedad y los intereses especulativos (FSM, 2005: 187).
- Como principio para el ordenamiento territorial, constituye la directriz de la planeación urbana para asegurar que los usos del suelo no se desvíen hacia el beneficio de los más ricos a costa de la población mayoritaria.

La función social del suelo se plantea así como la conexión entre el uso del suelo y el bien común, o el interés general y un principio de orden económico justo. De otra forma, la privatización del suelo no se sostiene (esto es, si se basa en el lucro como incentivo para el trabajo).

Acerca del principio del bien común, desde una dimensión ética (proveniente de la tradición aristotélico-tomista), éste constituye, en esencia, aquello que corresponde a todos y que puede aprovecharse o utilizarse por todas las personas (De

Zan, 2012; EJ, 2017), lo cual supone, desde el derecho, que la ley se dirige no al interés particular de nadie y menos aún de los gobernantes, sino al servicio de la comunidad, procurando la protección máxima de la dignidad de la persona humana.

Desde esta perspectiva, el bien común como expresión filosófica de los intereses generales representa una prioridad mayor que el derecho individual de propiedad; implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano (FSM, 2005) y, en consecuencia, constituye un factor en favor del ejercicio de derechos.

Las condiciones sociales que garantizan la libertad, el orden, la justicia, la paz y la seguridad son factores esenciales para el bien común, y principios como la autodeterminación, la autonomía, la justicia distributiva y los derechos sociales (alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo, seguridad social) son sus elementos fundamentales (de ahí la identificación tomista entre justicia social y bien común) (Arango, 2012). Algunas de las consideraciones concretas que estructuran el bien común son, por ejemplo:

[...] el compromiso de todos, no sólo de los gobernantes, por la defensa de sus conciudadanos; la preocupación por la paz y la seguridad, tanto internas como externas; la solicitud de una correcta organización de los poderes del Estado; la creación y mantenimiento de un ordenamiento jurídico claro y eficaz; una protección especial a la familia, a los ancianos, a los menores, a los enfermos y a los discapacitados; la colaboración en servicios esenciales tales como la sanidad, la alimentación, la habitación y el vestido, la educación y la cultura; la promoción de las condiciones de trabajo y de ocio adecuadas; libertad religiosa y libertad de expresión; y el esfuerzo por la salvaguardia del [medio] ambiente (Poole, 2008: 112).

Lo anterior, para los técnicos en planeación urbana, significa una serie de dilemas y contradicciones que conviene considerar en los procesos de ordenación del territorio.

DILEMAS Y CONTRADICCIONES DE LA PLANEACIÓN EN TORNO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DEL SUELO COMO FORMA DE APROPIACIÓN DEL ESPACIO URBANO

En México, el texto constitucional establece que el estatuto de la propiedad privada del territorio se instaura mediante la transmisión de dominio de la nación a los particulares, pero, aclara, aquélla tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades dictadas por el interés público; y tiene también la atribución de regular esa propiedad en beneficio social (Cámara de Diputados, 2017b: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27, párrafo 3o).

En el ámbito urbano, la base jurídica de la intervención estatal sobre la propiedad del suelo y sus construcciones es la planeación urbana, cuyo fundamento constitucional es la búsqueda del equilibrio entre el “interés público” y la garantía del derecho a la propiedad privada, en el que se encuentra comprendido el derecho a la propiedad inmobiliaria (Torres, 2006), lo que significa que es en los planes y programas de desarrollo urbano y en la normativa urbana donde se definen los alcances de la propiedad del suelo, restando al propietario la decisión sobre su utilización y atribuyéndola a los poderes públicos (Cabrera, 2008). En esta tesitura, el Plan de Desarrollo Urbano es el instrumento para que el suelo cumpla su función social.

Los planes de desarrollo urbano,⁴ como instrumentos programáticos y normativos, informan los principios generales del ordenamiento de las estructuras de una aglomeración y de su zona de influencia, cuyas bases son la estrategia a largo plazo, el proyecto de ciudad y, desde el punto de vista legal, la seguridad jurídica (Montes Lira, 2001; Massiah y Tribillon, 1993). En ellos se establecen las directrices, políticas, estra-

⁴ En el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la denominación de Plan sólo la lleva el Plan Nacional de Desarrollo; todos los demás instrumentos son programas.

teguas, metas y programas, así como acciones y los medios para alcanzarlos; constituyen las reglas que rigen las decisiones y el comportamiento de las entidades encargadas del desarrollo urbano, lo que significa que cada predio deberá ajustar sus usos privados a los intereses públicos expresados en la regulación territorial.

Sin embargo, aunque legalmente se reconoce que es a través de la planeación urbana que se definen los usos del suelo y, con ello, la configuración de los costos y beneficios para los diferentes actores, una preocupación salta a la vista: ¿cómo evitar las concepciones fundamentalistas del interés general y las aproximaciones liberales extremas que expulsan de las reglas del juego al propio interés público? (Rodríguez, 2006).

Lo anterior refiere a una serie de dilemas y contradicciones que es necesario tener en cuenta en el proceso de regulación del derecho de propiedad, que actualmente comprende como lineamientos principales: a) la regulación de la utilización racional del suelo; b) la preservación de los derechos fundamentales; c) la mínima intervención administrativa en los derechos de los particulares de acuerdo con el interés general; y d) la coherencia en el desarrollo urbano y el respeto al medio ambiente (Huerta, 2009). Ahora bien, ¿cómo se observan estas contradicciones?

*DILEMAS DE LA REGULACIÓN URBANA EN TORNO
A LA APROPIACIÓN, PRODUCCIÓN Y UTILIZACIÓN
DEL SUELO URBANO*

De acuerdo con Azuela (1978), las conductas que el hombre desarrolla en el espacio urbano se pueden agrupar en tres grandes procesos: de apropiación, de producción y de utilización, donde la primera categoría es el fundamento de las otras dos. Cada uno de estos procesos presenta una serie de contradicciones para la definición de los instrumentos formales de la planeación urbana, que se expresan en los siguientes puntos:

1. La existencia de visiones distintas acerca del concepto de apropiación, dependiendo de la función que se le otorga a la propiedad privada del suelo y sus construcciones, en cuyo caso la contradicción se da en torno de la apropiación como propiedad privada (régimen formal, apropiación jurídica) o la apropiación del espacio urbano como socialización del espacio mismo (Monterrubio, 2016).

Lo anterior supone una confrontación entre la libertad individual y los retos colectivos sobre el mismo objeto, el territorio urbano, a partir de lo cual la planeación urbana enfrenta el desafío de conciliar dos elementos antagónicos de la estructura social: el capital (expresado en la propiedad privada) y las necesidades sociales.

De ahí que, en el ámbito del significado de apropiación del espacio urbano, se dé la contradicción entre el derecho a la propiedad privada como una prerrogativa civil y el derecho a la ciudad como una colectiva; entre la recuperación de la función social del suelo o la rentabilidad del mercado inmobiliario; entre las necesidades del barrio y los intereses de la ciudad; entre las características del habitar y los ejercicios de centralidad (como ámbito de poder económico o político); entre el valor de uso o el valor de cambio del suelo y de la vivienda, entre otras.

2. En cuanto a la producción (material) del espacio urbano, a ésta se la considera como “[...] el conjunto de acciones de edificación de inmuebles e instalaciones propias de un centro de población (es decir, lo construido para hablar en términos usuales)” (Azuela, 1978: 70). En esta esfera, la actividad de edificar es la que determina una utilización particularizada del espacio para un tiempo ilimitado.

En este proceso de apropiación y producción intervienen cuestiones técnicas, jurídicas, de mercado y de

resistencia social, que ponen en relieve la existencia de diferentes tipos de territorio —funcional, mercantil, de sociabilidad y para habitar— contenidos en la ciudad, en los que se desarrollan e interrelacionan actividades que conforman la dinámica urbana, y que implican, inevitablemente, la existencia de necesidades individuales (una casa, recursos financieros, relaciones sociales, privacidad, etcétera) y colectivas (salud, vías de comunicación, servicios públicos), muchas veces contrapuestas, cuya vinculación y regulación en la ciudad requieren la constitución material y convencional de un orden urbano específico que establezca la forma más idónea de utilizar el espacio producido.

3. Estos dos aspectos, construcción material y utilización del espacio producido, revelan la importancia de la dimensión espacial de la incompatibilidad entre apropiación y propiedad inmobiliaria, donde el punto de debate es el papel del régimen de planeación, que tiene permanentemente cuestionada la forma de ordenar el territorio, en virtud de que enfrenta una de las contradicciones esenciales del desarrollo urbano: a) el papel del Estado como representante de intereses generales y con tareas de regulación global, y b) sus funciones económicas y políticas concretas sometidas a las presiones de los grupos dominantes.

En este ámbito, los desafíos que se presentan están relacionados con la definición de los usos del suelo y sus construcciones para dar cabida a los tres principios que fundamentan el ordenamiento territorial en México: la función social y ecológica de la ciudad y el suelo; la prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución equitativa de cargas y beneficios del proceso de urbanización y su relación con tres rasgos del comportamiento político que apuntan a una dimensión ética: “La eficiencia en las

soluciones, el rigor —la coherencia— en el discurso y la claridad en las cuentas” (Rodríguez, 2006: 105).

Los dilemas que enfrenta la planeación urbana se ubican en torno a las infraestructuras de transporte y su accesibilidad; la densificación o la dispersión del tejido urbano; las formas e instrumentos de la participación social en la planificación urbana; la planeación urbana centralizada y la gestión democrática de la ciudad; los espacios públicos “de todos” o aquéllos propios del barrio; el uso habitacional o la terciarización; la vivienda popular o los desarrollos para las clases altas; la heterogeneidad funcional y pluralidad socioeconómica o la homogeneidad socioespacial; el manejo sustentable de los recursos naturales y la protección del patrimonio (natural, histórico y cultural) frente a los intereses económicos de la promoción inmobiliaria, entre otros (Monterrubio, 2016).

En suma, se puede decir que el principal desafío de la materialización de la función social del suelo y las construcciones a través de la planeación urbana es el manejo de la territorialidad de la ciudad desde un enfoque jurídico-normativo que reconozca la naturaleza social de la ciudad al mismo tiempo que elabore mecanismos para el desarrollo económico de la ciudad.

DESAFÍOS ÉTICOS Y JURÍDICOS DE LA PLANEACIÓN URBANA Y LA FUNCIÓN SOCIAL DEL SUELO (COMO UTOPIA O NO-LUGAR)

Desde una dimensión ética, la función social del suelo requiere que los derechos y deberes, social y jurídicamente reconocidos en torno del derecho de propiedad, estén siempre presentes en toda propuesta de planeación para el ordenamiento territorial, subordinándola a criterios éticos de responsabilidad, justicia, libertad y verdad, tanto en los procedimientos técnicos

(diseño) como en la práctica política (gestión) que comprende este proceso.

El ámbito de competencia del elemento técnico se refiere a la elaboración de diagnósticos, planteamiento de escenarios, definición de estrategias e instrumentos operativos; mientras que el político se ubica en el terreno de la gestión, comprende el establecimiento de condiciones para la definición de instrumentos, tiempos, responsabilidades y negociación, ambos en las cuatro fases de la planeación urbana: formulación, ejecución, control y evaluación, así como en las cuatro vertientes que establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática (1983): obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción.

En un marco de derecho, es en la definición de los procedimientos técnicos y políticos para cubrir las fases y las vertientes de la planeación, donde se encuentran los desafíos éticos y jurídicos de mayor envergadura para una planeación urbana centrada en las personas, que haga compatible el crecimiento económico con el desarrollo social.

Para lograrlo, la planeación urbana tiene como principales retos los campos de acción relacionados con: a) definición y materialización del bien común, b) la recuperación del binomio ciudad-ciudadanía para el establecimiento de la dimensión pública de la ciudad, y c) una planeación urbana basada en la justicia y la prudencia como valores éticos.

DEFINICIÓN Y MATERIALIZACIÓN DEL "BIEN COMÚN"

La planeación urbana es, antes que nada, un acto y proceso político y un marco de referencia para la acción de gobierno y de los ciudadanos en la producción y en la transformación del espacio urbano, en cuyo ámbito la función social del suelo requiere la legalidad de la justicia social distributiva, lo cual supone que la planeación responde al *bien común* y no a intereses particulares económicos o de gobierno; sin embargo, no sucede así.

Recuperar la noción clásica del bien común y dejar de lado la filosofía liberal, que tiende a identificar este concepto con la noción administrativa de bien público, involucra la redefinición del derecho de propiedad privada por una propiedad de uso y el despliegue de oportunidades para sustituir relaciones competitivas por vínculos de cooperación en la producción del espacio urbano.

Para lograrlo, el desafío es encontrar el equilibrio entre libertad económica y solidaridad social (Rodríguez, 2006), para lo cual es preciso reconocer que el derecho al dominio, uso y usufructo del suelo y las construcciones no es de ninguna manera el equivalente del “derecho” al despojo de algunos ciudadanos en provecho de otros. En todo caso, no se trata de la renuncia necesaria a los derechos de propiedad en favor de la convivencia o lo comunitario, sino de la puesta en marcha de un conjunto normativo para un desarrollo urbano centrado en las personas como racionalidad predominante.

Lo anterior remite a la necesidad de orientar la planeación hacia la búsqueda del interés público (que nos dirige hacia las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad que deben atenderse mediante la intervención directa y permanente del Estado) como expresión del bien común, desde los componentes, fases y vertientes de la planeación.

En relación con el componente político, desde la vertiente de la obligatoriedad para la administración pública un reto es la recuperación de la estructura societaria que los clásicos asignaban a la ley (tradición aristotélico-tomista) en la que se establece que: “La ley, ya sea natural o positiva, es un instrumento para la consecución [del bien común], en cuanto que expresa cómo han de disponerse adecuadamente las partes para constituir el todo, que es la comunidad” (Santo Tomás de Aquino, citado en Poole, 2008: 107).

Los costos de no considerar la categoría del bien común en la regulación de la propiedad de la tierra, en el sentido expresado previamente, serían la persistencia de la especulación inmobiliaria y la dificultad de operar políticas públicas ra-

cionales de uso del suelo que faciliten, especialmente, el ejercicio del derecho a la vivienda sin exclusiones de ningún tipo (Rodríguez, 2006).

Desde la dimensión territorial, esto implica revisar los mecanismos de clasificación del suelo (zonificación primaria y secundaria, áreas de actuación, normas generales y particulares de ordenación) que, con el argumento de la necesidad de una regulación razonable de su uso, fomentan la homogeneización y la proximidad territorial, pero no borran la distancia social; más aún, intensifican las desigualdades y las injusticias al no respetar la heterogeneidad social y funcional, y al no reconocer que la aproximación espacial forzada no fomenta el acercamiento social (Musset, 2015).

En cuanto a la coordinación institucional entre los diferentes niveles de gobierno, las dificultades se presentan particularmente en la planeación metropolitana y son resultado de la falta de claridad de las competencias de cada uno de ellos (federal, estatal y municipal) y su correspondiente respaldo jurídico y financiero; la inexistencia de un gobierno metropolitano así como de conceptos y formas concretas para el tratamiento de la administración de la ciudad; la carencia de una política urbana conjunta entre los tres niveles que permita materializar los planes y proyectos de impacto regional; instituciones establecidas para la planeación y coordinación intergubernamental metropolitana que carecen de capacidades decisorias y ejecutivas reales, y la toma de decisiones con un aparato burocrático jerarquizado, que desconoce los problemas locales y no reconoce las aportaciones y propuestas de las autoridades estatales y municipales (Monterrubio, 2016).

Ante este panorama, los componentes básicos y actitudes éticas para hacer posible la función social del suelo requieren la apertura a la realidad de los alcances de los diferentes niveles de gobierno; la aproximación abierta a las condiciones objetivas fidedignas del territorio y a las necesidades sociales, y el reconocimiento de la experiencia de los actores gubernamentales más inmediatos a la gente (los municipios).

Respecto de la concertación e inducción, la primera hace referencia a los mecanismos para establecer pactos entre el gobierno y los particulares para llevar a cabo acciones e inversiones para el desarrollo, a través de convenios y acuerdos libres y exigibles por ambas partes. La segunda reúne las herramientas para “inducir” los comportamientos particulares hacia objetivos sociales y económicos nacionales, por medio de instrumentos normativos de fomento para el desarrollo (Gobierno de la República, 1983).

En la búsqueda del beneficio colectivo, en observancia de estas vertientes, el reto es establecer las condiciones para que la ciudadanía participe activamente en la definición de los términos para clasificar el territorio, establecer los usos de suelo y definir los instrumentos de fomento (polígonos de actuación, transferencia de potencialidad, incentivos fiscales, facilidades administrativas, etc.), que actualmente se emplean como una caja de herramientas al servicio del capital inmobiliario sin calcular el impacto territorial y los costos sociales de su utilización, y que desde la formulación hasta la ejecución dejan fuera la participación ciudadana y a los órganos legislativos.

Aquí el problema no es el programa o las regulaciones, sino los mecanismos de “negociación” de los proyectos en la esfera no formal de la planeación, es decir, en su nivel “tácito”, en el que se toman las decisiones que realmente afectan a los habitantes. Este surge de entendimientos privados en comités y comisiones de alto nivel, donde participan “aquellos que cuentan” y en donde se formulan las disposiciones que cambian el rumbo de la ciudad (Ducci, 2004).

De esta forma, los programas de desarrollo urbano no son toda la planeación y no siempre son los instrumentos más importantes para modificar las estructuras y la vida en la ciudad, sino que son las políticas y las acciones reales las que lo hacen. En este contexto, la participación de los diversos actores sociales tiene, en los hechos, poca cabida y mínima relevancia.

En consecuencia, la percepción ciudadana es que se trata de una planeación orientada a incentivar la intervención del sector privado, que pasa por la violación de una serie de derechos, que trastoca la vida comunitaria y la democracia en la ciudad, que genera grandes desigualdades en el territorio y entre las personas, y que ocasiona un incremento sustancial de las condiciones de pobreza y marginación.

De esta forma, el ámbito político de la planeación urbana no sólo pone en entredicho el futuro de la ciudad sino, sobre todo, la inclusión o exclusión de los habitantes en materia de ejercicio de derechos individuales y colectivos, la participación ciudadana, la regulación de lo que se puede o no hacer en la ciudad, y la puesta en marcha de instrumentos donde la ciudadanía no interviene a pesar de que es la directamente afectada.

BINOMIO CIUDAD-CIUDADANÍA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA DIMENSIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD

En virtud de que el elemento clave de la configuración ética de los procesos urbanos es la afirmación de la prioridad del ser humano en la concepción de las nuevas políticas, una planificación que proponga un modelo de ciudad centrado en las personas debe referirse al ineludible binomio ciudad-ciudadanía,⁵ puesto que la base de la última incluye, necesariamente, a la comunidad.

Lo anterior implica que la planeación urbana debe estar concertada por la ciudadanía en su conjunto, para lo cual la participación ciudadana tendría que visualizarse no como un obstáculo sino como una ayuda en la determinación del interés público. Se trata, en términos generales, de una conversación

⁵ La Constitución Política de la Ciudad de México establece que la ciudadanía es “el vínculo existente entre las personas y la comunidad a la que pertenecen para el goce de los derechos reconocidos” por ella misma, los cuales, aclara, “se ejercerán en los casos y con los requisitos que determine la ley” (CPCM, 2017: artículo 24, párrafo 1o.). Es decir, ciudadanía es la inserción del ciudadano en lo colectivo.

e intercambio de opiniones y sugerencias entre el gobierno y la ciudadanía que ocupa el territorio, para la definición de los usos de ese mismo espacio, desde la dimensión pública de la ciudad, la cual sienta las bases para la democratización de los procesos urbanos.

Para que el ciudadano se inserte en la dimensión pública mediante una participación con mejores instrumentos y vinculatoria, los retos son:

- a. Garantizar las condiciones físicas (diseño, servicios, infraestructura y espacio público) para una participación libre y activa, igualitaria y sin discriminación.
- b. Reestructurar el sistema de participación ciudadana en materia de planeación urbana, lo que significa, entre los asuntos más relevantes:
 - Reconocer y hacer explícita la relación entre el derecho a la participación y los derechos a la información, a la libertad de expresión, y a la reunión y la asociación.
 - Revisar la Ley de Participación Ciudadana y su articulación con la Ley, y su reglamento, de Desarrollo Urbano, para ampliar los instrumentos y los alcances de los espacios de participación social organizada, particularmente de las tres herramientas que establece la última Ley mencionada: órganos de representación ciudadana (comités ciudadanos, y el Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios de la Ciudad de México); el Consejo Asesor y la consulta pública.
 - Crear nuevas fórmulas de participación que involucren realmente al ciudadano en las diferentes fases de la planeación, y no sólo en su “enriquecimiento”, tal y como lo considera el sistema de pla-

neación urbana actual,⁶ lo cual puede contribuir a superar la dificultad de la conciliación de los intereses de cada barrio con los de la ciudad; de los intereses locales con el interés global.

- c. Reconocer el poder transformador de lo colectivo y rescatarlo (del clientelismo y la apatía) mediante una normatividad urbana que garantice la participación de sus miembros en las tareas y en los beneficios de la vida en común, lo que significa que los mecanismos de participación en la planeación y en la gestión urbana no representen obstáculos para su realización, sino una ayuda para su adecuada integración.
- d. Ofrecer a la ciudadanía una formación en valores (como los de igualdad, solidaridad, justicia, autonomía, etc.), derechos humanos, acceso a la información y transparencia en las decisiones, a través de programas pedagógicos que apunten particularmente hacia la autogestión urbana.

*Una planeación urbana basada en la justicia
y la prudencia como valores éticos*

Una planeación y regulación urbana que genere conductas éticas, tanto en ciudadanos como en gobernantes, y no actos de exclusión y desigualdad, demanda la modificación de la organización de la convivencia social, que exige como principales deberes orientados al bien común: la justicia, la responsabilidad, la verdad y la prudencia; las tres primeras requieren voluntad y la última inteligencia (De Zan, 2012).

⁶ El Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano (2018) establece que en el seno de los talleres de participación ciudadana que lleve a cabo el Consejo Asesor, “se podrá proponer el enriquecimiento de temas como el diagnóstico-pronóstico, la imagen objetivo, la estrategia de desarrollo urbano y el modelo de ordenamiento territorial, así como las acciones estratégicas, instrumentos o indicadores” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2018: *Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México*, artículo 8, párrafo III).

En cuanto a la justicia, en vinculación con la responsabilidad y la verdad, para inhibir la especulación inmobiliaria mediante la adopción de normas urbanas para una justa distribución de los costos y los beneficios generados por el proceso de urbanización es preciso superar el mito de la ciudad justa, es decir, el discurso de la justicia como “un instrumento retórico al servicio de una visión consensual y neoliberal de la sociedad, [que] se usa a menudo para justificar proyectos y programas que pretenden apoyar a los más desfavorecidos, pero que tienen como objetivo principal integrarlos al modelo económico dominante” (Musset, 2015: 125) y que, en los hechos, aplica divisiones del espacio urbano mediante las cuales el escalafón social se impone en su uso y apropiación.

Siguiendo la tradición tomista, no se trata de lo justo individual, sino de lo políticamente justo: retornar a las reglas de la solidaridad y de la alteridad, que son previas a toda determinación de lo que puede poseerse como propio, con exclusión de los demás; o como estatal, con supresión de toda estructura intermedia de solidaridad y responsabilidad.

Así, un ordenamiento regulado por la ley y el derecho basado en el principio de la justicia, exhorta a la búsqueda de todo aquello que es más conveniente, apto, útil y eficaz para satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos y que mejor armonice su comunicación y convivencia (De Zan, 2012: 404).

Acercas de la utilidad, se trata de una organización y distribución de bienes materiales que permitan un orden en las relaciones y exigencias de los habitantes al gobierno, para lo cual es fundamental garantizar la vinculación entre la base normativa, que rige las decisiones de la inversión pública y de la privada para la producción y materialización de la ciudad (desarrollo urbano), y el conjunto de normas para la asignación espacial que tiene por objetivo la disminución de las desigualdades sociales y territoriales (desarrollo social).

En relación con el punto anterior, para revertir las desigualdades espaciales entre zonas que todo tienen y aquellas que tienen poco, es importante que los diagnósticos y prioridades

que se establecen en la planeación urbana en su articulación con el desarrollo social se basen en esquemas de justicia distributiva (principios normativos diseñados para guiar la asignación de los beneficios y las cargas de la actividad económica) entre poblaciones y territorios, más que en esquemas de justicia compensatoria (para proporcionar condiciones mínimas que permitan que los individuos con peores condiciones de pobreza puedan participar en los diferentes circuitos sociales).

Al respecto, la función social del suelo es una forma útil para gestionar las rentas extraordinarias (plusvalías) generadas por la inversión pública —actualmente capturadas por empresas inmobiliarias y particulares—, en favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo, que establece el derecho a la ciudad (Gobierno del Distrito Federal, 2010: párrafo 188).

Por otro lado, la propiedad privada está determinada por la razón humana, por lo que en el ámbito técnico su ordenamiento demanda “la prudencia” de hombres y mujeres expertos en la convivencia ciudadana, en identificar necesidades de la comunidad y en elegir los medios más adecuados para su atención, lo cual presupone conocimientos y habilidades profesionales e intelectuales para distinguir y actuar en favor del bien común. Este punto remite al componente técnico de la planeación urbana que, desde una dimensión ética enfrenta limitaciones relacionadas especialmente con el desempeño y los intereses del planificador, las bases para la toma de decisiones y la relación con el factor político.

Acercas del papel del planificador, se precisan profesionales experimentados (tanto públicos como privados) conscientes de que sus acciones condicionan la vida de los ciudadanos, lo cual exige en su contraparte ética una responsabilidad que va más allá de las normas legales, de las decisiones políticas o de los intereses de los clientes (Borja, 2000). En palabras de algunas organizaciones vecinales, se requiere “que la comunidad científica deje de ser autista y de crear realida-

des ficticias como las que presentan en los programas de desarrollo urbano” (entrevista con Diana Chávez, 2014).

Al respecto, uno de los grandes retos es modificar la percepción ciudadana sobre la supuesta preparación deficiente de los responsables de diseñar e instrumentar la planeación territorial, entre otras razones porque, desde su punto de vista, el planificador urbano se basa en referentes teóricos y técnicos que no corresponden a las realidades locales, lo cual perjudica el rigor del método y la calidad de su trabajo.

En cuanto al método, una de las debilidades de la planeación urbana está relacionada con la deficiencia en el tratamiento e interpretación de la información, que se expresa en la frecuente separación entre la dimensión interpretativa o analítica y la propositiva, es decir, muchas veces los programas enuncian situaciones o problemáticas que no encuentran su contraparte en las propuestas (estrategias-instrumentos-programas) y en las acciones (Sedesol, 2012). Es un contraste entre acciones y dicciones.

De esta forma, también es común que para efectos del diagnóstico los responsables técnicos se basen en aproximaciones rápidas entre formas y configuraciones captadas del exterior (Reynoso, 2015), como si fuesen objetos en sí, es decir, no analizan procesos, sino que sólo buscan productos y metas, comportamientos observables que no tienen sentido ni causalidad. Se basan mucho más en una lógica de diseño y preconcepción que de planeación y gestión para el bien colectivo.

El diseño de los proyectos muchas veces se fundamenta en esbozos o trazos a grandes rasgos, a partir de la intuición y la introspectiva convicción del proyectista, antes de haber explorado sistemáticamente la problemática y los efectos de las acciones propuestas, lo que ocasiona que muchas veces el ciudadano vea con suspicacia estas intervenciones urbanas y ponga en tela de juicio la intención de la acción de gobierno respecto de los beneficios sociales.

Otra observación ciudadana es que los técnicos de la planeación continuamente utilizan términos que resultan confusos a la ciudadanía en cuanto a los proyectos, programas y planes que trazan, lo cual dificulta fuertemente su entendimiento y, en consecuencia, se cierran las posibilidades de críticas, observaciones o propuestas ciudadanas (entrevista a Diana Chávez, 2014; Suma Urbana, 2015; entrevista a Edgar Avilés, 2016). Es decir, el lenguaje técnico no se hace cargo de, o no corresponde a, las representaciones y expectativas del ciudadano. Asociada con el punto anterior, otra limitación se refiere a los intereses del mismo urbanista, los cuales, al amparo de planes de desarrollo urbano confusos y ambiciosos, la mayoría de las veces oscila entre las tensiones y las presiones políticas y las de los promotores inmobiliarios.

Frecuente es también que los instrumentos para la consulta ciudadana para la elaboración de programas de desarrollo urbano se apoyen en formatos previamente establecidos para el registro de observaciones y propuestas, cuyas preguntas se basan en generalidades sobre, por ejemplo, la claridad y el contenido de la propuesta y las necesidades de la comunidad, situación que descarta la posibilidad de una verdadera interlocución entre los diferentes actores, especialmente con la ciudadanía, lo cual desde el punto de vista de esta última genera suspicacias e inconformidades, pues se tiene la percepción de exclusión (entrevista con Edgar Avilés, 2016).

Los programas de desarrollo urbano, al basarse en un diseño total y con una vigencia claramente establecida (o sin posibilidad de cambio cada determinado tiempo), parece que asumen que las tendencias se mantienen inalterables en el tiempo, lo cual hace de la planeación urbana un proceso incapaz de asimilar y dar adecuadas respuestas a las cambiantes demandas de la sociedad.

Los resultados de estos factores originan condiciones para el desarrollo de conflictos en la medida en que generan contextos para una marcada segregación socioespacial, al mismo tiempo que propician un régimen de planeación no demo-

crático, más bien autoritario y represivo y, en consecuencia, con grandes déficits de legitimidad y de ejercicio de derechos.

En tal sentido, en la búsqueda práctica del interés colectivo en la ordenación del territorio es necesario que tanto el planificador como el legislador estén atentos a las necesidades de los habitantes de la ciudad, a las transformaciones en la “realidad” urbana, a aquello que la experiencia previa ha mostrado como más conveniente y eficaz, a los cambios en la conciencia de los ciudadanos y a los avances de la ciencia y la tecnología, como parte de las condiciones objetivas para la definición de estrategias, proyectos y acciones. Se trata de un ordenamiento territorial que parta de la pluralidad de voluntades e intereses y de la diversidad de habilidades, que deben tender a una búsqueda armónica y eficaz del mayor bien para todos.

REFLEXIONES FINALES

El derecho de propiedad, al encontrarse garantizado constitucionalmente como parte del proyecto social de la nación, es acreedor del respeto de todos, pero también es deudor, en tanto que tiene una deuda social pendiente: la de servir a la comunidad en los procesos cotidianos de apropiación social del espacio urbano.

Para lograrlo, en un esquema en el que la premisa no es la abolición de la propiedad privada (aunque no sea descabellado pensar en ello), se propone, desde el paradigma del derecho a la ciudad, materializar la función social del suelo como un elemento principal para el ejercicio no sólo de los derechos económicos, sociales y culturales, sino también de derechos políticos fundamentales relacionados con prácticas estatales y sociales.

Así, el derecho de propiedad está acompañado de obligaciones morales (éticas) que son, en diferentes sentidos, o que pueden llegar a ser, obligaciones de justicia, lo cual tiene im-

plicaciones en el ámbito de la orientación del proceso de planeación urbana, puesto que supone el tránsito hacia otras formas de regulación, hacia otra planificación que considere a la ciudad como un producto social y un espacio de encuentro, conocimiento y reconocimiento, que respete su complejidad, heterogeneidad y pluralidad. Aquella que, menciona Jane Jacobs (1961), tome en cuenta la experiencia cotidiana y las necesidades de las personas (que las capacite para decidir qué tipo de espacio quieren y requieren), en la que las jerarquías sociales no se impongan en el uso y apropiación del espacio y en la que las minorías sean visibles; una planificación que reconozca e incorpore la diversidad y que no produzca falsas homogeneidades.

En el proceso de planeación, la función social del suelo como instrumento para objetivar el interés público y el bien común pasa por la legitimación jurídica y social de la existencia de necesidades colectivas en cuanto a la ocupación del suelo, así como por reconocer y gestionar las contradicciones que surgen en torno de la definición de esas necesidades colectivas, del interés público construido comunitariamente y de las dificultades para la instrumentación de herramientas jurídicas en el espacio social.

Sin embargo, aunque se admite que la función social del suelo tiene como finalidad generar condiciones adecuadas para la satisfacción de derechos iguales para los habitantes en la ciudad, el que esté reconocida en el discurso jurídico (Constitución, leyes, reglamentos, etc.) no es, en modo alguno, garantía bastante de que dicho principio esté asegurado. Algunos factores que explican esta circunstancia son los siguientes:

- La existencia de diferencias ideológicas en cuanto a la pertinencia de la regulación del derecho de propiedad a partir del reconocimiento de su función social: aquellos que defienden su importancia y aquellos que la ven más como un problema que como una

garantía real del derecho a la propiedad, al expresar que es imposible fundar un orden económico sin la liberalización de la propiedad privada inmobiliaria (esto es, generar las condiciones para que el Estado no pueda imponer modalidades, usos, reservas y destinos del suelo).

- El régimen jurídico de la propiedad del suelo está integrado por un conjunto de normas cuya materialidad no es necesariamente coincidente con los textos a través de los cuales se expresan esas normas, de modo que la realización de la función social del suelo depende mucho de la *interpretación* de quienes la definen y la ejecutan; obedece, entonces, a *actos de poder* que tratan de responder a intereses distintos y, en muchos casos, antagónicos.
- Como instrumento jurídico enfrenta el reto de conciliar dos elementos contrarios de la estructura social: el capital, por un lado, expresado en la propiedad privada, y las necesidades sociales, por el otro.
- El derecho a la propiedad inmobiliaria privada es entendido como opuesto a los derechos colectivos.
- La propiedad del suelo urbano implica una pluralidad de relaciones sociales concretas y no sólo la relación jurídica dicotómica propietario-no propietario, de modo que la función social del suelo no es algo homogéneo y reconocible, por lo que, a pesar de su aparente claridad, su interpretación tiene distintas connotaciones y consecuencias en la dinámica del proceso urbano.
- Tanto las relaciones de propiedad como las necesidades de apropiación están en constante transformación debido a su inserción en los procesos urbanos, por lo que existe una alta variabilidad del contenido del interés público en el tiempo y en el territorio.

- La distinción entre poner límites a la propiedad y establecer obligaciones claras a los propietarios no es muy precisa, lo cual dificulta la supeditación de la propiedad privada (y pública) a las exigencias del interés colectivo como interés superior.
- El gobierno tiene dificultades para argumentar el interés público (que fundamenta la función social del suelo) en virtud de la poca claridad sobre las prácticas estatales acerca, por ejemplo, de la proporcionalidad entre el medio que se emplea y el fin o la necesidad que se va a satisfacer, por lo que surgen reclamos ciudadanos en torno de la utilidad y oportunidad de las intervenciones urbanas.
- La legitimación del interés público requiere ser aprobada por la voluntad de sus destinatarios; sin embargo, éste no siempre se puede identificar con el interés de la mayoría (aunque las más de las veces coincida) ni tampoco con la noción administrativa de interés social y utilidad pública.
- El orden jurídico no puede en sí mismo cumplir función social alguna, si no es interiorizado por los miembros de la sociedad, pero esta asimilación tiene muchos registros y matices, es decir, el interés público y el beneficio social son concebidos por los actores de muchas formas.
- Las limitaciones impuestas a través de regulaciones no establecen con claridad que la función social es imprescindible en la definición de los usos de suelo; es frecuente que se deje a la interpretación jurídica en favor del propietario, además de que se carece de claridad para las sanciones.

Esta falta de claridad sobre la materialización de la función social ha tenido altos costos sociales expresados en dere-

chos humanos transgredidos y una cada vez más fuerte conflictividad urbana que busca, por todos los medios, la inclusión y la igualdad en los procesos urbanos.

De ahí que se pueda afirmar que la garantía y materialización de la función social del suelo y sus construcciones, y con ellas la efectividad de los derechos relacionados con el hábitat y la vivienda, dependerán en mucho de la forma en cómo se enfrenten los desafíos y las contradicciones que implica la articulación de la planeación con las formas de apropiación social del espacio urbano.

En síntesis, detrás de la función social de la propiedad está el mayor desafío de la planeación urbana: la distribución de los costos y beneficios del proceso de urbanización, el cual no puede llevarse a cabo sin considerar la variedad de actores e intereses que intervienen en las relaciones de propiedad, así como al conjunto del sistema jurídico en el que opera (particularmente en los componentes, fases y vertientes de la planeación urbana) y los procesos sociales dentro de los cuales estas relaciones se desenvuelven. Su materialización implica la superación de una serie de contradicciones que demandan tanto un modelo de urbanización como uno de organización social distintos, en los que el derecho, el Estado y los ciudadanos establezcan un frente común.

BIBLIOGRAFÍA

ARANGO, Rodolfo (2012). *Democracia social. Un proyecto pendiente*. Ciudad de México: Fontamara.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (2017). *Constitución Política de la Ciudad de México* (CPCM). Ciudad de México: Gobierno de la Ciudad de México.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (2018). *Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México* (RLDUCM). Ciudad de México: Gobierno de la Ciudad de México.

- AZUELA de la Cueva, Antonio (1978). “El derecho urbanístico. La evolución del derecho urbanístico mexicano en los últimos diez años”. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana* 1 (10): 584-607. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/10/pr/pr23.pdf>>.
- AZUELA de la Cueva, Antonio (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- BORJA, Jordi (2000). “Ciudadanía y espacio público”. En *Labelrintos urbanos en América Latina*, compilado por David Jiménez, 9-34. Ecuador: Abya-Yala.
- CABRERA Quispe, Juan Edson (2008). “El derecho de propiedad, la función social del suelo y la normativa urbana”. *Dimensiones* 1: 120-134. Bolivia: Colegio de Arquitectos de Cochabamba.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2017a). *Código Civil Federal*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2017b). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- CÁRDENAS Gracia, Jaime (2016). “Las características jurídicas del neoliberalismo”. En *El modelo jurídico del neoliberalismo*, coordinado por Raúl Márquez Romero y Wendy Vanesa Rocha Cacho, 1-35. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Flores.
- CHAUDHRY, Shivani y Miloon Kothari (2014). “Seguridad de la tenencia y función social de la tierra en la India” En *¡La tierra es nuestra! Por la función social de la tierra y la vivienda. Resistencias y alternativas*, coordinado por Charlotte Mathivet. París: colección “Passerelle de la Coredem”.
- DE ZAN, Juan Carlos (2012). “El derecho de gentes, la propiedad privada y la teología política de Santo Tomás de Aquino”. En *Propiedad privada, ¿derecho natural? Desde los estoicos a Santo Tomás de Aquino*, 403-474. Buenos Aires: Biblos.

- DUCCI, María Elena (2004). "Las batallas urbanas de principios del tercer milenio". En *Santiago en la globalización. ¿Una nueva ciudad?*, editado por Carlos de Mattos, María Elena Ducci, Alfredo Rodríguez y Gloria Yáñez Santiago, 137-166. Santiago de Chile: SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- EJ (*Enciclopedia Jurídica*) (2017) [En línea]. Disponible en: <<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/>>. [Consulta: 15 de noviembre de 2017].
- FERNÁNDEZ Wagner, Raúl (2014). "La construcción social de la propiedad privada en la evolución histórica reciente del país y la región". En *La vivienda, entre el derecho y la mercadería: las formas de propiedad en América Latina*. Coordinado por Susana Aravena, 39-62. Uruguay: Trilce.
- FSM (Foro Social Mundial) (2005). "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad". *Cuadernos geográficos* 52: 368-380.
- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2010). *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* (CCMDC). Ciudad de México: Gobierno del Distrito Federal.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA (1983). *Sistema Nacional de Planeación Democrática* (SNPD). Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- GORDILLO, Agustín (2014). "Limitaciones a la propiedad". En *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, tomo 9, primera edición, coordinado por Agustín Gordillo. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. Disponible en: <http://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo18.pdf>.
- HARVEY, David (2012). "El derecho a la ciudad". En *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, 19-49. Madrid: Akal.
- HUERTA Ochoa, Carla (2009). "La interpretación de la normativa en materia de urbanismo". En *Memoria del Primer Congreso de Derecho Administrativo Mexicano. Régimen jurídico del urbanismo*. Coordinado por Jorge Fernández Ruiz, Germán Cisneros Farías y Filiberto Otero Salas, 463-480. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- JACOBS, Jane (1961). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Capitán Swing Libros, SL.
- MARQUES Osorio, Leticia (2014). "Las funciones sociales de la propiedad en América Latina". En *¡La tierra es nuestra! Por la función social de la tierra y la vivienda. Resistencias y alternativas*, coordinado por Charlotte Mathivet, 161-169. París: colección "Passerelle de la Coredem".
- MASSIAH, Gustave y Jean-Francois Tribillon (1993). *Ciudades en desarrollo*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- MONTEERRUBIO, Anavel (2016). "Planeación urbana, ordenamiento territorial y conflicto urbano en áreas centrales de la Ciudad de México". En *Habitar la centralidad urbana*, vol. II: "Prácticas y representaciones sociales frente a las transformaciones de la ciudad central", coordinado por René Coulomb, María Teresa Esquivel Hernández y Gabriela Ponce Sernicharo, 249-278. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, *Senado de la República*.
- MONTES Lira, Pedro Felipe (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. Serie "Medio Ambiente y Desarrollo" 45. Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.
- MUSSET, Alain (2015). "El mito de la ciudad justa. Una estafa neoliberal". *Bitácora urbano-territorial* 25 (enero-junio): Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74841604002>>.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2016). "Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) (Nueva Agenda Urbana)". Quito: Organización de las Naciones Unidas.
- POOLE, Diego (2008). "Bien común y derechos humanos". *Persona y Derecho* 59: 97-133. Navarra: Universidad de Navarra. Disponible en: <<http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/17355/1/37335616.pdf>>.

- RABELLO, Sonia (2016). "La regulación del territorio y de la propiedad inmobiliaria urbana: evolución conceptual en el derecho brasileño". En *La ciudad y sus reglas: sobre la huella del derecho*, coordinado por Antonio Azuela, 257-286. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- REYNOSO, Francisco (2015). "El extraño caso del Dr. Mancera y Mr. Hyde". *Nexos. La brújula. El blog de la metrópoli*. Disponible en: <http://labrujula.nexos.com.mx/?P=466#_ftn2>.
- RODRÍGUEZ Arana, Jaime (2006). *Ética, política y urbanismo*. En "Biblioteca Jurídica Virtual". Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2735/13.pdf>>.
- RUIZ Massieu, Mario (1971). "La propiedad con función social en la Constitución mexicana". En *La primera Constitución político-social del mundo: teoría y proyección*, coordinado por Alberto Trueba, 43-58. Ciudad de México: Porrúa.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) (2012). *Guía metodológica para la elaboración de programas de desarrollo urbano*. Ciudad de México: Gobierno de la República.
- TORRES Jofré, Mario (2006). "Recuperación de la renta urbana: una tarea ética pendiente". *Revista INVI* 21 (58): 42-70. Disponible en: <<https://revistas.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/8830/8637>>.
- UHRY, Marc (2014). "Desvitalizar el derecho de propiedad de su substancia especulativa". En *¡La tierra es nuestra! Por la función social de la tierra y la vivienda. Resistencias y alternativas*, coordinado por Charlotte Mathivet. 131-137. París: colección "Passerelle de la Coredem".
- ZÁPOTOCKÁ de Ballón, Jaroslava (2016). "(In)operatividad de la función social de la propiedad urbana: ensayo sobre la legislación boliviana". En *A construção do direito urbanístico na América Latina*, "Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental" [libro electrónico], coordinado por Edésio Fernandes y Betânia Alfonsin, 107-116. Belo Horizonte:

Gaia Cultural-Cultura e Meio Ambiente. Disponible en: <<http://www.rniu.buap.mx/inforNIU/sep16/4/a-construcao-do-direito-urbanistico-na-america-latina.pdf>>.

OTRAS FUENTES

ENTREVISTA a Diana Chávez, del Comité Vecinal de Xoco, por Anavel Monterrubio. Ciudad de México: 4 de noviembre de 2014.

ENTREVISTA a Edgar Avilés, de la Asociación en Defensa de Roma-Condesa-Hipódromo, por Anavel Monterrubio. Ciudad de México: 12 de septiembre de 2016.

SUMA URBANA (2015). *Análisis sobre las irregularidades del suelo urbano en la Ciudad de México*. En programa “La trampa de los ordenamientos urbanos” en *La Cuadratura del Círculo y Rompe Viento*, televisión por internet. Entrevista a Suma Urbana. Programa transmitido el 17 de febrero a las 9 p.m. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=N9YqnpPvonM>>.