



El derecho a la ciudad. Su conceptualización, inclusión constitucional y aplicación

The right to the city. Its conceptualization, constitutional inclusion and implementation

FRANCISCO JAVIER DORANTES DÍAZ

[Doctor en derecho por la UNAM. Director general de Legislación, Consulta y Pago de Predios de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.]

En su expresión jurídica, el derecho a la ciudad tiene poco de existir.

Pese a que en algunos países ya forma parte de sus textos constitucionales, en México aún hay reticencias para su aceptación, positivación jurídica y aplicación. Precisamente, en el presente ensayo se intenta esbozar algunas posibles respuestas a los cuestionamientos que hasta ahora se han presentado respecto de este tema.

Realmente, la referencia a la ciudad y a los derechos de sus habitantes es más antigua de lo que parece. No sólo en Grecia y Roma fue importante la relación entre las personas y las urbes en las que habitaban, pues también en la Edad Media se presentaba esa circunstancia. La diferencia, la noción de libertad. Indudablemente, hoy nos encontramos en una nueva época para los derechos. La discusión ya no solamente tiene que ver con libertades, ahora importa también el ejercicio de diversos derechos humanos.

El derecho a la ciudad es un derecho humano colectivo, de naturaleza justiciable, que busca la sistematización y la relación de interdependencia entre derechos como a la cultura, al medio ambiente, a la educación y al trabajo, entre otros. Este derecho obliga al Estado a la prestación de servicios públicos de calidad, un derecho a una buena administración y la aplicación de los principios de función social de la propiedad y la ciudad, así como la inclusión social y la participación democrática.

The Right to the City in its legal expression has little to exist. Despite the fact that in some countries it is already part of their constitutional texts, in Mexico, there is still reluctance for its acceptance, legal positivity and application. Precisely, in this essay we try to outline some

possible answers to the questions that have been presented up to now regarding this topic.

Actually, the reference to the city and the rights of its inhabitants is older than it seems. Not only in Greece or Rome was the relationship between people and the cities in which they lived important, this circumstance also occurs in the Middle Ages. The difference, the notion of freedom.

Undoubtedly, today we find ourselves in a new era for rights, the discussion no longer only has to do with freedoms, now the exercise of various human rights is also important.

The right to the city is a collective human right, of a justiciable nature, which seeks the systematization and interdependence relationship between rights such as culture, the environment, education and work, among others. This right obliges the State to provide quality public services, a right to good administration and the application of the principles of the social function of property and the city, as well as social inclusion and democratic participation.

PALABRAS CLAVE: *derecho a la ciudad, Constitución, derechos emergentes, instrumentos internacionales, principios, conceptos jurídicos indeterminados.*

KEYWORDS: *right to the city, Constitution, emerging rights, international, instruments, principles, indeterminate legal concepts.*

SUMARIO: i. Introducción. ii. La ciudad y su relación con la libertad. iii. Una propuesta de concepto. iv. Su tratamiento internacional. v. Constituciones nacionales que lo consideran. vi. Su inclusión en nuestra Constitución. vii. Posibilidades jurídicas de aplicación. viii. Aspectos conclusivos. ix. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los derechos más discutidos de nuestro tiempo es el derecho a la ciudad. En gran parte del sector académico, e incluso los propios urbanistas y ambientalistas, lo ven con un alto grado de escepticismo. Entre las diferentes preguntas que se hacen podemos destacar: ¿el derecho a la ciudad es una institución jurídica cierta o se trata de una utopía?, ¿es necesario incorporar este derecho a la Constitución?, ¿cómo puede aplicarse jurídicamente un derecho de esta naturaleza? Las preguntas son necesarias, sobre todo ante las posturas que ven el derecho a la ciudad más como un aspecto sociológico que como una construcción jurídica (Dorantes, 2021, p. 42).

Para empezar a dar respuestas a estas interrogantes retomo la propuesta de que el derecho a la ciudad tiene tres dimensiones: la utopía, los derechos sociales y la política y las políticas públicas (Delgadillo, 2016, p. 73). De estas tres dimensiones la más común era la primera, sobre todo al verse como un concepto



sociológico más que como una institución jurídica. La realidad ha cambiado, pues ahora es posible afirmar que la dimensión jurídica y la de políticas públicas son las más comunes. Para entender estas modificaciones primero ofreceremos algunos antecedentes.

II. LA CIUDAD Y SU RELACIÓN CON LA LIBERTAD

Cuando escuchamos hablar, desde la perspectiva de los derechos humanos, sobre el derecho a la ciudad parece que nos encontramos ante un concepto novedoso, y por supuesto lo es. No obstante, la relación de las personas con su ciudad y con sus derechos realmente es más antigua de lo que parece. De hecho, a lo largo de la historia las personas han sabido que habitar o ser ciudadano de una determinada urbe genera ciertos derechos, tanto en lo individual como en lo colectivo. Entonces, ¿dónde radica la diferencia? Para responder esta pregunta hagamos un breve recorrido histórico.

1. LA CIUDAD ANTIGUA

El nombre del presente apartado nos remite de manera natural a un clásico de las ciencias sociales: *La ciudad antigua. Estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma* de Fustel de Coulanges (Coulanges, 1983). En esta obra, el sociólogo, historiador y jurista francés comenta: “Una parte de nuestro ser se modifica de siglo en siglo: es nuestra inteligencia. Siempre está en movimiento, casi siempre en progreso, y, a causa de ella, nuestras instituciones y nuestras leyes están sujetas al cambio. Hoy ya no piensa el hombre lo que pensaba hace veinte siglos, y por eso mismo no se gobierna como entonces se gobernaba” (*ibidem*, p. 2).

Pero, aún más, señala que la “historia de Grecia y Roma es testimonio y ejemplo de la estrecha relación que existe siempre entre las ideas de la inteligencia humana y el estado social de un pueblo” (*loc. cit.*). Y ¿dónde se decanta el estado social de un pueblo? Pues en sus ciudades. De Coulanges, con un estilo literario que no pierde su profundidad histórica y legal, demuestra cómo las instituciones jurídicas se configuran antes en las costumbres de las ciudades que en las normas jurídicas. ¿Cuáles son las creencias de los antiguos? ¿Cuál es su religión? ¿Cómo conviven las familias? ¿Cómo hacen la guerra y la paz? ¿Cómo viven en sociedad? En la ciudad se gestan los derechos, pues es el lugar donde se integran las instituciones que devendrán en *códigos*. Pero aún no hay derecho a la ciudad; éste no es necesario, pues los antiguos pertenecen, viven y mueren en sus ciuda-

des de manera natural. Tan es así, que un castigo más abrumador y terrible que la muerte es el destierro. No hay nada peor que sobrevivir fuera de tu ciudad.

La ciudad se integra conforme se organiza la sociedad antigua, y evoluciona y muere conforme a lo mismo. Hablar de ciudad no es referirse sólo a un espacio físico, sino a un lugar en el que puedes vivir respetando tus tradiciones, tu religión y tu familia.

Ciudad y urbe no eran sinónimos. La ciudad era la asociación política, religiosa y civil de las familias; la urbe, el lugar de reunión, el domicilio, el santuario de esta asociación (*ibidem.*, p. 96). Sin ciudad no hay urbe. Es decir, sin una identidad cultural, sin valores comunes, no hay urbe. ¿En qué momento olvidamos esto? La ciudad antigua, con todo, tenía un gran defecto: no contaba con hombres libres. Las personas sólo eran una pequeña parte de lo que representaba una ciudad y sus respectivas leyes. La ciudad era más importante que los hombres que la integraban.

2. ESBOZOS DE LIBERTAD

A finales del siglo xi en Europa surgieron varios poblados y ciudades aún antes de formar parte de unidades políticas consolidadas. En estas urbes, antes de que contaran con un derecho nacional, sus relaciones jurídicas se fundaban en reglas urbanas. Su estructura política no dependía de una autoridad central; pero tampoco se trataba de repúblicas autónomas. En eso se diferenciaban de las ciudades antiguas (Berman, 1996, p. 374).

Como señala Berman, con algunas excepciones, prácticamente no hubo continuidad política entre las antiguas ciudades romanas y las modernas ciudades europeas durante los siglos xi y xii. Generalmente los poblados no tenían una organización administrativa o judicial propia. La mayor parte de las personas eran agricultoras, una pequeña parte comerciantes, y una minoría militares y nobles. Antes del año 1000 no había ciudadanos, sino caballeros, campesinos libres, siervos, esclavos, clérigos o mercaderes. En consecuencia, carecían de los dos atributos fundamentales de una ciudad moderna: una población de clase media y una organización municipal (*ibidem.*, p. 375).

La ciudad moderna surgirá por varios factores: económicos, sociales, políticos, religiosos y jurídicos. En lo económico destaca, básicamente, el resurgimiento del comercio, la expansión de la agricultura y el surgimiento de artesanos y obreros y otros productores industriales; en lo social se produjo una gran movilidad social, en lo ascendente y en lo descendente; en lo político, al pagarse alcabalas, impuestos mercantiles y rentas, las clases gobernantes adquirieron un

nuevo poder, que incentivó la fundación de nuevas ciudades y poblados; en lo religioso y lo jurídico las ciudades se mantenían unidas por valores y ritos religiosos, así como por asociaciones jurídicas que generaban instituciones legales distintivas de naturaleza urbana (*ibidem*, pp. 376 y ss.).

A finales del siglo XII y principios del XIII la mayor parte de Europa contaba con importantes ciudades. Estas urbes se formaban con un sistema de derecho urbano especial que tenía las peculiaridades que veremos a continuación:

- a) Un carácter comunitario. El derecho urbano era la ley de la comunidad unida e integrada, a menudo denominada “comuna”. La comunidad se basaba en un pacto, fuese expreso o implícito. De hecho, muchas ciudades se adherían a una cédula que se leía y se juraba públicamente. Berman asevera que se trataba de un auténtico contrato social, el origen real e histórico de las teorías del contrato social (*ibidem*, p. 45).
- b) Un carácter secular. Es decir, a diferencia de las ciudades griegas o romanas, ahora las ciudades no se responsabilizan por tener o mantener un culto religioso, el cual no estaba inserto en la jurisdicción urbana, sino en la de la Iglesia. La misión de la ciudad era mantener la paz y hacer la justicia.
- c) Un carácter constitucional. Las ideas que se consagrarían en el constitucionalismo moderno tienen su origen en el sistema de los derechos urbanos, en los siguientes aspectos: *i)* se establecían cédulas escritas con su organización gubernamental, con sus derechos civiles y con sus libertades; si no era así, se consideraba que los ciudadanos tenían derechos básicos que tenían que respetarse; *ii)* los gobiernos urbanos poseían poderes limitados, publicaban sus leyes y tenían elecciones; *iii)* tenían juicios por pares y no se realizaban detenciones arbitrarias; *iv)* las obligaciones cívicas, como los impuestos, eran fijadas con anterioridad, y *v)* podía existir una participación popular en el gobierno urbano.
- d) Su capacidad de crecimiento y su integridad como sistema. Las ciudades se desarrollaban de manera continua y orgánica, compilaban y sistematizaban sus ordenanzas y sus leyes y había un “desarrollo consciente del derecho” (*ibidem*, p. 417). En consecuencia, inspirado en el derecho romano y en el derecho canónico, el derecho urbano se veía como un todo y se respetaban sus estatutos originales. Como ejemplo de su grado de evolución sistémica se puede mencionar que, por medio de tendencias urbanas, llamadas tenencias de *burgage*, los lugareños podían adquirir tierras y transmitir las, de manera similar a los reconocimientos de los derechos de propiedad del siglo XVIII (*ibidem*, p. 418).

Como ejemplo de lo anterior, tenemos los derechos territoriales de las ciudades alemanas del siglo XVI. Ciudades como Baden, Brandemburgo, Sajonia, el Ducado de Prusia, por mencionar algunas, poseían legislaciones muy modernas para su época (Wieacker, 2021, pp. 139 y ss.).

No obstante, los beneficios de las ciudades no eran extensivos a todas las personas, ni homogéneos en cada lugar o país. Las libertades de un sitio a otro podían ser contrastantes. Pero no podemos negarle a la ciudad burguesa su influencia en los derechos de los que actualmente gozamos. Las ciudades empezaron a desarrollar lo que ahora conocemos como derechos humanos. Sin embargo, aún no es posible hablar sobre el derecho a la ciudad como una categoría jurídica distinta y con sus propias peculiaridades.

3. UNA REFERENCIA SOCIOLÓGICA

La ciudad volvió a ser una referencia de estudio importante a partir de los escritos de Max Weber, algunos de ellos recopilados en su obra *Economía y sociedad* (Weber, 1964, pp. 24 y ss.). Si bien su análisis ayuda a comprender la relevancia histórica de la ciudad medieval, su flaqueza radica en no explicar el desarrollo orgánico de las instituciones políticas, económicas y sociales a lo largo de los siglos. Más importante aún, Weber no explicó la “peculiar libertad de los moradores de las ciudades” (Berman, 1996, p. 421).

Pero el análisis más reconocido del derecho a la ciudad, desde la perspectiva sociológica, es el de Henri Lefebvre, en su obra *El derecho a la ciudad* (Lefebvre, 1978). Ante la necesidad de crear un nuevo humanismo, una nueva praxis social, un hombre distinto, la propuesta de este autor se fundamenta en la sociedad urbana. Desde esta perspectiva, “el derecho a la ciudad se anuncia como llamada, como exigencia” (*ibidem*, p. 127).

El derecho a la ciudad no se concibe como un mero retorno a la ciudad tradicional; debe formularse como un derecho a la vida urbana, transformada, renovada. Se requiere una teoría integral de la ciudad y una sociedad urbana que utilice los recursos de la ciencia y el arte. El derecho a la ciudad se opone al derecho a la naturaleza, no por ser contrarios entre sí, sino por los espacios que le ha arrebatado. Es necesario darle nueva vida al derecho a la ciudad; constituye una reivindicación: así como es buena la vida de campo también tiene que serlo la vida urbana, con todos sus servicios y sus ventajas.

No hay un conjunto de derechos como tales; el derecho a la ciudad, según Lefebvre, aspira a la recuperación de un espacio, donde el hombre pueda realizar



sus distintas inquietudes, más allá de un lugar que se caracteriza por la alineación de los individuos y por la rutina. La perspectiva de Lefebvre era más bien política o filosófica, pues dejaba a un lado el aspecto jurídico.

4. UN CAMBIO DE PARADIGMA

De manera paulatina, de concepto sociológico a referencia jurídica el derecho a la ciudad ha sido incorporado a algunos sistemas jurídicos en Latinoamérica, como en Brasil o en Colombia (Pinilla y Rengifo, 2012, p. 498). También es importante la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, que si bien no es un tratado internacional vinculante, al menos constituye una referencia institucional importante (Dorantes, 2021, p. 47).

El gran obstáculo que ha enfrentado el derecho a la ciudad como referencia jurídica es la tradición del derecho civil, principalmente en lo que concierne a la regulación de los derechos de propiedad (Pinilla y Rengifo, 2012, p. 504). Pero, también, en planeaciones urbanas elitistas, desligadas de aspectos ambientales y de patrimonio cultural, de barrios y comunidades indígenas. En consecuencia, hallamos una tensión entre el civilismo dominante y las formas nuevas de ver la ciudad.

En Brasil, el 10 de julio de 2001, se promulgó la Ley Federal 10257, llamada “Estatuto de la Ciudad”, en la cual se establecen cuatro dimensiones que podrían integrar aspectos importantes del derecho a la ciudad: una conceptual, que brinda elementos para interpretar el principio constitucional de la función social de la propiedad y de la ciudad; la regulación de los nuevos instrumentos legales, urbanísticos y financieros para que los municipios construyan y financien un orden urbano diferente; la indicación de procesos para la gestión democrática de las ciudades, y la identificación de los instrumentos legales para la completa regularización de los asentamientos informales en las zonas urbanas privadas y públicas (*loc. cit.*). En la actualidad se busca que el derecho a la ciudad sea un referente para garantizar diversos derechos humanos. Por primera vez es más importante el individuo que la ciudad. Pero, hay que reconocerlo, el derecho a la ciudad está en construcción, principalmente en países de nuestra América Latina. Una vez hecho este pequeño recuento histórico, ahora intentaré ofrecer un primer concepto del derecho a la ciudad con la finalidad de hallar ciertos rasgos que puedan ayudar en su avance y consolidación en nuestros sistemas jurídicos.

III. UNA PROPUESTA DE CONCEPTO

En cualquier propuesta jurídica, una de las acciones más complejas es la elaboración de un concepto. Esta dificultad radica en que, por definición, todo esfuerzo por conceptualizar termina limitando los alcances de lo definido. No obstante, coincido con Rudolf von Ihering en que es necesario definir para poder construir cualquier institución jurídica (Ihering, 2001, pp. 255 y ss.) Asumo el reto de limitar la noción del *derecho a la ciudad* con tal de avanzar en el establecimiento de ciertos rasgos que pueden ser comunes en diversas latitudes jurídicas.

Cabe aclarar que el concepto que propondré en esta oportunidad busca considerar muchos de los aspectos planteados en el presente ensayo. En primer lugar, se debe considerar que el derecho a la ciudad es un derecho humano colectivo; en segundo lugar, que debe ser justiciable; en tercer lugar, que integra diversos derechos humanos; en cuarto lugar, que implica la prestación de servicios públicos de calidad; en quinto lugar, que entre sus principios básicos debe considerarse la función social de la propiedad y la ciudad, la inclusión social y la participación democrática.

Con las cualidades anteriores, que explicaremos a lo largo del texto, propongo la siguiente definición: *El derecho a la ciudad es un derecho humano colectivo, de naturaleza justiciable, que busca la sistematización y la relación de interdependencia entre derechos tales como a la cultura, al medio ambiente, a la educación y al trabajo, entre otros. Este derecho obliga al Estado a la prestación de servicios públicos de calidad, un derecho a una buena administración y la aplicación de los principios de función social de la propiedad y la ciudad, así como la inclusión social y la participación democrática.*

Expliquemos el concepto. Se trata de un derecho colectivo pues no sólo beneficia a una persona de modo individual, sino en su actuación colectiva, como habitante de una urbe. En ese sentido, se requiere contar con espacios públicos adecuados, jardines, plazas, y acceso a la educación y al trabajo sin grandes gastos. Sin embargo, esta cualidad colectiva no excluye que este derecho pueda ejercerse de manera individual.

También una persona física puede acudir ante una autoridad administrativa o jurisdiccional exigiendo los derechos que involucra el derecho a la ciudad. Entonces, la peculiaridad del derecho tratado aquí es que posee una doble dimensión: tanto es colectivo como es individual. Más aún, por lo expuesto hasta aquí, se trata de una institución jurídica tanto de derecho público como de derecho privado. Si resulta válido decirlo, la construcción del derecho a la ciudad se encuentra en la frontera de los derechos tradicionales. El reto es construirlo con bases sólidas.



Es un derecho justiciable, sobre todo, porque a partir de la reforma de 2011 a nuestra Constitución todos los derechos humanos son exigibles ante los tribunales y están garantizados por nuestro sistema jurídico. El hecho de que hasta el momento no se tenga evidencia en los tribunales del ejercicio del derecho a la ciudad, como tal, no significa que no puedan llevarse al ámbito jurisdiccional acciones jurídicas para hacerlo valer. De hecho, nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación ya utiliza el concepto desde una perspectiva sistematizadora. Como prueba de ello, en sus Cuadernos de Jurisprudencia, número 14, el Centro de Estudios Constitucionales compila jurisprudencia en torno de: desarrollo urbano y ordenamiento territorial; asentamientos humanos irregulares; derecho a un medio ambiente sano en contextos urbanos; derecho a la vivienda en contextos urbanos; derecho a la cultura, en el mismo sentido, y derecho a la movilidad (Barragán *et al.*, 2022, pp. 7 y ss.). Lo interesante de este trabajo de la Suprema Corte es que utiliza el derecho a la ciudad como un concepto sistematizador y clasificador de jurisprudencia en torno de un mismo tema.

Se trata de un derecho en el que prevalece la interdependencia como principio de los derechos humanos. Tal como lo ha hecho nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación el derecho a la ciudad, en concreto el contexto que le da la urbe, es de suma utilidad para exigir y determinar los alcances concretos de derechos como al medio ambiente, a la vivienda digna, a la cultura o al trabajo. También de derechos emergentes, como el derecho a la movilidad. En este contexto, el derecho a la ciudad se actualiza con otros derechos humanos, actuando de manera armónica e integral. En este contexto, los derechos humanos relacionados con el derecho a la ciudad adquieren actualidad y sentido, cuando armónicamente buscan mejorar las condiciones de *dignidad humana* de las personas.

Del mismo modo, el derecho a la ciudad se actualiza como una obligación de la administración pública al tener que prestar servicios públicos de calidad. Estamos ante una necesidad imperante de justicia social. El Estado debe retomar su papel rector, no sólo participando en una equitativa distribución de la riqueza, sino velando por una vida social ajustada a la *dignidad humana*. Precisamente, una de las formas visibles de cumplir con esta obligación es por medio del acceso gratuito y de calidad a los servicios públicos. Otro mecanismo posible serían los programas sociales o, incluso, los estímulos fiscales (Martínez Puón, 2022, p. 44). En otras palabras, la administración pública debe reconocer que más que ser una mera prestadora de servicios públicos, debe convertirse en garante de derechos humanos. Los servicios públicos tienen que dirigirse a preservar y a lograr la *dignidad humana* de todas las personas. No cabe la menor duda de que esta nueva orientación es indispensable para la administración pública de nuestro tiempo. El principal problema que enfrenta la administración pública, tanto

a nivel federal como local, es que no ha sido institucionalmente creada para garantizar derechos humanos, pues su estructura aún esta hecha para prestar, de manera primordial, servicios públicos. Resulta absurdo que pese a la reforma en derechos humanos que ha tenido nuestra Constitución no se haya modificado de manera sustancial la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que data de 1976.

Finalmente, la aplicación de los principios de función social de la propiedad y la ciudad, así como la inclusión social y la participación democrática, deben ser fundamentales en la construcción del derecho a la ciudad.

Indudablemente, el principio más importante para la ordenación racional del territorio es el de función social de la propiedad, ya que, como tema constitucional, adquiere especial relevancia ante la necesidad de contar con sistemas adecuados de control para el crecimiento ordenado de nuestras urbes, pero también para contar con un argumento justificativo con el fin de imponer modalidades y restricciones en materia ambiental, de patrimonio arqueológico, artístico e histórico, y para la reordenación de terrenos (Dorantes, 2021, p. 165). De hecho, desde el momento en que nuestra Constitución determina que la propiedad originaria corresponde a la nación, según el primer párrafo del artículo 27, el principio de función social adquiere una fuerza igual o superior al de la Constitución brasileña. El problema radica en la falta de desarrollo jurídico que le hemos dado al principio. Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas tesis, ha reconocido a la función social,¹ es cierto que aún falta mucho para lograr su aplicación de manera consistente en el derecho a la ciudad.

Si la función social de la propiedad tiene un escaso desarrollo jurídico, con mayor razón le sucede algo similar a la función social de la ciudad. Se trata de un principio, como veremos líneas adelante, rescatado de experiencias internacionales, al que en México queremos extenderle su carta de naturalización. El mejor ejemplo lo encontramos en la Constitución de la Ciudad de México, donde se establece este principio en el inciso c), numeral 2, del artículo 3, con la cualidad de rector de toda la actuación gubernamental. No se dice mucho, sólo que: “2. La Ciudad de México asume como principios [...] c) la función social de la ciudad, a fin de garantizar el bienestar de sus habitantes, en armonía con la naturaleza”.

Con tan escasa información sólo puede decirse que ese principio trata de equilibrar el contexto urbano con el medio ambiente. Aún se tiene que desarrollar este principio con la finalidad de considerar ciertos derechos emergentes relacionados con la ciudad. Pese a su relevancia, este principio es secundario en relación con la función social de la propiedad. Esto es así, puesto que la función

1 Sólo como ejemplo, *vid.* tesis P/J. 37, 2006: 1481.



social de la ciudad sólo se refiere al ejercicio de ciertos derechos, como el medio ambiental; en tanto que la función social de la propiedad limita y ordena varios de esos derechos en un territorio determinado. Una vez más nos encontramos ante instituciones jurídicas en desarrollo. Ya veremos en el futuro cómo se consolidan ambos principios en la doctrina, en la legislación y en la jurisprudencia.

Respecto de los principios de inclusión social y participación democrática se puede afirmar que ambos están estrechamente relacionados con la noción de justicia; en este caso, de justicia social. Desde la Convención de Río, en 1992, específicamente en el principio 10, el acceso a la justicia no sólo tiene que ver con recursos jurisdiccionales o administrativos adecuados, sino también con el acceso a la información de todas las personas, así como con garantizar una amplia participación social. Precisamente, reconociendo el principio 10 de la Convención, nuestro país ratificó el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, mejor conocido como Acuerdo de Escazú. Si bien el acuerdo se relaciona con asuntos ambientales, toda vez que el medio ambiente forma parte del derecho a la ciudad, sus principios le pueden ser aplicables realizando una interpretación extensiva.

De esta manera, conforme al artículo 7 del Acuerdo de Escazú, nuestro país debe garantizar, entre otros aspectos: *a)* la participación abierta e inclusiva en la toma de decisiones gubernamentales; *b)* el acceso a la información para que las personas puedan participar de una manera efectiva; *c)* se deben tomar en consideración las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género de las personas participantes, y *d)* se deben respetar los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales.

Además, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano señala como uno de sus principios:

v. Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y demás legislación aplicable en la materia.

Hasta aquí la explicación del concepto propuesto de derecho a la ciudad. Como ya se ha dicho, de ninguna manera se trata de un concepto acabado o definitivo. Debe tomarse como una mera guía metodológica en la construcción del derecho a la ciudad. En algo sí se puede ser contundente: el concepto propuesto incluye lo mínimo que debe contener el derecho a la ciudad. Para seguir analizando los

componentes de este derecho colectivo veamos ahora algunos de los esfuerzos regulatorios que se han realizado a nivel internacional.

IV. SU TRATAMIENTO INTERNACIONAL

En esta oportunidad destacaremos básicamente los siguientes instrumentos internacionales: la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad; la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad; la Carta Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad, y la Nueva Agenda Urbana, Hábitat III.

1. CARTA MUNDIAL DEL DERECHO A LA CIUDAD

Sin duda se trata del instrumento internacional más importante en torno del derecho a la ciudad. La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad fue resultado del Foro Social de las Américas, celebrado en Quito en 2004. En ese instrumento internacional se determina que el derecho a la ciudad debe definirse como un usufructo equitativo de las ciudades con base en los principios de sustentabilidad y justicia social. Otro aspecto importante es que esa carta considera a este derecho como colectivo y que, en especial, se dirige a grupos empobrecidos, vulnerables y desfavorecidos. Esta última condición da legitimación a estas colectividades, con base en sus usos y costumbres, para hacer valer políticas públicas en la materia.

Según dicha carta, todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminación y preservando la memoria y la identidad cultural. En el mismo sentido, señala que la ciudad es un espacio colectivo y que las autoridades nacionales deben garantizar un contenido mínimo esencial para ese derecho.

Asimismo, en ese documento se definen como principios de derecho a la ciudad los siguientes: gestión democrática de la ciudad, función social de la ciudad, función social de la propiedad, ejercicio pleno de la ciudadanía, igualdad y no discriminación, protección especial de grupos y personas en situación vulnerable, compromiso social del sector privado e impulso de la economía solidaria y políticas impositivas progresivas. De estos principios destaco, por su novedad y relevancia, el de función social de la ciudad, el cual consiste en lo siguiente:

La ciudad atiende la función social al garantizar a todas las personas el usufructo pleno de la economía y de la cultura de la ciudad, a la utilización de los recursos y [a] la realización de proyectos e inversiones en su beneficio y de los habitantes, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica y respeto a la



cultura y sustentabilidad ecológica; el bienestar de todos y todas los(as) habitantes en armonía con la naturaleza, hoy y para las futuras generaciones.²

Destaco este principio, ya que, como se ha visto en el numeral anterior, fue considerado en la Constitución de la Ciudad de México, pero con una perspectiva limitada a la armonización del ámbito ambiental. Otro aspecto importante de esta carta es que trata de hacer una enunciación de los derechos relacionados con la gestión de la ciudad, es decir, con la aplicación democrática del derecho a la ciudad para beneficio de todas las personas.

De esta manera, la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad enuncia los siguientes derechos relacionados con la gestión: al desarrollo urbano equitativo y sustentable; a la participación en el diseño del presupuesto de la ciudad; el derecho de transparencia en la gestión de la ciudad, y el derecho a la información pública.

En cuanto a los derechos civiles y políticos de la ciudad, enuncia lo siguiente: la libertad y la integridad; la participación política; el derecho de asociación, reunión, manifestación y uso democrático del espacio público urbano; el derecho a la justicia, y el derecho a la seguridad pública y a la convivencia pacífica, solidaria y multicultural.

Respecto de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, se enuncian los siguientes: el acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos; el derecho al transporte y a la movilidad públicos; el derecho a la vivienda; el derecho a la educación; el derecho al trabajo; el derecho a la cultura y al esparcimiento, y el derecho a la salud y al medio ambiente.

Tratando de sistematizar, la carta enuncia tres tipos de derechos: a) de gestión, b) civiles y políticos y c) económicos, sociales, culturales y ambientales. Esta peculiaridad que incorpora al derecho a la ciudad el instrumento jurídico que se analiza me lleva a proponer, como veremos más adelante, el derecho a la ciudad como un concepto integrador de derechos humanos. También es importante señalar que la enunciación de los derechos sólo es ejemplificativa y de ninguna manera es exhaustiva. Sólo como ejemplo mencionarían los derechos al agua o a la movilidad, los cuales también se relacionan directamente con la ciudad.

En otros aspectos, la carta determina algunas medidas de aplicación y supervisión del derecho a la ciudad. Aquí se recomienda tomar medidas normativas y establecer acciones de capacitación y educación, así como mecanismos de evaluación. También define como acciones que lesionan el derecho a la ciudad cualquier acto que imposibilite lo previsto en ese instrumento. Finalmente, de-

2 Numeral 2 del artículo II de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad.

termina que “toda persona tiene derecho a recursos administrativos y judiciales eficaces y completos relacionados con los derechos y deberes enunciados en la presente carta, incluido el no disfrute de tales derechos”.

La carta termina generando compromisos para las redes y las organizaciones sociales; para los gobiernos nacionales y locales, así como para los organismos internacionales. Todas esas acciones pueden resumirse en la implementación de todas las acciones que sean necesarias para construir el derecho a la ciudad. México, junto con todos sus actores, debe contribuir a esa construcción.

2. CARTA EUROPEA DE SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD

En este instrumento internacional la ciudad es considerada un espacio colectivo en el que sus habitantes tienen derecho a hallar las condiciones necesarias para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad. En el mismo sentido, determina que las autoridades deben garantizar el derecho a la ciudad, buscando la equidad y respetando la calidad de vida de los habitantes.

También aquí se encontrará la enunciación de diversos derechos como los siguientes: el principio de igualdad de derechos y no discriminación; el derecho a la libertad cultural, lingüística y religiosa; la protección de los colectivos y los ciudadanos más vulnerables; el derecho a la participación política; el derecho de asociación, de reunión y de manifestación; la protección a la vida privada y familiar; el derecho a la información; el derecho general a los servicios públicos de protección social; el derecho a la educación; el derecho al trabajo; el derecho a la cultura; el derecho a la vivienda; el derecho a la salud; el derecho al medio ambiente; el derecho a un urbanismo armonioso y sostenible; el derecho a la circulación y a la tranquilidad de la ciudad; el derecho al ocio, y los derechos de los consumidores.

Un aspecto interesante de esta carta es la determinación de acciones tanto de autoridades como de particulares; por ejemplo: *a)* el deber de solidaridad, mediante el cual las autoridades crean redes con los ciudadanos para promover el desarrollo y la calidad de los servicios públicos; *b)* la cooperación municipal internacional, que busca ir más allá de las fronteras urbanas y nacionales; *c)* el principio de subsidiaridad, que garantiza que los servicios públicos dependan del nivel administrativo más cercano a la población; *d)* la eficacia de los servidores públicos, adaptándose a las necesidades de los ciudadanos y creando sistemas de evaluación, y *e)* el principio de transparencia, que debe ser garantizado por las autoridades locales, creando un sistema de control riguroso del uso de los fondos públicos.



No puede dejar de destacarse que en esta carta se hace referencia a un grupo de mecanismos de garantía de los derechos humanos de proximidad. La administración de justicia es uno de ellos. Se busca que las ciudades cuenten con mecanismos alternativos de justicia, pero que también los tribunales sean accesibles. Otro mecanismo es la política de proximidad, que consiste en el desarrollo de una policía de proximidad altamente calificada. En el mismo sentido se crean mecanismos de prevención como los *ombudspersons* o defensores del pueblo. Finalmente, entre estas garantías se crean mecanismos fiscales y financieros que generan previsiones de ingresos y gastos para hacer efectivos todos los derechos enunciados.

Finalmente, cabe señalar que las ciudades que firmen dicha carta deben reconocer el carácter de derecho imperativo general de los derechos reconocidos en ese instrumento legal. Una vez más vemos implicado en el derecho a la ciudad un conjunto de derechos humanos. Eso sí, más que una obligación para las autoridades se percibe un derecho a la buena administración pública, adicional al catálogo de derechos. Quizá uno de los aspectos más rescatables de este instrumento internacional sea su capítulo de garantías y sus mecanismos fiscales y financieros.

3. CARTA AGENDA MUNDIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD

Este instrumento tiene como objetivo la promoción y la consolidación de los derechos humanos de todas las personas que habitan las ciudades del mundo. De manera similar a las cartas anteriores, en este documento se considera que el derecho a la ciudad debe asegurar condiciones de vida adecuadas, que las ciudades se beneficien de los diversos derechos humanos y dispongan de espacios y recursos para la práctica de una ciudadanía activa.

También aquí se establece un catálogo de derechos humanos relacionados con la ciudad, que no mencionaré, por ser repetitivos. Lo que es distinto, y que es importante diferenciar, es que para cada derecho se sugiere un programa de acción ya sea a corto, a mediano o a largo plazos. En concreto, se elabora un proyecto de agenda. Aquí radica su aportación, pues más que una mera enunciación y simple definición de derechos, se establecen acciones concretas para lograr su consolidación.

Por esas diferencias, sus mecanismos de aplicación son distintos: a) las ciudades elaborarán indicadores precisos de cumplimiento; b) se establecerán grupos de expertos, observadores locales y comisiones independientes para dar seguimiento, e incluso recibir quejas; c) se establecerán procesos de consulta

ciudadana, y *d*) las ciudades deberán articular instancias multinivel con autoridades locales, regionales o nacionales, con la finalidad de alcanzar la plena satisfacción del derecho a la ciudad.

Al final de cuentas, lo que se pretende es que las ciudades se conviertan en verdaderas promotoras de los derechos humanos a escala internacional.

4. NUEVA AGENDA URBANA

Esta agenda es producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), que se llevó a cabo del 17 al 20 de octubre de 2016 en Quito, Ecuador, con la participación de gobiernos nacionales y locales, congresistas, sociedad civil, pueblos indígenas y comunidades, profesionistas y técnicos, la comunidad científica y académica, así como de otros sujetos interesados en el tema.

En esta agenda se establece que las ciudades y los asentamientos humanos deben cumplir su función social con la finalidad de consumir progresivamente la plena realización del derecho a la vivienda con un nivel de vida adecuado, sin discriminación, buscando el acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento, la igualdad de acceso a los bienes públicos y servicios de calidad, con seguridad alimentaria y nutrición, salud, educación, infraestructura, movilidad y transporte, energía, calidad del aire, entre otros aspectos. Como puede apreciarse, las acciones anteriores pueden resumirse, precisamente, en la noción de derecho a la ciudad.

Para cumplir con estos objetivos de la Nueva Agenda Urbana hacen falta nuevos marcos normativos, planificación, participación de los distintos actores involucrados y cooperación internacional y nacional en la materia. No profundizaré más en esta nueva agenda. Simplemente señalaré que los documentos internacionales señalados aquí fácilmente pueden complementarse entre sí y, en consecuencia, ser orientadores para la construcción de un derecho a la ciudad en nuestro país. Para continuar con nuestro estudio veamos ahora algunas constituciones cercanas a nosotros, en América Latina, que han sentado las bases para el derecho a la ciudad.

V. CONSTITUCIONES NACIONALES QUE LO CONSIDERAN

A continuación tomaremos como ejemplos algunos países latinoamericanos, en concreto las experiencias de Brasil, Chile y Ecuador. Esto con la finalidad de comparar casos cercanos que puedan ser útiles para nuestro país.

1. BRASIL

En la Constitución brasileña adoptada en 1988 se sentaron las bases de la nueva política urbana de ese país. Esto fue así por el establecimiento, como principios rectores, tanto de la función social de la propiedad como de la función social de la ciudad. Dichos principios se aplican a través del derecho a la usucapión, así como de algunas medidas que se aplican desde que el suelo urbano no ha sido edificado. Es el caso del parcelamiento y de las edificaciones obligatorias, los impuestos sobre la propiedad y el reconocimiento, también constitucional, de la gestión democrática de las políticas urbanas (García Chueca, 2019, p. 409). No obstante, es necesario señalar que el desarrollo del derecho a la ciudad, como tal, se encontrará ya en la legislación secundaria, como hemos visto. En ese sentido, la Constitución brasileña destaca lo siguiente:

CAPÍTULO II DE LA POLÍTICA URBANÍSTICA

Artículo 182. La política de desarrollo urbanístico, ejecutada por el Poder Público Municipal, de acuerdo con las directrices generales fijadas en la ley, tiene por objeto ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes.

1. El plan director, aprobado por la Cámara Municipal, obligatorio para ciudades con más de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana.

2. La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el plan director.

3. Las expropiaciones de inmuebles urbanos serán hechas con previa y justa indemnización en dinero.

4. Se permite al poder público municipal, mediante ley específica para el área incluida en el plan director, exigir, en los términos de la ley federal, del propietario de suelo urbano no edificado, infrautilizado o no utilizado, que promueva su adecuado aprovechamiento, bajo pena de, sucesivamente:

i. Parcelamiento o edificación obligatorias.

ii. Impuesto sobre la propiedad rural y territorial urbana progresivo en el tiempo.

iii. Expropiación con pago mediante títulos de deuda pública de emisión previamente aprobada por el Senado federal, con plazo de rescate de hasta diez años, en plazos anuales, iguales o sucesivos, asegurando el valor real de la indemnización y los intereses legales.

Artículo 183. Aquellos que posean como suya un área urbana de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados, por cinco años, ininterrumpidos y sin oposición, usándola como su morada o la de su familia, adquieren el dominio, siempre que no sean propietarios de otro inmueble urbano o rural.

1. El título de dominio y la concesión de uso serán conferidos al hombre o a la mujer, o a ambos, con independencia del estado civil.
2. Ese derecho no será reconocido al mismo poseedor más de una vez.
3. Los inmuebles públicos no se adquirirán por usurpación.

El caso brasileño fue fundamental para iniciar la regulación jurídica del derecho a la ciudad en América Latina. Como puede apreciarse, más que una enunciación del derecho a la ciudad, la construcción normativa del mismo se dio vía la noción de función social tanto de la propiedad como de la ciudad. Esto es importante para México, pues desde nuestro principio de función social podemos construir nuestro derecho a la ciudad, incluso sin una reforma constitucional.

2. CHILE

En 2022 la Constitución Política de la República de Chile incorporó el derecho a la ciudad en su artículo 52, en el capítulo relativo a derechos fundamentales:

CAPÍTULO II

DERECHOS FUNDAMENTALES Y GARANTÍAS

Artículo 52

1. El derecho a la ciudad y al territorio es un derecho colectivo orientado al bien común y se basa en el ejercicio pleno de los derechos humanos en el territorio, en su gestión democrática y en la función social y ecológica de la propiedad.
2. En virtud de ello, toda persona tiene derecho a habitar, producir, gozar y participar en ciudades y asentamientos humanos libres de violencia y en condiciones apropiadas para una vida digna.
3. Es deber del Estado ordenar, planificar y gestionar los territorios, las ciudades y los asentamientos humanos, así como establecer reglas de uso y transformación del suelo, de acuerdo con el interés general, la equidad territorial, sostenibilidad y accesibilidad universal.
4. El Estado garantiza la protección y el acceso equitativo a servicios básicos, bienes y espacios públicos; la movilidad segura y sustentable; la conectividad y seguridad vial. Asimismo, promueve la integración socioespacial y participa en la plusvalía que genere su acción urbanística o regulatoria.
5. El Estado garantiza la participación de la comunidad en los procesos de planificación territorial y políticas habitacionales. Asimismo, promueve y apoya la gestión comunitaria del hábitat.



Lo que resulta relevante para el análisis que estamos realizando es que el derecho a la ciudad es considerado un derecho fundamental, de naturaleza colectiva, basado en un ejercicio pleno de los derechos humanos. También, como puede apreciarse, no sólo se cuida el medio ambiente, sino que se busca garantizar el acceso a los servicios públicos y una participación pública amplia. Al contrario de lo que ocurre en Brasil, aquí encontramos un mejor desarrollo constitucional que de legislación secundaria. Con todo, aún es un derecho cuya aplicación y efectividad deberán valorarse en un futuro próximo.

3. ECUADOR

El derecho a la ciudad en la Constitución de la República del Ecuador se instituyó por reforma de 2008, por medio de un referendo. En esa oportunidad también se incorporaron los derechos a un hábitat seguro y a una vivienda adecuada, en los siguientes términos:

CAPÍTULO SEGUNDO: DERECHOS DEL BUEN VIVIR

Sección sexta: Hábitat y vivienda

Artículo 30. Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.

Artículo 31. 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. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Por su parte, el derecho a la ciudad será desarrollado en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Uso y Gestión del Suelo, que en su artículo 5 determina lo siguiente:

Artículo 5. Principios rectores.

[...] Numeral 6. El derecho a la ciudad comprende los siguientes elementos:

a) El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia.

b) La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas.

c) La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable. Este principio contempla la prohibición de toda forma de confiscación.

En los principios enunciados aquí identificamos la relevancia que tiene la función social y ambiental de la propiedad, así como la participación democrática de los ciudadanos. Por tratarse de esfuerzos normativos aún recientes, también los resultados en su aplicación estarían sujetos a una valoración futura. Visto lo anterior, veamos cómo podría producirse la inclusión de este derecho en nuestra Constitución.

VI. SU INCLUSIÓN EN NUESTRA CONSTITUCIÓN

Por una tradición no escrita, el artículo 4º de nuestra Constitución ha sido el principal receptáculo de muchos de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En un principio, este artículo desarrollaba la libertad de profesión. Pero fue a partir de 1983, cuando se incorpora a la Constitución el derecho a la salud³ y el derecho a la vivienda,⁴ el momento en que se inició esta costumbre. De esta manera, en este artículo encontramos: la igualdad del hombre y la mujer, el desarrollo de la familia, la planificación familiar, el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la alimentación, el derecho al agua, el derecho a la identidad, el interés superior del niño, el derecho a la cultura, el derecho al deporte, el apoyo a las personas con discapacidad, el apoyo a los adultos mayores, las becas a estudiantes, y el derecho a la movilidad y al desarrollo integral de las personas jóvenes.

Antes de la reforma a la Constitución en materia de derechos humanos,⁵ estos derechos eran considerados programáticos, es decir, que el Estado estaba en posibilidad de darles cumplimiento en la medida de sus capacidades institucionales y presupuestales. Nuestra nueva realidad constitucional es contundente, pues ya no existen derechos programáticos y todos son igualmente exigibles. Es decir, en su totalidad los derechos humanos son vinculantes.

La nueva realidad no ha permeado adecuadamente a la administración pública. Aún se privilegia la noción del servicio público sobre la noción de garantías de derechos humanos. Los servidores públicos que laboran en la administración pública aún se encuentran alejados de estas nuevas circunstancias. La administración pública debe modificarse.

3 *Diario Oficial de la Federación*, 3 de febrero de 1983.

4 *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 1983.

5 *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.



Todo este antecedente es importante para proponer que, si se considera el derecho a la ciudad como derecho humano vinculante y colectivo, podría estar contenido en el artículo 4º constitucional. Aún más, toda vez que se trata de un derecho que sistematiza derechos de gestión pública, derechos civiles y políticos, así como derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, este derecho puede ser el primer párrafo de ese artículo. No hay ninguna certeza de que en algún momento esto sea posible en nuestro derecho positivo. En consecuencia, se deben buscar alternativas jurídicas viables para aplicar el derecho a la ciudad más allá de su incorporación a la Constitución.

VII. POSIBILIDADES JURÍDICAS DE APLICACIÓN

Con lo señalado hasta aquí, podemos determinar, al menos, las siguientes formas de aplicación del derecho a la ciudad: *a)* incorporación a los textos constitucionales, *b)* como concepto jurídico indeterminado, *c)* como principio, *d)* como una parte de la regla de reconocimiento y *e)* como un principio integrador de derechos humanos. Evidentemente, estas posibilidades jurídicas son enunciativas y de ninguna manera deben considerarse exhaustivas.

a) Incorporación a los textos constitucionales. Como hemos visto en apartados anteriores, una de las posibilidades de aplicar jurídicamente el derecho a la ciudad es su incorporación a la Constitución. Si bien nuestra Constitución federal no contiene este derecho, en la Constitución de la Ciudad de México, en la parte relativa a la Carta de Derechos, sí se establece el derecho a la ciudad. En efecto, el artículo 12 de esa norma determina lo siguiente:

La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática, y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de los bienes públicos con la participación de la ciudadanía.

Realmente, el derecho a la ciudad está estructurado por diversos derechos. En consecuencia, para hacerlo valer es necesario garantizar los derechos que lo componen. Más que un derecho concreto se trata de un concepto sistematizador en

la aplicación de la Constitución (Dorantes, 2021, p. 48). Para explicar esta afirmación tendríamos que contestar algunas preguntas.

En el mismo sentido, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México determina, en los párrafos quinto y sexto de su artículo 5, lo siguiente:

El Estado de México garantizará el derecho humano a la ciudad, entendiéndose como un derecho de las colectividades, con el cual se busca lograr la igualdad, sustentabilidad, justicia social, participación democrática, respeto a la diversidad cultural, la inclusión social, la distribución equitativa de bienes públicos y la justicia territorial; buscando que los grupos vulnerables y desfavorecidos logren su derecho.

El derecho a la ciudad se garantizará a través de instrumentos que observen las funciones social, política, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad, determinados por ordenamientos secundarios que prevean las disposiciones para su cumplimiento.

En nuestro país, como puede apreciarse, primero han sido constituciones locales las que han reconocido el derecho a la ciudad. Toca a la Federación hacer el reconocimiento respectivo. En esta edificación teórica y jurídica del derecho a la ciudad: ¿cómo lo construimos? Pero también: ¿cómo lo aplicamos? La respuesta a estas preguntas puede encontrarse en algunas consideraciones técnicas de naturaleza jurídica que analizaré a continuación.

b) Como concepto jurídico indeterminado. El concepto jurídico indeterminado, como elemento técnico, es una aportación de la jurisprudencia alemana al derecho (García de Enterría, 1998, pp. 217 y ss.). Se trata de conceptos que, de manera natural, tienen una “textura abierta”, es decir, que pueden tener diversas interpretaciones, mismas que se llenan de contenido en la aplicación de casos concretos. Indudablemente, en el caso del derecho a la ciudad estamos ante un caso de concepto jurídico indeterminado. Por ejemplo, en los casos de falta de vivienda, inadecuada movilidad, carencia de trabajo y deficientes servicios de salud estaríamos ante una violación al derecho a la ciudad. De esta manera, el derecho a la ciudad puede ser un argumento útil cuando se violenten derechos humanos interdependientes relacionados con la vida en las urbes.

c) Como principio. El derecho a la ciudad también es un principio. Analicemos la razón. Para Robert Alexy, jurista alemán, las normas jurídicas constitucionales, relativas a derechos fundamentales, pueden estructurarse como reglas o como principios (Alexy, 2007, pp. 63 y ss.). Las reglas operan en un esquema de “todo o nada”. Si se producen los hechos reglados por una norma, simplemente se cum-



plen. En cambio, un principio, como señala Alexy, es un “mandato de optimización” (*ibidem*, p. 67), es decir, normas que pueden cumplirse de distinta manera y que persiguen una finalidad determinada.

Resumidamente: las reglas son conclusivas; los principios no. El derecho a la ciudad está estructurado como un principio y como un concepto jurídico indeterminado. Como se ha señalado, en el derecho a la ciudad se habla de un “uso y usufructo pleno y equitativo de la ciudad”; de principios de “justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente”. Pero también es un derecho colectivo que garantiza “el ejercicio pleno de los derechos humanos”, la “función social de la ciudad”, su gestión democrática, y “asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de los bienes públicos con participación de la ciudadanía”.

Si se violentan los derechos humanos, la justicia territorial, la transparencia o la participación social, se violenta también el derecho a la ciudad. Asimismo, por este derecho deben aplicarse, como herramientas, ciertos principios. Quisiera rescatar uno de ellos: la función social de la ciudad, es decir, ese derecho que tenemos las personas a una “vida urbana”, como diría Lefebvre. Aquí encontramos, por ejemplo, ciertos derechos emergentes, como el derecho a la movilidad, a la sustentabilidad o a la transparencia.

En concreto, el derecho a la ciudad requiere una reconstrucción de cada una de sus aplicaciones, de manera que por su “textura abierta” debe llenarse de contenidos en cada ocasión. Aunque hay otras formas de aplicación jurídica del derecho a la ciudad.

d) Como una parte de la regla de reconocimiento. Indudablemente *El concepto de derecho* de H. L. A. Hart es una de las obras jurídicas más influyentes de nuestro tiempo. Esta aportación teórica que critica y complementa a la teoría kelseniana considera como “regla de reconocimiento” a todos aquellos elementos normativos o valorativos que los jueces o los aplicadores de la ley reconocen por su práctica social de aceptación como norma jurídica suprema (Hart, 1998, pp. 117 y ss.). Se trata de una regla que está más en el mundo del ser, como práctica social, que en el mundo del deber ser.

Si lográramos que nuestros jueces y nuestros operadores de la ley apliquen e interpreten el derecho haciendo referencia al derecho a la ciudad, utilizándolo como criterio hermenéutico orientador de las decisiones jurídicas, puede tener la función de una regla de reconocimiento. Parte del problema sería: ¿cómo lograr este reconocimiento dentro de nuestro sistema jurídico? Considero que el camino son los derechos humanos; ¿acaso no el derecho a la ciudad se integra con varios de ellos? Analicemos otra posibilidad jurídica.

e) Como un principio integrador de derechos humanos. Otra propuesta es considerar el derecho a la ciudad como un criterio integrador de diversos derechos humanos. Es decir, el derecho a la ciudad puede ser tanto el contenido como el resultado de la aplicación del principio de interdependencia de los derechos humanos. Cuando se violenta un derecho humano en particular, algunos otros derechos también pueden estar involucrados en esa transgresión.

En efecto, violar el derecho a la ciudad puede implicar la transgresión de diversos derechos humanos: los derechos a la vivienda, al agua, a la movilidad, a la cultura, al medio ambiente, a la salud, al trabajo, etcétera. Como puede corroborarse, la violación al derecho a la ciudad siempre conlleva un atropellamiento al principio de interdependencia de los derechos humanos.

Algo importante que hay que considerar, sobre todo desde la teoría jurídica, es que esta utilidad hermenéutica del derecho a la ciudad escapa a la teoría tradicional de interpretación de los principios (Guastini, 2018, pp. 219 y ss.). De hecho, el derecho a la ciudad no es, al menos en este momento, un principio constitucional; tampoco es un principio general. No se refiere a un sector específico o a una materia determinada; mucho menos justifica un conjunto reducido de normas (*ibidem*, p. 223). Se trata de un nuevo tipo de principio al que podemos denominar *integrador de derechos humanos*.

Esta propuesta puede generar escepticismo. ¿Realmente puede existir un principio con las características señaladas aquí? La respuesta es sí. Guastini propone distinguir entre principios expuestos y principios inexpressos. Los primeros son formulados explícitamente en una disposición normativa específica de donde son obtenidos mediante interpretación. Los segundos, por su parte, son fruto de una *construcción jurídica*, pues carecen de una disposición normativa (*ibidem*, pp. 224 y ss.).

En el derecho positivo mexicano se puede decir que el derecho a la ciudad como principio puede ser tanto expreso como inexpresso. En el primer caso, la fracción I del artículo 4 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano determina como un principio de política pública, para la planeación, la regulación y la gestión de los asentamientos humanos, los centros de población y la ordenación territorial, al *derecho a la ciudad*. Lo anterior, con la finalidad de garantizar “el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia”.

El derecho a la ciudad como principio expreso obtenido de la ley de asentamientos humanos se constriñe a ser un criterio orientador de la política pública de asentamientos humanos, centros de población y ordenamiento territorial.



Lo propuesto en este ensayo es de mayor alcance: el derecho a la ciudad como principio integrador de derechos humanos.

En la construcción del derecho a la ciudad con una connotación más jurídica (*ibidem*, pp. 226 y ss.), ésta debe justificarse por la necesidad de contar con un principio que auxilie a la sistematización, a la relación y a la aplicación de derechos humanos diversos que se aplican y se configuran en las urbes, sean rurales o no. Dicho de otra manera, el derecho a la ciudad es resultado de establecer un lazo común entre derechos humanos diversos que tienen las personas por el simple hecho de vivir en un determinado espacio territorial, junto con otros ciudadanos. No se exageraría si se hace notar que, en este último sentido, es la forma más común en que las personas hacen referencia al derecho a la ciudad. Esto es importante, ya que el principio expreso se aplica más como una *facultad de la autoridad* que como un *derecho humano*. En el caso de este principio, como inexpreso, sucede lo contrario: prevalece el *derecho humano* sobre la *facultad de la autoridad*.

Pese a estas diferencias, debe quedar claro que estos dos usos del derecho a la ciudad no son, de manera alguna, incompatibles entre sí. Más bien se deben aplicar de forma complementaria. Es importante mantener la diferencia desde una perspectiva técnica puesto que la *ratio legis* en ambos casos es diferente. El principio expreso está dirigido a la autoridad; el principio inexpreso, a todas las personas, en forma de derecho humano.

VIII. ASPECTOS CONCLUSIVOS

Si ya se considera el derecho a la ciudad en los textos constitucionales y legales nos encontramos ante una realidad y no ante una utopía; en consecuencia, lo que ahora debe ocuparnos es cómo aplicar esta nueva institución a nuestro entorno legal y como política pública fundamental.

Ciudad y urbe no son sinónimos. La primera era la asociación política, religiosa y civil de las familias; la segunda, el lugar de reunión, el domicilio de esa asociación. La ciudad era más importante que los hombres que la integraban. La ciudad moderna nace a caballo entre los siglos XII y XIII. Aquí ya vamos a encontrar algunos antecedentes importantes para nuestra tradición jurídica occidental actual. Sólo destacaría su carácter constitucional, es decir, que reconocía ciertos derechos fundamentales básicos con una base laica. A pesar de lo anterior, los beneficios de las ciudades no eran extensivos a otras personas. En la actualidad el derecho a la ciudad busca ser un referente para garantizar diversos derechos humanos. En nuestro tiempo es más importante el individuo que la ciudad.

Para efectos de este ensayo he definido el derecho a la ciudad como un derecho humano colectivo, de naturaleza justiciable, que busca la sistematización y la relación de interdependencia entre derechos como a la cultura, al medio ambiente, a la educación y al trabajo, entre otros. Este derecho obliga al Estado a la prestación de servicios públicos de calidad, un derecho a una buena administración, y la aplicación de los principios de función social de la propiedad y de la ciudad, así como la inclusión social y la participación democrática.

Además, podemos afirmar que el derecho a la ciudad se encuentra en la frontera de los derechos tradicionales, lo que da inicio a una nueva generación de derechos con características distintas. Es un derecho justiciable, como lo ha reconocido nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación. Interactúa como un eje para consolidar, en el contexto urbano, diversos derechos humanos, tanto los reconocidos como algunos emergentes. Este derecho también obliga a la prestación de servicios públicos de calidad. En el derecho a la ciudad son básicos los principios de función social de la propiedad y de la ciudad, así como los de inclusión social y participación democrática.

El mayor desarrollo normativo sobre el derecho a la ciudad se encuentra en los instrumentos internacionales. Los más relevantes por su contenido y su desarrollo pueden ser la Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad y, en el ámbito europeo, la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos de la Ciudad.

En las experiencias constitucionales de América Latina, destacan Brasil, Chile y Ecuador, países que han sentado las bases para la positivación del derecho a la ciudad. Si fuera de nuestro interés regular el derecho a la ciudad, sugiero que fuera en el artículo 4º, puesto que en la historia reciente éste les ha dado cabida a nuevos derechos sociales.

No obstante, hay un problema técnico importante: ¿cómo hacemos realidad el derecho a la ciudad? Algunas posibilidades son: como texto legal, como concepto jurídico indeterminado, como principio, como parte de la regla de reconocimiento o como un criterio de interdependencia de los derechos humanos. Las propuestas no son excluyentes; al contrario, se complementan (Dorantes, 2021, p. 51). Tampoco son exhaustivas, sino que están en construcción.

En realidad los derechos de las personas y su relación con la ciudad siempre han existido. Ciudad y derecho han evolucionado con la sociedad. Hoy el derecho a la ciudad nos obliga a proteger nuevos derechos, como la movilidad y la sustentabilidad, pero también a ver los derechos humanos desde esta nueva perspectiva de nuestro derecho a la “vida urbana”.

Desde un punto de vista técnico, el derecho a la ciudad puede verse como un principio expreso, pero también como un principio inexpreso. El principio expreso se aplica más como una *facultad de la autoridad* que como un *derecho humano*.



En el caso de este principio, como inexpreso, sucede lo contrario: prevalece el *derecho humano* sobre la *facultad de la autoridad*.

Pese a todas las complejidades analizadas aquí, el derecho a la ciudad y su consolidación constituyen un gran reto, pero también una gran oportunidad (*loc. cit.*). Trabajemos en ello, sobre todo desde la perspectiva de los derechos humanos.

IX. FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

- Alexy, Robert (2007). *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª ed., trad. Carlos Bernal Pulido (El Derecho y la Justicia), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Barragán Montes, Patricio Yoltic, et al. (comps.) (2022), Derecho a la ciudad, Cuadernos de Jurisprudencia, núm. 14. (Col. Derechos Humanos), Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, México.
- Berman, Harold J. (1996), *La formación de la tradición jurídica de occidente*, trad. Mónica Utrilla de Neira (Sección de Obras de Política y Derecho), Fondo de Cultura Económica, México.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2017), *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Senado de la República, México.
- Carrión, Fernando, y Jaime Erazo (2016), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, UNAM, México.
- Coulanges, Fustel de (1983), *La ciudad antigua. Estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma*, estudio preliminar de Daniel Moreno (Col. Sepan cuantos..., núm. 181), Porrúa, México.
- Delgadillo, Víctor (2016), “El derecho a la ciudad en la Ciudad de México: utopía, derechos sociales y política pública”, en Fernando Carrión y Jaime Erazo (comps.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, UNAM, México.
- Dorantes Díaz, Francisco Javier (2021), “La función social de la propiedad. Su evolución, metodología y prospectiva en la Constitución mexicana”, en Juan Antonio Cruz Parceró (coord.), *Los derechos sociales en México. Reflexiones sobre la Constitución de 1917* (Constitución y Derechos), Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México.
- García Chueca (2019), Eva, “El derecho a la ciudad frente a las epistemologías del Sur: reflexiones en torno al proceso brasileño de construcción del derecho a la ciudad”, en Boaventura de Sousa Santos y Bruno Sena Martinis, *El pluriverso de los derechos humanos. La diversidad de las luchas por la dignidad*, trad. Cristina Piña et al. (Col. Epistemologías del Sur), Editorial Akal/Inter Pares, México.

- García de Enterría, Eduardo (1998), *Democracia, jueces y control de la administración*, 4ª ed., Civitas, Madrid.
- Guastini, Riccardo (2018), *Interpretar y argumentar*, trad. César E. Moreno More, Ediciones Legales, Ubijus, Lima.
- Hart, H. L. A. (1998), *El concepto de derecho*, trad. Genaro R. Carrió, Abeledo-Perrot, Buenos Aires.
- Ihering, Rudolf von (2001), *El espíritu del derecho romano*, trad. Enrique Príncipe y Satorres (Biblioteca de Derecho Romano), Oxford, México.
- Lefebvre, Henri (1978), *El derecho a la ciudad*, 4ª ed., trad. J. González Pueyo, pról. Mario Gaviria, Ediciones Península, México.
- Martínez Puón, Rafael (2022), *La vuelta del Estado con una administración pública de calidad institucional* (Col. Estudios de Administración Pública), Instituto Nacional de Administración Pública/Tirant lo Blanch, México.
- Pinila, Juan Felipe, y Mauricio Renfigo (coords.) (2012), *La ciudad y el derecho. Una introducción al derecho urbano contemporáneo*, Universidad de los Andes/Editorial Temis, Bogotá.
- Weber, Max (1964), *Economía y sociedad*, ed. Johannes Winckelmann, trad. José Medina Echavarría et al., Fondo de Cultura Económica, México.
- Wieacker, Franz (2021), *Historia del derecho privado de la Edad Moderna*, trad. Francisco Fernández Jardón, Ediciones Olejnik, Santiago de Chile.

HEMEROGRAFÍA

- Dorantes Díaz, Francisco Javier (2018), “El derecho a la ciudad, sus posibilidades jurídicas de aplicación”, *Buen Gobierno*, núm. 25, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, México, julio-diciembre, pp. 40-52.

NORMATIVIDAD

- Carta Mundial del Derecho a la Ciudad.
- Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad.
- Carta Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad.
- Convención de Río de Janeiro, Brasil.
- Acuerdo de Escazú, Costa Rica
- Nueva Agenda Urbana, Hábitat III.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.



Constitución Política de la Ciudad de México.

Constitución Política del Estado de México.

Constitución Política de Brasil.

Ley Federal 10257, Brasil.

Constitución Política de Chile.

Constitución Política del Ecuador.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Uso y Gestión del Suelo, Ecuador.