

Reseñas y comentarios bibliográficos

Azuela, Antonio; González, Lidia; Saavedra, Camilo (dirs.) (2020). *Ciudad de México. Inercias urbanísticas y proceso constitucional*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 288 p.

Vicente Ugalde*

Una urbe como la Ciudad de México no sólo son calles, casas y edificios: son millones de personas y un sinnúmero de pretensiones y de colisiones de intereses. Los motivos de esos enfrentamientos son incontables y tan diversos como lo son sus habitantes y sus visitantes. Esa cohabitación es posible porque una ciudad es también un amasijo de reglas. Si nos limitamos a la reglamentación legal urbanística, es decir, a las normas sobre el desarrollo urbano que rigen el aspecto físico de la ciudad –como las de las construcciones de inmuebles, calles, aceras y puentes; las relativas a la disposición de redes e instalaciones, visibles o subterráneas; las de infraestructura para servicios; y las concernientes a los usos que se otorgan a las construcciones–, su legibilidad sigue siendo compleja. La sistematicidad que caracteriza al derecho, como conjunto ordenado y jerarquizado de reglas, no siempre se reproduce en los subconjuntos de normas, como el caso de las que regulan lo urbano, porque en su búsqueda por reglamentar todas las actividades y conflictos a propósito del crecimiento de la ciudad, ese subconjunto de normas es muy dinámico y entonces impredecible e incontrolable.

Antonio Azuela, Lidia González y Camilo Saavedra se proponen descifrar, a partir de lo que ellos conciben como los problemas

* El Colegio de México, A.C., Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. Dirección: Carretera Picacho Ajusco 20, Ampliación Fuentes del Pedregal, 14110, Ciudad de México, México. Correo: vugalde@colmex.mx ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0470-2929>

urbanos, ese subconjunto normativo que hoy tiene como cara visible la Constitución de la Ciudad de México. Entre otros aspectos, los autores se interesan en cómo los tribunales procesan los conflictos relacionados con la expansión urbana en esta ciudad, y se interrogan si la Constitución promulgada el 5 de febrero de 2017 crea mecanismos para su procesamiento. A lo largo de seis capítulos, los autores analizan el régimen jurídico de la actividad urbanística en la ciudad y la manera en cómo la cuestión urbana y la propiedad están consideradas en dicha Constitución. Este libro contiene un análisis próximo a los *socio-legal studies*, en la medida en la que, en última instancia, retoma preguntas y problemas teóricos respecto a la naturaleza y al papel de las reglas jurídicas en la sociedad. A partir de la prensa, de informes administrativos, así como de actuaciones de los tribunales, los autores han reunido y sistematizado diferentes corpus documentales en materia de acción y regulación urbana. Con base en ello y en el elemento testimonial, han articulado una reflexión intelectualmente desafiante sobre las reglas legales relacionadas con el tema urbano.

En el primer capítulo, Antonio Azuela presenta algunos de los principales momentos y rasgos de las reformas institucionales recientes en esa entidad. El foco de esta revisión es el proceso por el que se conformaron las atribuciones en materia de desarrollo urbano y los retos que la reforma de 2016 en materia de asentamientos humanos plantea a ese sistema. Para este análisis se vale de algunos referentes teóricos y de ciertos elementos empíricos de comparación. Asimismo, aparece recurrentemente la preocupación por la extensión de la ciudad sobre los municipios del Estado de México, es decir, por el carácter metropolitano de la ciudad, y las dificultades y restricciones relacionadas con el hecho de que el municipio es figura ausente en la estructura territorial de la Ciudad de México, sujeto clave en el régimen jurídico del desarrollo urbano. El capítulo llama la atención sobre la concentración de atribuciones de la otrora Asamblea Legislativa en el desarrollo urbano. La reflexión de este capítulo concluye con la pregunta a propósito de las posibilidades de las demarcaciones políticas territoriales de la Ciudad de México para constituir comunidades orgánicas aptas para soportar las nuevas alcaldías, y adelanta algunos de los retos del nuevo régimen constitucional local.

En el segundo capítulo, Lidia González expone los antecedentes del régimen urbanístico de la Ciudad de México. Para ello explica los instrumentos de planificación que se han sucedido durante las últimas décadas. La exposición pone en relieve la cohabitación de instrumentos propios de la planificación comprensiva, como son la zonificación y los permisos, junto con otros instrumentos concebidos para grandes obras, propias de lo que se califica como una planificación estratégica. Con referentes empíricos elocuentes, como las zonas especiales de desarrollo económico controlado (ZEDEC) y el emblemático caso de Santa Fe, así como las normas de ordenación urbana –un tipo de norma *sui generis* que la autora califica como anomalía legislativa–, Lidia González expone cómo el gobierno de la ciudad ha intentado recuperar el control del desarrollo urbano, progresivamente concentrado en la Asamblea. Sobre estas normas de ordenación urbana, el capítulo presenta los casos del Bando Dos, la Norma 26, el sistema de transferencia de potencialidades, los polígonos de actuación y los sistemas de actuación por cooperación. Con ello, el capítulo subraya la heterogeneidad no sólo de la reglamentación urbanística, sino de los usos que le han dado las autoridades.

En el capítulo “Antología del conflicto urbano”, la misma autora presenta diecinueve conflictos derivados de acciones urbanísticas en materia de equipamientos e infraestructura, así como de vivienda, dirimidos, algunos de ellos, en tribunales administrativos y/o judiciales. Lidia González se interesa en la diversidad de los conflictos presentados y recuerda que, en la mayoría de ellos, se trata de vecinos que se oponen a las acciones urbanísticas. También subraya el número de casos en los que el conflicto desembocó en una modificación de aquello que estaba previsto y que había dado lugar a la inconformidad. Finalmente, se interesa en el hecho de que el régimen urbanístico de la ciudad tiene grandes dificultades para procesar esos conflictos. Se trata de conflictos que en su momento fueron ampliamente documentados por los medios de comunicación masivos, como el del predio El Encino, en el poniente de la ciudad, y del que se derivó el proceso de desafuero del entonces jefe de Gobierno Andrés López Obrador; del conflicto relacionado con el proyecto de construcción de un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México, promovido por el entonces presidente Vicente Fox; de la vialidad co-

nocida como Supervía Poniente; del Corredor Cultural Chapultepec; del Centro Integral de Reciclado y Energía, en Tláhuac; de la instalación de estaciones para venta de gasolina; de la construcción del Foro Estadio Azcapotzalco; del Parque Reforma Social; de la Arena Ciudad de México; de un supermercado en Santiago Tepalcatlalpan; o bien, del uso de una resolución judicial emitida en un juicio de amparo, con la que se llevaron a cabo varias construcciones en el barrio del Pedregal de San Ángel. Se presenta también el caso de la Torre Virreyes y proyectos en materia de vivienda como el frustrado del Cedral, en el área conocida como Contadero, al poniente de la ciudad; así como los proyectos en Santa Úrsula, Fuentes Brotantes, el conjunto Miravento y la torre Mitikah (los últimos cuatro en el sur de la ciudad). Esta revisión subraya la diversidad, en cuanto a actores y tipos de movilización, de los conflictos urbanos en la urbe. El capítulo llama también la atención sobre la complejidad de la convivencia urbana y concluye que el régimen urbanístico no es apto para procesar adecuadamente los conflictos relacionados con el desarrollo urbano: lejos de arbitrarlos, los agrava.

A través del examen de litigios, Camilo Saavedra analiza en el siguiente capítulo el papel, cada vez más visible, del poder judicial en la resolución de conflictos desencadenados por reglamentaciones o actos administrativos en materia urbanística. El interés se centra específicamente en dilucidar cómo se ha dado la todavía rara intervención judicial en este tipo de conflictos. Se revisa cómo son movilizados los procedimientos de control constitucional en dicho ámbito; por un lado, para explorar la judicialización de los conflictos de competencias entre órganos de los poderes a través del análisis de la acción de inconstitucionalidad, así como de la controversia constitucional. Sea a propósito de la figura del “enclave de valor”, o bien de la norma 29 que buscaba proteger al comercio de proximidad, o sea por motivo de la obligación impuesta a desarrolladores inmobiliarios de aportar áreas para espacios públicos, Camilo Saavedra identifica orientaciones generales respecto a la interpretación de normas de importancia clave en la gestión del suelo urbano. Con esa misma intención, el autor analizó controversias constitucionales planteadas por motivos tan diversos como la creación de Corredores de Integración y Desarrollo, la anulación de la clausura de una insta-

lación universitaria, la creación de una ventanilla única en materia de desarrollo urbano y vivienda, así como la actualización de un programa delegacional de desarrollo urbano. El capítulo también presenta algunos elementos de la revisión realizada a juicios de amparo interpuestos por actos, reglamentaciones o leyes en materia de desarrollo urbano. Destaca que quienes se valen de este recurso en más ocasiones son los promotores inmobiliarios, y que ello ocurre en delegaciones centrales de la ciudad. El capítulo revisa también un conjunto de criterios jurisprudenciales en materia de uso del suelo. De toda esa revisión, el autor concluye que, si bien se observa un movimiento general hacia la juridización de las relaciones sociales, el tema del uso del suelo sólo ha sido materia de litigio moderadamente. Para Saavedra, los tribunales tendrían que fortalecer sus capacidades para arbitrar los conflictos relacionados con el desarrollo urbano, una necesidad irrenunciable ante la perspectiva de una ciudad en la que sus ciudadanos son titulares de nuevos derechos, y donde los conflictos entre derechos tendrán que ser arbitrados de alguna forma.

En el capítulo “El espacio edificable y el alcance de la propiedad”, Antonio Azuela discute la condición del espacio edificable como recurso natural, su relación con respecto al suelo y en torno a la concepción de la propiedad privada. Para ello emprende una revisión de la manera en la que la doctrina jurídica mexicana, latinoamericana y estadounidense han tratado el tema de la propiedad. En ella subraya la escasa producción académica desde el derecho acerca de la propiedad, que permita identificar una concepción que la disocie de su condición de derecho absoluto. La revisión continúa con debates desarrollados a propósito de temas conexos al de la propiedad, como el de la vivienda en propiedad. Como el propio autor lo declara, la revisión no es un ejercicio meramente académico, sino también un alegato a favor de hacer aceptar la condición del espacio edificable como un recurso natural disociado de la propiedad del suelo. En ese argumento es importante la idea según la cual es en el espacio edificable en el que será posible un crecimiento de la ciudad que, por restricciones naturales, en el futuro tendrá que ser vertical. El capítulo cierra con una exposición de lo que está plasmado en el artículo 27 de la Constitución general en tanto fundamento, en el derecho positivo, de la distinción entre el suelo y el espacio edificable, y es sobre

ello que el autor termina su formulación a favor de que esa distinción sea también transpuesta en el régimen jurídico de la ciudad.

El capítulo “La plusvalía urbana y la vida social de unos párrafos” presenta un testimonio sobre la redacción de la Constitución de la Ciudad de México, a cargo tanto de la comisión encargada del proyecto como de la Asamblea Constituyente. En este capítulo, Antonio Azuela expone, con inteligencia y vivacidad, la breve historia de dos párrafos propuestos para el título de la Constitución denominado Desarrollo Sustentable de la Ciudad. Uno referente a la facultad para edificar; el otro, a la recuperación de plusvalía, a partir de la consideración del espacio edificable como un recurso natural y, por tanto, parte constitutiva de la riqueza pública. Es el relato de una controversia y con ello se ofrece una idea clara del trabajo concreto de la comisión redactora y del constituyente. El capítulo se interesa tanto en el proceso de redacción y discusión, como en el seguimiento que hace la prensa de éste. En esta revisión, el autor llama la atención sobre el escaso conocimiento de los problemas urbanísticos en los medios de comunicación y en los propios constituyentes. El capítulo presenta los argumentos que el autor formula a favor de una primera versión de los párrafos y, con ello, una elocuente explicación sobre el papel que tiene la propiedad privada de la vivienda como idea fuertemente arraigada en la sociedad mexicana y a partir de la cual se articuló una férrea oposición a las ideas planteadas en los frustrados párrafos constitucionales. Es un testimonio erudito y analítico que presenta provocadoras interpretaciones sobre el lugar del derecho en la sociedad capitalina y, a pesar de su discreción o indiferencia sobre el tema, sobre el papel central de la prensa en la discusión de este tema propio de lo público.

Ciudad de México. Inercias urbanísticas y proceso constitucional no es sólo un libro sobre el lugar de lo urbano en la Constitución de la ciudad, sino una propuesta para pensar el proceso de armonización del subconjunto de normas del derecho urbano. La urbe no podría dejar pasar la oportunidad para modelar las inercias en las prácticas urbanísticas de la metrópoli y para discutir la mejor manera de organizar las actividades de sus habitantes, anticipando conflictos evitables. Además de la creciente importancia de los jueces, así como del carácter metropolitano de la ciudad, este trabajo subraya

la concentración de facultades en materia de desarrollo urbano en la Asamblea Legislativa.

Para los autores es claro que, en una búsqueda por contrarrestar esa concentración, el ejecutivo local echó mano de instrumentos de regulación con los que también introdujo incertidumbre al régimen urbanístico, avivando la tensión entre la exigencia de legitimidad, que justificaba la concentración de esas funciones en el legislativo; y por el otro, la exigencia de celeridad y *expertise*, que justificaba movilizar figuras de excepción para el ejecutivo. Es esta la tensión que Antonio Azuela, Lidia González y Camilo Saavedra encuentran como elemento central en su diagnóstico, que termina por ser una explicación lúcida y cruda del derecho urbano, de las prácticas en torno a él, pero también de la impotencia de los responsables políticos para infringirle orden y sistematicidad. *Ciudad de México. Inercias urbanísticas y proceso constitucional* es un trabajo que respeta las convenciones de la investigación académica para abogar por una mayor atención a las normas que organizan una parte fundamental de la vida social: el espacio urbano.

Recepción: 11 de enero de 2021.
Aceptación: 21 de enero de 2021.

