

Derecho a la ciudad, derechos en la ciudad

Vicente Ugalde*

Este artículo examina la noción “derecho a la ciudad” en el contexto de la Ciudad de México. Para ello, el autor analiza las condiciones jurídicas actuales para el disfrute y exigibilidad de ese derecho a través de otros derechos relacionados con él, así como mediante su eventual inscripción en el régimen jurídico. En el análisis de la aprehensión jurídica y la justiciabilidad del derecho a la ciudad, el artículo presta especial atención a la condición de “ciudadanía”, y moviliza referentes empíricos relacionados con conflictos a propósito de “derechos en la ciudad”. Con este propósito presta especial interés al conflicto relacionado con la construcción de la Supervía Poniente en la Ciudad de México. Se trata de esclarecer si la noción de derecho a la ciudad es susceptible de traducirse en medios concretos para el disfrute de la urbe o si, por el contrario, es tan sólo una expresión, movilizadora pero desprovista de contenido jurídico.

Palabras clave: derecho a la ciudad; ciudadanía; Supervía Poniente; conflictos urbanos.

Fecha de recepción: 9 de abril de 2014.

Fecha de aceptación: 10 de octubre de 2014.

Right to the City, Rights in the City

This article examines the notion of “right to the city” in the context of Mexico City. To this end, the author analyzes the current legal conditions for the enjoyment and enforcement of that right through other rights related to it, and their possible inclusion in the legal system. In the analysis of legal apprehension and the justiciability of the right to the city, the article pays special attention to the status of “citizenship,” using empirical referents related to conflicts about “rights in the city”. For this purpose, special attention is paid to the conflict over the construction of the Western Superhighway in Mexico City. The paper seeks to clarify whether the concept of right to the city can be translated into concrete ways to enjoy the city, or whether, by contrast, it is merely an expression that mobilizes people yet is devoid of legal content.

Key words: right to the city; citizenship; Western Superhighway; urban conflicts.

* Profesor investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México. Dirección postal: Camino al Ajusco 20, col. Pedregal de Santa Teresa, C.P. 14200, México, D.F., México. Correo electrónico: <vugalde@colmex.mx>. El autor agradece a los evaluadores sus comentarios y sugerencias.

Introducción

En 2010 el Gobierno del Distrito Federal y varias organizaciones de la sociedad civil suscribieron el documento denominado Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. En éste se concibe tal derecho como un derecho colectivo que “apuesta a que las personas gocen de una ciudad incluyente, en donde se acceda a los servicios y se ejerzan los derechos sin discriminación y exclusión por posición económica, social, de género u otra [...]”, y que confiere a sus habitantes “legitimidad de acción y de organización para exigir y demandar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado”.¹ Ese hecho suscitó la adhesión de gobernantes y sectores sociales, así como expectativas favorables, dudas y objeciones entre los especialistas (Sánchez Mejorada, 2010; Delgadillo, 2012), instalando con ello la discusión sobre el derecho a la ciudad en México.

Este artículo se interesa en algunas de las interrogantes generadas por la irrupción de este tema en la discusión pública. Específicamente, la cuestión que anima esta inmersión en el debate del denominado “derecho a la ciudad” atañe a las condiciones jurídicas actuales para que esa noción adquiera carta de naturalización en el derecho vigente en la Ciudad de México. Nos interesa indagar si hay lugar para el “derecho a la ciudad”, en tanto que noción jurídica, en el sistema jurídico vigente, tanto en la perspectiva de su eventual inscripción como considerando el *statu quo*; es decir el caso en que no fuera inscrito como tal, y entonces se explore la posibilidad de su disfrute y exigibilidad a través de otros derechos relacionados con ello. Con ese propósito, luego de revisar de la noción “derecho a la ciudad”, este artículo examina algunas consideraciones sobre esas “condiciones jurídicas actuales” para la aprehensión jurídica y la justiciabilidad del derecho a la ciudad, examen que presta particular atención a la condición de “ciudadanía”. En la última parte, el artículo propone, a través de la referencia a casos concretos, algunas reflexiones sobre la noción “derecho a la ciudad” en el contexto jurídico de la Ciudad de México. El propósito es analizar si con esta noción estamos ante una expresión susceptible de traducirse en medios concretos para el disfrute de la

¹ Este documento está disponible en el sitio electrónico de la Secretaría de Gobierno del Gobierno de la Ciudad de México. Su última consulta se realizó el 19 de noviembre de 2013 <www.ssg.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=24:carta-de-la-ciudad-de-mexico-por-el-derecho-a-la-ciudad&catid=14:articulos&Itemid=16>.

ciudad; o si simplemente se trata de una idea, ciertamente movilizada, pero vacía y entonces destinada a conservar un estatus de aspiración.

El derecho a la ciudad: una breve genealogía

La noción “derecho a la ciudad”, que en los últimos años ha sido restituida en el debate internacional sobre la cuestión urbana, remite inevitablemente al libro de Henry Lefebvre que llevó ese nombre, a finales de los sesenta, y en el que este autor articuló una crítica al urbanismo practicado en la época² e hizo un llamado a tomar conciencia sobre las implicaciones de la vida urbana, en cuyas prácticas se desplegaba una suerte de dominación perfecta mediante la explotación de la gente en tanto productores, consumidores de productos y consumidores del espacio. Junto con esta crítica, el libro fue portador de la idea de un “derecho a la ciudad”, un derecho a la “vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentros y cambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de estos momento y lugares” (Lefebvre, 1969: 167). Un derecho a la ciudad que significaría para el proletariado una verdadera revolución, generadora de un nuevo humanismo, el del hombre urbano “para y por quien la ciudad y su propia vida cotidiana en la ciudad se tornan obra, apropiación, valor de uso (y no valor de cambio)” (Lefebvre, 1969: 168), en fin, un verdadero objeto de transformación. Una concepción de hacer ciudad y de vivirla en la que le es retribuida al ciudadano la capacidad de definir su ambiente.

A partir de Lefebvre, desde diferentes ámbitos, como el académico, el de los organismos internacionales y el asociativo, en años recientes han crecido la visibilidad y el interés por esta noción.

En el plano académico son innumerables los participantes en esta discusión (Mithcell, 2003; Jouve, 2006; Safier, 2006; Fernandes, 2007; Correa, 2010; Brown, 2010; Busquet, 2013), pero fue David Harvey quien le devolvió cierta centralidad a la noción. A través de una relectura de la historia del urbanismo, este autor identifica el papel de la ciudad como lugar para la reinversión de la ganancia y como escenario

² El comentario introductorio a la traducción del libro de Lefebvre identifica como blanco de las críticas del libro el denominado *zonning* (Lefebvre, 1969: 120), así como las concepciones de las necesidades humanas implícitas en la Carta de Atenas: el *homo urbanicus* no podría reducirse a un agregado de las necesidades de habitar, circular, cultivar el cuerpo y cultivar el espíritu (Gaviria, 1969).

privilegiado de luchas políticas entre el capital y la clase trabajadora por el “derecho a la ciudad”. Esta revisión histórica de la relación entre ciudad y capitalismo está, en cierta forma, orientada por su idea sobre la acumulación por desposesión, y por su interés en develar las expresiones espaciales de la dominación del capital. Es en este sentido que se renueva la idea de Lefebvre, de un derecho a la ciudad como derecho de apropiación colectiva de la urbe, pero de un derecho que no se limita al acceso al equipamiento urbano, sino que comprende un derecho a la vivienda, al trabajo, al tiempo y a producir colectivamente ciudad, de forma tal que atienda las necesidades de la gente y no su desposesión cotidiana como, en opinión de este autor, generalmente sucede con las políticas.

En el plano de los organismos internacionales, la UNESCO emprendió varias iniciativas, como la reunión llevada a cabo en diciembre de 2005 para discutir la noción y el documento derivado de ésta (UNESCO, 2006); sin embargo, como el propio documento lo aclara (Collin, 2006), con esas iniciativas no se pensaba proponer un instrumento normativo internacional sobre el derecho a la ciudad, sino tan sólo identificar las mejores prácticas en el campo de la legislación y, entre otros, de la planificación urbana (asambleas municipales multi-confesionales, cartas municipales sobre los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos, participación de las mujeres en la gestión urbana y la integración espacial y social de los migrantes en las ciudades). Otra importante iniciativa fue que UN-Hábitat dedicó la quinta sesión del Foro Urbano Mundial al tema (UN-Hábitat, 2010).³

Desde su aparición, la noción ha sido movilizada por organizaciones políticas⁴ y por grupos de la sociedad civil, y ha estado asociada a diversas reivindicaciones sobre la ciudad: se trata de garantizar –dice

³ La UNESCO y UN-Hábitat han apoyado el desarrollo del tema desde, al menos, mediados de los noventa, cuando fue esbozado un proyecto sobre el derecho a la ciudad en el marco del seminario *Towards the City of Solidarity and Citizenship* y que ha dado lugar a que sea uno de los temas centrales en diferentes reuniones internacionales organizadas por estos dos organismos en París en 2005 y 2006, en Barcelona en 2005, en Vancouver en 2006 y en Porto Alegre en 2008. Sobre los antecedentes del involucramiento de estos organismos internacionales en iniciativas relacionadas sobre el derecho a la ciudad, véase Brown y Kristiansen (2009).

⁴ Aunque ciertamente en los últimos años, como lo señala la revista *Mouvements* (2013), no se tiene registro en la escena política de algún movimiento social que se reivindique como de la ciudad, en los años setenta la noción “derecho a la ciudad” dio lugar a expresiones dentro de organizaciones políticas formales, como el “Socialismo y vida urbana: movimiento por el derecho a la ciudad”, lanzado por el Partido Socialista Unificado de Francia (Busquet, 2013).

la definición de una organización transnacional– “la efectividad de ese derecho colectivo e individual a la ciudad, territorio de la urbanización, y al espacio social en los cuales se va y viene libremente, en donde se ha sido seleccionado, según sus medios, el lugar de residencia, en donde se accede a los servicios que la colectividad asegura o asume, sin los cuales no hay una verdadera vida urbana” (servicios como la educación, la salud, la energía, las telecomunicaciones, los transportes, el desarrollo cultural... el medio ambiente sano) (Tribillon, 2003). El derecho a la ciudad no puede tomar únicamente la forma de un derecho a no ser excluido de ésta –continúa esta organización– sino que en esa perspectiva, supone que estar en ciudad en condiciones infernales (sin techo, sin servicios, sin trabajo, sin atención médica, sin familia, etc.), no es ni vivir, ni vivir en ciudad. El derecho a la ciudad es, en consecuencia, beneficiarse de un alojamiento conveniente, tener un trabajo remunerador, instalarse familiarmente, vivir a salvo de los abusos policiales, e incluso... habitar una ciudad cómoda, bella, sana y respetuosa del medio ambiente. De hecho, a iniciativa de organizaciones no gubernamentales internacionales, se ha promovido en los últimos años la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad.⁵ En un sentido similar, la noción ha encontrado formalizaciones en documentos como la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos del Hombre en la Ciudad, el Estatus de la Ciudad, en Brasil, y la Carta Montrealense de Derechos y Responsabilidades”.⁶

A pesar de que lo planteado en la obra de Lefebvre pueda ser más radical, problemático e indeterminado de lo que suponen las discusiones que han circulado en el mundo asociativo, en las organizaciones internacionales, e incluso en el ámbito académico (Purcell, 2002), la afinidad entre la concepción que prima en el debate y lo expresado por la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad es notable.⁷ En la Carta se define el “derecho a la ciudad” como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia,

⁵ Este documento, suscrito por diversas organizaciones de la sociedad civil y discutido en diferentes foros internacionales organizados por ese sector, ha sido publicado por la UNESCO en diferentes documentos y formatos así como por la revista *Cuadernos de Geografía* en 2013.

⁶ Una referencia sobre estos y otros instrumentos puede consultarse en Brown y Kristiansen, 2009.

⁷ Las definiciones que propone Fernandes (2007), la esbozada por Colin (2006) y las incluidas en la revisión de Correa (2010) confirman esta observación. Mithcell (2003), sin desmarcarse de las ideas implícitas en esas definiciones, enfatiza el papel que juega el espacio público en el denominado derecho a la ciudad.

equidad y justicia social. Lo califica como un derecho colectivo de los habitantes –y no de los ciudadanos– de las ciudades, especialmente de los grupos vulnerables y desfavorecidos, con el objetivo de lograr el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y obtener un nivel de vida adecuado. Entre los principios y fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad se incluye la idea del ejercicio pleno de la ciudadanía y gestión democrática de la ciudad, y se subraya el derecho a participar en la definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas como una dimensión central de ese ejercicio de la ciudadanía. Se trata, en ese documento, del reconocimiento del derecho, individual o colectivo, a utilizar la ciudad y a participar en las decisiones que tienen que ver con el urbanismo. B. Colin (2006: 12) identifica en la definición de la Carta tres elementos: se refiere a la promoción de un igual acceso de todos los habitantes a los beneficios potenciales de la ciudad, a la participación democrática en los procesos decisionales y a la realización de los derechos fundamentales y las libertades de todos los habitantes de la ciudad.

Esas son las aspiraciones contempladas en las diferentes concepciones de derecho a la ciudad que comparte la Carta de la Ciudad de México y que, para su generalización entre los habitantes de la metrópoli, supone una serie de interrogaciones: por ejemplo, si es necesario identificar a través de qué arreglos institucionales, de qué ajustes legislativos y de qué políticas urbanas serán creadas condiciones para que los habitantes tengan la posibilidad de acceder a beneficios, participar en las decisiones y disfrutar de los derechos y libertades que en el papel les están atribuidos; o bien si antes de ello conviene examinar si las condiciones jurídicas actuales son favorables al disfrute generalizado del paquete de aspiraciones que se asocian a la noción de derecho a la ciudad, o si, por el contrario, constituirían un obstáculo para la introducción y generalización de ese derecho.

Sin desatender todas las aspiraciones o componentes del derecho a la ciudad, una revisión de la manera como el derecho formal vigente concede mecanismos concretos para el acceso a participar en la definición de las condiciones de su entorno urbano, en el caso de la Ciudad de México, y del modo como algunos de esos mecanismos han funcionado en el pasado reciente, permitirá formular algunas consideraciones respecto a la posibilidad de ver traducido en medios de acción legal concretos el derecho a la ciudad, o (al menos) un paquete de derechos asociables a esta noción.

Derecho, derecho a la ciudad y ciudadanía

Si bien se aleja del espíritu mismo de la noción de “derecho a la ciudad”, el cual se erige en contra del orden establecido y las instituciones de dominación, una vía posible para la traducción del derecho a la ciudad es la transformación de la condición de “habitante” o de “vecino” en una especie de “ciudadano de la ciudad” que permita disfrutar bienes y servicios ahí localizados y transformar la ciudad misma, con base en la cual, esos derechos de uso, goce y participación sean jurídicamente practicables o al menos exigibles.

Ciertamente parece una redundancia puesto que la detentación de derechos y deberes políticos parece llevar implícita una asociación más claramente referida al estado nacional que a la ciudad; sin embargo esta repetición es tan sólo aparente. Es en general más al estatus de “ciudadano” al que se le asocia esa calidad de detentador de derechos y obligaciones que al estatus de “habitante” o “vecino” de la ciudad. De hecho, algunos autores se preguntan sobre la expresión adecuada para nombrar a la gente de la ciudad: ¿“usuario” de servicios públicos urbanos?, ¿“cliente” de esos servicios y de los bienes generados por los gobiernos locales? (Pinson, 2000); o bien, es recurrente la pregunta sobre si es posible ser ciudadano de la ciudad en la que se vive sin serlo del país en el que se localiza esa ciudad.

Se trata, en todo caso, de preguntas que denotan tanto la pertinencia de la noción de ciudadanía en el debate sobre el derecho a la ciudad, como sus límites para abarcar eso que este derecho supone.⁸ En la discusión académica sobre el derecho a la ciudad, la referencia a la idea de “ciudadanía” es recurrente. M. Safier (2006) aboga por una restitución de un cosmopolitismo cívico que ve en toda persona un “ciudadano del mundo”, mientras que para B. Jouve (2006), en el marco de la nueva división del trabajo entre los estados nacionales y las metrópolis, los nuevos regímenes de ciudadanía tienden a expre-

⁸ A esas preguntas y distinciones puede agregarse una más, igualmente reveladora de la pertinencia de la idea de ciudadanía en la discusión sobre el derecho a la ciudad. Nos referimos a la distinción entre *ville* (agregado de casas y construcciones) y *cité* (entendida como la ciudad en la que habita el ciudadano) a la que hace referencia Rousseau (1992: 40): las casas hacen *ville* pero los ciudadanos hacen *cité*; los ciudadanos son la condición de eso que es la *cité*. A ese respecto, Cambier (2003) agrega que la ciudad suele presentarse como una aglomeración que, más que ser condición, se ha convertido en obstáculo para la conformación de la *cité* (conjunto de ciudadanos); los habitantes han sido despojados de la posibilidad de habitar la ciudad (Cambier, 2003: 115); las construcciones se han convertido en un obstáculo para el acto de habitar.

sarse e instrumentarse, no contra el estado nacional sino justamente en y hacia las metrópolis; es decir que es en las ciudades en donde se da una multiplicación de iniciativas y reivindicaciones que traducen la recomposición del Estado y de su relación con la sociedad; iniciativas y reivindicaciones que para el autor son síntoma de la emergencia de un derecho a la ciudad.

La discusión acerca del derecho a la ciudad se interesa sobre cómo éste puede ser implementado –que en cierta forma es lo que principalmente discutimos en este artículo–, pero también sobre cómo la noción de ciudadanía basada en la residencia puede ser aplicada y cómo las nociones de participación y autogestión podrían funcionar (Brown, 2010). El papel de la noción de la ciudadanía, y de la práctica de la participación, parecen, en este sentido, centrales en esa discusión, por lo que vale la pena indagar sobre la posibilidad de que en un estado de las cosas marcado por la prevalencia, más o menos vigente, de un régimen constitucional y de un estado de derecho, la condición de ciudadano en la ciudad puede constituir una vía razonable para pensar un derecho a la ciudad.

Ciudadanía y derecho a la ciudad

En el tema de la ciudadanía generalmente se enfrentan dos tipos de concepciones. Una que la concibe como una institución del derecho positivo, y otras que se derivan de las ciencias sociales pero que hacen referencia a las definiciones jurídicas.⁹ Si en la antigüedad se perfila de forma más o menos clara el aspecto del estatus diferencial (portador de privilegios y de obligaciones específicas) de la condición de ciuda-

⁹ Una sugerente propuesta para analizar la noción de ciudadanía despojada de todo elemento de juridicidad se encuentra en Acevedo y López (2012); esta interesante mirada no elimina sin embargo las dudas respecto a cómo analizar una noción a partir de una especie de desnaturalización; pues, al despojarla de uno de sus atributos esenciales, lo jurídico, ¿no carecería de sentido que dicha discusión continuara siendo en términos de “ciudadanía”? Nos referimos a la noción que define a la ciudadanía como las “prácticas y actores que han quedado fuera de foco en los modelos normativos y los tipos ideales” (Acevedo y López, 2012: 19). O bien que la define como la multiplicidad de prácticas que son necesarias para que un sujeto individual o colectivo se vuelva competente en un momento dado y en un campo social y legal específico para hablar o actuar en nombre de lo público, o en nombre de lo que considera sus derechos independientemente de que sean jurídicamente reconocidos; o incluso que la define como la diversidad de prácticas a través de las cuales son negociados los criterios por los que dicha competencia es definida, es decir las condiciones que delimitan el campo de tensión dentro del cual los actores pueden hablar como ciudadanos (Acevedo y López, 2012: 22).

dano, es la filosofía política la que, en el periodo moderno, plantea la cuestión de la ciudadanía en términos de distinguir entre el hombre en estado de naturaleza, por un lado, y por el otro el ciudadano, instaurado éste por la soberanía que, a su vez, es creada por una convención, por un contrato social (Jaume, 2003). También en la época moderna se desvanece la contradicción entre el sujeto, es decir, el individuo sometido a una autoridad, y el ciudadano, en tanto que individuo miembro de una sociedad civil, puesto que si bien los dos términos, sujeto y ciudadano, podían ser incompatibles, con el tiempo la única autoridad legítima es aquella basada en la legitimidad democrática, y entonces esa distinción se ha vuelto irrelevante. Eso es, como lo apunta Denquin (2003), producto de un cambio general respecto a la relación entre el hombre y los derechos, pues si en la antigüedad prevalecía la idea de que el estatus de ciudadano creaba los derechos, con la noción de los derechos humanos se generaliza la idea de que por el simple hecho de ser humano se es poseedor de los derechos que en la antigüedad estaban reservados al estatus de ciudadano. Consecuencia de este proceso por el que esos dos estatus tienden a no distinguirse, los derechos del ciudadano se confunden con los derechos humanos y los derechos políticos con los derechos subjetivos.

Eso no se da en menoscabo de que finalmente al hablar de ciudadanía se trata de un fenómeno jurídico, un estatus diferencial, que es objeto de una generalización progresiva; es decir que conforme avanza el tiempo, cada vez más personas adquieren ese estatus; lo que por otra parte hace pensar a algunos en su desvanecimiento: se habla del crepúsculo de la ciudadanía, en tanto que la generalización de un estatus diferencial significa tanto la afirmación de su legitimación como la pérdida de su interés.

Derivado de la teoría, el plan jurídico de la noción de ciudadanía remite a un estatus que, por un lado, supone detentar derechos y obligaciones y, por otro, refiere a la condición de pertenecer a una comunidad política. Si bien la vinculación de los derechos subjetivos de los individuos con la pertenencia a una comunidad política específica no está exenta de crítica,¹⁰ sigue siendo considerablemente aceptada. Eso no significa, desde luego, que en la realidad, en el disfrute

¹⁰ Una de las críticas consiste en señalar que el uso de la expresión *ciudadanía* ha provocado un cambio en el contenido de la noción de *ciudadano* que, en el espíritu de la revolución francesa, constituía un término específico relacionado principalmente con los derechos políticos y no con todos los derechos, y que ese cambio o extensión del significado de *ciudadanía* no necesariamente es ventajoso (Bovero, 2002).

de esos derechos, no existan grupos excluidos y que esta exclusión no esté particularmente presente en el caso de los derechos asociados a la vida urbana, e incluso, si se considera el ejercicio de las virtudes cívicas de tipo político, esa desigualdad entre los habitantes de la ciudad es aún más evidente. Esto puede tener muchas razones que no terminaríamos de examinar en estas páginas. Tan sólo mencionamos lo que algunos autores identifican respecto a esta atrofia en el disfrute de la ciudadanía y en la necesidad de que la condición de ser beneficiario de derechos y de políticas de bienestar debe ser complementada o incluso sustituida por una que comprenda el derecho a la participación en la administración de esas políticas.

Ese punto de vista no es factible para algunos autores, pues los ciudadanos, en sus decisiones personales y cotidianas, suelen acomodarse fácilmente a una cierta dependencia hacia el estado de bienestar, de forma tal que se identifica una suerte de indiferencia moderna a la participación debido a que los ciudadanos están conformes con las satisfacciones de la vida privada, y entonces tienden a buscar con menos intensidad sus satisfacciones en la vida pública. Al respecto, algunos autores explican esta disposición por la forma en que la familia y la escuela enseñan, o mal enseñan, las virtudes cívicas (Kymlicka y Norman, 1997). En todo caso, la noción de ciudadanía más extendida es aquella que supone la plena pertenencia a una comunidad en la que pertenecer implica participar en la definición de las condiciones de esa asociación, y en la que dicho estatus se atribuye a todos los miembros de esa comunidad política con iguales derechos y responsabilidades (Marshall, 1971). La noción ajustada al ámbito de una ciudad es evidentemente acotada en tanto la detentación de derechos a participar en las decisiones está mediada por la pertenencia legal a una comunidad política nacional; luego, por la capacidad de participar en elecciones de autoridades locales y, finalmente, por la participación en las decisiones que afectan el funcionamiento de la ciudad, al menos en aquello en lo que dicho funcionamiento está pilotado u orientado por la acción de las autoridades formales.

El despliegue de la condición de “ciudadano de la ciudad” pasaría entonces, siguiendo la clásica división de Marshall (1971), por el disfrute de derechos civiles, políticos y sociales, pero ¿disfrutar del estatus formal de ciudadano significaría participar del ejercicio colectivo de un “derecho a la ciudad”? El ejemplo del derecho/responsabilidad de participar en el debate y decisiones que afectan a la comunidad política, en este caso la ciudad, puede ilustrar el alcance de esa asimilación.

Derecho a participar: un derecho constitutivo de un derecho a la ciudad

En la discusión sobre el derecho a la ciudad, la ventaja de examinar la capacidad de los individuos para participar y de hacer intervenir la noción de ciudadanía, especialmente aquella basada en la residencia, (Brown, 2010), parece evidente si retomamos los elementos incluidos en la noción de derecho a la ciudad esbozada en la Carta Mundial: uno relativo al igual acceso de los habitantes a los beneficios potenciales de la ciudad; otro a la realización de los derechos fundamentales y a las libertades de los habitantes; y un tercero relativo a la participación democrática en los procesos de toma de decisión (Colin, 2006). La relación entre tener el estatus de ciudadano, lo que eso significa en términos de posibilidad de participar en las decisiones y lo que significaría el ejercicio de un derecho a la ciudad, merece entonces algunas consideraciones.

En el caso del Distrito Federal, el derecho distingue entre originarios, habitantes, vecinos y ciudadanos; siendo originarios los que nacen en el territorio del Distrito Federal, habitantes quienes residen ahí, y vecinos, aquellos que viven en ese territorio por más de seis meses. Se reserva el estatus de ciudadano a los varones y mujeres que: tengan la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años, tengan modo honesto de vivir, y posean la calidad de vecinos u originarios del Distrito Federal.¹¹ Esa distinción tiene consecuencias al asignar derechos y obligaciones diferenciados a los habitantes y los ciudadanos (cuadro 1). Así, por ejemplo, la condición de ciudadano concede derechos como votar y ser votado para cargos de representación popular, y presentar, mediante iniciativa popular, proyectos de leyes a la Asamblea Legislativa en las materias de la competencia de ésta. El Estatuto de Gobierno prevé instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la ciudad; específicamente refiere que se establecerán normas, programas y acciones para la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas en aras de solucionar los problemas de interés público.

El derecho a participar al que se refiere el Estatuto de Gobierno y que está reglamentado por la Ley de Participación Ciudadana del

¹¹ Nos referimos aquí a las disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de julio de 1994; así como a lo previsto en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2010.

CUADRO 1

Derechos y obligaciones de los habitantes y de los ciudadanos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

| Habitante | Ciudadano |
|--|--|
| <p>Derechos</p> <ul style="list-style-type: none"> • la protección que se deriva de leyes y reglamentos, • ser beneficiario de la prestación de los servicios públicos, • utilizar los bienes de uso común conforme a su naturaleza y destino, • el derecho a ser indemnizado por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad, • ser informado sobre las leyes y decretos relativos al Distrito Federal, sobre la realización de obras y prestación de servicios públicos, así como de la operación de instancias en las que se puedan presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables (es decir, para exigir sobre la prestación de esos servicios y sobre su calidad). <p>Obligaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • cumplir con los preceptos del marco legal aplicable al habitante del Distrito Federal, • contribuir a los gastos públicos, • utilizar las vías y espacios públicos conforme a su naturaleza y destino, • ejercer sus derechos como habitante sin que ello perturbe el orden y la tranquilidad pública ni las actividades de terceros. | <p>Derechos</p> <ul style="list-style-type: none"> • votar y ser votado para cargos de representación popular, • participar en la organización de las elecciones locales a través del Instituto Electoral del Distrito Federal, • ser preferido, en igualdad de circunstancias, para ocupar un cargo de carácter público, • presentar, mediante la iniciativa popular, proyectos de leyes a la Asamblea Legislativa en las materias de la competencia de ésta, • constituir partidos políticos locales. <p>Obligaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • votar para los cargos de representación popular, • inscribirse en los padrones de contribuyentes, • en el caso de ser electo, desempeñar cargos de representación popular, • proporcionar información en los censos. |

FUENTE: "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de julio de 1994.

Distrito Federal,¹² no se limita a quienes tienen la condición de ciudadano. La participación ciudadana está definida como “el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno”.¹³ Sin embargo, tanto en la propia Ley de Participación Ciudadana (cuadro 2), como en otros preceptos relativos a derechos que pueden asociarse a la participación en temas concernientes a la ciudad, se derivan algunas consecuencias diferenciadas en función del estatus de habitante o ciudadano.

El derecho a audiencia, el derecho de asociación o de reunirse pacíficamente para tomar parte, o dicho de otra forma, para participar en los asuntos políticos del país enunciados en la Constitución, están reservados a los “ciudadanos de la República”, fórmula que delata el estado inalterado desde su versión original de los artículos 8º y 9º. Igualmente están reservados a los “ciudadanos” el formar parte y afiliarse a los partidos políticos y, en fin, votar y ser votados (pueden igualmente mencionarse otras reservas como: ser jefes y oficiales de la guardia nacional, ser designado presidente sustituto; o bien otros casos en los que algunos derechos están reservados a la condición de ser ciudadano por nacimiento, como la de ejercer funciones de secretario de Despacho, procurador de la República, gobernador de algún estado o jefe de Gobierno en el Distrito Federal).

La pregunta que aparece entonces es hasta dónde está minada la posibilidad de un derecho a la ciudad para el habitante y si los derechos de los que dispone el ciudadano son suficientes para considerar que está en condiciones de ejercer, a través de la participación, el derecho a transformar su ciudad y definir su ambiente. Se plantea igualmente la cuestión de si la diferencia en las responsabilidades atribuidas al ciudadano, con respecto a las que le son asignadas al habitante (cuadros 1 y 2), justifican esa diferencia en los derechos de participación y, de ser así, aparece nuevamente el tema de si es a través de la discusión del estatus de ciudadanía como debe plantearse una aspiración realista del derecho a la ciudad.

¹² Publicada en la *Gaceta Oficial* del 27 de mayo de 2010. Esa ley sustituyó a la del 19 de junio de 1995.

¹³ Véase el artículo 2º de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

CUADRO 2

Derechos de los habitantes y de los ciudadanos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*

| <i>Habitante</i> | <i>Ciudadano</i> |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • proponer la adopción de acuerdos o la realización de actos a la Jefatura de Gobierno por medio de la Audiencia Pública; a la Delegación en que residat y a la Asamblea Ciudadana y al Comité Ciudadano de su colonia; • recibir información relativa a leyes, decretos y acciones de interés público de competencia local; • ser beneficiario de la prestación de servicios públicos; • presentar quejas y denuncias contra servidores públicos por la ineficaz prestación de servicios públicos o por irregularidades en su actuación; • opinar y formular, a través de los mecanismos que prevé la propia Ley de Participación Ciudadana, propuestas para la solución de los problemas de interés público o para generar y mejorar normas relativas a las relaciones en la comunidad; • recibir información relativa a la realización de obras y servicios de la administración pública local, que supone que dicha información sea publicada en los sitios de internet de las delegaciones. | <ul style="list-style-type: none"> • participar con voz y voto en la Asamblea Ciudadana; • formar parte del Comité Ciudadano, del Consejo Ciudadano, del Consejo del Pueblo, así como a ser representante de manzana; • proponer la participación ciudadana a través de los instrumentos y mecanismos que prevé la propia ley; • participar en plebiscitos para aprobar o rechazar decisiones del Jefe de Gobierno; • presentar iniciativas populares a la Asamblea Legislativa; • participar en el referéndum sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación de leyes que corresponda expedir a la Asamblea Legislativa; • ser informado de las funciones y acciones de la Administración Pública del Distrito Federal; • participar en la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones de gobierno; • ejercer y hacer uso de los instrumentos, órganos y mecanismos de participación ciudadana que prevé la ley de la materia. |

* La condición de ciudadano involucra un paquete de derechos de participación pública más robusto que el asociado al estatus de habitante.

FUENTE: Ley de Participación Ciudadana, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 27 de mayo de 2010.

Derechos en tensión, derechos en acción

Existen diferentes registros de la forma en que los participantes en conflictos formulan sus reclamos a propósito del goce de derechos en la ciudad. La prensa, los estrados de los tribunales locales, las diferentes procuradurías –como la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y la Procuraduría Social–, tienen en el registro de su actividad cotidiana valiosas fuentes de la forma en que se expresan los reclamos para que sean respetados los derechos. Este trabajo se ha interesado en las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) en la última década (2004-2013) en tanto que, por la manera en que esa instancia se moviliza, supone una forma de expresar agravios a los derechos de los habitantes y una vía para conocer cómo los derechos en la ciudad y sobre la ciudad son formulados, primero por sus titulares y luego por esta instancia formal encargada de participar en la tutela de dichos derechos. Sin embargo, dada la cantidad y diversidad de casos identificados,¹⁴ nos hemos interesado en uno que parece cristalizar eso que podríamos identificar como un eslabón en el encadenamiento de decisiones oficiales por las que el derecho a la ciudad podría encontrar su camino en el sistema jurídico vigente.

La Supervía: un conflicto y sus reivindicaciones

La experiencia reciente de la decisión y realización del proyecto vial denominado Supervía Poniente en el Distrito Federal ha generado acuerdo entre algunos especialistas (Delgadillo, 2012; Pérez, 2013; Castañeda, 2013) sobre los límites de los mecanismos de participación del público en megaproyectos urbanos, es decir, en grandes intervenciones a través de las que se construyen y determinan tendencias de la

¹⁴ En el periodo mencionado identificamos 174 recomendaciones, la gran mayoría relativas a la legalidad de detenciones o actos diversos de cuerpos policiales o de procuración de justicia; otras muchas se refieren al acceso a la salud. Consideramos que sólo en 13 casos las recomendaciones se refieren a derechos asociables al derecho a la ciudad como el principal agravio de la queja, que son relativos a: movilidad y accesibilidad (5), medio ambiente y sustentabilidad (4), vivienda (2), ejercicio de profesión en vialidades (1), y relativa a un nivel de vida adecuado o calidad de vida (1). La selección de estas recomendaciones no corresponde necesariamente con lo que la propia Comisión reconoce: en materia de derecho a la movilidad, dicen haber dado trámite a 15 quejas (CDHDF, 2013: 114).

ciudad.¹⁵ A propósito de proyectos como el Corredor Insurgentes y el Distribuidor San Antonio, De Alba y Cruz (2008) encontraron que los comités vecinales –mecanismos previstos por la Ley de Participación Ciudadana– no operan como vías para canalizar la opinión ciudadana respecto a proyectos urbanos, sino más bien impiden la adecuada interlocución con las autoridades encargadas de promover, consensuar e instrumentar dichos proyectos. En el caso de la Supervía Poniente, más allá de los impactos económicos, sociales y ambientales, su proceso decisorio generó un conflicto y una amplia discusión sobre el incumplimiento de la ley, especialmente la ambiental, y sobre el derecho a ser informado y a participar en las decisiones.

Si se atiende la forma en que las partes formularon en términos de derechos las reivindicaciones, acusaciones y ataques, es posible considerar los derechos evocados como constitutivos de un paquete de “derechos en la ciudad” y entonces concebirlos como derechos que, al ser afectados, se asocian a un menoscabo del derecho a la ciudad.¹⁶ Independientemente de que una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal haya determinado que la forma en que se desarrollaron los hechos en el caso de la Supervía Poniente supone violaciones a otros diversos derechos, como el relativo a la seguridad jurídica,¹⁷ en esta parte interesa la manera en que las formulaciones por parte de los vecinos y/o afectados evocan otros derechos también susceptibles de asociarse con un derecho a la ciudad.

Derecho a ser escuchados

Tratándose de reivindicaciones esgrimidas en distintos momentos y por diferentes sectores, los reclamos eran por el agravio a derechos diversos. Uno de ellos está formulado en términos del derecho a ser escuchados, es decir de afectación al derecho de audiencia. Como consta en el expediente de la queja ante la Comisión de Derechos

¹⁵ La valoración sobre la utilidad de los mecanismos de participación no es, sin embargo, desalentadora en todos los casos, o al menos no lo es completamente. A propósito de la consulta pública del Programa Parcial de Desarrollo Urbano relativo a la zona de Tlalpuente en la delegación Tlalpan, Giglia (2013) identifica su funcionamiento como un ejercicio de transacción social formalmente instituido.

¹⁶ El papel del lenguaje de los derechos y de la ciudadanía en proyectos de producción de espacio urbano y su relación con la noción de derecho a la ciudad, ha llamado igualmente la atención a propósito de las políticas de rescate del Centro Histórico de la Ciudad de México a Leal (s/f).

¹⁷ Véase la Recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (Exp. CDHDF/III/122/AO/10/D4636).

Humanos del Distrito Federal (Exp. CDHDF/III/122/AO/10/D4636), los comparecientes, habitantes de las delegaciones Álvaro Obregón y La Magdalena Contreras, solicitaron una audiencia con el jefe de Gobierno encaminada a que fuera respetado su derecho de audiencia y se escuchara y valoraran las causas, motivos y razones con base en las cuales ese grupo de afectados exigía la cancelación de la obra. Independientemente de que dicha solicitud haya sido desatendida, interesa que esa formulación fue asociada al derecho de audiencia, expresamente garantizado por el marco constitucional en vigor, independientemente de que se tenga el estatus de ciudadano.

Derecho a ser informado

La Comisión constató igualmente que los vecinos solicitaron a diferentes dependencias del Gobierno del Distrito Federal información relativa al proyecto sin que fueran atendidos, y en consecuencia estimó que, como lo reclamaban los vecinos comparecientes en esa queja, se había violado su derecho a la información dado que el Gobierno del Distrito Federal actuó en forma contraria a los principios que rigen ese derecho. Concretamente, la Comisión determinó que había sido violado el derecho a la información en perjuicio de los peticionarios. Igual que en el caso del derecho de audiencia, el derecho al libre acceso a la información está garantizado por la Constitución a toda persona, sin importar su calidad de ciudadano.

Derecho a participar

Como suele ocurrir en conflictos de esta naturaleza, uno de los derechos más evocados en las formulaciones de los peticionarios era el concerniente a participar en la decisión sobre esa obra de infraestructura. Una de las expresiones de la reivindicación para ser informado la constituyó la solicitud de Consulta Pública a la Semarnat que circuló en esos días, a iniciativa del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C., en la que aparece como una de las motivaciones crear un espacio para hacer del conocimiento de la autoridad aspectos técnicos, ambientales, sociales y legales para que ésta cuente con mayor información a fin de decidir sobre la autorización o negación de ese proyecto.¹⁸

¹⁸ Una versión de esa solicitud está disponible en el sitio electrónico del Centro

La Comisión determinó que la forma como había sido tomada la decisión, y en general la manera en que se había desarrollado el proyecto y su ejecución, atentaba contra el derecho de participación. En sus consideraciones estimó que dentro de los instrumentos de participación previstos por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal existían dos instrumentos relevantes para el caso: la Consulta Ciudadana y la Audiencia Pública, y que ninguno de ellos había sido movilizado por la autoridad para cumplir con las obligaciones previstas en la materia en la Ley Ambiental del Distrito Federal, como en la Ley de Participación, la Ley de Acceso a la Información Pública y la Ley de Planeación. Es decir que, además de que en la perspectiva de la Comisión se había violado el derecho a la información en perjuicio de los peticionarios, con ello se imposibilitaba, como se ha mencionado, el ejercicio del derecho a participar en la decisión sobre el proyecto.

Además del derecho a la información y del derecho político a la participación ciudadana, la Comisión determinó que hubo otros derechos vulnerados: el derecho a una vivienda adecuada, a un medio ambiente sano, al agua, y a la seguridad jurídica (Recomendación 1/2011).

La proceduralización jurisdiccional del caso

En lo que concierne a las vías para la justiciabilidad de los derechos mencionados por la Recomendación de la Comisión, destacan dos vías: por una parte, la de la justicia administrativa prevista por la Ley de Procedimiento Administrativo, en este caso del Distrito Federal, aunque por otro lado, también podría tratarse del procedimiento contencioso contra algún acto administrativo de la administración pública federal y, en ese caso, la vía sería la justicia administrativa prevista por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Por otra parte, existe la vía del control de la legalidad y constitucionalidad de las normas, actos u omisiones de la autoridad cuando se considera que violan derechos humanos reconocidos y garantías dadas por la propia Constitución.¹⁹

de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez <www.centroprodh.org.mx> (30 de noviembre de 2013).

¹⁹ Existen desde luego otras vías, pero aquí interesa la administrativa en cuanto a la legalidad de actos administrativos (por los que por ejemplo se autoriza una obra de infraestructura) o bien de la vía de control constitucional movilizada para lograr la reparación asociada a una situación por la que de forma arbitraria se entorpece el disfrute o ejercicio de un derecho.

En lo que concierne al procedimiento administrativo, aunque la causa por la que se pueden ejercer acciones por esta vía no sea necesariamente la vulneración de derechos, debe considerarse un mecanismo básico para oponerse y, en su caso, conseguir la anulación de decisiones gubernamentales materializadas mediante actos administrativos. Estos procedimientos, tanto en el orden federal como en el Distrito Federal, no exigen para su puesta en marcha que el promovente tenga la calidad de ciudadano. En el caso de la administración federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo²⁰ únicamente se refiere a personas o particulares, mientras que la Ley del Procedimiento Administrativo del D.F.²¹ sólo se refiere al interesado como el particular que tiene un interés legítimo respecto de un acto o procedimiento administrativo, por ostentar un derecho legalmente tutelado (siendo que el interés legítimo es el derecho de los particulares para activar la actuación pública administrativa en defensa del interés público y la protección del orden jurídico).²²

Por su parte, la ley que reguló el procedimiento de Amparo hasta 2013 daba la posibilidad de movilizar este recurso a todo aquel al que “perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame”.²³ La ley que está en vigor no presenta modificaciones para este efecto pues otorga el carácter de “quejoso” a toda persona que se diga titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, y que aduzca que una norma, acto u omisión de la autoridad está violando los derechos humanos reconocidos, las garantías otorgadas para su protección por la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte, produciendo una afectación a su esfera jurídica, es decir, tampoco condicionaba la capacidad a la posesión del estatus de ciudadano.

La proceduralización jurisdiccional de este conflicto que, para el caso, se dio en la vía administrativa de jurisdicción local, también da cuenta de la manera en que la formulación de reivindicaciones de los

²⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 4 de agosto de 1994.

²¹ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF)* del 21 de diciembre de 1995.

²² Esta ley define además el interés jurídico como un “derecho subjetivo de los particulares derivado del orden jurídico, que le confiere facultades o potestades específicas expresadas en actos administrativos, tales como concesiones, autorizaciones, permisos, licencias, registros y declaraciones” (artículo 2º).

²³ La Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se publicó en el *DOF* del 10 de enero de 1936. La ley vigente, que derogó a la de 1936, fue publicada en el *DOF* del 2 de abril de 2013.

opositores al proyecto se expresa en términos de ataques contra “derechos”.

El 11 de diciembre de 2009 se publicó una declaratoria de necesidad del proyecto. Ese mismo día se había dado la formalización de la constitución de la empresa Controladora Vía Rápida Poetas, Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable. La *Gaceta Ecológica* publicada por la Semarnat, en su edición del 26 de mayo de 2011, dio cuenta de que el 24 de mayo se había ingresado una Manifestación de Impacto Ambiental, en la modalidad de particular, del proyecto “Cambio de Uso del Suelo para el Proyecto Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distrituidores al Sur-Poniente de la Ciudad de México” por parte de la empresa Controladora Vía Rápida Poetas, S.A.P.I de C.V. Antes, el Gobierno del Distrito Federal había publicado un decreto por el que se declaraba como área natural protegida, con la categoría de zona de conservación ecológica, la zona conocida con el nombre de “La Loma” (*GODF* del 28 de abril de 2010). En julio de 2010 la Secretaría de Medio Ambiente resolvió otorgar la autorización condicionada en materia de impacto a la empresa para realizar el proyecto. Es aquí, en este acto administrativo, a partir de donde se desencadena la dimensión procedural del conflicto.

En su momento, la Secretaría del Medio Ambiente estimó innecesario realizar una Consulta Pública en el proceso de evaluación de impacto ambiental promovido por la empresa Controladora Vía Rápida Poetas, S.A.P.I. de C.V. Basándose en la Ley Ambiental del Distrito Federal, que establece como una facultad discrecional de la autoridad realizar o no dicha consulta, la Secretaría otorgó la autorización sin llevarla a cabo. La Recomendación de la Comisión estimó por su parte que las disposiciones que fueron invocadas en el otorgamiento de la autorización no facultaban a la Dirección General de Regulación Ambiental a considerar innecesaria la consulta pública.²⁴

La Comisión determinó en su Recomendación que el Gobierno del Distrito Federal omitió informar previa y adecuadamente sobre la obra a pesar de tener conocimiento de que los habitantes de las delegaciones Álvaro Obregón y La Magdalena Contreras estaban preocupados

²⁴ Véase la resolución administrativa número SMA/DGRA/DEIA/002361/2010, de fecha 9 de julio de 2010, mediante la cual la Dirección General de Regulación Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente otorgó la autorización condicionada a la empresa Controladora Vía Rápida Poetas, Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable para el proyecto denominado Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distrituidores Sur-Poniente de la Ciudad de México.

pados por el proyecto. Esa omisión tuvo como consecuencia, según la Comisión, que las opiniones de la población no fueran incorporadas ni valoradas en la proyección de la obra.

La fase jurisdiccional del conflicto alcanzó un primer desenlace cuando en diciembre de 2011 la Primera Sala del Tribunal Contencioso Administrativo resolvió la anulación de la Resolución Administrativa por la que la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal había emitido la autorización de impacto ambiental del proyecto.²⁵ Esta resolución marcaba la confirmación, por parte de un tribunal administrativo, de que se habían vulnerado derechos de los opositores al proyecto; específicamente, había determinado que debido a que no se había llevado a cabo la Consulta Pública que prevé la Ley Ambiental del Distrito Federal, se habían afectado los derechos a la seguridad jurídica, a la información y a la participación de los promoventes del juicio. Sin embargo, más adelante, en agosto de 2013, la Sala Superior de ese tribunal resolvió apelaciones promovidas tanto por la empresa como por el Gobierno del Distrito Federal, dejando sin efecto la resolución de la Primera Sala del Tribunal y, con ello, la anulación. Sin embargo, el episodio jurisdiccional del conflicto deja ver cómo, independientemente de la forma en que los opositores y afectados viven y experimentan la obra, a la hora de desplegar sus acciones para frenar el proyecto formulan sus reivindicaciones en términos de derechos. Esa formulación no se limita, por otro lado, a la arena de la movilización de la justicia, sino también a la arena mediática, como lo han documentado ampliamente algunos trabajos (Delgadillo, 2012; Castañeda, 2013).

Este conflicto parece tener como centro de la disputa la cuestión de la participación pública; es decir, el agravio provocado por el hecho de que no se puso en marcha alguno de los mecanismos de participación pública formal existentes en el sistema jurídico vigente.²⁶ En materia de Consulta Pública asociada a impactos ambientales de grandes proyectos de infraestructura parece no tratarse de un caso aislado: al no ser obligada la realización de la Consulta Pública ni en el ámbito local ni en el federal, las autoridades optan por no realizarla. El dere-

²⁵ Expediente núm. I-43103/2010. La resolución anulada era la SMA/DGRA/DEIA/004374/2010.

²⁶ Desde luego que los mecanismos de participación pública a los que se hace aquí referencia son sólo algunos de un amplio catálogo que se desprende de diferentes leyes y reglamentaciones en distintos ámbitos de intervención pública. Una revisión de aquellos mecanismos de participación ciudadana que tienen que ver con la acción pública sobre el territorio puede consultarse en Ziccardi (2004).

cho a la participación ciudadana previsto en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental que regula la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente se enfrenta a la dificultad de que, por una parte, la autoridad decide sobre si lleva a cabo o no reuniones públicas de información y, por otro lado, el ejercicio de este derecho se enfrenta al problema de la dificultad de que los afectados (habitantes o ciudadanos) se enteren de la realización de un proyecto.²⁷

El desarrollo inadecuado de la participación pública, generalmente provocado por la falta de difusión o la ausencia de Consultas Públicas, ha generado en años recientes numerosas controversias. Además de que en casos como la Supervía Poniente, la primera etapa del segundo piso del Periférico y el Centro de Tratamiento de Residuos Peligrosos en Zimapán, Hidalgo²⁸ (Castañeda, 2013), en donde los habitantes señalan que no se llevó a cabo la consulta correspondiente; en otros, como fue el caso del Centro Integral de Reciclaje y Energía, en la delegación Tláhuac, además de que no se realizó la Consulta Pública, en una reunión que el gobierno llevó a cabo tan sólo para avisar del proyecto, los datos sobre éste no se presentaron adecuadamente, faltándose con ello al derecho a la información. Es justamente sobre este último que articularon su denuncia algunos opositores al proyecto (denuncia planteada en este caso a través de la Procuraduría del Ambiente y Ordenamiento del Territorio del D.F.).²⁹

A pesar de ello y de que existen ejemplos que sugieren que puede ser técnica y socialmente provechoso realizar Consultas Públicas (como lo observa Giglia [2013] para los programas parciales de desarrollo urbano; o bien las consultas realizadas por la Oficina de Audiencias Públicas sobre el Medio Ambiente de la Provincia de Quebec [BAPE], en Canadá, o por la Comisión Nacional de Debates Públicos, en Francia [CBDP]), la generalización de esa práctica no parece ser por ahora del interés de los diferentes niveles de gobierno.³⁰ Sigue siendo una

²⁷ Lo que suele ocurrir es que al recibirse solicitudes, acompañadas de las Manifestaciones de Impacto Ambiental, la Secretaría fija un anuncio en su página de internet y en su *Gaceta Ecológica*, dando lugar así a una difusión discreta en la que los interesados tendrían que tener acceso a internet y revisar con frecuencia la *Gaceta Ecológica* para informarse de que algún proyecto es susceptible de afectarles.

²⁸ En general, sobre el conflicto de Zimapán puede consultarse Castañeda (2013) así como Robles *et al.* (2011).

²⁹ Véase el Expediente PAOT-2008-1069-SOT-530 y acumulados PAOT-2008-1069-SOT-585 y PAOT-2008-1069-SOT-542.

³⁰ En un interesante y exhaustivo examen de los instrumentos de captación de demandas ciudadanas y de participación pública en materia ambiental del ámbito federal, De Buen (2012) identifica un uso moderado de las Audiencias Públicas por las que

interrogante saber si para el caso de ciudades como la de México, la práctica de la Consulta Pública o de los otros mecanismos de participación puede suscitar la formación de espacios para informar y para el despliegue de argumentos técnicos, económicos y sociales, por y contra los impactos de los proyectos. La generalización de esa práctica permitiría asimismo identificar si las movilizaciones contra este tipo de proyectos están asociadas a la condición de “habitantes” de los oponentes, que como hemos visto en este artículo, no es relevante para ejercer los derechos en la ciudad susceptibles de ser asociados a un derecho a la ciudad, o si se trata de expresiones animadas por otras motivaciones poco relacionadas con el futuro de la ciudad, pues no son pocas las ocasiones en que quienes más se oponen a un proyecto no son moradores de las ciudades que albergan los proyectos, minando la discusión.

La generalización de los mecanismos de consulta pública no garantiza procesos de toma de decisión ni más adecuados ni más populares. La aceptabilidad requiere de la combinación de circunstancias sobre las que difícilmente se puede asegurar su oportuna aparición, pero en todo caso se podría brindar a los afectados por los proyectos la posibilidad de dar seguimiento a las consecuencias e impacto de las decisiones y de las políticas públicas en cuya definición participan, lo cual es una condición para generar esa aceptación (Sánchez Mejorada, 2010).

Observaciones finales

El “derecho a la ciudad” no constituye al día de hoy una noción jurídica reconocida como derecho subjetivo o colectivo en el sistema jurídico vigente en la Ciudad de México. Ello no debe ser necesariamente un elemento problemático del sistema jurídico en vigor pues su aprehensión por el derecho podría darse progresivamente por vía no sólo del reconocimiento, sino, como se ha revisado en este artículo, a través de la exigibilidad y ejercicio de otros derechos que desde nuestra perspectiva le son asociables.

se materializa el derecho a la participación ciudadana en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. Lo anterior, no sólo en cuanto a lo cuantitativo, en tanto que de 2007 a 2010 únicamente se realizaron 52 reuniones públicas, sino también cualitativamente, pues en ellas las intervenciones de los participantes se enfocan poco a discutir el impacto ambiental y las medidas de mitigación y se usan más para expresar el apoyo o rechazo al proyecto.

En la dinámica de la exigibilidad de derechos asociables al derecho a la ciudad, la distinción entre habitante y ciudadano no parece en primera instancia determinante: el estatus de ciudadanía, como hemos visto, no sería relevante para la justiciabilidad por las dos vías jurisdiccionales a las que nos referimos, el procedimiento administrativo y el juicio de Amparo. No debe olvidarse, sin embargo, que algunos de los derechos de los que dispone únicamente el ciudadano, como la asociación política y la participación en la toma de decisiones, le significan mejores condiciones para ejercer el derecho a definir y transformar su ciudad, por lo que la cuestión de la ciudadanía no es entonces ociosa en la discusión sobre la traducción del “derecho a la ciudad” en mecanismos concretos de atribución de derechos y de la existencia de mecanismos para su justiciabilidad.

Es decir que si bien la condición de habitante parece suficiente para movilizar los procedimientos administrativos y jurisdiccionales por los que se exige el goce de derechos en y sobre la ciudad, la condición de ciudadano continúa siendo necesaria para que el individuo participe en definiciones sobre la ciudad.

No se trata únicamente del hecho de que, durante mucho tiempo, la acepción más generalizada de ciudadanía era, como lo sostuvo la Suprema Corte Americana en 1958 a propósito del caso *Trop versus Dulles*, “el derecho a tener derechos”, sino que dada la manera como se formula la exigencia a ser escuchado, a ser informado, a participar en la decisión..., ello puede ser visto como signo de transformaciones (de una idea pasiva o restringida a una activa o amplia) en el modo en que la ciudadanía es vivida. El hecho de que abunden restricciones para la práctica de la ciudadanía –el espectro de la dificultad de práctica de la ciudadanía a que se refieren Acevedo y López (2012)– y de que la realidad no corresponda a lo que prevén las disposiciones legales que dan contenido a la noción de ciudadanía, no descalifica la utilidad de la noción para el análisis de las posibilidades del derecho a la ciudad.

En cuanto al ejercicio concreto de los derechos (a / en) la ciudad, como el de participar en las decisiones que afectan la vida en ella, los casos que han sido objeto de tratamiento jurisdiccional, o por instancias como la Comisión de Derechos Humanos, dan cuenta de un problema recurrente: el carácter pusilánime de las autoridades para movilizar mecanismos de consulta pública, lo que llega a suscitar conflictos y oposición a los proyectos gubernamentales. Derechos que, podemos llamar genéricamente derechos a participar en la toma de decisión,

parecen ser negados tanto al ciudadano como al habitante. Casos como el de la Supervía Poniente o el CIRE en Tláhuac, sugieren que si bien la tendencia del gobierno es eludir la confrontación en las consultas públicas, las reivindicaciones para el ejercicio del derecho a ser informado y escuchado son cada vez más fuertes y podría tratarse de una dimensión del derecho a la ciudad cuyo contenido es cada vez más claro para el habitante.

En el caso de la Supervía Poniente, al desagregar el conjunto de peticiones en una lista de derechos vulnerados, la CDHDF podría estar participando en la construcción del contenido del derecho a la ciudad. En efecto, si lo ocurrido en esta recomendación es replicado en otros casos de la Comisión y en otras resoluciones como la del Tribunal Administrativo de Primera Instancia, podríamos estar ante decisiones de órganos que dictan y confirman derechos en la ciudad relativos a la ciudad, entonces susceptibles de ser puestos en relación con el derecho a la ciudad: derecho al hábitat y al habitar, a la movilidad, a estar informado y a participar; así como a apropiarse de la ciudad, es decir a ejercer el derecho de uso sobre la misma.³¹ La definición o la estabilización de lo que podría ser “el derecho a la ciudad” parecería seguir otro proceso diferente al tradicional, que suele plasmar en documentos legales una definición concebida por expertos, legisladores o militantes. La aparición recurrente de resoluciones como éas bien podría estar participando en la definición del contenido de un derecho a la ciudad independientemente de que algún día veamos esta noción jurídica inscrita en nuestro derecho formal. El goce y la existencia de condiciones para la exigibilidad de esos derechos que hoy asociamos al derecho a la ciudad harían irrelevante la inscripción de la noción: eso sería más eficaz para fortalecer un estado constitucional de derecho, que sumar un derecho más a la ya robusta lista de derechos subjetivos y colectivos de nuestro régimen jurídico.

³¹ A propósito de actos de desalojo y otros por parte del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, otra recomendación reciente (02/2013) procedió de forma similar, desagregando el derecho a la vivienda en otros derechos: a la propiedad en un contexto de desalojo, a la consulta en este mismo contexto, a la certeza jurídica, a la asequibilidad y habitabilidad, y a la obligación correlativa del Estado a no realizar desalojos.

Bibliografía

- Acevedo, Ariadna y Paula López (2012), “Introducción. Los ciudadanos inesperados”, en *Ciudadanos inesperados. Espacios de formación de la ciudadanía ayer y hoy*, México, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN / El Colegio de México, pp. 13-37.
- Alba, Martha de y María Soledad Cruz (2008), “Participación ciudadana efectiva en proyectos urbanos locales”, en Clara Salazar y José Luis Lezama (coords.), *Construir ciudad. Un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, pp. 527-565.
- Aragón, Álvaro (2012), “Ciudadanía y derechos sociales. Las dificultades de la ciudadanía social”, *Andamios*, vol. 9, núm. 18, pp. 141-159.
- Bovero, Michelangelo (2002), “Ciudadanía y derechos fundamentales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año 35, núm. 103, pp. 9-25.
- Brown, Alison (2010), “The ‘Right to the City’: from Paris 1968 to Rio 2010”, ponencia presentada en la 11th N-AERUS Conference 2010, Bruselas, 28 al 30 de octubre.
- Brown, Alison y Annali Kristiansen (2009), *Urban Policies and the Right to the City. Rights, Responsibilities and Citizenship*, UNESCO-UN-Habitat <<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001780/178090e>> (30 de noviembre de 2013).
- Buen, Berta H. de (2012), “Potencial de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana para la incidencia en políticas públicas ambientales en México”, tesis de maestría en Desarrollo Urbano, México, El Colegio de México.
- Busquet, Grégory (2013), “La question urbaine et le droit à la ville”, *Mouvements*, núm. 74, pp. 113-122.
- Cambier, Alain (2003), “La ville et la démocratie”, en Nabir El-Haggar, Didier Paris e Isam Shahrour (coords.), *La ville en débat*, París, L’Harmattan, pp. 101-125.
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2013), *Cuadernos Geográficos*, núm. 52, pp. 368-380.
- Castañeda, Rafael (2014), “El megaproyecto de Santa Fe a treinta años de distancia: la construcción de la Supervía Poniente a debate”, *Espacialidades*, vol. 4, núm. 1, pp. 170-196.
- Castañeda, Rafael (2013), “La gobernanza y el conflicto ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México: el caso de la Supervía Poniente”, tesis de Sociología, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- Colin, Brigitte (2006), “Introduction”, en UNESCO, *International Public Debates. Urban Policies and the Right to the City*, París, UNESCO, pp. 10-13.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (2013), “Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012”, México, CDHDF / CIADH / ITDP.

- Contralínea (2011), “Supervía Poniente: los desplazados”, *Contralínea*, 11 de julio.
- Correa, Lucas (2010), “¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos”, *Territorios*, vol. 22, pp. 125-149.
- Delgadillo, Víctor M. (2012), “El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?”, *Andamios*, vol. 9, núm. 18, pp. 117-139.
- Denquin, Jean-Marie (2003), “Citoyenneté”, en Denis Alland y Stéphane Rials, *Dictionnaire de la culture juridique*, París, PUF, pp. 198-200.
- Fernandes, Edésio (2007), “Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil”, *Socio and Legal Studies*, vol. 16, núm. 2, pp. 201-219.
- Fourniau, Jean-Michel (2007), “L’expérience démocratique des ‘citoyens en tant que riverains’ dans les conflits d’aménagement”, *Revue Européenne des Sciences Sociales*, vol. 45, núm. 136, pp. 149-179.
- Gaviria, Mario (1969), “Prólogo”, en Henri Lefebvre (1969), *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península, pp. 5-14.
- Giglia, Angela (2013), “Ne touchez pas à Tlalpuente! Un conflit de proximité dans l’agglomération de Mexico”, en Patrice Melé (coord.), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 351-385.
- Jaume, Lucien (2003), “Citoyenneté”, en Philippe Raynaud y Stéphane Rials, *Dictionnaire de philosophie politique*, París, PUF, pp. 96-99.
- Jegouzo, Yves (2001), “Droit de la ville et droit dans la ville”, *Revue Française des Affaires Sociales*, núm. 3, pp. 55-70.
- Jouve, Bernard (2006), “Projet de création d’une chaire UNESCO ‘Politiques urbaines et la citoyenneté’”, en UNESCO, *International Public Debates. Urban Policies and the Right to the City*, París, UNESCO, pp. 34-37.
- Kymlicka, Will y Wayne Norman (1997), “El retorno del ciudadano. Una revisión a la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, núm. 3, pp. 5-39.
- Leal, Alejandra (s/f), “El ‘rescate’ del espacio urbano y la colectividad: una aproximación crítica al concepto de derecho a la ciudad”, México (mí-meo.), 20 p.
- Lefebvre, Henri (1969), *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península.
- Marshall, T.H. (1971), “Citizenship and social Class”, en T.H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Westport, Greenwood Press.
- Mithchell, Don (2003), *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*, Nueva York, Guildford Press.
- Mouvements (2013), “Editorial”, *Mouvements*, núm. 74, pp. 7-12.
- Pérez, Margarita (2013), “Entre la resistencia ciudadana y los megaproyectos: el caso de la Supervía Poniente”, *Espacialidades*, vol. 3 núm. 2, pp. 69-103.
- Pinson, Daniel (2000), “L’usager de la ville”, en Thierry Paquot, Michel Lussault

- y Sophie Body-Gendrot (coords.), *La ville et l'urbain. L'état des savoirs*, París, La Découverte, pp. 233-243.
- Purcell, Mark (2002), "Excavating Lefebvre: The Right to the City and its Urban Politics of the Inhabitants", *GeoJournal*, vol. 58, pp. 99-108.
- Robles, Mariana *et al.* (2011), "Memoria colectiva y creación subjetiva: la lucha ambiental del movimiento 'Todos somos Zimapán'", *Política y Cultura*, núm. 36, pp. 235-257.
- Rousseau, Jean-Jacques (1992), *Du contrat social*, París, GF-Flammarion.
- Safier, Michael (2006), Securing the Right to the City: The Case for a Civic Cosmopolitanism", en UNESCO, *International Public Debates. Urban Policies and the Right to the City*, París, UNESCO, pp. 30-32.
- Sánchez Mejorada, Cristina (2010), "La participación ciudadana", en Gustavo Garza y Martha Schteingart (coords.), *Los grandes problemas de México. Desarrollo urbano y regional*, México, El Colegio de México, pp. 617- 657.
- Tribillon, Jean-François (2003), "Le droit à la ville", París, Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs <http://aitec.reseau-ipam.org/IMG/pdf/Droit_a_la_ville_-_Tribillon.pdf> (30 de noviembre de 2013).
- UN-Hábitat (2010), "Report of The Fifth Session of The World Urban Forum Rio De Janeiro, Brazil. The Right To The City: Bridging The Urban Divide", United Nations Human Settlements Programme <unhabitat.org.wuf> (30 de noviembre de 2013).
- UNESCO (2006), *International Public Debates. Urban Policies and the Right to the City*, París, UNESCO.
- Ziccardi, Alicia (coord.) (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UAM / Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM / Consejo Mexicano de Ciencias Sociales / Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 245-271 <http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/> (30 de noviembre de 2013).

Acerca del autor

Vicente Ugalde es licenciado en Derecho, maestro en Estudios Urbanos por El Colegio de México, titular de un DEA (Diplôme d'Etudes Approfondies) en *Science Administrative* por la Universidad de París II (Panthéon-Assas), y doctor en Derecho por esta misma institución. Tiene además una *licence* en Filosofía por la Universidad de París IV (Sorbonne) y concluyó los estudios de maestría en Derecho con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo por la UNAM.

Su trabajo se ha centrado en el estudio de las políticas ambientales en México y su implementación, la juridificación del medio ambiente

y los conflictos socioambientales, y recientemente se interesa en la gobernanza en las grandes metrópolis.

Imparte los cursos de Gestión Local y Fundamentos de Ecología Política en programas docentes de El Colegio de México, y ha sido profesor invitado en la Universidad de Montreal, en el Instituto de Estudios Políticos de París y en la Universidad de Tours. Ha sido miembro del consejo editorial de la revista *Administración Pública* del INAP; actualmente es miembro del comité editorial de la revista *Espacialidades*.

Entre sus publicaciones destacan los libros de su autoría: *Les déchets dangereux au Mexique. L'étude de la politique par le droit*, Sarrebruck, Éditions Universitaires Européennes, 2011; y *Los residuos peligrosos en México: el estudio de la política pública a través del derecho*, México, El Colegio de México, 2008. Es coordinador del libro *El derecho ambiental en acción. Problemas de implementación, aplicación y cumplimiento*, México, El Colegio de México, 2014; y conjuntamente con Silvia Giorguli, coordinó el libro *Gobierno, territorio y población: las políticas públicas en la mira*, México, El Colegio de México, 2014.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.