

CON FIGURA CIONES ES

Núm. 41

Mayo-agosto de 2016

Ricardo Becerra, Rolando Cordera y José Woldenberg **P**resentación **3**

ANTECEDENTES Y MARCO GENERAL

Lorenzo Córdova **¿**Qué es una constitución? **5**

Ariel Rodríguez Kuri **I**tinerarios políticos de la ciudad de México, 1812-1929 **18**

Jacqueline Peschard **E**lecciones en Ciudad de México: la lucha por la hegemonía **25**

Mauricio López **E**sfuerzos precedentes: intentos fallidos para una constitución en el DF **35**

Ciro Murayama **R**eglas electorales para la integración de la Asamblea Constituyente **47**

DERECHOS Y FORMA DE GOBIERNO

Pedro Salazar **¿**Cómo constitucionalizar los derechos humanos en la capital de un Estado federal? **59**

Marta Lamas **L**a nueva constitución y el derecho al cuidado **67**

Jorge Eduardo Navarrete **D**e la voluntad anticipada al deceso asistido. Hacia el derecho a una muerte digna **76**

Sergio López Ayllón y José Antonio Caballero **L**a justicia en Ciudad de México **79**

José Woldenberg **E**jecutivo y Legislativo en Ciudad de México **88**

APORTES TEMÁTICOS

Enrique Provencio	V isión y proyecto de ciudad en la constitución	94
Blanca Acedo y Ricardo Ruiz Suárez	A diós delegaciones, bienvenidas alcaldías...	106
Julia Carabias, Antonio Azuela y Alejandra Rabasa	E l medio ambiente en la constitución de Ciudad de México	117
Antonio Azuela	P ara una ciudad incluyente y sustentable, otro régimen de propiedad	127
Rosa Elena Montes de Oca	T erritorio y economía rural en Ciudad de México	137
Luis Emilio Giménez Cacho	L a reforma política y la regulación del trabajo en la constitución de Ciudad de México	143
Ricardo Becerra y Salomón Chertorivski	E l capítulo del desarrollo	153
David Ibarra y Ricardo Dosal	C iudad de México y su constitución en el entorno nacional	161
Raúl Trejo Delarbre	I nformación y medios en la constitución de Ciudad de México	187

CON FIGURA CION ES

Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática

Director: Rolando Cordera Campos • Subdirectora editorial: Eugenia Huerta

Consejo de redacción: Antonio Ávila Díaz • Rosa Elena Montes de Oca • Ciro Murayama Rendón • Emilio Ocampo Arenal • Ramón Carlos Torres • José Woldenberg

Comité editorial: Antonella Attili • Bernardo Barranco • María Amparo Casar • Luis Emilio Giménez Cacho • Anamari Gomís • Marta Lamas • Julio López G. • Rafael Pérez Pascual • Teresa Rojas • Nora Rabotnikof • Carlos Rocés† • Luis Salazar • Adolfo Sánchez Rebolledo† • Raúl Trejo Delarbre

Configuraciones. Revista cuatrimestral, mayo-agosto de 2016. Director y editor responsable: Rolando Cordera Campos. Número de certificado de reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-2011-101712165400-20. Certificado de licitud de título (en trámite). Insurgentes Sur 1793-201 "C", Col. Guadalupe Inn, Del. Álvaro Obregón, 01020 Ciudad de México. Impreso en Offset Rebosán, S.A. de C.V., Acueducto 115, 14370 Ciudad de México. Distribución: nosotros mismos.

Diseño original: Rafael López Castro • Tipografía y formación: Socorro Gutiérrez, en Redacta, S.A. de C.V.

ISSN 1405-8847

Los artículos son responsabilidad de los autores. Tiraje 2000 ejemplares.

Para una ciudad incluyente y sustentable, otro régimen de propiedad

Antonio Azuela*

A la memoria de Doreen Massey

Introducción

Parece extraño, pero uno de los temas olvidados en el debate sobre la Constitución Política de Ciudad de México (CPCM) es la ciudad misma, su estructura territorial y el modo en que se ahí reproducen la exclusión social y la falta de sustentabilidad ambiental. Si la Asamblea Constituyente reconoce esas cuestiones tendrá que abordar el tema de la propiedad del suelo, la institución que con mayor fuerza regula los procesos urbanos. Esto implica asumir la complicada herencia del constitucionalismo social mexicano, que orientó la reforma agraria y el control estatal de los recursos naturales en la era posrevolucionaria. Dado que una de las grandes transformaciones de México en el último siglo ha sido el haberse convertido en una sociedad predominantemente urbana, la pregunta es si hay algo en nuestra tradición constitucional que podamos utilizar para enfrentar los retos de nuestra condición urbana. Aquí me propongo demostrar que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) provee el fundamento para un nuevo régimen de propiedad, si se reconoce que el futuro de la ciudad depende del modo en que se regulen sus transformaciones físicas y se distribuyan los beneficios que generan. Para ello tenemos tres fuentes: lo que dicen los juristas, las ciencias sociales y nuestro derecho positivo.

I. Los juristas y la propiedad urbana

En la literatura jurídica la propiedad urbana aparece de manera muy fragmentada. En el campo del derecho urbanístico es evidente la centralidad de la propiedad, pero sus referentes teóricos no están claramente articulados con los debates sobre la propiedad en el derecho constitucional o en la teoría de los derechos humanos. Revisemos brevemente esta fragmentación.

En el mundo de habla hispana el derecho urbanístico mira a la propiedad siguiendo la doctrina de la función social que postuló León Duguit hace más de un siglo (Duguit, 1912). Esa doctrina suele traducirse en un principio que parece un

* Doctor en sociología; investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. El autor agradece los comentarios de Miguel Ángel Cancino, Camilo Saavedra, Carlos Herrera, Francisco Dorantes y Marco A. Esquivel a una primera versión de este texto.

mero tecnicismo pero que es fundamental para asegurar el gobierno democrático de los procesos urbanos: la separación entre la propiedad del suelo y el derecho a edificar; separación que muchas veces encuentra apoyo en la legislación.¹ Esto significa, primero, que el derecho a edificar no es parte del derecho de propiedad sino que deriva de una potestad pública (la de regular el desarrollo urbano), y segundo, que los incrementos en el valor de los inmuebles urbanos que no resultan del esfuerzo del propietario sino del de la colectividad, deben ser utilizados para financiar los bienes públicos que requiere la vida urbana y que los particulares no producen espontáneamente.

En muchos países europeos también se han consolidado figuras jurídicas equivalentes (Denèfle, 2016) y eso no significa, por cierto, que la propiedad pueda ser atacada sin fundamento legal o violando los principios del debido proceso, sino sólo que su uso queda condicionado a un interés público definido democráticamente. Ahí donde el urbanismo europeo ha producido espacios socialmente incluyentes y ha podido plantearse el problema de la sustentabilidad de las ciudades, uno de los fundamentos ha sido esa escisión entre la propiedad del suelo y el derecho a edificar.² Como se verá más adelante, el artículo 27 de la CPEUM proporciona el fundamento para instituir en México esa diferenciación.

Sin embargo, en el mundo de las doctrinas jurídicas la tesis de la función social no tiene un acomodo fácil. Entre nosotros, a pesar de que el artículo 27 ha sido visto como el centro del pacto social del México posrevolucionario, desde hace décadas los constitucionalistas no se han ocupado de él. Salvo una excepción notable (Díaz y Díaz, 2014), ningún jurista se ha interesado seriamente en explorar si el paradigma del artículo 27 es viable en la posrevolución (Azuela, 2011), o qué habría que hacer para ajustarlo a los nuevos tiempos. Este silencio no es exclusivo de México y como muestra sirva el caso Salvador Chiriboga resuelto en 2011, en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos no supo qué hacer en un caso de expropiación en la ciudad de Quito porque no tenía a la mano una doctrina sobre la propiedad en el medio urbano y terminó otorgando la indemnización más alta de su historia como tribunal de derechos humanos a un propietario que lo único que hizo fue esperar a que la urbanización valorizara su tierra (Maldonado-Copello y Peña, 2013).

En los debates sobre derechos humanos ocurre lo mismo. Sabemos de la ampliación, para algunos desmesurada, del catálogo de los derechos que tendrían que ser reconocidos y garantizados, pero del derecho de propiedad casi no se habla y queda en el aire la pregunta central ¿es o no la propiedad un derecho fundamental? Obviamente, los juristas liberales no dudan en responder afirmativamente. Pero están también posturas como la de Luigi Ferrajoli, para quien la propiedad *no* es un derecho fundamental (Ferrajoli, 1999). Sus argumentos son convincentes y por

¹ Véanse, entre otras, la ley colombiana número 388 de 1997 (Maldonado-Copello, 2003); el estatuto de la ciudad brasileña de 2001 (Fernandes, 2010, y Alfonsín, 2011), y la ley del suelo española de 2008 (García-Bellido, 2005).

² Shaw *et al.* (1995). En América Latina, uno de los casos de éxito de esa diferenciación es el de los Cepac (Certificados de potencial adicional de construcción) en São Paulo (Smolka, 2013).

desgracia no hay espacio aquí para explicarlos.³ Lo que importa destacar es que ellos son enteramente incompatibles con la tesis de León Duguit, porque ésta era parte de un proyecto que trataba de erradicar del lenguaje jurídico la idea de los derechos y de suplantarla con la de las funciones sociales. Invocar la función social seguirá siendo un recurso poderoso para oponerse a la visión liberal predominante en el derecho civil, pero ya no será suficiente para ubicar la propiedad en el universo de los derechos fundamentales, por lo que será necesario buscar otra conexión entre lo que se sostiene en el derecho urbanístico y las aproximaciones más generales sobre el derecho.

Es interesante considerar la producción jurídica de habla inglesa y en particular de Estados Unidos, que sí se han ocupado de la propiedad como problema constitucional. Y es que la oleada neoconservadora que invadió la jurisprudencia norteamericana desde la era de Reagan está lejos de haber obtenido un triunfo definitivo. Si hace cuatro décadas Bruce Ackerman vaticinaba que el análisis económico del derecho terminaría con las dudas sobre el estatuto de la propiedad (Ackerman, 1977), hoy el tema es más debatido que nunca.⁴ Sería imposible ofrecer aquí una síntesis de la bibliografía, pero para los fines de estas notas importa señalar tres cuestiones: primero, muchos de los grandes debates sobre la propiedad han sido motivados por regulaciones urbanísticas y/o ambientales del uso de la propiedad; segundo, ha quedado claro que la regulación estatal no es enemiga del funcionamiento de los mercados sino su condición más importante —cosa que ya estaba clara en el programa original del neoliberalismo— (Escalante, 2016); tercero, la estrategia más generalizada para analizar críticamente los regímenes de propiedad consiste en hacer distinciones, sobre todo entre diferentes derechos: desde Hohfeld (1913) ya no se habla de la propiedad, sino de un “haz de derechos” (*a bundle of rights*) que deben ser examinados por separado. Sólo desde las posiciones neoconservadoras se sigue pensando en *la* propiedad como una institución dotada de coherencia interna. En cualquier caso, el debate es de una gran riqueza y hay todo menos un consenso, muy a pesar de lo que quisieran tanto los juristas tradicionales como quienes se alinean con las corrientes dominantes en la economía.

2. Las ciencias sociales y el urbanismo

Las ciencias sociales también ayudan a comprender la propiedad estableciendo diferencias. Hace casi un siglo, un historiador de la talla de Richard H. Tawney decía que era “ocioso argumentar a favor o en contra de la propiedad privada sin especificar las formas particulares de propiedad de las que se habla” (Tawney, 1920) y es probable que la primera gran diferenciación de la propiedad haya sido la que produjo la economía política hace más de dos siglos entre los conceptos de renta y

³ Por cierto, un constitucionalista mexicano, Pedro Salazar, publicó recientemente un ensayo en el que se suma a la tesis de Ferrajoli al tiempo que se declara un “liberal igualitario” (Salazar, 2014). Acaso sea ése el punto de partida para una discusión sobre el derecho de propiedad en el contexto de los derechos humanos.

⁴ Entre los muchos autores que ofrecen miradas alternativas al liberalismo clásico (y al neo), véanse Alexander, 2006 y 2008; Freyfogle, 2007; Purdy, 2010; Radin, 1993; Rose, 1994.

ganancia. Esta última proviene de la propiedad de un capital e implica un proceso de trabajo, mientras aquélla se obtiene de la simple propiedad de la tierra, sin trabajo de por medio. Incluso hoy, en todo el espectro ideológico, hablar de “rentismo” o de “buscadores de rentas”, trae una valoración negativa. La crítica al rentismo urbano estuvo en el centro de las ideas progresistas desde fines del siglo XIX y la propiedad de la tierra aparecía siempre en la agenda de las políticas y la legislación.

Una distinción fundamental en el medio urbano es la que existe entre ser propietario de una casa para tener un lugar donde vivir y/o trabajar y todas las demás formas de apropiarse el espacio urbano.⁵ También aquí es inútil intentar una síntesis de la bibliografía. Lo que se requiere en la tarea de repensar la propiedad son dos cosas: reconocer la necesidad de combatir el uso especulativo de la propiedad para recuperar la plusvalía urbana y de ese modo financiar políticas urbanas incluyentes, por un lado, y tener claro cuáles son los procesos de producción del espacio urbano en los que ese uso tiene lugar. En este sentido, el proceso social hoy dominante en nuestra ciudad no es otro que el de un gran reciclaje urbano,⁶ que puede verse con claridad si lo revisamos en la larga duración: si hasta los años setenta del siglo pasado la ciudad creció en forma horizontal, hoy lo hace en forma vertical. No es que el crecimiento horizontal se haya detenido, pero ocurre en el Estado de México y eso es materia de coordinación metropolitana, no del régimen de la propiedad. Así, nuestra reserva de crecimiento es *el espacio por encima de la ciudad* y es ahí donde se producirá (o no) una ciudad incluyente y sustentable. Ese espacio es su recurso más importante que reconoce un giro en la concepción jurídica de la propiedad; aquí importa señalar que las élites chilangas tendrán que renunciar a la idea de que hay que impedir el crecimiento de la ciudad, porque esa idea significa que en ella no habrá un lugar para nuestros hijos y nuestros nietos. La ciudad de México no puede darse el lujo de quedarse como es, pero tiene que pensar su transformación a partir de lo que es; tiene que pensar nuevas formas de reciclarse. El reto es monumental porque además hay un malestar con *cualquier* iniciativa de transformación del espacio, de modo que un nuevo modelo urbano, para ser viable, requiere un pacto social que permita legitimar nuevas orientaciones. Si terminara por imponerse la idea del crecimiento cero, la ciudad estaría condenada a seguir siendo excluyente e insustentable. Hay quien dice que sólo existe una nueva constitución cuando hay una transformación de la propiedad. Puede ser, pero el tipo de transformación que necesitamos no consiste en alguna especie de “reparto de tierras”, sino en una reconfiguración de los derechos de propiedad en el espacio urbano. Distinguir radicalmente entre la propiedad del suelo y el derecho a construir es la base de la transformación que la ciudad necesita.

⁵ Hace tiempo se discute si la plena propiedad de la vivienda (como parte del Estado de bienestar en Europa o del sueño americano) es la única o la mejor manera de satisfacer esa necesidad (Denèfle, 2016). Ese debate ha adquirido mayor complejidad cuando se considera la dimensión de género como parte de la cuestión de la vivienda (Varley, 1996) y tiene una relación directa con la antropología de la vida material o del mundo de las cosas.

⁶ El concepto de reciclaje está en el centro de los debates actuales de la sustentabilidad urbana, véase Jehling, 2015.

3. El derecho positivo

Al examinar el derecho positivo mexicano la pregunta es: ¿queda algo de nuestra tradición constitucional para construir un nuevo régimen urbanístico? En particular, ¿existe algún elemento para fundamentar la separación entre la propiedad del suelo y el derecho a construir?

La reforma constitucional de 1976 y la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) parecían impulsar un proyecto de inclusión social en el contexto de una planeación racional. Sin embargo, la planeación resultó ser más débil que la propiedad de la tierra —tanto la de los individuos como la de los núcleos agrarios—. De las cenizas de ese proyecto queda apenas el principio de la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano,⁷ que puede ser el punto de partida de una reconceptualización de la propiedad urbana.

Por lo que hace a la jurisprudencia, lo cierto es que no hay una doctrina que deje en claro el estatuto constitucional de la propiedad. Cada vez que los jueces federales decidieron avalar las regulaciones urbanísticas recurrieron a referencias al “interés público” (nunca precisadas conceptualmente) y caracterizaron las reglas de uso del suelo como “modalidades a” la propiedad, con ocasionales referencias a la “función social de la propiedad”. Sin que esas categorías hayan sido abiertamente derrotadas, lo cierto es que la jurisprudencia se ha vuelto cada vez más exigente en relación con la regulación urbanística y tiende a inclinarse del lado de los propietarios.

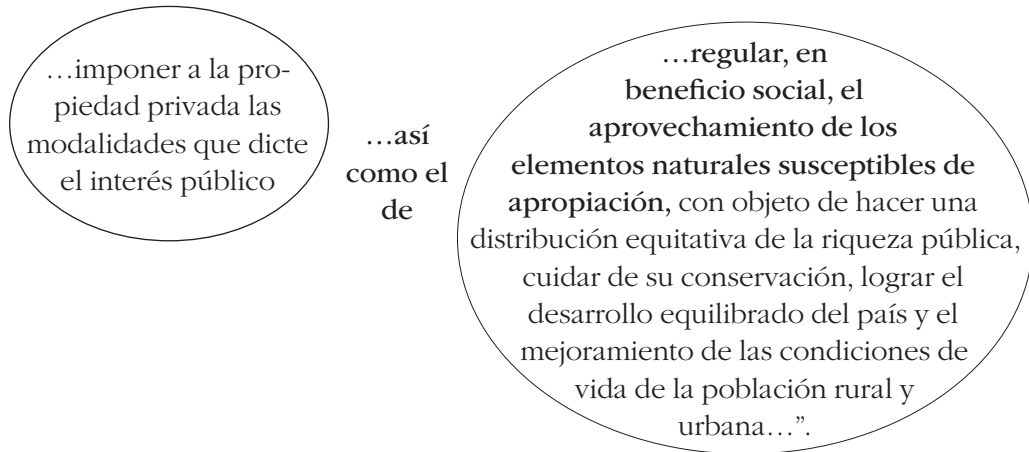
Es verdad que la jurisprudencia de las últimas décadas ha sido un factor importante para contrarrestar ciertos rasgos autoritarios del régimen de propiedad del México posrevolucionario —tal es el caso del reconocimiento del derecho de audiencia previa en casos de expropiación—. Sin embargo, la tendencia al fortalecimiento de los derechos de propiedad ha llegado tan lejos, que incluso los liberales nos alertan sobre el abuso del amparo en contra de la expropiación (Elizondo y Pérez de Acha, 2008). Sorprende, por ejemplo, que en 2010 la Corte haya sostenido que la propiedad es un derecho fundamental, como si hubiese desaparecido el párrafo primero del artículo 27 de la Constitución, que claramente la define como un derecho derivado de la propiedad originaria de la nación. Es decir, sin que las ideas de “función social” y de “modalidades” hayan desaparecido, lo cierto es que los jueces parecen cada vez más dispuestos a ampliar el alcance de los derechos de los propietarios.

Es en el contexto de un nuevo activismo judicial que el Constituyente de Ciudad de México tendría que llevar la tradición del constitucionalismo social mexicano al tema urbano. Pues bien, en el artículo 27 hay un fundamento para llevar adelante tal propósito y, en particular, para establecer la separación entre la propiedad del suelo y la del espacio por encima de él, y de ese modo sentar las bases para un nuevo régimen de propiedad. Se trata de una parte del párrafo tercero que hasta ahora sólo ha sido pensada para el mundo rural. A continuación se transcribe esa disposición de manera que se aprecie su diferencia.

⁷ Artículo 3 fracción II de la LGAH.

Párrafo tercero del artículo 27 de la CPEUM

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de



Lo que aquí se propone es, simple y sencillamente, concebir al espacio por encima del suelo, que constituye la principal reserva sobre la cual crecerá la ciudad en el futuro, como un *recurso natural susceptible de apropiación*.⁸ Naturalmente, la propuesta suscita muchas dudas y más adelante se aclaran algunas. Pero hay una cuestión que conviene abordar desde ahora: ese espacio no es propiedad de nadie, a pesar de una vieja creencia. En la Edad Media se acuñó una máxima, que incluso parece poética, según la cual el dueño de un terreno lo es también “desde el cielo hasta el infierno” (*usque ad coelum et ad inferos*),⁹ pero la historia del derecho ha demostrado que eso no era más que una ocurrencia, aunque haya conquistado la imaginación de los juristas. Primero, con el advenimiento de los estados absolutistas quedó claro, en casi todas partes, que los minerales del subsuelo eran propiedad del soberano (y ningún propietario de tierras fue indemnizado). Siglos después apareció la aviación y aquello de la propiedad “hasta el cielo” también se vino abajo. Lo que ha ocurrido desde mediados del siglo xx, ahí donde se ha intentado distribuir de manera equitativa las cargas y los beneficios de la urbanización, es justamente el derrumbe de la creencia de que el dueño del terreno tiene un derecho ilimitado a construir sobre él.

Para quien no está familiarizado con el tema esto parece un acto de prestidigitación. Pero la verdad es que si tomamos en serio lo que dice la Constitución y lo traemos al contexto urbano resulta perfectamente pertinente. El texto constitucional es lo bastante amplio para abarcar un recurso tan esencial para nuestras vidas como el espacio por encima de la ciudad, que unas veces trataremos de conservar como espacio abierto y otras veces estaremos dispuestos a destinar para el desarrollo. Enfrentar esa disyuntiva y decidir las formas de su aprovechamiento, así

⁸ Esta propuesta surgió en 2014 como parte de un debate promovido por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial en torno al régimen urbanístico de la ciudad de México.

⁹ Fue Accursio de Bolonia, en el siglo xii, quien acuñó la frase que no se sabe por qué se convirtió en una “máxima”, a pesar de ser tan plausible como el cielo y el infierno.

como la distribución de los beneficios y las cargas que se generan, es parte del arte de gobernar una ciudad y de garantizar que en el futuro sea incluyente y sustentable. Si el Constituyente de Ciudad de México decide avanzar en esa dirección, ahí tiene el fundamento constitucional.

4. En resumen

He explorado tres “fuentes” para imaginar un nuevo régimen de propiedad para Ciudad de México. De la primera de ellas, o sea de la literatura jurídica, destaco la idea de dejar de hablar de *la* propiedad como si fuese una institución con algún tipo de coherencia interna o una entidad con “atributos” universales. El pensamiento jurídico del último siglo ha enfrentado los análisis conservadores sobre la propiedad haciendo distinciones sobre la diversidad de derechos y de fórmulas jurídicas que se suele ocultar bajo una idea genérica de la propiedad. Entre las múltiples manifestaciones posibles de esta estrategia analítica, una que es particularmente relevante para el contexto urbano, es la distinción entre la propiedad del suelo y el derecho a edificar, que se encuentra a lo largo de la literatura jurídica especializada, porque forma parte del derecho positivo en muchos países. Esa distinción ha sido la clave ahí donde se ha optado por la inclusión social y la sustentabilidad.

La misma distinción también encuentra abundante explicación en nuestra segunda fuente, o sea en las ciencias sociales. No hay que perderse en la inmensidad de la producción académica para reconocer que, en el medio urbano, hay algunas condiciones que son perfectamente reconocibles y que deben ser parte de la agenda legislativa de toda gran ciudad, como el hecho de que un trozo de tierra no tiene un valor intrínseco sino que su precio se deriva de lo que ocurre a su alrededor, así como la paradoja de que la ciudad genera riqueza pero sufre para costear la infraestructura que la hace posible.

La tarea de incorporar esa distinción en la constitución de Ciudad de México ha hecho necesario revisar, como tercera “fuente” de nuestra investigación, lo que nos ofrece el derecho positivo mexicano. Han sido insuficientes los intentos legislativos para llevar las ideas del constitucionalismo social mexicano al ámbito urbano y tanto la doctrina como la jurisprudencia son de una pobreza notable. Sin embargo, existe un fundamento constitucional que proporciona un amplio margen para esta tarea y que nos permite nada menos que *acotar el alcance espacial de la propiedad*. Como se ha visto, en el texto del propio artículo 27 está la posibilidad de definir al espacio urbano como un recurso natural, susceptible de apropiación, cuyo aprovechamiento debe ser regulado para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública. La propuesta puede parecer extravagante y suscita preguntas como las siguientes:

Primera, ¿implica esta *regulación del aprovechamiento* una ofensiva contra el mercado? No. Ya se sabe que para funcionar eficientemente los mercados requieren una regulación. Aquí se trata de liberar al mercado inmobiliario (o sea el de las mercancías inmobiliarias que la ciudad necesita, como viviendas, lugares de trabajo, etc.) de las restricciones que le impone la propiedad del suelo. Las únicas restricciones que se justifican son las relacionadas con los impactos ambientales y so-

ciales del desarrollo urbano. Y esa regulación no tiene por qué otorgar privilegio alguno a la propiedad del suelo; lo que cuenta es la decisión (democráticamente procesada) del tipo de espacio al que se aspira.

Segunda, ¿implica esta propuesta una expropiación o una nacionalización del espacio edificable? No, porque ese espacio no pertenece a nadie —el único derecho que existe sobre él es la potestad pública de regular su aprovechamiento—. Sin tratar de saldar la discusión, podemos iniciarla con un símil: circular en automóvil por la ciudad no es un derecho que se derive de haber comprado uno, sino de un orden jurídico que a un tiempo posibilita y restringe la circulación. La propiedad no es más que una condición, acaso necesaria pero nunca suficiente para “sacar el coche”. En el mismo sentido, no existe fuente jurídica alguna que ofrezca elementos suficientes para ampliar la definición, originalmente agraria, de la propiedad del suelo.

Tercera, ¿qué significa que el espacio urbano sea un *elemento natural*? Pues eso, a menos que pensemos que el mundo de la naturaleza está formado exclusivamente por seres vivos, tenemos que aceptar que el espacio que nos rodea en las ciudades, y en particular el espacio entre los edificios (Davy, 2014), es parte de ella aunque sólo sea porque es el “medio” por el que transitan, entre otras cosas, el aire y la luz solar. Sin él nuestras vidas serían una pesadilla y por eso tenemos que reconocerlo como un recurso. Y si esto es cierto para cualquier ciudad, en la nuestra es crítico, porque su más importante reserva de crecimiento no está en sus alrededores sino encima de ella.

Cuarta, ¿qué significa que dicho espacio sea un recurso *susceptible de apropiación*? Cada recurso tiene su forma de apropiación. En las ciudades nos apropiamos del espacio (en forma privada, se entiende) cuando construimos en él, no antes. Una parte de dicho espacio (por encima de calles y plazas, así como el de las áreas con valor patrimonial) no puede ser aprovechada por nadie en particular porque satisface ciertas necesidades colectivas. El resto es *susceptible de apropiación* porque hay decisiones públicas que así lo establecen. Edificar es el modo de aprovechar ese recurso y al edificar creamos objetos muy distintos al suelo (departamentos, oficinas, academias de taekwondo...) sin los cuales no podemos apropiarnos del espacio. Esos objetos necesitan el suelo como sustento pero no brotan de él, sino de una actividad industrial cuya dinámica no viene del suelo, aunque se valoriza en su localización. Y es por medio de ellos como se produce el reciclaje que puede dar lugar (o no) a un nuevo tipo de ciudad; es ahí, en cada manzana o incluso en cada predio, donde se juega nuestro futuro urbano y es por eso que su regulación debe independizarse de la propiedad del suelo.

Quinta, ¿de qué *riqueza pública* estamos hablando? Más allá de la intención original de esa frase del artículo 27, pensada para un mundo rural (Urquiza, 2014), es evidente que la dinámica urbana produce riqueza y que una parte de ella es captada por el propietario del suelo en forma de renta. Se trata de distribuirla equitativamente sin expropiar a nadie. Más bien, es cuando el propietario del suelo captura la riqueza que produce la ciudad que se viola el principio constitucional que ordena la distribución equitativa de una riqueza pública.

En síntesis, si queremos que la constitución de Ciudad de México se apege a la CPEUM, tenemos que reconocer que el espacio edificable es un elemento natural distinto al suelo y que su aprovechamiento (mediante la edificación) tiene que ser regulado para perseguir los fines que establece el propio precepto. Ellos no son otros que “hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación”. O, en el lenguaje de hoy, buscar una ciudad incluyente y sustentable.

Desde luego, con esta propuesta no se pretende abarcar todos los aspectos de un programa constitucional progresista, tales como participación social, la coordinación metropolitana, el derecho a la ciudad y muchos otros; se trata apenas de llamar la atención sobre una institución que ha sido olvidada en nuestro debate constitucional, a pesar de estar en el centro de las transformaciones que vive la ciudad hoy día.

Bibliografía

- Ackerman, Bruce A. (1977), *Private Property and the Constitution*, New Haven, Yale University Press.
- Alexander, Gregory S. (2008), *Commodity & Propriety: Competing Visions of Property in American Legal Thought, 1776-1970*, Chicago, The University of Chicago Press.
- (2006), *The Global Debate Over Constitutional Property: Lessons for American Takings Jurisprudence*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Alfonsin, B. (2011), “Depois do Estatuto da Cidade: ordem jurídica e política urbana em disputa, Porto Alegre e o urbanizador social”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 7 (2), 47-59.
- Azuela, Antonio (2011), “Property in the Post-Post-Revolution: Notes on the Crisis of the Constitutional Idea of Property in Contemporary Mexico”, *Texas Law Review*, 89 (7).
- Davy, Benjamin (2014), “Polyrational property: Rules for the many uses of land”, *International Journal of the Commons*, 8 (2).
- Díaz y Díaz, Martín (2014), *Ensayos sobre la propiedad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Denèfle, Sylvette (2016), “Introduction. La propriété, axe essentiel des évolutions idéologiques décentes”, en Sylvette Denèfle (ed.), *Repenser la propriété. Des alternatives pour habiter*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Duguít, Léon (1912), *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*, Madrid, Librería de Francisco Beltrán.
- Elizondo, Carlos, y Luis Manuel Pérez de Acha (2008), *¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? Garantía de audiencia previa en la expropiación*, México, CIDE.
- Escalante, Fernando (2016), *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México.
- Fernandes, E. (2010), “El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico”, en *El Estatuto de la Ciudad: un comentario*, São Paulo, Ministério das Cidades–Alianza de las Ciudades.
- Ferrajoli, Luigi (1999), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta.
- Freyfogle, Eric T. (2007), *On Private Property. Finding Common Ground on the Ownership of Land*, Boston, Beacon Press.

- García-Bellido, Javier (2005), "Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III): el tsunami urbanístico que arrasará el territorio", *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 144, pp. 273-288.
- Hohfeld, Wesley Newcomb (1913), "Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning", *The Yale Law Journal*, 23 (1), pp. 16-59.
- Jehling, Mathias (2015), "L'utilisation du sol en circuit. Un modèle pour la durabilité urbaine", en I. Hajek, P. Hamman y J.P. Levy (eds.), *De la ville durable à la nature en ville*, Lille, Septentrion Presses Universitaires.
- Maldonado-Copello, María Mercedes (2003), "Los principios éticos y jurídicos en materia de ordenamiento territorial y gestión del suelo en Colombia", en *Reforma urbana y desarrollo territorial. Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá-Lincoln Institute of Land Policy.
- , y Diego Peña (2013), "Jueces, derechos humanos e indemnización en caso de expropiación: análisis de casos de Ecuador", en Antonio Azuela (coord.), *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Lincoln Institute of Land Policy.
- Purdy, Jedediah (2010), *The Meaning of Property. Freedom, Community, and the Legal Imagination*, New Haven, Yale University Press.
- Radin, Elizabeth J. (1993), *Reinterpreting Property*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Rose, Carol M. (1994), *Property and Persuasion. Essays on the History, Theory and Rhetoric of Ownership*, Boulder, Westview Press.
- Salazar, Pedro (2014), "Confesiones de un liberal igualitario", *Nexos*, marzo.
- Shaw, David, Vincent Nadin y Tim Westlake (1995), "The compendium of European spatial planning systems", *European Planning Studies*, 3 (3), pp. 390-395.
- Smolka, Martim (2013), *Implementing value capture in Latin America: Policies and tools for urban development*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Tawney, Richard (1920), *The Sickness of an Acquisitive Society*, Londres, The Fabian Society-George Allen & Unwin.
- Urquiza, Humberto (2014), "Los estudios y trabajos ambientales de Miguel Ángel de Quevedo: una historia de su influencia en las políticas de conservación de las cuencas hidrológicas (1890-1940)", tesis de doctorado en historia, UNAM.
- Varley, Ann (1996), "Women heading households: Some more equal than others?", *World Development*, 24 (3), pp. 505-520.