

Antonio Azuela (coordinador). *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas* (México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Lincoln Institute of Land Polity, 2013), 514 pp.

Karina Ansolabehere

*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México*

Este libro coordinado por Antonio Azuela es provocador. Nos invita a pensar en la propiedad-expropiación del suelo urbano. Presenta una paradoja: a la vez que se afirma que “expropiar está mal visto en estos tiempos de gobernanza” porque es difícil admitir que el Estado prive a alguien de su propiedad, los diferentes capítulos del libro nos muestran que en importantes metrópolis como Buenos Aires, la ciudad de México, São Paulo, Bogotá o Quito, se expropia de manera sistemática como parte de la política urbana.

El volumen justamente se inserta en los intersticios de esta paradoja, y desde allí nos conduce a identificar los diferentes conflictos que entraña privar de la propiedad a unos para beneficios de muchos o de algunos. Intersticios que adquieren particularidades configuradas por las relaciones entre la política, el derecho y la sociedad, no obstante lo cual, en general, son procesados a través del lenguaje del derecho.

Uno de los principales aportes de las investigaciones que se reúnen en el volumen es que ponen en el centro de la escena un tema que perdió parte del *glamour* que supo tener: la propiedad de la tierra, en este caso urbana; mejor

dicho, de la privación de la propiedad de ésta por parte del Estado.

No obstante esa especificidad, que ya constituye un aporte insoslayable, el volumen nos invita a leerlo en varias claves. Por supuesto, la de la política urbana de las grandes ciudades, pero también la del derecho de propiedad del suelo urbano, los adjetivos que lo califican, el rol del Estado en su protección, la relación entre los poderes del Estado en materia de propiedad de la tierra, y la relación entre derecho y sociedad. Es un trabajo que de manera indudable nos ayuda a cuestionar el tratamiento del derecho de propiedad por parte del constitucionalismo latinoamericano contemporáneo, al tiempo que realiza un análisis sociolegal de los procesos de expropiación.

El momento de la expropiación, como expresa cada uno de los capítulos, es un momento radical de tensión entre la utilidad privada y la pública en un contexto determinado. Momento justificado por la idea de que el interés público puede constituir un límite del privado y que entraña diferentes tipos de conflictos. Algunos de éstos son claramente visibles, forman parte del debate público, y otros son invisibles públicamente, pero no por ello inexistentes. En el capítulo noveno, a cargo

de Antonio Azuela y Carlos Herrera, se analizan tres conflictos sobre expropiaciones en México —el de las tierras para construir un nuevo aeropuerto en el ejido de San Salvador Atenco; el del predio El Encino, para realizar una obra vial, que casi deviene en el desafuero del jefe de gobierno de la ciudad de México, y el del denominado paraje San Juan— que constituyen ejemplos del nivel de publicidad que dichos conflictos pueden alcanzar. Por otra parte, los problemas para el cobro de las indemnizaciones derivadas de la expropiación, reportados en el caso del estado de São Paulo en Brasil, a los que hace referencia el capítulo tercero, de Emilio Haddad y Cacilda López dos Santos, dan una pauta de la magnitud que pueden alcanzar algunos conflictos legales que no alcanzan amplia visibilidad pública.

Los conflictos visibles públicamente y los que no alcanzaron dicha visibilidad en general se relacionan con dos elementos: a) la legitimidad de la utilidad pública y b) la indemnización que recibirán los dueños de los terrenos expropiados. En el primer caso se cuestiona el propósito de la expropiación; en el segundo, el monto por pagar, así como la temporalidad del pago.

Cada uno de los capítulos del libro es claro en presentar la expropiación (no obstante los conflictos que acarrea) como una herramienta irrenunciable desde el punto de vista de la planificación del territorio urbano.

La expropiación es, entonces, una herramienta en cuyo uso se intersectan la política urbana, las relaciones entre poderes, la relación entre Estado y sociedad, y sobre todo el uso del derecho

en la resolución de conflictos sociales. Con el fin de afrontar la densidad que producen estas múltiples intersecciones, esta reseña se enfoca en dos aspectos centrales: la problematización del alcance de la noción de la utilidad pública (en otras palabras, cómo se legitima el propósito de la expropiación) y la actuación del poder judicial en este proceso.

En las diferentes investigaciones que conforman el libro llama la atención la connotación que adquiere la causa de utilidad pública que se debe fundar para hacer posible el uso de la figura de la expropiación. Tal como sostiene Azuela en la introducción, el propósito de la expropiación del suelo urbano está vinculado con “la creación de bienes públicos, la redistribución de la riqueza urbana, la promoción del desarrollo económico y la regularización de la tenencia de la tierra” (20). La utilidad pública no sólo se vincula con la apertura de calles y caminos o la realización de parques que puedan ser usados por *todos*, sino también con la acción de promover el desarrollo económico o dotar de propiedad de la tierra o la vivienda a *algunos*; por ejemplo, los sectores populares que, habiendo ocupado un terreno o vivienda, requieren regularizar su situación.

En este punto, el caso argentino presentado en el capítulo primero por José Ignacio Duarte y Ángela Oyhandi es elocuente en su análisis del cambio de la noción de utilidad pública o estimamiento del concepto que acompañó a diferentes proyectos expropiatorios que no pueden escindirse de la orientación estatal respecto de la propiedad. En Argentina, donde la expropiación

es un acto político (no administrativo), pues el procedimiento expropiatorio requiere una ley provincial (estatal) para determinar la necesidad pública de una expropiación, el cambio de énfasis en los alcances de la utilidad pública se puede rastrear con precisión. Además de la función tradicional de generar un bien público, en el área metropolitana de Buenos Aires, la más populosa del país, se admitió la expropiación para la regularización de la tenencia de la tierra o la vivienda; el Estado expropió a privados terrenos para otorgarlos a otros privados por razones de interés social, pero también se consideró de utilidad pública la recuperación de fábricas que tras su quiebra habían sido utilizadas por cooperativas de trabajadores.

Un patrón similar nos presentan Azuela y Herrera en el capítulo noveno, para el caso de México. Aquí la noción más tradicional de utilidad pública como sinónimo de generación de bienes públicos para uso de todos se completó con otra que le otorgó un carácter redistributivo de recursos en la medida en que el Estado asumió su función expropiatoria para transferir los terrenos de un privado a otro privado que, por su condición social desventajada o por su carácter de agente de desarrollo, se trataban de manera equivalente al interés público.

Las experiencias regionales nos muestran que el interés público tiene diferentes extensiones y acepciones y que éstas no pueden dissociarse de los modelos de desarrollo y filosofías sociales de los Estados, pero también nos señalan que quienes tienen la última palabra, la mayoría de las veces, acerca

de la legitimidad del derecho, son los operadores jurídicos, específicamente los jueces.

Si bien en la obra es central la reflexión acerca de los diferentes propósitos de la expropiación, así como su relación con las concepciones del desarrollo y la inclusión que sostienen los Estados, en varios de los capítulos esta relación no está problematizada abiertamente y se concentra en análisis jurídicos o procedimentales. Sería deseable que, en un esfuerzo posterior, este elemento central en la aproximación sociojurídica al tema pudiera tratarse en específico, dada la relevancia que alcanza.

El otro aspecto que se quiere resaltar es el correspondiente a la actuación de los jueces. Suena redundante decir que los poderes judiciales, sobre todo los máximos tribunales, se han convertido en actores políticos insoslayables en la región (Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa. *Courts in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011). Sin embargo, este interés en la judicialización y en el comportamiento judicial en general se concentra en las más altas instancias de los poderes judiciales, y fundamentalmente en la justicia constitucional. Mucho menor interés ha recibido la actuación de los jueces y tribunales de a pie, los que, sin embargo, resuelven la mayor parte de las controversias que enfrentan las personas. El repaso de la actuación judicial en cada una de las metrópolis estudiadas es una excepción a esta tendencia y es digno de saludarse. Con intención o sin ella, los diferentes capítulos sobre la actuación judicial (segundo, tercero, quinto, séptimo y

noveno) contribuyen a entender mejor el día a día de la justicia.

En los diferentes capítulos observamos jueces más o menos deferentes con la actuación estatal en materia de expropiación, jueces justicieros, jueces defensores de la propiedad privada, o jueces creativos que, como en el caso de Colombia, recrearon las ideas de la propiedad y de la expropiación, con un nuevo paradigma sustentado en los derechos.

En el capítulo segundo, sobre los jueces en Argentina, Melinda Lis Maldonado y Ángela Oyhandy nos informan acerca de la forma en que la interpretación judicial sobre la propiedad privada y el propósito de la expropiación evolucionó de manera consonante (aunque no sin tensiones), con el cambio en la idea de utilidad pública a la que se adscribía el Estado argentino.

El capítulo tercero, escrito por Emilio Haddad y Cacilda López dos Santos, da cuenta del carácter deferente con el Estado del poder judicial de São Paulo, en Brasil, en la medida en que a pesar de resolver las disputas vinculadas con indemnizaciones por expropiación, las órdenes no eran cumplidas por el gobierno, lo que generó mucho atraso en los pagos a los titulares de los terrenos que habían sido objetos de expropiación. Esta situación fue modificada a mediados de la década pasada por un cambio de actitud respecto del rol en la materia.

El caso de Colombia, presentado por María Mercedes Maldonado y Diego Isaías Peña, nos remite a la actuación del Tribunal Constitucional de este país. El capítulo reseña las

innovaciones que el mismo realizó a la interpretación de la propiedad y la expropiación a la luz de la protección de derechos de diferente tipo que se conjugan con el derecho de propiedad.

El caso de Ecuador, desarrollado también por Maldonado y Peña, puso en evidencia el paradigma de defensa de la propiedad que sostienen los jueces y los conflictos colaterales que genera, al igual que la dificultad que tiene la estructura del derecho internacional de los derechos humanos para atender este tipo de conflictos. La descripción de la actuación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en un caso de conflicto por el monto de indemnización de un terreno expropiado para la construcción de un parque en la ciudad de Quito es elocuente acerca de estas dificultades.

Finalmente, el capítulo noveno, de Azuela y Herrera, analiza el caso del Poder Judicial mexicano. Expresa los conflictos que se pueden suscitar cuando la actuación judicial pone freno a la discrecionalidad del Estado para la expropiación utilizando una estrategia que los autores denominan *disimulo*. En otros términos, los problemas adicionales que genera la actuación judicial cuando no se trata el fondo de los asuntos y se carece de una teoría de adjudicación relativa a la expropiación.

No obstante lo original de la aproximación al estudio de la intervención judicial, la actuación de los jueces no se problematiza ni se contextualiza. No se considera la política urbana en la que están insertos ni la política judicial que los caracteriza. Una asignatura pendiente del trabajo es la problematización y con-

textualización de la actuación judicial: quiénes litigan, cómo lo hacen, qué deciden los jueces, cómo se cumplen las sentencias. Para este objetivo, las herramientas de la política judicial, en concreto el estudio de lo que Varun Gauri y Daniel M. Brinks (*Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008) llamaron “los procesos de legalización de derechos”, que van desde la presentación de las demandas hasta el cumplimiento de las sentencias, podría contribuir no sólo a comprender mejor la conducta judicial en estos casos, sino también a

airear los estudios sobre política judicial en la región.

Este libro es un proyecto que abre el camino a rutas de investigación más allá de la política urbana. Ésta, su primera fortaleza, también constituye una debilidad: abre múltiples puertas de entrada al tema, que se enuncian pero que no se pueden agotar. El proyecto de investigación pone en el centro la discusión sobre los alcances y los límites de una institución estructurante de nuestras sociedades, la propiedad, sobre todo en esta era, cuando se constituciona el análisis jurídico, en el que parece que ha sido desplazada de la discusión sobre los derechos.