









Antonio Azuela de la Cueva

# LA CIUDAD, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL DERECHO



341.5  
A9971c

EL COLEGIO DE MÉXICO



# LA CIUDAD, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL DERECHO

**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS  
Y DE DESARROLLO URBANO**

*Antonio Azuela de la Cueva*

LA CIUDAD,  
LA PROPIEDAD  
PRIVADA  
Y EL DERECHO



EL COLEGIO DE MÉXICO

Portada: *Tenochtitlan imaginario*,  
obra de un grabador europeo  
anónimo del siglo XVIII

Primera edición, 1989  
D.R. © El Colegio de México  
Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0425-5

Impreso en México/*Printed in Mexico*

# ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| Agradecimientos   | 9  |
| Introducción. La propiedad privada como relación social | 13 |

## PRIMERA PARTE LA PROPIEDAD URBANA EN MÉXICO

|   |     |
|---|-----|
| 1. La propiedad urbana y la planeación  | 23  |
| La legislación urbana y la ideología del Estado posrevolucionario, 24; El conflicto en torno a la Ley General de Asentamientos Humanos, 37; La propiedad urbana y el régimen legal de la planeación, 56; Recapitulación. Tres escenarios de una pieza legislativa, 76   |     |
| 2. La formación de la propiedad en las colonias populares   | 81  |
| Las colonias populares en terrenos de propiedad civil, 87; Las colonias populares en tierras de ejidos y comunidades, 106; Recapitulación, 127  |     |
| 3. Política habitacional y formas de propiedad de la vivienda   | 131 |
| El patrimonio de la familia, 134; El arrendamiento de la vivienda pública, 140; Los certificados de participación inmobiliaria y el caso de la Unidad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco, 141; El Infonavit. Recuperación financiera o control burocrático de la propiedad, 154; El condominio vecinal. Nuevos nombres, viejas tendencias, 159; Recapitulación, 166 |     |

6 LA CIUDAD, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL DERECHO

SEGUNDA PARTE

LA SOCIOLOGÍA URBANA Y EL PROBLEMA DEL DERECHO

4. La propiedad privada en la sociología urbana 177  
La sociología del consumo colectivo, 180; La teoría de la renta: economía política de la propiedad del suelo, 183; La propiedad y la vivienda, 188
5. El derecho como condición de la propiedad 203  
La propiedad y el carácter estatal del derecho, 205; El contenido jurídico de la propiedad y la explicación del papel del derecho, 210; Forma y contenido del régimen jurídico de la propiedad, 214; El régimen jurídico de la propiedad y las prácticas sociales que lo producen, 227
- Bibliografía 231
- Anexo 1. Exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales en materia de asentamientos humanos 243
- Anexo 2. Acta de Emisión de Certificados de Participación Inmobiliaria del Edificio Nuevo León. Unidad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco 253
- Anexo 3. Reglamento de Asociaciones Pro-Mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal. *Diario Oficial*, 28 de marzo de 1941 275

*A la memoria de Andrés Alarcón Segovia,  
primer maestro de derecho urbanístico en México*



## AGRADECIMIENTOS

Este libro reúne los resultados de diversas investigaciones que he realizado en los últimos años y que, en su mayoría, no habían sido publicadas o sólo habían sido objeto de publicaciones parciales. Escribí la primera versión en 1987 en el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano (CEDDU) de El Colegio de México durante un periodo sabático que me otorgó la Universidad Autónoma Metropolitana después de algunos años de servicio. Las investigaciones cuyos resultados aparecen en los apartados 1 y 3 del capítulo primero y en el capítulo segundo fueron desarrolladas en los departamentos de Derecho y Sociología, respectivamente, de la Unidad Azcapotzalco de dicha Universidad. En varios de estos trabajos conté con la asistencia de María Soledad Cruz y de Miguel Ángel Cancino, a quienes agradezco su comprometida participación. La mayor parte de la investigación bibliográfica del capítulo cuarto y una parte del quinto fue realizada en 1980 en la Universidad de Warwick, Inglaterra, como parte de un programa de maestría, bajo la dirección de Patrick McAuslan, Ann Stewart y Julio Faúndez. El resto de la investigación la llevé a cabo en El Colegio de México.

En los últimos años, he tenido la oportunidad de desarrollar algunas investigaciones con Emilio Duhau, de quien recibí importantes sugerencias y comentarios sobre la organización y el contenido de este trabajo. Debo a Gustavo Garza, director del CEDDU de 1986 a 1988, la idea de recuperar mis materiales dispersos para la formación de un libro, así como su apoyo para la organización de una reunión en la que un grupo de colegas me expresó sus comentarios después de haber leído la primera versión del texto. Ellos son Alberto Arnaut, Priscilla Connolly, Martín Díaz, Emilio Duhau, Rosa Isabel Estrada, el propio Gustavo Garza, Valentín Ibarra y Martha Schteingart. También leyeron el manuscrito Arnaldo Córdova, Karen Kovacs y Crescencio Ruiz. A todos ellos, mi más sincero agradecimiento por el estímulo que significaron sus comentarios. La corrección de estilo fue encomendada a Mario Zamudio, quien no solamente limpió el texto de impurezas de todo género sino que además

trabajó mucho por hacerlo más comprensible. Elizabeth Evia mecanografió la primera versión y Griselda Rayón y Estela Esquivel me auxiliaron en la penosa 'reconversión' de las subsecuentes versiones en el procesador de palabras. También a ellas, muchas gracias.

A.A.C.

Esto me ha interesado también a mí, en mi práctica histórica; desde luego no en un ámbito solemne, no para el conjunto de la historia ni para el modo de producción capitalista en todas partes del mundo, sino en una coyuntura minúscula: en una isla cercana a los bordes del Atlántico, muy provista de abogados, en un momento del siglo XVIII. De modo que mis datos son sumamente marginales y están seriamente contaminados por contenido histórico. Pero lo que he descubierto ahí podría hacer tambalearse a *la Structure á Dominante*. Pues hallé que el derecho no se mantenía cortésmente en un 'nivel', sino que estaba en cada uno de esos malditos niveles; estaba imbricado en el modo de producción y en las propias relaciones productivas (como derechos de propiedad, definiciones de las políticas agrarias) y simultáneamente estaba presente en la filosofía de Locke; se introducía bruscamente dentro de categorías ajenas, reapareciendo con toga y peluca bajo la capa de la ideología; bailaba un cotillón con la religión moralizando acerca del Teatro de Tiburn; era un brazo de la política y la política una de sus armas; era una disciplina académica sujeta al rigor de su propia lógica autónoma; contribuía a la definición de la propia identidad tanto de los gobernantes como de los gobernados; y, por encima de todo, proporcionaba un terreno para la lucha de clases, donde se dirimían concepciones alternativas del propio derecho.

E. P. Thompson



## INTRODUCCIÓN. LA PROPIEDAD PRIVADA COMO RELACIÓN SOCIAL

El propósito de este libro es llevar a cabo un análisis sociológico de algunos de los problemas más importantes que plantea el tema de la propiedad privada en el medio urbano. No creemos necesario detenernos a justificar la importancia del tema. Es de sobra conocido que el proceso de urbanización que ha experimentado nuestro país constituye una de sus más profundas transformaciones en lo que va del siglo. La propiedad privada de la tierra y de las construcciones es uno de los elementos clave en la estructuración social del espacio urbano. Conocer los mecanismos a través de los cuales se constituye y se reproduce la propiedad urbana es, sin duda, una importante tarea en el campo de la investigación social.

Desde luego, no pretendemos ofrecer un análisis sistemático de la cuestión; algunos temas importantes no fueron incluidos y muchos otros aparecen apenas sugeridos; pero sí hemos tratado de cubrir una amplia variedad de cuestiones a fin de mostrar la complejidad del panorama que se abre con el estudio de la propiedad urbana. Ahora bien, a pesar de esa variedad, al trabajo lo guía una preocupación central: mostrar la importancia del orden jurídico para cualquier análisis de la organización social del espacio urbano. Creemos que esta preocupación se ve justificada por la tendencia predominante hoy en día en el campo de los estudios urbanos, y que consiste en disociar, como si fueran dos entidades separadas e indiferentes entre sí, los procesos sociales urbanos de las instituciones jurídicas que tratan de regularlos. Pensamos que, para romper con esta disociación, es preciso mostrar que el orden jurídico impone condicionamientos objetivos a los procesos sociales y que, por ello, también forma parte de la realidad social.

En el pensamiento social existen básicamente dos perspectivas desde las que se ha abordado el tema de la propiedad. La primera de ellas, que podríamos denominar 'juridicopolítica', deriva fundamentalmente de la tradición de la filosofía del derecho y de la filosofía política y tiende a ofrecer una concepción general de la pro-

iedad. Colocada por encima de las contingencias de la vida social, esa tradición define la propiedad como un derecho y la ubica en un marco teórico en que se sintetizan las relaciones de poder predominantes en la sociedad. El tema de la propiedad ha ocupado un lugar central en las obras clásicas del pensamiento político del mundo moderno<sup>1</sup> y creemos que la investigación social no puede darse el lujo de ignorarlo. Sin embargo, cuando se trata de analizar procesos históricos concretos, la herencia de dicha tradición resulta insuficiente, dado que sus categorías ofrecen una interpretación global de la propiedad, pero no un método para *explicar* la dinámica de su desenvolvimiento histórico.

La segunda perspectiva es la que podríamos denominar 'socioeconómica'. En ella confluyen las contribuciones de la economía y la sociología que se caracterizan por privilegiar el análisis empírico de la realidad social. Por lo general, se colocan más allá de cualquier definición genérica de la propiedad y analizan procesos sociales acotados histórica y geográficamente. Al estudiar las prácticas de actores sociales determinados, en particular la interacción entre propietarios y no propietarios, esta perspectiva nos aporta elementos sumamente útiles para comprender el significado de la propiedad en situaciones concretas. En el campo de los estudios urbanos, durante las últimas décadas se ha producido una gran cantidad de investigaciones que iluminan diversos aspectos de la propiedad en el ámbito urbano; pasar por alto los resultados de esas investigaciones equivaldría a colocarse al margen de las corrientes actuales de investigación empírica de la sociedad. Esta perspectiva tiene, sin embargo, serias limitaciones, y una de ellas es, precisamente, que suele ignorar (o dar por supuestos) los aspectos jurídicos de la propiedad y sus múltiples implicaciones.

A lo largo del presente trabajo, trataremos de demostrar que el análisis sociológico de la propiedad tiene que tomar en serio las contribuciones de ambas perspectivas, independientemente de las dificultades y los riesgos que ello implique. A pesar de sus divergencias, existen en ellas algunos elementos comunes que permiten intentarlo. El más importante de ellos, que constituye el punto de partida para nuestro análisis, es el que define la propiedad privada como una relación social. Tanto en las más altas especulaciones de la filosofía política y jurídica como en la sociología urbana, cuyo

<sup>1</sup> Véanse, por ejemplo, Córdova (1976) y Macpherson (1978). Hay que aclarar que esta perspectiva no se reduce a 'los clásicos', ya que no han dejado de aparecer nuevas interpretaciones teóricas al problema de la propiedad. Los trabajos de Alf Ross (1961) y Charles Reich (1978) son sólo una muestra de ello.

objeto es un referente empírico concreto, sobresale la idea de que la propiedad privada es, fundamentalmente, una relación social.

En el plano de la filosofía política, la propiedad es definida de tal modo al menos desde Kant (Córdoba, 1976). Cuando nos preguntamos de qué clase de relación se trata, aparece la distinción entre la propiedad privada y la propiedad común. Según C. B. Macpherson, uno de los más lúcidos exponentes del tema en la filosofía política moderna, la propiedad privada es el derecho de un individuo a “excluir a otros del uso o los beneficios de alguna cosa”, mientras que la propiedad común es el derecho de un conjunto de individuos a “no ser excluidos del uso o los beneficios de alguna cosa” (Macpherson, 1978:4). Estas definiciones forman parte de una serie de argumentos mediante los cuales el autor trata de recuperar el tema de la propiedad común para la tradición de la filosofía política liberal. No nos detendremos a examinar tales argumentos ni sus implicaciones, pero creemos que la distinción que nos ofrece Macpherson constituye un buen punto de partida para un análisis interdisciplinario de la propiedad; en primer lugar, porque define la propiedad privada en relación con otros tipos de propiedad y a partir de la única característica que comparte con la propiedad común (ambas pueden ser vistas como derechos del individuo); al mismo tiempo, hace énfasis en aquello que las distingue.

En segundo lugar, Macpherson resalta el elemento distintivo de la propiedad privada como relación social, esto es, la capacidad de exclusión. Si unos individuos se vinculan con otros a través de la propiedad privada, es decir, si ésta es una relación social, tal vinculación consiste en la capacidad de unos (los propietarios) de excluir a otros (los no propietarios) del uso o los beneficios de un objeto.

En tercer lugar, los argumentos del profesor de la Universidad de Toronto giran en torno a una concepción jurídica de la propiedad que, al mismo tiempo, escapa a las limitaciones usuales de los manuales de derecho. Al decir que la propiedad privada consiste en un derecho, el autor lejos de identificarse con las corrientes que tratan de justificar a la propiedad privada desde el punto de vista moral,<sup>2</sup> más bien nos recuerda que la propiedad no puede ser entendida al margen del Estado. Concebir la propiedad como un derecho

<sup>2</sup> Macpherson insiste en que al concebir la propiedad como un derecho, los teóricos (cuyo pensamiento él retoma) “no necesariamente apoyan los derechos vigentes como moralmente justos. Al contrario, frecuentemente han sostenido que el conjunto de derechos vigentes en un momento dado no es moralmente justo y que debería instaurarse un conjunto distinto de derechos de propiedad” (Macpherson, 1978:3).

equivale a reconocerla como una relación política (Macpherson, 1978:4).

Ahora bien, la definición de Macpherson (como las de la filosofía política en general) es un necesario punto de partida y a lo largo de este trabajo la utilizaremos constantemente. Sin embargo, para saber qué significa la propiedad privada en una situación histórica específica como lo es el actual proceso de urbanización de nuestro país, es menester recurrir a los resultados de la investigación empírica desde la perspectiva economicosocial. Como veremos en el capítulo cuarto, los debates más esclarecedores en torno a la naturaleza de las relaciones sociales de propiedad sobre el espacio urbano se han llevado a cabo en el seno de la sociología urbana. En las ciudades existe una gran diversidad de situaciones sociales que quedan englobadas en la categoría de la propiedad privada; por ello carece de sentido hablar de *la* función social de la propiedad urbana como algo homogéneo y reconocible. Es necesario hacer la distinción fundamental entre la propiedad como un medio para garantizar el consumo de ciertos bienes (como en el caso de la vivienda que es propiedad de sus ocupantes) y la propiedad como un medio de acumulación (como en el caso del capital inmobiliario), pero también debe señalarse la diferencia entre la propiedad del suelo y la de las construcciones que sobre él se levantan, así como la que existe entre los distintos tipos de espacios urbanos. ¿Cómo podemos dar cuenta de tal diversidad sin caer en una visión atomizada y casuística de los problemas asociados a la propiedad urbana? Pensamos que, para evitar esta dispersión, las contribuciones del análisis sociológico y económico de la propiedad pueden clasificarse según se refieran a *tres elementos* básicos de las relaciones sociales de propiedad en el medio urbano: los *actores* sociales que intervienen (propietarios y no propietarios), la naturaleza del *objeto* en cuestión ('la cosa' de la que se es propietario) y el *proceso* social (la urbanización) dentro de la cual se desenvuelve la relación de propiedad.

La definición de los *actores* sociales (sus estrategias, su inserción en las clases y grupos sociales, etcétera) es desde luego el primer elemento que debe tomarse en consideración para el análisis de una relación social. Si bien se trata de un área en la que los estudios urbanos no han incorporado suficientemente los debates generados en el terreno de la teoría social sobre el problema de los sujetos y la acción social, la investigación urbana ha analizado una gran diversidad de actores (frecuentemente llamados 'agentes' por la influencia del estructuralismo) que participan en los procesos sociales urbanos. Una buena parte de las luchas sociales en el medio urbano

tiene que ver precisamente con la capacidad de excluir que tienen unos y con la demanda de no ser excluidos que otros plantean. En México, esa diversidad de actores sociales incluye no sólo individuos, grupos familiares y corporaciones públicas y privadas sino también un tipo de corporación que por definición parecería totalmente ajena a la cuestión urbana: los núcleos agrarios de población (ejidos y comunidades) que, convertidos en sujetos de derecho, constituyen un tipo de actor social que imprime modalidades muy particulares a ciertos procesos urbanos debido precisamente al tipo de propiedad territorial que los define.

En lo que se refiere al *objeto* de la propiedad, es evidente que existe una gran variedad de espacios urbanos y que, en consecuencia, su propiedad privada no tiene siempre los mismos efectos sociales. Algunos de esos efectos se producen debido al tipo de espacio, independientemente de quién sea el propietario, si bien es cierto que existe una cierta interacción entre ambos elementos (los actores y los objetos de la propiedad). Aunque la vivienda, por ejemplo, sea un bien de consumo, su propiedad puede ser un medio de acumulación y no de satisfacción de la necesidad habitacional; tal es el caso del arrendador. En el tema del objeto de la propiedad, los estudios sociológicos han hecho algunas contribuciones significativas al analizar los procesos sociales por medio de los cuales se produce, transforma y destruye el espacio urbano, modificando así el significado de su apropiación privada.

Esto último nos lleva a considerar un tercer aspecto de las relaciones sociales de propiedad, que no es otra cosa que su transformación en el tiempo, debido a su inserción en los procesos urbanos. Una de las limitaciones más importantes del concepto de propiedad es su carácter estático. Da cuenta de una situación como si ésta fuese inmutable; pero un análisis sociológico de la propiedad no puede ignorar la dinámica en la que están insertas las relaciones sociales, menos aún tratándose de los procesos urbanos. El *proceso de urbanización* en un país como el nuestro trae consigo la aparición y la constante transformación de las relaciones de propiedad en torno al espacio urbano. Y no se trata sólo de la urbanización acelerada y masiva de la periferia de las ciudades, cuya manifestación más notoria está constituida por los asentamientos humanos llamados irregulares; todo el espacio urbano está sujeto a un proceso de transformación o a una fuerte presión en ese sentido. En suma, el tomar en cuenta la dinámica del proceso urbano es un requisito indispensable para comprender el desarrollo de las relaciones de propiedad. También respecto a esa dinámica la investigación social urbana con-

tribuye al conocimiento de las funciones de la propiedad privada.

En los tres elementos que acabamos de señalar, los análisis de varias disciplinas sociales nos muestran la naturaleza diversa y cambiante de las relaciones de propiedad. Pero esas disciplinas tienden a ignorar que existe un elemento común que comparten muchos tipos de propiedad; nos referimos a su régimen jurídico, el cual convierte a la propiedad en un derecho y la somete a la lógica del Estado. Cuando la dimensión jurídica de la propiedad llega a aparecer en los estudios sociológicos, lo que los autores suelen hacer es *oponer* el análisis socioeconómico a la definición jurídica. Así, se ha llegado a un esquema donde el sustrato económico y social de la propiedad es presentado como el verdadero 'contenido' de las relaciones de propiedad, como una realidad que existe más allá de su 'apariencia jurídica'.

A lo largo de este libro trataremos de mostrar, por diversos medios, que las relaciones sociales de propiedad no podrían existir si no fuesen también relaciones jurídicas, lo que equivale a decir que el derecho es, más que una simple apariencia, un elemento constitutivo de esas relaciones. La importancia de este elemento radica en que ni su contenido ni su función social pueden darse por supuestos. Tanto las normas que componen el régimen jurídico de la propiedad como la forma en que los actores sociales las incorporan a sus prácticas son aspectos *variables* de las relaciones sociales.

Nuestra propuesta consiste en una sociología del derecho que trata de reunir, respecto al tema que nos ocupa, las aportaciones de diversas perspectivas del pensamiento social. No se trata de adicionar una especialidad más al campo de los estudios urbanos, ya bastante nutrido de ellas, sino de incorporar a ese mismo campo la dimensión jurídica de los problemas que en él se estudian a fin de contribuir a una comprensión más completa de las funciones de la propiedad privada en el medio urbano.

La primera parte del libro aborda diversas cuestiones relacionadas con la propiedad urbana en México. El capítulo primero se refiere al régimen legal de la planeación. Aunque, como todos sabemos, una gran parte del proceso de urbanización que experimenta nuestro país escapa al control de la planeación urbana, ésta ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia como un marco de referencia para la acción de gobernantes y gobernados en la producción y en la transformación del espacio urbano. En dicho capítulo hemos tratado de poner de manifiesto las implicaciones ideológicas, políticas y administrativas de la legislación en esta materia.

En el segundo capítulo desplazamos nuestra atención de las nor-

mas jurídicas que regulan la propiedad hacia las relaciones sociales de propiedad, para abordar el tema de los llamados asentamientos humanos irregulares, en los cuales se forma una parte importante de la propiedad urbana en nuestro país, así como en otros de América Latina. Lo que tratamos de mostrar con ello es que, a pesar de ocurrir 'al margen' de la ley, o quizá precisamente por eso, la formación y el desarrollo de los barrios populares en la periferia de nuestras ciudades se ven fuertemente condicionados por las dificultades que se presentan para legitimar jurídicamente la ocupación de la tierra.

El tercer capítulo contiene un análisis de las formas de propiedad bajo las cuales se ha asignado la vivienda a los beneficiarios de los diversos programas públicos de vivienda en nuestro país. Mostraremos, entre otras cosas, que algunos de los elementos del régimen jurídico de la vivienda pública no han sido definidos por el poder legislativo, sino por los organismos estatales encargados de administrar las políticas habitacionales. Asimismo, se intenta identificar la relación existente entre la organización política de los diferentes programas habitacionales (Infonavit, Fovi, etcétera) y las formas de propiedad de la vivienda que cada uno ha promovido.

Es evidente que los temas de esos tres capítulos son apenas algunos de los más importantes en relación con la propiedad urbana; en un análisis sistemático, habría que incluir la cuestión inquilinaria y el régimen del capital inmobiliario,<sup>3</sup> por citar sólo dos temas que no son tratados en el presente libro. Sin embargo, no ha sido nuestra intención el ofrecer un análisis global de la propiedad urbana, sino sólo dar una idea de la variedad de problemas que surgen en este campo de estudio. Se trata de un ensayo interdisciplinario en el que hemos tratado de colocar frente a frente el 'punto de vista jurídico' y el 'punto de vista sociológico' para hacer evidente que ninguno de ellos puede, por sí solo, dar cuenta de la complejidad de las relaciones sociales de propiedad en el medio urbano.

Siguiendo ese objetivo, la segunda parte del libro la dedicamos a discutir problemas de carácter más general relacionados con la propiedad urbana. Así, el capítulo cuarto contiene una revisión crítica de una parte de la literatura sociológica sobre el tema que más ha influido en los estudios urbanos en nuestro país en los últimos años. Hemos tratado de identificar los aspectos de la propiedad urbana que esa literatura ha iluminado, así como los que ha oscurecido. Fi-

<sup>3</sup> Véase, al respecto, los trabajos de René Coulomb y Martha Schteingart, respectivamente, citados en la bibliografía.

nalmente, en el capítulo quinto presentamos una serie de argumentos de carácter general sobre la relevancia sociológica del régimen jurídico de la propiedad, utilizando las contribuciones de trabajos provenientes de campos tan diversos como la teoría del Estado y el derecho comparado.

Este libro pasa por alto uno de los cánones académicos hoy predominantes: aquel que nos previene contra el 'eclecticismo'. Por una parte, algunos colegas formados en la disciplina jurídica podrán pensar que tomar en serio a la literatura sociológica equivale a 'renegar de nuestra condición de juristas'. Pero estamos convencidos de que el análisis jurídico debe correr el riesgo de perder su 'pureza' y entrar a la confrontación con las propuestas de otras disciplinas si no quiere correr un riesgo peor: el de quedar al margen del desarrollo general de las ciencias sociales. En este momento, la ciencia del derecho está más protegida por sus fronteras institucionales (esto es, por la existencia incuestionable de institutos, facultades y escuelas de derecho) que por la fuerza de sus argumentos. Por otra parte, a algunos sociólogos les resultará una tarea inútil tratar de reunir trabajos y autores que pertenecen a tradiciones teóricas que, por definición, parecen irreconciliables. Pero creemos que en este momento no hay a la mano un paradigma que nos proporcione una definición satisfactoria, no digamos concluyente, sobre el 'lugar' del derecho en el sistema social ni una síntesis teórica en la que podamos acomodar toda la amplia gama de 'funciones sociales' (para usar una expresión convencional) del derecho. Ahora que todos los tabúes están en crisis, no vemos razón para respetar el del eclecticismo. Sobre todo, porque pensamos que, mientras subsista el esquema que disocia el derecho de la realidad, seguirá siendo posible que sean sólo unos cuantos los que se benefician de esa realidad que es el orden jurídico.

**PRIMERA PARTE**

**LA PROPIEDAD URBANA EN MÉXICO**



# 1. LA PROPIEDAD URBANA Y LA PLANEACIÓN

*Porque todas las leyes que puedan derivarse de dicho principio por regresivas o por avanzadas que se supongan cabrían dentro del artículo 27.*

ANDRÉS MOLINA ENRÍQUEZ

La propiedad privada del suelo y de las construcciones en el ámbito urbano está asociada a una gran cantidad de ordenamientos jurídicos, entre los que destacan aquellos que contienen el régimen de la planeación urbana. En México, la Ley General de Asentamientos Humanos, expedida en el año de 1976, es la pieza central de dicho régimen y constituye un importante marco de referencia de la acción gubernamental sobre los procesos de urbanización, ya que conjuga la racionalidad de la planeación con los principios ideológicos del Estado mexicano posrevolucionario expresados en la Constitución. En el presente capítulo analizaremos la legislación mexicana sobre asentamientos humanos desde tres diferentes perspectivas. En la primera sección trataremos de contrastar la ideología política expresada en la legislación sobre la materia, con los aspectos propiamente normativos de esa legislación. Para tal efecto, analizaremos la forma en que los postulados fundamentales de la ideología del Estado mexicano posrevolucionario han sido reiterados en dicha legislación y adaptados a la situación urbana sin que ello represente una transformación fundamental de las normas jurídicas que componen el régimen de la propiedad.

La segunda sección se refiere al conflicto político e ideológico que se generó en torno a la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos. Nos interesa hacer notar los problemas que se suscitan al tratar de explicar la discusión y aprobación de una ley como proceso político. En particular, trataremos de mostrar las aportaciones y las limitaciones de la literatura sociológica al respecto.

Finalmente, la tercera sección se refiere a la relación que existe entre la legislación y el desarrollo de la planeación como actividad

burocrática. Se sugiere que, si bien los órganos burocráticos son la 'fuente real' en la que se origina esa legislación, una vez en vigor ésta impone condicionamientos importantes a la gestión cotidiana de dichos órganos. En particular, se trata de mostrar cómo la ley se convierte, durante largos periodos, en un condicionante *externo* de la gestión estatal y que, por lo tanto, no puede ser reducida a la categoría de un simple instrumento que los órganos del Estado producen a placer.

### LA LEGISLACIÓN URBANA Y LA IDEOLOGÍA DEL ESTADO POSREVOLUCIONARIO

#### **El artículo 27 constitucional y las teorías de la función social de la propiedad**

Comencemos, pues, por analizar el régimen jurídico de la propiedad urbana en México a la luz del artículo 27 constitucional. Nos interesa hacer resaltar, por un lado, la forma en que la legislación en materia de desarrollo urbano ha adaptado al ámbito urbano los principios ideológicos que caracterizan las disposiciones constitucionales sobre la propiedad y, por el otro, el hecho de que, más allá de la apariencia producida por la retórica de nuestros textos legales, la situación jurídica de la propiedad urbana sigue siendo una garantía de los intereses del propietario más que de los de la comunidad. En otras palabras, nos interesa mostrar cómo la situación jurídica de la propiedad urbana dificulta, hoy en día, que ésta cumpla la función social que la doctrina jurídica suele atribuirle.

El primer problema que se presenta para una crítica de la idea de la función social de la propiedad es la diversidad de corrientes teóricas y movimientos ideológicos en los que se ha atribuido una función social a la apropiación privada de la riqueza. Efectivamente, la idea puede encontrarse en pensadores tan disímiles como Santo Tomás y Augusto Comte, aunque, claro está, con muy diversos fundamentos filosóficos. No es nuestra intención desarrollar aquí un análisis de la idea de la función social de la propiedad en todos los contextos teóricos en que se ha presentado, ya que se trata sólo de observar la forma en que aparece esa idea en la legislación mexicana sobre asentamientos humanos. No obstante, con el objeto de deslindar los postulados particulares de dicha legislación, es preciso señalar algunos de los rasgos más importantes de otras formulaciones.

Por un lado, en el pensamiento cristiano, la idea de propiedad-función social se presenta como un precepto de carácter moral dirigido al propietario individual. Según Santo Tomás, cuya obra es fuente de inspiración de la doctrina de la Iglesia católica hasta hoy,<sup>1</sup> “el hombre no debe en ningún momento tener las cosas exteriores como propias, sino como comunes, en este sentido, él debe comunicarlas fácilmente a las necesidades de los otros”.<sup>2</sup> En otras palabras, se admite la propiedad privada pero se impone al propietario el deber moral de dar a la riqueza un destino que sirva al bien común. En el pensamiento tomista, la propiedad y su función social son vistas desde una perspectiva ética, lo que, como veremos, lo distingue radicalmente de la concepción que anima la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, en el pensamiento jurídico moderno, una de las posturas más difundidas ha sido la de León Duguit, que tuvo una influencia importante en América Latina (Novoa, 1977) y que en Francia llegó a ser considerada “como la doctrina casi oficial de la Cuarta República” (Carbonnier, 1969:93) con motivo de la legislación de posguerra sobre el arrendamiento urbano. La tesis de Duguit nació como una reacción contra las doctrinas jurídicas imperantes en el siglo XIX, y tenía como objetivo el configurar una nueva forma de concebir la propiedad desde la perspectiva positivista. En particular, constituyó un intento por rehuir las connotaciones éticas de la concepción iusnaturalista según la cual la propiedad es un derecho subjetivo anterior y superior al Estado. El jurista francés se propuso derivar la definición de la propiedad a partir de la forma como realmente está regulada en el derecho positivo, a fin de que la reflexión teórica refleje “las decisiones actuales de la jurisprudencia y de la ley” (Duguit, 1912:157).

Utilizando la idea comtiana de la interdependencia social, Duguit sostenía que, debido a las transformaciones del Estado y el derecho durante el siglo XIX, el propietario privado de la riqueza está sometido a la obligación de cumplir una función social ya que

por lo mismo que posee la riqueza, puede realizar un trabajo que sólo él puede realizar. Sólo él puede aumentar la riqueza general haciendo valer el capital que posee. Está, pues, obligado socialmente a realizar esta tarea y no será protegido socialmente más que si la cumple y en

<sup>1</sup> Dicha doctrina se encuentra expresada en las encíclicas *Rerum Novarum* (1891) y *Quadragesimo Anno* (1931).

<sup>2</sup> Citado por Núñez Ruiz, 1974:257.

la medida que la cumpla. La propiedad no es, pues, el derecho subjetivo del propietario; es una función social del tenedor de la riqueza (Duguit, 1912:151).

Uno de los elementos fundamentales de la propuesta del autor era el poner en tela de juicio la validez misma de concebir la propiedad como un derecho.<sup>3</sup> Era necesario *sustituir* la noción de derecho por el concepto de función. La mayoría de los juristas de las generaciones posteriores a la suya no lo siguió en este punto fundamental; pero su tesis tuvo un impacto tal, que muchos la han utilizado, privada de su sentido original, como una nueva justificación tanto de la subsistencia de la propiedad privada como de las restricciones que le son impuestas desde el poder público. Así, entre los tratadistas de derecho civil, se ha convertido en un lugar común el afirmar que la propiedad no 'es' sino que 'tiene' una función social. Éste ha sido el destino de la tesis de Duguit, muy a pesar de su preocupación por limitarse a proponer una observación objetiva de los hechos. En respuesta a quienes le criticaban porque su tesis ponía en entredicho la institución de la propiedad privada, escribía:

Yo no digo, ni he dicho jamás, ni jamás he escrito, que la situación económica que representa la propiedad individual desaparece o debe desaparecer. Digo solamente que la noción jurídica sobre la cual descansa su protección social, se modifica. A pesar de lo cual, la propiedad individual persiste protegida contra todos los atentados, incluso contra los que procedan del poder público. Es más: diría que está más fuertemente protegida que con la concepción tradicional (Duguit, 1912:153).

Lo que Duguit ponía a disposición de toda una generación de juristas, más allá y a pesar de sus intenciones de neutralidad, era una teoría con la cual se podía prescindir tanto de las justificaciones iusnaturalistas de la concepción liberal como de las incomodidades teológicas de la doctrina social de la Iglesia católica. La tesis de la función social permitió al jurista del siglo XX liberarse de esos dos fantasmas y justificar dos fenómenos que finalmente no resultaban antagónicos: el ascenso del Estado y la persistencia de la propiedad privada. Así, cobra sentido afirmar que "el empirismo so-

<sup>3</sup> Esta propuesta constituye el principal componente de su proyecto de sociología jurídica positivista, el cual, si bien no fue secundado por ninguna de las corrientes de la sociología jurídica contemporánea, ha sido recuperado por algunos importantes teóricos contemporáneos como Alf Ross (1961).

ciológico 'antimetafísico' de Duguit se convierte rápidamente en la postulación de una nueva 'regla social' ya cargada de valores" (Cerroni, 1975:208).

Esta nueva regla social no es sino una respuesta a la necesidad de hacer compatible la intervención del Estado en la economía (que regula la propiedad) con los intereses de la gran empresa (que ejerce la propiedad). De hecho, la idea de la responsabilidad social del propietario es parte de la doctrina que difunden algunas grandes empresas.<sup>4</sup> Sin embargo, no se trata de una justificación general de la propiedad privada que sirva para todas las modalidades del capitalismo moderno, pues, por citar una de las corrientes más en boga, el pensamiento neoliberal esgrime sus propias justificaciones en los trabajos de autores como Milton Friedman y Frederick V. Hayek.<sup>5</sup> Se trata, en el caso de la tesis de la propiedad-función social, de la expresión jurídica del Estado benefactor, que dice mantener una propiedad privada sujeta al interés público.

La generalización de la idea de la propiedad-función social en este contexto puede confirmarse no sólo por el hecho de que la mayoría de los países occidentales en los que ha predominado un Estado intervencionista la han utilizado para limitar las facultades del propietario,<sup>6</sup> sino también porque, en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, en un documento del Departamento para Asuntos Económicos y Sociales, se afirma que "existe una gran preocupación en el sentido de que el concepto de la propiedad de la tierra debería poner énfasis en el papel de la tierra como recurso natural y en que su utilización debería beneficiar al conjunto de la sociedad" (ONU, 1975. Tomo VII:8).

Veamos ahora cuáles son los postulados que acompañan la idea de la función social de la propiedad en la legislación urbanística mexicana y que la distinguen claramente de la forma en que aquella aparece en las corrientes a las que nos hemos referido hasta aquí. Para empezar, es preciso reconocer que la concepción de la propiedad que anima dicha legislación corresponde a la ideología del Estado mexicano posrevolucionario y cuya expresión más importan-

<sup>4</sup> En el muro principal del Rockefeller Center en Nueva York, está inscrito en letras doradas: "Creo que todo derecho implica una responsabilidad, toda oportunidad, una obligación, toda posesión, un deber. J. D. Rockefeller Jr."

<sup>5</sup> Para una aplicación de estas doctrinas al análisis jurídico, véase Posner (1975), cuyo planteamiento no es, en última instancia, sino una sofisticada elaboración del utilitarismo Benthamita del siglo XIX.

<sup>6</sup> Véanse, por ejemplo, los textos constitucionales de diversos países citados por Mendieta y Núñez, 1975:35-43.

te es el artículo 27 constitucional. El análisis de la formación histórica de este precepto nos enseña, entre otras cosas, que es falsa la idea corriente en la literatura jurídica mexicana según la cual “la Constitución de 1917 [...] cambia fundamentalmente la concepción básica del derecho de propiedad; *siguiendo las teorías de León Duguit*, consagra la concepción del derecho de propiedad como función social y no como derecho subjetivo” (Aguilar Carvajal, 1967:115).<sup>7</sup>

En realidad no puede decirse que el Congreso Constituyente se haya orientado por alguna de las teorías señaladas. La adopción de ciertas ideas básicas en el artículo 27 no fue resultado del predominio de una determinada teoría acerca de la propiedad. Más aún, como veremos, varios juristas y diputados constituyentes, a pesar de compartir los postulados ideológicos del artículo 27, rechazaron las bases doctrinales sobre las que se apoyó su elaboración.

El régimen establecido por el artículo 27 gira en torno a la idea de que la nación es propietaria “originaria” del territorio nacional. El corolario de esta concepción es que toda forma de propiedad privada es una derivación de dicha propiedad originaria<sup>8</sup> y, por lo tanto, se encuentra subordinada a los intereses generales de la nación. La incorporación de esta idea al texto constitucional fue obra de Don Andrés Molina Enríquez, quien a pesar de no haber sido diputado al Congreso Constituyente, fue invitado a colaborar en la redacción del artículo 27 por Pastor Rouaix.<sup>9</sup> El fundamento que Molina propuso para apoyar la idea de la propiedad originaria de la nación es la llamada tesis patrimonialista, según la cual el régimen de la propiedad en México es una suerte de “herencia jurídica” cuyo origen está en los derechos patrimoniales que supuestamente tenían los reyes de España sobre el territorio. La exposición de motivos de la iniciativa que presentó un grupo de diputados y que contenía los puntos más importantes de lo que habría de ser el artículo 27, señalaba:

Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta del Rey, bien podemos decir ese derecho

<sup>7</sup> Subrayado nuestro. En el mismo sentido se pronuncia Rojina Villegas (1942:107).

<sup>8</sup> El primer párrafo del artículo 27 dice, precisamente: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”

<sup>9</sup> Sobre la génesis del artículo 27, véanse, entre otros, Rouaix, 1984; Molina Enríquez, 1976, y Córdova, 1978.

ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado.

Así, el fundamento de la propiedad originaria de la nación no era ninguna teoría nueva sobre la propiedad, sino la recuperación de un antiguo molde jurídico. El constituyente de 1917 no optó entre iusnaturalismo o positivismo,<sup>10</sup> sino que recurrió a una justificación histórica para sustentar la idea de una propiedad privada subordinada al interés general. La única ruptura clara era con el liberalismo que campeaba en la Constitución de 1857.

Con todo, la tesis patrimonialista que el Congreso adoptó como fundamento del artículo 27 fue duramente criticada tanto por algunos diputados constituyentes<sup>11</sup> como por algunos juristas que, sin poner en tela de juicio la legitimidad del programa de reformas sociales contenido en la Constitución, se dieron a la tarea de interpretar el mencionado precepto. Numerosos argumentos se han vertido en contra de la idea de equiparar los derechos de la nación mexicana sobre su territorio con los derechos que la corona española ejerció durante la dominación colonial.<sup>12</sup> De hecho, se ha intenta-

<sup>10</sup> Vale la pena hacer notar que, en el Dictamen de la Primera Comisión de Constitución, a través del cual se sometió el proyecto a la Asamblea, se señala que "...la propiedad es un derecho natural". Ciertamente, en el pensamiento iusnaturalista caben las ideas del artículo 27. En la obra del teólogo español del siglo xvi, Francisco de Vitoria, se sostiene que es perfectamente compatible la propiedad como derecho natural con la facultad de 'la República' para reglamentarla. Véase Calvillo, 1945. Lo que es muy dudoso es atribuir esas ideas al Constituyente de 1917, que era "si no jacobino, sí anticlerical" (Mendieta y Núñez, 1975).

<sup>11</sup> Años más tarde, Pastor Rouaix, uno de los promotores del artículo 27, lamentaba que en la iniciativa hubiesen predominado las ideas de Molina Enríquez diciendo que "...seguramente si los diputados que formamos el artículo hubiésemos dispuesto de tiempo bastante para redactar la exposición de motivos no hubiéramos tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas el derecho de conquista, que no había sido más que un despojo en suprema escala y que precisamente eran sus efectos los que trataba de arrancar y destruir la Revolución popular que representábamos en aquellos momentos" (Rouaix, 1976:143). Pero, por la forma en que se elaboró y discutió el artículo 27, puede sospecharse que los diputados constituyentes no sólo no disponían de tiempo sino que tampoco tenían una teoría sobre la propiedad. Al menos no una mejor que la de Molina Enríquez.

<sup>12</sup> El argumento más completo en este sentido es el de Mendieta y Núñez (1975), pero también otros juristas se han opuesto. Para Mario de la Cueva, por ejemplo, "la idea de los monarcas españoles y el propósito del Congreso Constituyente son plenamente distintos: los reyes de España adujeron aquella doctrina para reforzar

do aplicar distintas teorías para fundamentar los preceptos del artículo 27. Y el punto que queremos hacer resaltar es éste: la legitimidad que tales preceptos han tenido en la etapa posrevolucionaria no se deriva de sus bases teóricas, la fuente de dicha legitimidad radica en que el artículo 27 recoge los postulados de la ideología de la Revolución mexicana. Siguiendo a Arnaldo Córdova, podemos decir que, en materia de propiedad, dichos postulados son fundamentalmente tres. En primer lugar, se parte de una crítica al latifundismo como forma de propiedad, crítica que fue el elemento básico de los análisis de los intelectuales precursores de las ideas incorporadas a la Constitución y que ha persistido, con algunas variantes, como hilo conductor de la ideología del Estado mexicano posrevolucionario.

Pero la crítica al latifundismo no significa en modo alguno la impugnación de la propiedad privada en general. Al contrario, el segundo elemento de la ideología de la Constitución en materia de propiedad es precisamente la exaltación de la pequeña propiedad como la forma óptima no sólo para distribuir la riqueza sino también como base para el desarrollo económico del país. La defensa de la propiedad privada es patente no sólo en las obras de los precursores intelectuales de la Revolución (en Wistano Luis Orozco, la propiedad privada aparece incluso como un derecho natural) sino, fundamentalmente, en el régimen jurídico emanado de la Constitución y en la aplicación que de él ha hecho el Estado posrevolucionario.<sup>13</sup> Dicho con las palabras de Arnaldo Córdova, en los revolucionarios había una postura "antiterrateniente" pero no "anticapitalista" (Córdova, 1980:24).

El tercer elemento de esta ideología se refiere a la necesidad de colocar al Estado por encima de las relaciones sociales de propiedad. Esto, que circunstancialmente encontró su fundamentación en la tesis de la propiedad originaria de la nación sobre el territorio,

---

su poder absoluto en las tierras de América, en tanto que los congresistas de 1917 la postularon para destruir el poder absoluto de la burguesía territorial y para entregar las tierras a los campesinos" (De la Cueva, 1987:725). En un tono más mesurado, el análisis de Óscar Morineau en materia minera, sin duda el más riguroso desde el punto de vista teórico, demostró que en los preceptos de este artículo se introducen elementos normativos que no estaban presentes en la legislación colonial (Morineau, 1987).

<sup>13</sup> A pesar de que existen importantes variantes jurídicas y políticas entre la pequeña propiedad y la propiedad ejidal y comunal, ambas responden al propósito general de dotar al individuo de los medios de producción necesarios para su subsistencia y desarrollo; ambas responden al ideal de la pequeña propiedad.

corresponde al proyecto político de la Revolución en el sentido de formar un Estado fuerte, ubicado por encima de las clases sociales, para que sea capaz de llevar adelante su programa de reformas sociales (Córdova, 1980:34-36).

Sobre estos tres fundamentos se ha desarrollado la mayor parte de la legislación mexicana sobre la propiedad territorial después de la Revolución. Antes de entrar en el análisis de la forma en que estas ideas aparecen en la legislación sobre asentamientos humanos, precisemos las divergencias entre estos postulados y otras formulaciones de la idea de la propiedad-función social. Por un lado, la diferencia con la tesis positivista es clara: la ‘observación’ de que se parte no es la de que la propiedad privada cumple una función positiva en la sociedad —como en el pensamiento de Duguit— sino la de que existe un tipo de propiedad —la gran hacienda— que cumple una función negativa para el desarrollo del país.

Por otro lado, la idea de la función social de la propiedad no se presenta en el derecho mexicano bajo la forma de un precepto moral dirigido a los propietarios privados para que usen la riqueza en la búsqueda de un bien común, sino como la afirmación de un proyecto político que se impone coercitivamente. Precisamente, al comparar el artículo 27 constitucional con la doctrina social de la iglesia católica, Eduardo Pallares señaló que aquél “no impone a las clases poseedoras deberes de misericordia y de caridad, sino obligaciones jurídicas bien definidas y adecuadamente sancionadas en la mayoría de los casos” (Pallares, 1987:491). Más aún, la función social es algo que se encomienda mucho más al poder público que a los propietarios privados. Es el gobierno quien expropia para dar a la riqueza una utilización determinada y quien vigila que los particulares no ejerzan su propiedad más allá de las limitaciones fijadas por la ley.

### **La función social de la propiedad urbana en la Ley General de Asentamientos Humanos**

En el año de 1976 se introdujo en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución una serie de reformas y adiciones que incorporaron la cuestión de los asentamientos humanos a nuestro sistema constitucional. De ellas se derivó en ese mismo año la Ley General de Asentamientos Humanos, que propició un debate en torno al régimen de la propiedad privada inmobiliaria en el ámbito urbano. En las páginas siguientes nos proponemos mostrar que a pesar de que rei-

teran los postulados ideológicos del artículo 27 a que nos acabamos de referir, los nuevos textos legales no representaron un cambio fundamental en el régimen de la propiedad urbana, ya que las limitaciones que se pueden imponer a ésta siguen siendo accesorias, mientras que la principal es el derecho del propietario. La verdadera reforma al régimen de propiedad consistió en que, según veremos a lo largo del presente capítulo, las restricciones a la propiedad son impuestas a través de una *forma* de acción gubernamental: la planeación. Se trata, en realidad, más de una modificación del aparato gubernamental y sus formas de gestión que de una transformación de la propiedad privada.

Efectivamente, en la Ley General de Asentamientos Humanos se reproducen los mismos principios de la ideología de la Revolución mexicana sobre la propiedad: primero, la condena de la gran hacienda se convierte ahora en la crítica del “injusto mecanismo que concentra los mayores beneficios de la urbanización en un reducido grupo de terratenientes urbanos” (Exposición de Motivos de la Ley). Como veremos, dicha crítica no se tradujo, en el articulado de la ley, en el establecimiento de mecanismo legal alguno que sirviera para combatir el latifundismo urbano. En segundo lugar, la exaltación de la pequeña propiedad aparece ahora referida al “deseo de la familia mexicana de encontrar un lugar adecuado para su asentamiento [que] la lleva a reclamar de la nación las posibilidades de acceso hacia la tenencia de un pedazo de tierra y una habitación digna” (Exposición de Motivos de la Ley). Finalmente, la construcción de un Estado fuerte, colocado por encima de los propietarios privados, puede verse, sobre todo, en la configuración de la planeación urbana como una nueva forma administrativa de acción del Estado sobre la propiedad.

Con todo, puede afirmarse que, en el contexto de la propiedad urbana y sobre todo de las tímidas reformas introducidas por la Ley General de Asentamientos Humanos, la idea de la propiedad-función social resulta más débil de lo que pudo haber sido en 1917. Esta debilidad puede apreciarse desde tres perspectivas: primera, como parte del proyecto político social del Estado mexicano; segunda, respecto a la diferente función económica del suelo urbano en contraste con la tierra agraria, y tercera, comparando el grado de limitación a la propiedad que se deriva de la Ley General de Asentamientos Humanos con el de la legislación agraria.

Desde la primera de las perspectivas señaladas, es claro que en el proyecto político-social del constituyente de 1916-1917 la propiedad territorial constituía una institución central en el desarrollo eco-

nómico, dado que la agricultura era la actividad productiva más importante del país. Por ser la tierra agraria un medio de producción, su propiedad constituía la relación social de producción fundamental en el conjunto de la sociedad mexicana. En cambio, la propiedad del suelo urbano no es, con toda su importancia, más que uno de los tantos tipos de propiedad en el conjunto de la compleja economía mexicana y, por tanto, no ocupa el lugar que correspondía a la propiedad agraria en los lustros que siguieron a la Revolución. Parece claro que lo que ocurra con la apropiación del suelo en las ciudades no va a cambiar el rumbo del país de una manera tan definitiva como los constituyentes pensaban que sucedería con la propiedad en el campo.

Es desde la segunda perspectiva, o sea la de las funciones económicas específicas de la propiedad urbana, desde donde puede verse que la idea de función social de la propiedad no alcanza a justificar la existencia de la propiedad privada. La apropiación del suelo urbano cumple una diversidad de funciones sociales debido a la diversidad de los procesos que se dan en la ciudad. Sin embargo, no parece haber un sólo caso en el que la apropiación privada del espacio urbano pueda acarrear, por sí misma, beneficio social alguno.

Si bien en el periodo posrevolucionario la idea de la propiedad-función social sirvió, en el contexto del desarrollo del capitalismo en nuestro país, para justificar el mantenimiento de la propiedad privada por el beneficio social que podía significar una gestión económica productiva del pequeño propietario privado, este argumento carece de todo fundamento, en el ámbito urbano, ya que el suelo urbano no es un medio de producción sino una condición para la producción (en el caso del espacio industrial) o para el consumo (en el caso de la vivienda). Respecto a la tierra suburbana, es claro que su apropiación privada tiene como resultado la privación de un satisfactor indispensable a todos los que no pueden pagarlo debido a los altos precios que caracterizan al mercado del suelo en comparación con los ingresos de las mayorías; mercado que existe debido a que la tierra ha sido convertida en una mercancía gracias precisamente a su apropiación privada.

Cuando, por otra parte, se piensa en la vivienda en arrendamiento, puede verse que se trata de una relación social que ocurre en el proceso de circulación de la mercancía vivienda, el cual, conforme al régimen liberal del arrendamiento, permite al propietario privado el ejercicio de su poder económico con la ayuda de la ficción jurídica de la 'autonomía de la voluntad'. Finalmente, respecto de la vivienda que es propiedad de sus ocupantes y que aparece

como un ideal de la legislación, es preciso señalar, primero, que por sí misma no cumple una función social, pues se trata de una relación dentro de la esfera del consumo que beneficia sólo a los propietarios mismos (y cuando éste es un fenómeno difundido, la función social no la cumple la propiedad sino los medios que hacen posible su adquisición); segundo, que la exaltación de este tipo de propiedad como forma de satisfacer una necesidad humana ha servido para justificar la persistencia de la propiedad privada inmobiliaria especulativa, gracias a la ambigüedad de la tesis de la propiedad-función social, que no distingue entre las diversas funciones económicas de la propiedad privada, y tercero, que la propiedad no es la única forma jurídica de dar seguridad en la posesión de la vivienda a sus ocupantes.<sup>14</sup>

Ahora bien, conforme a los argumentos de la Ley General de Asentamientos Humanos, los 'excesos' ocasionados por un sistema de propiedad privada irrestricta parecen como susceptibles de ser corregidos mediante la imposición de limitaciones o modalidades a las facultades del propietario, "configurándose así la función social de la propiedad" (Exposición de Motivos). Sin embargo, la idea de que la propiedad asume una función social por el hecho de estar limitada ha sido puesta en duda por varios autores.<sup>15</sup> En el derecho urbanístico, por ejemplo, un autor como Miguel Ángel Núñez Ruiz, que dista mucho de ser un crítico de la propiedad privada, admite que "el hecho de que la propiedad privada esté limitada o condicionada en interés social no convierte al Derecho de propiedad en una función social, porque los derechos subjetivos se dan en primer lugar en interés de su titular" (Núñez Ruiz, 1974:157).

En contra de esta crítica y en defensa de la ley que se comenta podría argumentarse que, en todo caso, las limitaciones impuestas por la ley pueden ser tales que al final el interés social resulte privilegiado por encima del interés individual. Esto nos lleva a considerar la tercera perspectiva propuesta antes, esto es, la de precisar cuáles son las limitaciones que la Ley General de Asentamientos Humanos (en adelante LGAH) permite imponer a la propiedad, con lo que se mostrará que no introdujo una modificación sustancial en el régimen de la propiedad inmobiliaria urbana. Para tal fin, no

<sup>14</sup> En varios países de Europa occidental la vivienda en arrendamiento producida por el Estado está regida por sistemas que otorgan plena protección jurídica a sus ocupantes. Véase Wicks, 1973; y Merret, 1979. En el caso de México, véase Portillo, 1984.

<sup>15</sup> En el campo de la teoría general del derecho, véase Ross, 1977:171.

haremos ahora un análisis sistemático de la ley,<sup>16</sup> sino que por el momento, solamente compararemos los aspectos más importantes de las normas que contiene sobre la propiedad urbana con los de la legislación agraria.

A propósito del artículo 27 constitucional, suele decirse que, junto con la garantía individual de propiedad privada, creó una verdadera 'garantía social de propiedad'.<sup>17</sup> Si bien esta frase se presta a un uso meramente retórico, puede decirse que en el caso del derecho agrario sí existe una garantía constitucional de la cual son titulares sujetos jurídicos colectivos, ya que por disposición expresa del artículo 27 se otorga a un grupo de campesinos constituido como sujeto de derecho (el núcleo de población ejidal o comunal) una facultad de contenido jurídico definido, es decir, el derecho a la dotación de "tierras y aguas suficientes [...] sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten..." (art.27). En cambio, en materia de asentamientos humanos, las reformas de 1976 al artículo 27 y la propia LGAH están muy lejos de haber creado una garantía social en favor de los pobladores de las ciudades, ya que ni constituyen a los grupos más necesitados en sujetos jurídicos ni les otorgan derechos de contenido definido. A este respecto, la ley sólo indica los objetivos que deben guiar la gestión pública para satisfacer los intereses de las mayorías.

Por otra parte, la propiedad individual en el campo sólo es inafectable mientras esté dentro de las extensiones máximas fijadas por la Constitución para la pequeña propiedad y se mantenga en explotación. El darle un uso productivo a la tierra como condición indispensable para la validez de su apropiación privada no existe en materia urbana. Los mecanismos de reglamentación del uso y aprovechamiento de predios ubicados en centros urbanos establecidos por la LGAH no significan que el propietario esté obligado a darle un uso determinado al suelo, sino que definen ciertos usos que quedan prohibidos, de acuerdo con la técnica usual de la zonificación; la cual, por lo demás, ya existía en la legislación mexicana mucho antes de la expedición de la LGAH, como veremos más adelante. El propietario puede, legalmente, dejar el suelo sin utilizar hasta que se le presenten las condiciones de mercado más favorables para vender o construir.

Asimismo, el latifundismo urbano queda exento de toda

<sup>16</sup> En las diversas secciones del presente capítulo aparecerán con algún detalle diversos aspectos de la LGAH relacionados con la propiedad urbana.

<sup>17</sup> Véase por ejemplo, Mendieta y Núñez, 1975, cap. II.

‘afectación’ análoga a la que rige en materia agraria. En la ideología de la Revolución mexicana, la combinación de la condena al latifundismo y la exaltación de la pequeña propiedad se tradujo, en el plano normativo, en el establecimiento de mecanismos legales para sustituir la gran hacienda con el ejido y la pequeña propiedad. En materia urbana, en cambio, el ideal de ‘un pedazo de tierra para cada familia mexicana’ no tiene un correlato en la afectación del latifundismo urbano.

En la sección final del presente capítulo nos ocuparemos con más detalle de las formas de intervención estatal sobre la propiedad urbana que han aparecido en las últimas décadas. Sin embargo, a fin de ilustrar el hecho de que la LGAH no alteró en lo fundamental el régimen jurídico de la propiedad urbana, nos referiremos brevemente al significado de las dos formas de actuación estatal sobre la propiedad que se consignaban en el texto de dicha ley tal como fue aprobado en 1976. Por un lado, una “declaratoria de destinos”<sup>18</sup> puede requerir, para su ejecución, la adquisición de los predios en ella comprendidos por parte de la administración pública. Cuando una adquisición no puede llevarse a cabo con el consentimiento del propietario, esto es, por la vía contractual, los predios pueden ser objeto de una expropiación “...de conformidad con las leyes de la materia que fueren aplicables” (art. 41). Esto significa que la legislación aplicable será, en la mayoría de los casos, la Ley de Expropiación de 1936 (y/o su equivalente a nivel local). En otras palabras, no se introdujo cambio alguno al régimen de expropiaciones que rige desde los años treinta. En un momento crítico como el que se vivió después del terremoto de 1985, en el cual se requería la utilización de la legislación urbana para intervenir en las relaciones de propiedad, las normas jurídicas que marcaron el rumbo y las limitaciones de la acción gubernamental fueron precisamente las de hace medio siglo, y no las del flamante sistema de planeación y ordenamiento urbano de los años setenta.

Por otro lado, también es necesario considerar las restricciones al aprovechamiento del suelo que representan las declaratorias de usos, reservas y provisiones. En este sentido, es preciso señalar, primero, que se trata de una sistematización de facultades gubernamentales que, como veremos, existían desde décadas atrás, es decir, no se modificaba el contenido jurídico del acto de gobierno, sino que se establecían nuevas formas y nuevos procedimientos para su

<sup>18</sup> A los cuales la ley definió como los “fines públicos a que se prevea dedicar determinadas áreas o predios” (art. 37, fr. 11).

discusión, elaboración y promulgación. Estas nuevas formas no son otra cosa que la planeación. En segundo lugar, el hecho de que se limiten las opciones de uso por parte del propietario no significa, necesariamente, que se produzca un beneficio social, ya que los efectos sociales de tales restricciones (o, en otras palabras, los individuos o sectores sociales beneficiados por ellas) pueden variar tanto como las funciones de la propiedad privada misma. Puede ocurrir incluso que dichas limitaciones sean perjudiciales para amplios sectores sociales. Por ejemplo, en los Estados Unidos de Norteamérica, la zonificación ha tenido frecuentemente el resultado de crear una fuerte segregación social e incluso racial al aislar en sectores determinados de la ciudad a trabajadores de bajos ingresos. La sociología urbana norteamericana abunda en estudios que demuestran este fenómeno. Quizá la mejor prueba de ello sea la gran cantidad de juicios administrativos entablados en contra de las autoridades locales en los que se ha impugnado la constitucionalidad de la zonificación sobre la base de la discriminación social o racial que genera (Mandelker, 1970). E incluso dentro de este contexto puede observarse la variedad de efectos sociales que pueden provocar las restricciones al aprovechamiento del suelo. Como dice David Harvey, la impugnación legal de la zonificación

ha sido apoyada tanto por grupos defensores de los derechos civiles como por grandes empresas, ya que los primeros consideran la zonificación como discriminatoria, mientras que las segundas se preocupan por la falta de mano de obra barata en zonas suburbanas (Harvey, 1973:136).

Todo esto significa que, si bien la moderna legislación mexicana sobre asentamientos humanos representa una confirmación de los principios generales del artículo 27 constitucional para el ámbito urbano, esa confirmación no bastó para transformar el contenido normativo de la propiedad urbana, sino sólo la forma de la gestión gubernamental. Sobre el significado de tales cambios formales volveremos al final del presente capítulo.

## EL CONFLICTO EN TORNO A LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

### **Una comedia (de errores) en busca de actores**

La historia del régimen jurídico de la propiedad urbana en México constituye un largo proceso en el que se combinan la producción

legislativa con la práctica administrativa y que tiene como resultado la generación de un conjunto de normas que sirven como referencia a las prácticas sociales en torno a la producción y la utilización del espacio urbano.

Pero, si bien este proceso, como se verá más adelante, abarca varias décadas, resalta dentro de él el año de 1976, en el que se discutió y aprobó la Ley General de Asentamientos Humanos, que ha sido una de las piezas legislativas más debatidas de las últimas décadas. Por primera vez, el tema del tratamiento legislativo de la propiedad urbana pasaba al primer plano del escenario político. La ciudad había dejado de ser tema exclusivo de especialistas y en torno a ella se desarrollaba una discusión que incluía la justicia social, la propiedad privada y el Estado.

Hoy, a más de una década de distancia, es posible ver con mayor claridad el verdadero significado del episodio de la expedición de dicha ley en la historia de la propiedad urbana y, al mismo tiempo, el peso de la historia de la propiedad urbana sobre ese episodio. Además, el tema ha suscitado la publicación de varios ensayos que analizan desde una perspectiva sociológica el conflicto que se desarrolló en torno a la iniciativa de ley, lo cual nos permite plantear algunos de los problemas que enfrenta el análisis de la génesis histórica de las instituciones jurídicas.

Revisemos, en primer lugar, cuáles fueron los hechos más sobresalientes del proceso legislativo de la LGAH. El 12 de noviembre de 1975 el presidente de la República, Luis Echeverría, envió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución (ver Anexo 1). En dicha iniciativa, que sería aprobada por el Congreso y todas las legislaturas locales en menos de tres meses<sup>19</sup> se incluía, además de las bases sobre las que se apoyaba el proyecto de LGAH, una adición en materia agraria al artículo 27, la cual faculta a la nación para determinar "...la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades". He aquí la primera connotación del proyecto sobre asentamientos humanos: venía asociado a la idea de colectivizar la producción de ejidos y comunidades.

Es importante hacer notar que lo sustantivo de la reforma en lo que se refería a los asentamientos humanos no estaba en la supuesta transformación del régimen jurídico de la propiedad urbana, sino, tal como veremos más adelante, en el régimen de com-

<sup>19</sup> Las reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de febrero de 1976.

petencias de los tres niveles de gobierno (federación, estados y municipios) en la materia. En otras palabras, el cambio tenía lugar más en la esfera de las relaciones entre los órganos del poder público que en el ámbito de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Un mes después, el 15 de diciembre de 1975, el presidente envió al Congreso de la Unión dos iniciativas más; éstas incluían la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, aprobada en ese mismo periodo de sesiones,<sup>20</sup> y la LGAH, que no pudo ser discutida en ese mismo periodo debido a que la reforma constitucional en que se fundamentaba aún no había sido aprobada por las legislaturas de los estados.

El 26 de diciembre del mismo año, compareció ante la Cámara de Diputados Ignacio Ovalle Fernández, secretario de la Presidencia, para explicar la iniciativa de LGAH. En su discurso aparecían todas las connotaciones políticas del proyecto. En forma sistemática, recogió los planteamientos de un conjunto de profesionales integrados al aparato gubernamental en ese periodo. Sostuvo, por ejemplo, que existe un “derecho a la ciudad” (Secretaría de la Presidencia, 1976b:24). Por otra parte, habló de la propiedad privada como un poder paralelo que otorga la capacidad de planear la ciudad en suplantación del poder estatal.<sup>21</sup> También la ambivalencia de la noción de propiedad privada apareció cuando el funcionario dijo: “...el espíritu que anima al artículo 27 constitucional es la defensa del derecho de propiedad sí, pero la propiedad de todos, la propiedad para todos, no propiedad para unos cuantos” (Secretaría de la Presidencia, 1976:28).

A lo anterior agregó un recordatorio sobre la ‘paternidad’ del proyecto, al señalar al presidente Echeverría como: “el legislador social de México en el siglo XX” (*idem*, 91). Sin embargo, cuando un diputado lo interrogó acerca de cuáles serían los instrumentos concretos para evitar la especulación, apareciendo con ello el tema de las atribuciones del poder público para restringir la propiedad del suelo urbano, Ovalle señaló: “En realidad, estas atribuciones no son nuevas, pues mediante los planos reguladores las ejercen, desde hace mucho tiempo, los municipios y las autoridades estatales” (*idem*, 41). Esta frase, rigurosamente cierta, se perdió en el caudal

<sup>20</sup> Ésta fue publicada en el *Diario Oficial* el 6 de febrero de 1976.

<sup>21</sup> “La falta de instrumentos reguladores ha permitido a los particulares, entre los que ha habido fraccionadores fraudulentos, programar, de hecho, la orientación de las ciudades en función de sus intereses y en detrimento de los objetivos de la comunidad” (Secretaría de la Presidencia, 1976:12).

retórico que acompañaba a la iniciativa, incluso en el propio texto legal. Cabe hacer notar que, de toda la producción legislativa de los últimos lustros, la LGAH es sin duda la que reúne en su texto una mayor dosis de retórica en relación con el contenido normativo.

La movilización empresarial en contra del proyecto no se hizo esperar. Muy pronto comenzó a circular el rumor de que el gobierno levantaría un censo para alojar en las habitaciones desocupadas de las casas a familias sin hogar. A través de numerosos desplegados en los periódicos, organizaciones empresariales y de propietarios de bienes raíces impugnaban el proyecto de ley argumentando que constituía un atentado en contra de la propiedad privada. Las objeciones al texto de la iniciativa eran sumamente variadas, pues iban desde la impugnación del principio constitucional que autoriza al Estado a imponer modalidades a la propiedad privada hasta el señalamiento de la ambigüedad del texto. Entre las críticas específicas a este último, destacan las relativas a las facultades que se otorgaban en el proyecto a los ayuntamientos.<sup>22</sup> Redactadas en una terminología que era novedosa para casi todos los abogados, esas facultades fueron magnificadas en el rumor, según el cual la ley convertiría a los presidentes municipales en una especie de caciques inmobiliarios con poder legal para disponer de la propiedad privada.

El momento más importante de la campaña, que permitió a sus promotores conferirle un carácter nacional, fue una célebre reunión en Chipinque (cerca de Monterrey) a la que acudieron cerca de 100 empresarios de diversas regiones del país. Ahí se habló de la "identidad" del régimen de Luis Echeverría con el de Salvador Allende<sup>23</sup> y se mencionó con insistencia la "peligrosidad totalitaria" del proyecto,<sup>24</sup> al cual se caracterizó como portador de un "agrarismo urbano". Los empresarios ahí presentes aprobaron un plan de "acción inmediata a nivel nacional, para movilizar la atención de la opinión pública y presionar para que la ley no se apruebe, o se modifique sustancialmente".<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Entre ellas vale la pena señalar la de "expedir los decretos y las disposiciones administrativas para ordenar los asentamientos humanos de conformidad con lo dispuesto en esta ley y por las leyes locales..." (art. 18 fracción I) y la de "determinar los destinos, usos, provisiones y reservas de los predios ubicados en los centros de población de su jurisdicción" (*idem*, fr. IV).

<sup>23</sup> Uno de los asistentes llegó a afirmar que "...esta ley es copia fotostática de una que expidió Salvador Allende. Aquí la redactaron los refugiados chilenos que colaboran con Echeverría" (minuta en la reunión de Chipinque, p. 6).

<sup>24</sup> Según otro de los participantes, "en el proyecto de ley campea el concepto de ingeniería social que ha sido copiado de la URSS", *idem.*, p. 5.

<sup>25</sup> *Idem.*, p. 2.

El gobierno trató de contrarrestar los efectos de la campaña empresarial por diversos medios. Declaraciones como las del senador Luis M. Farías, en el sentido de que la ley no era “expropiatoria”,<sup>26</sup> se hicieron cada vez más frecuentes en las páginas de los diarios. Pero sin duda la respuesta política más importante fue la Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos, ampliamente difundida, que encabezó el propio presidente de la República y a la cual fueron convocados no sólo los miembros más destacados de la burocracia política sino también un buen número de empresarios privados. Lo más notable de esta reunión no fueron las 22 ponencias en las que se ponderaban las bondades del proyecto, sino las palabras del jefe del ejecutivo, que calificó a la reunión de Chipinque como una “conjura profascista de una minoría plutocrática”,<sup>27</sup> minoría que corría el riesgo de ser arrollada por “explosiones populares” si seguía “derrochando la plusvalía de sus trabajadores en múltiples desplegados periodísticos y en formas de propaganda realizados por agencias de noticias extranjeras”.<sup>28</sup> Nada más elocuente que estas palabras para dar una idea de la tensión que prevalecía entre el gobierno y los grupos empresariales.

Por otra parte, en la Cámara de Diputados, el proyecto de ley había venido siendo objeto de análisis a través de reuniones en las que las comisiones unidas de Planeación del Desarrollo Económico y Social y de Estudios Legislativos recogieron los puntos de vista de representantes de organizaciones empresariales, funcionarios públicos, investigadores y profesionistas.<sup>29</sup> En este proceso, se hizo evidente que el proyecto adolecía de una serie de deficiencias técnicas y que podía ser mejorado notablemente.<sup>30</sup>

El texto que aprobó el Congreso de la Unión el 20 de mayo de 1976<sup>31</sup> incorporaba numerosas modificaciones en relación al proyecto original. Varios diputados del Partido Acción Nacional votaron a favor y se produjeron algunas declaraciones empresariales de beneplácito por las reformas introducidas al texto, en particular en lo que se refería a las facultades otorgadas a los ayuntamientos

<sup>26</sup> *El Sol de México*, 18 de marzo de 1976.

<sup>27</sup> Secretaría de la Presidencia (1976a:15).

<sup>28</sup> *Idem.*, p. 20.

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, la minuta de la reunión del 25 de febrero de 1976, en la que intervinieron, por la Concamin, Jorge Sánchez Mejorada y Humberto Escoto, entre otros, por El Colegio de México, Luis Unikel y Rodolfo Stavenhagen y, por Conacyt, Luz María Valdez e Irma Cue de Duarte.

<sup>30</sup> Sobre estas deficiencias, véanse Fraga (1976) y Azuela (1976).

<sup>31</sup> Fue publicado en el *Diario Oficial* el 26 del mismo mes.

y que tanto se habían impugnado.<sup>32</sup> De estos hechos se suele derivar la interpretación de que el gobierno de Echeverría finalmente cedía ante las presiones empresariales, pero de ello nos ocuparemos más adelante.

El episodio no terminaría ahí y creemos indispensable destacar dos hechos más. Por un lado, la asistencia del presidente Echeverría con una nutrida comitiva a la Conferencia de Vancouver sobre Asentamientos Humanos, un mes después de la publicación de la ley. Si bien esto carece de relevancia jurídica, constituyó el cenit político de la LGAH, pues se le dio una importancia mayor que su modesto papel como ordenamiento jurídico urbano-regional, ya que fue presentada como un 'arma' en la lucha por cambiar el orden económico internacional. Después de su exhibición en el desfile de Vancouver, y sobre todo con el nuevo sexenio, pasaría a ser un arma más en el arsenal jurídico del estado mexicano.

Por otro lado, la actividad del gobierno en torno a la LGAH de ninguna manera concluyó con la aprobación de ésta. En los meses siguientes, la entonces Secretaría de la Presidencia desplegó una campaña sin precedentes entre los gobiernos de los estados para que promovieran la expedición de las leyes locales de desarrollo urbano, reglamentarias de la LGAH, en sus respectivas entidades federativas. Ante la presión empresarial, la burocracia política "cerraba filas" en torno a la figura presidencial; no sólo en el terreno de las declaraciones durante la época del rumor, sino que los gobernadores respondieron también con hechos a la urgencia de promulgar dichas leyes. El éxito de la campaña fue contundente. En menos de un año,<sup>33</sup> todos los congresos locales expidieron las leyes correspondientes, excepto, significativamente, Nuevo León. Al margen de este último hecho,<sup>34</sup> es importante destacar que la expedición de leyes locales reglamentarias de la general significó la consolidación del esquema de planeación de la LGAH, el cual adquirió así una permanencia mayor a la de cualquier legislación, ya que de este modo quedó sancionado en dos ámbitos normativos (el federal y el estatal) que corresponden a diferentes instancias políticas. Esto signi-

<sup>32</sup> En realidad, estas facultades no fueron retiradas a los ayuntamientos, sino que se dejó a las legislaturas locales que definieran si esas facultades estarían a cargo de los gobiernos estatales o de los municipales (artículos 16 y 17 del texto definitivo).

<sup>33</sup> El decreto mediante el cual se aprobaron las reformas constitucionales imponía a las legislaturas locales un plazo de un año (a partir del 6 de febrero de 1976) para expedir las mencionadas leyes.

<sup>34</sup> Dos años más tarde, en plena "Alianza para la Producción", se promulgó la Ley del Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

fica que toda modificación de fondo de ese esquema de planeación implicaría el cambio de todas las leyes estatales, además de la LGAH, cosa que requiere condiciones políticas muy particulares, como, por ejemplo, las de 1976.

### Juristas y sociólogos ante la LGAH

Veamos ahora las interpretaciones que han surgido en torno a la LGAH. Trataremos de hacer resaltar, por un lado, la diferencia entre los análisis de los juristas y los de quienes, desde el punto de vista de otras disciplinas sociales, han estudiado la LGAH como parte de un proceso histórico. Por otro lado, veremos cómo, en estos últimos, una visión inexacta del contenido normativo de la ley ha conducido a una serie de equívocos en la propia explicación del proceso.

En lo que se refiere a los juristas, hay que hacer notar que, más que simples observadores de un problema jurídico, algunos de ellos se convirtieron en verdaderos actores dentro del proceso de discusión del proyecto de LGAH. A través de sus colaboraciones en diarios y revistas, varios juristas expresaron sus puntos de vista sobre la iniciativa y con ello asumieron posturas que se revelaban en favor de los impugnadores o los defensores del proyecto, según el caso.<sup>35</sup> A este respecto, conviene aclarar que, si bien la impugnación del proyecto se vio apoyada por el prestigio de algunos de los juristas que se manifestaron en contra del mismo, un buen número de juristas de diversas especialidades se pronunciaron en favor del proyecto de ley.<sup>36</sup>

Por otra parte, es importante destacar que las interpretaciones de los juristas no ponían en duda la facultad del Estado para imponer modalidades a la propiedad privada. Éste es un principio de aceptación prácticamente unánime en los medios jurídicos mexicanos.<sup>37</sup> En realidad las críticas de los juristas se referían básicamen-

<sup>35</sup> En este sentido, puede decirse que casi la totalidad de la literatura jurídica existente en materia de asentamientos humanos tiene una fuerte connotación política, bien porque se trata de escritos periodísticos hechos al calor de la discusión del proyecto, como los que aquí comentamos, bien por tratarse de compilaciones de trabajos de funcionarios públicos. Véanse, por ejemplo, Silva Herzog, *et al.*, comps. (1976) y Secretaría de Programación y Presupuesto (1981).

<sup>36</sup> Entre ellos se puede mencionar a Alfonso Noriega C. (1976), Alfonso Nava Negrete (1976), y Álvaro Uribe Salas (*El Sol de México*, 31 de marzo de 1976).

<sup>37</sup> Ello, a pesar de que no existe una definición aceptada por el conjunto de los juristas del concepto mismo de 'modalidades a la propiedad'. El propio Ignacio

te a dos aspectos. En primer lugar, al alcance que se daba en la iniciativa a la mencionada facultad, es decir, al significado que podía tener la noción de *modalidad* en el ámbito urbano. En este sentido, las figuras jurídicas (aparentemente novedosas) que contenía el texto fueron vistas por algunos juristas como potenciales medios de *confiscación* de la propiedad urbana. Sobre las declaratorias de usos, reservas, destinos y provisiones, por ejemplo, Gabino Fraga escribió:

Si se hace previsión y localización de predios urbanos para el establecimiento de servicios públicos, para fines particulares, para el establecimiento de un nuevo centro de población o para el futuro crecimiento de los centros existentes esto significa que los predios de propiedad particular que se encuentran dentro de dichas localizaciones van a dejar de pertenecer a sus dueños (Fraga, 1976).

Si bien es cierto que la ambigüedad y falta de rigor del texto hacían posibles diversas interpretaciones, no había nada en dicho texto de lo cual se pudiese desprender esta interpretación, según la cual se otorgaban facultades públicas para ocupar predios de propiedad privada sin cumplir los requisitos constitucionales en materia de expropiación.

En segundo lugar, y éste es el aspecto en el que se volcó la mayor parte de la crítica jurídica al proyecto de ley, se impugnaba el nuevo esquema de división de competencias entre los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos. Y no sólo en lo que se refiere a la intervención del poder público sobre la propiedad privada, sino incluso en lo relacionado con las restricciones que se imponían con las reformas constitucionales a la facultad legislativa de los estados, al disponerse que las leyes locales sobre la materia tendrían que observar conformidad con la Ley Federal respectiva (fracción IV del artículo 115 de la Constitución).<sup>38</sup> Dado que esto significaba que no sería la Constitución sino una ley secundaria la que señalaría el límite de la facultad de los congresos de los estados para legislar en esta materia, Gabino Fraga señaló que “las recientes reformas han venido si no a quebrantar sí al menos a cercenar una parte de la soberanía de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores” (Fraga, 1976).

---

Burgoa, uno de los más acérrimos críticos del proyecto de LGAH, aborda el tema en su libro *Las Garantías Individuales*, sin poner en duda la legitimidad de la facultad del Estado para imponer dichas modalidades.

<sup>38</sup> El texto de esta fracción fue modificado nuevamente en 1983 con motivo de la reforma municipal. Véase *infra*, p. 74.

Ignacio Burgoa, por su parte, no sólo se oponía al proyecto de LGAH sosteniendo que era inconstitucional, sino que elaboró un 'contraproyecto', que apareció publicado en varios periódicos, en el que lo más relevante no era el alcance de los actos del poder público sobre la propiedad privada, sino la división de competencias que al respecto se proponía. Las declaratorias de usos, destinos, reservas y provisiones que tanto habían preocupado a los críticos de la LGAH, por pasar a formar parte de las competencias municipales, eran trasladadas en el contraproyecto a la esfera del poder ejecutivo federal.<sup>39</sup> Es decir, la facultad de expedir las 'declaratorias' que muchos vieron como actos de confiscación, no desaparecían en este contraproyecto, sólo cambiaban de titular.

¿A qué obedecía ésta que era la principal propuesta de Ignacio Burgoa? Resulta sumamente difícil establecer algún tipo de correspondencia entre dicha propuesta y los intereses de los empresarios, a pesar de que la campaña de éstos había sido alimentada por las críticas de éste y otros juristas al proyecto de LGAH. De hecho parecería que los grupos empresariales regionales que promovieron la campaña en contra de la LGAH resultarían perjudicados si las facultades públicas sobre la utilización de suelo urbano estuviesen centralizadas en el gobierno federal tal como lo proponía Burgoa. Lo que a nuestro modo de ver determina el sesgo centralista de su contraproyecto es el peso de la interpretación, digamos tradicional, del párrafo tercero del artículo 27 constitucional. En dicho párrafo, la facultad de imponer modalidades a la propiedad se atribuye a "la nación", sin especificar cuál de los órganos o niveles del gobierno es el titular de esa facultad. Desde los años treinta, la interpretación predominante señala que por "nación" en este caso debe entenderse los poderes federales y que por tanto sólo éstos pueden imponer a la propiedad privada las modalidades a que se refiere el artículo 27. Burgoa era, en ese entonces, ferviente defensor de tal interpretación.<sup>40</sup>

No es nuestro propósito presentar aquí un análisis doctrinario

<sup>39</sup> En el artículo 18 de dicho contraproyecto se asentaba: "El Ejecutivo Federal, al aprobar los planes, programas y actos a que se refieren los artículos 14 y 16 de esta Ley, hará la declaratoria sobre destinos, usos, reservas, fundaciones y conurbaciones que procedan para su ejecución". *El Sol de México*, 1 de abril de 1976.

<sup>40</sup> En efecto, Burgoa había venido sosteniendo que la imposición de modalidades a la propiedad era competencia exclusiva del Congreso de la Unión (véase, por ejemplo, Burgoa, 1954). Sin embargo, en ediciones de la misma obra posteriores a la expedición de la LGAH (véase, por ejemplo la de 1983), argumenta en el sentido de que también los congresos locales pueden, en el ámbito de sus competencias, imponer dichas modalidades.

de este problema constitucional. Lo que queremos hacer destacar de la interpretación de Burgoa es que pasaba por alto la evolución legislativa y reglamentaria que en materia urbana había tenido lugar en muchos estados de la República. Como veremos más adelante, desde varias décadas atrás los poderes locales habían venido reglamentando el ejercicio de la propiedad inmobiliaria en los centros urbanos más importantes. Históricamente, el control de la urbanización en nuestro país se desarrolló primero en el ámbito local que en el federal. En este sentido, la LGAH sólo vendría a reconocer, formalizar y sistematizar el ejercicio de esas atribuciones de los poderes locales. Más aún, desde 1971, la Suprema Corte de Justicia había comenzado a reconocer en sus fallos la facultad de los poderes legislativos locales para imponer modalidades a la propiedad urbana, precisamente a raíz de la aplicación de la entonces vigente Ley de Planificación del Distrito Federal.<sup>41</sup>

Sugerir, en aras de una obsoleta interpretación constitucional, que el control de la utilización del suelo urbano esté en manos del Gobierno Federal representa la más centralizante de las propuestas imaginables. Pero, sobre todo, equivale a ignorar que la dinámica interna de las ciudades es un asunto, parece redundante decirlo, de carácter local que, por lo mismo, difícilmente podría asumir el gobierno federal.

En fin, lo revelador de la propuesta de Ignacio Burgoa, representativa de un amplio sector de juristas, es su carácter ahistórico; es decir, no respondía cabalmente ni a los intereses económicos de los empresarios movilizados en contra de la LGAH,<sup>42</sup> ni a la evolución de la gestión gubernamental en la materia. Esta postura doctrinaria confirma que, como disciplina académica, el derecho está muchas veces sujeto sólo “al rigor de su propia lógica” (E. P. Thompson, 1981).

En comparación con la lógica de la doctrina jurídica, la de las demás ciencias sociales es más complicada. En el caso de la LGAH, esto no podría ser de otra manera, ya que se trata de un proceso en el que operan fuerzas y condicionamientos de toda índole. A pesar del auge de la sociología urbana en los años setenta, lo que des-

<sup>41</sup> Ver *infra*, p. 60.

<sup>42</sup> Esto no significa ignorar que, en el conflicto en torno al proyecto de ley, la crítica de un jurista con prestigio social abonaba el campo de los impugnadores, sino sólo señalar que las propuestas concretas de los primeros no correspondían a los intereses de los segundos. En otras palabras, si los empresarios beligerantes hubiesen tenido el control del proceso parlamentario, habrían tenido que acudir a otros abogados para que les confeccionase sus leyes.

de esa perspectiva se nos ofrece para entender el surgimiento de la LGAH, como proceso histórico, es aún limitado. Sin embargo, los trabajos a que nos vamos a referir son un punto de partida indispensable, ya que son los únicos intentos de ver la LGAH dentro y no fuera de la historia. Veamos cuáles son las versiones que aparecen en la literatura actual sobre dos aspectos de la LGAH, a saber, su caracterización como “instrumento” jurídico y las causas y consecuencias del conflicto político en torno a su expedición.

El primer problema de las caracterizaciones que desde la sociología urbana se han hecho de la LGAH es que son, en lo fundamental, contradiscursos del discurso de la LGAH. Es decir, el propósito fundamental no es analizar la ley en cuanto ordenamiento jurídico sino, en muchos casos, interpretar su discurso para revelar las “verdaderas intenciones” del supuesto sujeto que lo profiere (el Estado). En este sentido, los aspectos ideológicos de la ley se consideran como prioritarios sobre los normativos.<sup>43</sup>

El problema no radica en que se haga destacar dichos aspectos; nosotros creemos que el análisis del discurso legal y sus implicaciones ideológicas constituye una línea fundamental en el desarrollo de la sociología jurídica. El problema consiste en derivar del texto conclusiones en torno a los efectos reales de la ley en cuanto norma, lo cual significa suponer cierta positividad en la ideología del texto legal; esto es, se pretende hacer un análisis del poder a partir sólo del discurso del poder.

De hecho, el análisis de los sociólogos urbanos es a veces del mismo tipo que el de los empresarios, aunque sea desde el punto de vista contrario. De lo que se trata es de denunciar al Estado y la estrategia del análisis se adapta a ese cometido. Por un lado, se seleccionan las frases o palabras que podrían usarse en contra de los intereses populares y que “ponen en evidencia” tal o cual aspecto de las intenciones gubernamentales, con lo que se da por sentado que esas supuestas intenciones serán llevadas a la práctica. Por otro lado, cuando se trata de frases o palabras que, de convertirse en realidad, beneficiarían a los sectores populares, se supone la no positividad del texto y la estrategia consiste en revelar las intenciones que éste “oculta”. Así, por ejemplo, a López Rangel le parece que

<sup>43</sup> El desinterés acerca de la ley como ordenamiento jurídico es evidente en el trabajo de López Rangel cuando en su análisis llega el momento de “...comentar el texto mismo de la Ley General de Asentamientos Humanos pero refiriéndonos *naturalmente* a aquellos articulados en los que a nuestro juicio, se encuentra lo que podríamos llamar su ideología” (López Rangel, 1976:19; el subrayado es nuestro).

ya la simple declaración de llevar a cabo el control y la “racionalización” del uso del suelo, *está implicando fundamentalmente una más agresiva política contra los invasores urbanos* [...] En este aspecto, la Ley General de Asentamientos Humanos se tornó un instrumento para proteger la propiedad privada de la tierra y al mismo tiempo para facilitar su uso por los organismos estatales. (López Rangel, 1976:19, subrayado de L.R.)

No solamente se deducen conspiraciones a partir del texto de la ley, sino que, igual que en el razonamiento de los empresarios, se da por sentada la eficacia del aparato estatal para lograr sus propósitos. Acerca de la “regulación del mercado de terrenos” que menciona la ley y que escandalizó a los empresarios, el mismo autor señala que “regulando el mercado, se tiende a su fluidez y agilización mercantiles, lo que coadyuvaría a desempantanar un tanto la crisis” (López Rangel, 1976:28).

Contrariamente, cuando el discurso de la LGAH contiene frases que no suenan tan mal, el argumento consiste en señalar que “en el fondo” se trata de otra cosa. Así, por ejemplo, la “participación ciudadana en la planeación”, que se menciona en el texto, no es un principio democrático sino un medio de control político de los movimientos populares, o una coartada para permitir la influencia del capital privado.<sup>44</sup>

En general, al confundir la retórica de la LGAH con su contenido normativo, el análisis sociológico pierde todo control sobre sus planteamientos acerca de los efectos de esta ley. El caso más patente es el de Manuel Castells, que califica a la LGAH como “...la iniciativa más espectacular del reformismo urbano del presidente Echeverría”, pero en el mismo párrafo sostiene que “la fluidez (sic) de las disposiciones legales, la laxitud dejada en su aplicación a los tribunales e instancias del gobierno hacen de esta ley más una virtualidad que un cambio en lo referente a lo urbano” (Castells, 1981:141).

La contradicción es evidente: la LGAH no puede ser considerada como una iniciativa de reforma urbana (muy a pesar de su ‘espectacularidad’) si, en cuanto ley, es concebida como una simple “virtualidad”. La falta de paciencia para manipular el texto de la

<sup>44</sup> En este tenor, López Rangel afirmaba: “En este caso de los Asentamientos Humanos, quienes participarían [...] serían nada menos que los sectores patronales, a los que seguramente dejó satisfechos el artículo 6 [relativo a la participación popular]. Así, el carácter pro-capitalista de la ley, asegura su viabilidad” (López Rangel, 1976:35).

ley como objeto jurídico, tiene como resultado su desaparición del panorama del análisis. Continúa Castells:

Como señala el número especial de *Dinámica Habitacional*, en una de las evaluaciones más clarividentes sobre el alcance de la ley: “[...] lo importante para determinar quiénes vayan a ser los beneficiarios reales de la aplicación de esta ley no es el contenido de las reformas propuestas, sino la forma como se vayan a implementar” (Castells, 1981:141).

La clarividencia parece más bien una tautología, pues es obvio que la aplicación de la ley no es otra cosa que su llamada ‘implementación’. Para que alguien se beneficie de *cualquier* ley, la aplicación de ésta es indispensable. En algunos casos, no obstante, la precisión de un texto legal hace posible apreciar si los actos a través de los cuales se aplica son o no conformes con su contenido normativo; mientras que, en otros casos, y la LGAH es precisamente uno de ellos, es posible aplicar la ley de muchas maneras, beneficiando a diferentes grupos sociales, sin contravenirla. En otras palabras, los márgenes de legitimidad de la acción pública son variables y, en nuestro caso, esto es posible gracias al contenido normativo de la ley, que es justamente lo que la reflexión sociológica desplaza del análisis para poner, en su lugar, la aplicación de la ley. Así es como ésta, como conjunto de normas, acaba siendo irrelevante desde el punto de vista de los sociólogos.

En otro extremo, pero dentro de la misma corriente de la sociología urbana, se ha atribuido a la LGAH una serie de efectos que, en rigor, no pueden imputarse a una ley. Nos referimos al estudio de Juan Manuel Ramírez, el más completo y mejor documentado de los realizados sobre el tema. Según el autor, la creación de un conjunto de organismos públicos y la aprobación de una serie de leyes, planes y programas aparecidos en el sexenio siguiente a la expedición de la LGAH<sup>45</sup> constituyen los “efectos” o “consecuencias directas de la Ley General de Asentamientos Humanos” (Ramírez 1983:25). De este modo, la ley es vista como factor determinante —causal— de una serie de transformaciones en los aparatos del Estado.

Bien vistas las cosas, la LGAH no ha sido condición necesaria ni suficiente, sino sólo un marco de referencia, en la aparición del

<sup>45</sup> Se refiere a la creación de la SAHOP, la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y las Comisiones de Conurbación y a la promulgación de declaratorias de conurbación, leyes estatales de desarrollo urbano, Plan Nacional de Desarrollo Urbano, planes estatales y municipales, etcétera.

conjunto de organismos, leyes y programas que forman el marco institucional del desarrollo urbano desde fines de los años setenta. Éstos son, como la propia LGAH, producto de un proceso de gestión política y burocrática, algunas de cuyas modalidades (discursivas, sobre todo), *pero no su existencia*, son atribuibles a la LGAH. Afirmar una relación de causalidad “directa” entre la LGAH y dicho marco institucional equivale a decir que la propia LGAH es consecuencia del artículo 27 constitucional; equivale a confundir el marco de referencia de los actores con las prácticas mismas de esos actores.

El principal problema que se presenta al no contar con una adecuada caracterización de la LGAH es que no se puede explicar cabalmente el conflicto político en torno a su expedición. Como ejemplo puede señalarse el mismo análisis que acabamos de citar, cuyo punto de partida es caracterizar la LGAH como una ley “burguesa y clasista”; caracterización que se fundamenta en señalar lo que la ley *no es*,<sup>46</sup> en lugar de ofrecer un análisis de lo que sí es. En todo caso, se trata de un callejón sin salida, pues resulta sumamente complicado explicar cómo una iniciativa burguesa y clasista fue tan duramente criticada por las más poderosas organizaciones de la iniciativa privada. Se tiene entonces que recurrir a otro tipo de explicación. Según el citado autor:

En el caso de la LGAH [las fracciones de la gran burguesía] formaron un frente unido y atacaron duramente el proyecto viendo en él una expresión más de un peligroso avance del Estado en desmedro de la libre iniciativa privada. El rechazo se debía, en parte, a que, contraviniendo el *pacto* establecido tácitamente, no se había consultado a la burguesía sobre la posible promulgación de la iniciativa ni se le había dado a conocer el proyecto con anterioridad a su presentación en las cámaras; es decir, la burguesía no era tenida en cuenta, de manera directa, respecto a un asunto que ‘podía’ afectar sus intereses (Ramírez, 1983:38; Subrayado y entrecomillado de J.M.R.).

En realidad, se trata de dos explicaciones, ambas por cierto de carácter subjetivo. En una de ellas se habla de un supuesto pacto

<sup>46</sup> “a) no explicita la organización que se hará del territorio nacional para regular los asentamientos humanos [...] b) no explicita el contenido de los planes ni sus efectos [...] c) no señala mecanismos, normas ni medidas concretas para controlar [...] el crecimiento urbano, el mercado de la tierra y la especulación [...] d) no se definen procedimientos que garanticen la libertad económica, política y administrativa de las entidades federativas...” (Ramírez, 1983:50-51).

tácito de acuerdo con el cual el gobierno mexicano consulta a la gran burguesía sobre cualquier iniciativa de ley que, a pesar de tener un carácter clasista, “pueda” (el uso de las comillas ayuda a suavizar la contradicción) afectar sus intereses. Pero, dado que no se aporta un sólo elemento para demostrar la existencia de dicho pacto, su invocación no tiene más que un carácter hipotético.

La otra explicación contenida en el párrafo transcrito, en cambio, ofrece una interesante línea de interpretación: se trata, no de los intereses objetivos del empresario, sino de su percepción de la iniciativa. En este punto coinciden varios análisis sociológicos sobre el conflicto en torno a la ley,<sup>47</sup> y pensamos que es su contribución más importante para interpretarlo.

El punto de partida de esta interpretación es reconocer el contexto específico en el que se produce el conflicto. En ese momento del sexenio de Luis Echeverría, las relaciones del gobierno con un amplio sector de empresarios privados se encontraban en franco deterioro. Así, si la iniciativa de LGAH condujo a un enfrentamiento entre un sector del capital y el gobierno, no fue por el contenido normativo del proyecto, sino por su retórica y su promotor. Puede decirse que la LGAH no constituía un territorio en disputa, sino un campo de batalla. Fue el lugar o, si se quiere, la ocasión en que se enfrentaron dos concepciones sobre la propiedad urbana y, al mismo tiempo, se puso en duda la legitimidad de quienes esgrimían esas concepciones.

Lo anterior no significa restar importancia a este episodio sólo por tratarse de un conflicto de carácter ideológico. Al contrario, lo que resulta sumamente revelador es que un proyecto legislativo puede adquirir una gran relevancia política precisamente por su capacidad de provocar la confrontación de las ideologías. Esta confrontación nunca es tan intensa como cuando se trata de la ley, lugar privilegiado del discurso del poder. No se disputan sólo las ideas, sino el hecho de que estén “consagradas” (el sentido ritual de esta palabra no puede dejar de señalarse) en la ley.

En particular, lo que estaba en disputa eran dos cuestiones íntimamente ligadas entre sí. Por un lado, el hecho de que se reiterasen para el ámbito urbano los principios ideológicos del artículo 27 constitucional, que todavía escandalizan a buena parte del sector empresarial. Por el otro, el que esa reiteración proviniese precisamente del presidente de la República en el momento en que ante

<sup>47</sup> Saldívar (1981:185).

ese mismo sector él aparecía como enemigo de los intereses empresariales.

Es bien sabido que el pensamiento conservador en México se ha resistido a aceptar la legitimidad de la ideología de la propiedad que está presente en el artículo 27 constitucional. No es sorprendente, entonces, que en la célebre reunión de Chipinque, “la primera intervención destacada [se refirió] al hecho de que la propiedad siempre ha estado peligrosamente asentada en el principio de que el Estado puede imponerle las modalidades que dicte el interés público” (minuta de la reunión, p. 1). Después de más de medio siglo en el que la vigencia jurídica de la propiedad privada ha permitido el desarrollo de la iniciativa privada, algunos sectores de ésta aún temen las consecuencias de los principios ideológicos de la primera. Pareciera que, en general, las buenas relaciones —por decir lo menos— entre el capital privado y casi todos los gobiernos posrevolucionarios no han tenido como ideología de base a la de la constitución política. Así, algunos ven en ella una especie de amenaza latente a la estabilidad de esas relaciones. Lo que sucede en realidad es que, como toda ideología, la del artículo 27 es ambivalente y sus diferentes interpretaciones pueden ser utilizadas para legitimar relaciones sociales de carácter diverso. Como vimos en la primera sección de este capítulo, el artículo 27 legitima tanto la propiedad privada, cuanto la facultad del Estado para regularla.

En la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos se reiteraba la condena a los excesos de la propiedad privada en un lenguaje tal (“especulación”, “latifundismo urbano”, etcétera), que evocaba, no la protección de la propiedad privada, sino su restricción. Conforme a la corta visión de muchos empresarios, ello significaba el anuncio de algo similar a la reforma agraria. Pero la credibilidad que pudiera tener esta interpretación de la iniciativa (y por tanto el poder del rumor) dependía de un elemento más: la imagen que los empresarios tenían en 1976 del promotor de dicha iniciativa. En este sentido, la campaña en contra de la LGAH era, al mismo tiempo, una impugnación a la figura presidencial, por eso el conflicto no fue sólo ideológico sino también, y sobre todo, político.

El de la LGAH fue uno de esos procesos legislativos en los que la impersonalidad de las instituciones es opacada por la presencia de los protagonistas, que aparecen magnificados más allá de lo imaginable. El personaje principal es anunciado, desde que se abre el telón, con el título de “el legislador social de México en el siglo XX”. Los impugnadores del proyecto también fundan su campaña en una exageración: se trataba de un presidente “socialista”. La versión me-

nos exagerada fue la de él mismo, cuando calificó a sus oponentes como una "pequeña minoría plutocrática y profascista".

Ahora bien, ¿cómo caracterizar a los impugnadores del proyecto en cuanto actores de un proceso social? A menos que se acepte la idea de que fueron ciertas clases sociales (o cierta clase social) las que, en bloque, protagonizaron la oposición en forma consciente y deliberada,<sup>48</sup> debe reconocerse que en el proceso de la LGAH hubo dos elementos importantes: el error y la manipulación. Lo cual significa, por lo pronto, cierta diferenciación entre las percepciones y los motivos de los movilizados. Por una parte, entre los promotores de la campaña (particularmente los que elaboraron e iniciaron la difusión de los folletos que contenían una versión de la LGAH distinta a la verdadera), la motivación principal era seguramente el desprestigio de la figura del presidente.<sup>49</sup> Pero, por otro lado, un sinnúmero de empresarios contribuyeron a dicha campaña porque estaban realmente dispuestos a creer que este gobierno era capaz de promover una ley como la que el rumor describía.

En la dinámica del rumor,<sup>50</sup> es imposible distinguir manipulados de manipuladores. Quien está más propenso a creer lo que le cuentan (esto es, el más errado) es justamente quien está más dispuesto a difundirlo. En todo caso, la eficacia del rumor estribaba en dos elementos. Primero, en que muchos lo creían y lo difundían. La ignorancia política era una condición de posibilidad para el funcionamiento de la campaña. Segundo, en que abarcó no sólo a la gran burguesía sino a amplios sectores de las capas medias.<sup>51</sup> El deterioro, justificado o no, de la figura presidencial iba mucho más allá de una pequeña minoría. Por lo tanto, el gran alcance que tuvo la campaña fue entonces un ingrediente fundamental de la dimensión política que adquirió el conflicto.

<sup>48</sup> Según J.M. Ramírez, la gran burguesía (o bloque hegemónico) unificada desarrolló la campaña. Por su parte, la pequeña burguesía y la clase media "no se opusieron a la iniciativa de ley [...] fundamentalmente porque ésta era imprecisa y vaga y no establecía recursos o medidas [...] que cuestionaran o afectaran concretamente los intereses urbanos específicos" (Ramírez, 1983:42). Esta versión no sólo supone que dichas clases actuaron en bloque de modo diferenciado, sino que además atribuye a la pequeña burguesía y a la clase media una capacidad de cálculo superior a la del bloque hegemónico. Ellas sí se dieron cuenta de que sus intereses no estaban amenazados.

<sup>49</sup> Si en forma deliberada propalaron una versión distinta, eso hace suponer que no consideraban tan peligrosa la verdadera.

<sup>50</sup> Sobre la función política del rumor, precisamente en esa época, véase Monsiváis, 1980.

<sup>51</sup> De esto no hay una demostración empírica, pero se puede inferir del alud de notas periodísticas en los meses del conflicto.

Esta interpretación se apoya en un aspecto de los análisis sociológicos del episodio que nos ocupa, esto es, en el hecho de que la movilización empresarial estuvo fuertemente condicionada por la forma en que se percibió la iniciativa presidencial. Pero la conclusión a la que nosotros pensamos que esto debe conducir es que no se trataba de una movilización de una clase social que actuaba políticamente en forma consciente, sino de un proceso en el que amplios sectores de las clases altas y medias participaron con diversos grados de conciencia (la mayoría de ellos desde el error) en una impugnación de la legitimidad tanto de la ideología de la Constitución en materia de propiedad, como de la propia figura presidencial.

Esto no significa negar que en la impugnación de la LGAH se anteponían intereses de clase a los del Estado. Es claro que la movilización abanderaba una ideología favorable al ejercicio irrestricto de la propiedad privada en las ciudades y que éste es un valor que defienden los propietarios de la tierra y del capital. Pero esto no quiere decir que, en cuanto proceso político, haya sido protagonizado por alguna clase social en particular.

Vayamos ahora al desenlace del conflicto en la aprobación del texto definitivo de la LGAH. Dado que éste era diferente del de la iniciativa, y algunos de los que se habían pronunciado en contra de ésta manifestaron su satisfacción por el nuevo texto, la interpretación sociológica no duda en concluir que esto representaba un triunfo de la burguesía.<sup>52</sup>

Se ha tratado de fundamentar esta interpretación en el señalamiento de las diferencias entre la iniciativa y el texto definitivo de la ley. El problema es, nuevamente, que una lectura equivocada de la ley, o que solamente repara en sus aspectos retóricos, conduce al error en la interpretación sociológica. Tomemos sólo dos ejemplos. El primero es que “se eliminan, en el texto aprobado las alusiones a la *especulación* sobre el suelo urbano” (Ramírez, 1983:49). Pero, en el texto de la iniciativa, esta palabra mágica no formaba parte de una norma jurídica, sino de una mera declaración de objetivos,<sup>53</sup> por lo que con ella o sin ella la situación jurídica de la propiedad quedaba exactamente igual.

El segundo ejemplo se refiere a las facultades municipales para expedir planes y declaratorias sobre el aprovechamiento del terri-

<sup>52</sup> En esto coinciden Saldívar (1981:185), Ramírez (1983:49) y López Rangel (1976:32 y 35).

<sup>53</sup> El texto original decía “La ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos tenderá a [...] fr. XI regular el mercado de los terrenos, evitando su especulación y la de los inmuebles dedicados a la habitación popular” (art. 2o.).

torio. Como los empresarios impugnaban estas facultades, el análisis sociológico deduce que “los grupos oligárquicos prefieren, indudablemente, que sus intereses sean salvaguardados por las instancias federales y estatales donde disponen de variados elementos de presión e influencia” (Ramírez, 1983:49).<sup>54</sup>

Ahora bien, el texto definitivo no depositó estas facultades en el gobierno federal, como lo proponía Ignacio Burgoa, ni siquiera las transfirió a los gobiernos de los estados, como algunos han interpretado. Simplemente dejó que fuesen las legislaturas locales quienes decidiesen a través de las leyes respectivas quién sería el titular de esas facultades.<sup>55</sup>

Aunque nosotros pensamos que, en general, es más fácil para la empresa privada influir sobre las instancias locales del gobierno que sobre las estatales o federales, creemos que en todo caso se trata de un asunto de menor importancia dentro del conjunto de las relaciones entre el Estado y el capital, que es el contexto en el que, exagerándolo, los análisis sociológicos lo han colocado.

¿Se puede considerar, entonces, que la modificación de la iniciativa de LGAH representó una derrota política del Estado y un triunfo de la burguesía? Desde luego que sí, si se considera (como algunos empresarios) que la presencia de ciertas palabras fuertes como “especulación” en una ley es una cuestión política relevante. Suprimir esa palabra del discurso legal fue como retirar una imagen del nicho que le corresponde en un recinto sagrado. La gravedad del asunto no es evidente; depende de qué tan frecuentado sea el templo en cuestión. Consideremos bajo este símil la afirmación de Américo Saldívar al respecto: “a Echeverría se le presentaba una doble disyuntiva: aumentar sus márgenes de legitimidad social frente a las clases subalternas, o bien ceder ante la presión de los grupos oligarcas. Optó por esto último, con la consiguiente pérdida de legitimidad ‘hacia abajo’ ” (Saldívar, 1981:185). Esta afirmación se

<sup>54</sup> Hay que aclarar que el autor funda su aseveración, en parte, en el hecho de que “a este nivel esto es, el municipal es donde mayor oposición se detecta [...] sobre todo a través de la vía electoral contra el PRI y el sistema” (Ramírez, 1983:49). En la época en que se elaboró este análisis, el argumento no carecía de importancia. Pero hoy sabemos que, si alguna oposición se ha detectado a nivel municipal en los últimos años (1982-1987), es de un signo cercano a los intereses empresariales (nos referimos, desde luego, a los triunfos electorales del PAN).

<sup>55</sup> “Corresponde [...] a las legislaturas locales [...] (Inciso d) fijar la competencia a favor del Gobernador del Estado, de los Ayuntamientos o conjunta para la aprobación de los Planes Municipales y para la expedición de declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios” (artículo 16 de la versión final).

apoya en el supuesto de que la legitimidad otorgada por las clases subalternas al régimen depende de su asistencia al templo de la ley y la veneración de sus imágenes. Nosotros pensamos que, si hubo sectores de la sociedad que estuvieron ausentes en la construcción y la bendición de este templo y poco saben de los santos y demonios que ahí habitan, éstos fueron los sectores subalternos. Tal pérdida de legitimidad, si eso es la derrota política, para nosotros no existió.

En cambio, si pensamos que la LGAH es, más modestamente, una reiteración y una sistematización de las facultades del Estado sobre la propiedad privada, debemos aceptar que, con la aprobación de la ley, el gobierno de Luis Echeverría lograba lo que desde un principio se había propuesto, aun a costa de provocar la satisfacción de algunos de sus enemigos.

Lo que falta por aclarar es *¿quién se había propuesto qué cosa con la expedición de esta ley?* En la sección siguiente nos proponemos ubicar la LGAH en un contexto diferente al de su proceso de expedición, uno en el que los actores sociales son distintos a los que protagonizaron el episodio de 1976.

#### LA PROPIEDAD URBANA Y EL RÉGIMEN LEGAL DE LA PLANEACIÓN<sup>56</sup>

A lo largo del presente capítulo hemos dicho que el aspecto más relevante de las reformas constitucionales de 1976 y de la LGAH es el de reunir el conjunto de modalidades que el poder público impone a la propiedad urbana bajo una forma de gestión pública específica: la planeación. Esto es, el plan se convierte en la forma a través de la cual se imponen a la propiedad urbana los límites que 'dicta' el interés público.

Lo anterior significa que la historia reciente del régimen de la propiedad urbana en nuestro país está ligada a un proceso más amplio de transformación de la gestión pública, es decir, la institucionalización de la planeación. Se trata de un proceso que incluye la cuestión de la propiedad pero que va mucho más allá, pues involucra una redefinición del funcionamiento de los órganos del Estado que tiende a su modernización.

Queda fuera del alcance del presente libro el análisis general de la institucionalización de la planeación en México.<sup>57</sup> Sin embargo, es

<sup>56</sup> Una versión más amplia del análisis que sigue puede consultarse en nuestra colaboración a Kaplan (coord.), 1984.

<sup>57</sup> Sobre este tema, véase el conjunto de los trabajos incluidos en Garza (1989).

importante señalar algunos aspectos de este proceso sin los cuales es imposible comprender la evolución del régimen de la propiedad urbana. Por una parte, hay que hacer notar que la expedición de la LGAH no fue ni el principio ni el fin de ese proceso, sino sólo uno de sus momentos culminantes. Como veremos, el plan es una figura que va adquiriendo un carácter normativo (esto es, obligatorio) tanto en la ley como en la jurisprudencia y la doctrina desde antes de 1976 y que sigue transformándose en los años siguientes.

Por otra parte, en cuanto proceso social, la institucionalización de la planeación abarca un conjunto de actores que no son los mismos que los del proceso legislativo pero que les proporcionan la materia prima. Vimos en la sección anterior cómo en la discusión y aprobación de la LGAH se producía una magnificación de los actores en la que el papel principal, el de *el legislador*, era atribuido al presidente de la república. Sin negar la importancia de la responsabilidad política que ese papel conlleva, hay que advertir que, antes de que la voluntad presidencial convirtiese los asentamientos humanos en el objeto de una ley, hubo una elaboración burocrática de dicho problema. Durante el sexenio de Luis Echeverría se produjo un proceso de acumulación de organismos, programas, comisiones, etcétera, que reunieron a un gran número de profesionales en torno a los problemas urbanos y regionales. Esta generación de planificadores no se limitó a administrar los recursos de dichos aparatos sino que, a partir de esa experiencia, fue conformando una doctrina acerca de los temas en cuestión —la vivienda, el “caos urbano”, las desigualdades regionales, la propiedad privada del suelo y, sobre todo, la estructura y el funcionamiento del propio aparato gubernamental—. Este proceso de elaboración burocrática de los problemas urbanos no es la única causa pero sí una condición indispensable para el surgimiento de la LGAH y, en general, de un régimen de planeación a través del cual se redefinen las formas de intervención del Estado en el ámbito del desarrollo urbano. En las páginas que siguen examinaremos cómo los derechos de los propietarios privados en el ámbito urbano están cada vez más referidos al régimen de la planeación y cómo las vicisitudes de éste, en consecuencia, repercuten sobre aquél.

### **La propiedad definida por el plan**

Antes de referirnos a la legislación mexicana en esta materia, conviene señalar que el carácter normativo de los planes urbanos sobre

la propiedad es un rasgo típico del derecho urbanístico moderno y no una peculiaridad de nuestro sistema. Sin pretender llevar a cabo una revisión siquiera panorámica de la literatura sobre el tema, a continuación ofrecemos algunas referencias para mostrar que, en los países occidentales en que la planeación urbana es una de las principales formas de intervención del Estado, la literatura jurídica ha sido unánime al considerar los planes urbanos como normas de carácter obligatorio para regular el desarrollo de las ciudades.

En Bélgica, por ejemplo, la naturaleza del plan como acto normativo es postulada por Suray (1974:57). En la doctrina italiana, Pacelli concluye en su estudio sobre los planes que “las prescripciones del plano regulador general son todas igualmente vinculativas para los propietarios de los inmuebles comprendidos en el perímetro del propio plan” (1976:128). En el derecho español, coinciden en el mismo sentido Núñez Ruiz (1975:177-183), Sustaeta Elustiza (1978:224) y Martín Gamero (1976:132) entre otros. Para Gran Bretaña véase, por ejemplo, Purdue (1977:23) y McAuslan (1975).

Pero no es sólo en la literatura extranjera donde se ha afirmado la obligatoriedad de los planes urbanos. En México se ha sostenido la misma tesis desde hace tiempo. En 1974, Fernando Gallo Lozano decía que “si ya aflora la idea de la trascendencia del Plan Maestro y de que éste es un documento técnico-jurídico que contiene normas obligatorias para autoridades y particulares, la aprobación de obras singulares estará legitimada en su origen cuando, o está prevista en el Plan Maestro, o en los Planes Parciales de Desarrollo” (Gallo Lozano, 1974:111).

La definición general de los efectos de los planes que nos parece más acertada es la de Martín Mateo y Sosa Wagner (1977). De acuerdo con estos autores, el efecto jurídico del plan consiste en definir el contenido del derecho de propiedad sobre el suelo en cuestión. En sus propias palabras, “la propiedad urbana [...] no preexiste al plan, sino que es creada por él y con las características que en el mismo se definen” (Martín Mateo y Sosa Wagner 1977:353). Esta concepción es, a nuestro modo de ver, la forma más cabal de llevar al ámbito urbano las transformaciones que el régimen de la propiedad ha sufrido en el presente siglo.

El corolario más importante de esta concepción de la propiedad, que corresponde al proyecto del Estado intervencionista en el capitalismo avanzado y que, como vimos, nuestra Constitución recogió a su manera desde 1917, es que la propiedad no tiene un contenido general definido por la ley. Es decir, ser propietario privado

no significa tener los mismos derechos en todos los casos. Esto puede observarse claramente en la diversidad de regímenes de propiedad en el derecho actual. Es evidente que la propiedad agraria, la propiedad minera, la propiedad intelectual, etcétera, no tienen todas el mismo contenido jurídico. La proliferación de la legislación administrativa que ha venido regulando los distintos tipos de propiedad ha formado un régimen distinto para cada uno de ellos, de modo que cualquier intento de definición general de la propiedad acabaría por no revelarnos nada acerca de los derechos concretos de un propietario en particular.

Cuando consideramos la propiedad urbana, nos damos cuenta no sólo de que su contenido es diverso del de los demás tipos de propiedad sino de que, además, es mucho más complejo, debido a la naturaleza misma del espacio urbano. Por una parte, en rigor, nunca un pedazo de terreno en una ciudad es igual a otro, razón por la cual los bienes inmuebles se consideran 'no fungibles'. Es decir, cada objeto de propiedad es distinto a los demás. Pero, por otra parte, existe una constante interacción entre los objetos inmobiliarios, ya que lo que se construye en un terreno repercute sobre los demás. Por ello, la norma jurídica que reglamenta el uso de un terreno, está definida tomando en consideración lo que ocurre alrededor de dicho terreno.

Así, ante la imposibilidad de definir de modo genérico el contenido jurídico de la propiedad urbana (y, desde luego, ante la necesidad de regular el aprovechamiento del espacio urbano), se ha hecho preciso crear un régimen que otorgue facultades discrecionales<sup>58</sup> a la administración pública para fijar el alcance de los derechos de los propietarios en las diversas áreas y aun en determinados predios. El medio al que suele recurrirse para realizar esa función es precisamente el plan, ya que, gracias a su contenido técnicojurídico, sirve no sólo como acto de autoridad con carácter obligatorio sino que, además, explica las razones en que se apoya el acto. En términos jurídicos, es al mismo tiempo, la 'motivación' y el 'fundamento' de los actos de la administración pública en el control del desarrollo urbano. En suma, si en general, la propiedad privada es una creación del Estado, en el ámbito particular del desarrollo urbano, el plan es la forma estatal a través de la cual se define el alcance de la propiedad del suelo.

Ahora bien, la institucionalización de la planeación como for-

<sup>58</sup> Sobre la discrecionalidad como elemento fundamental del derecho urbanístico, véase Harwood (1977:36 y ss.).

ma de regulación del uso de la propiedad urbana ha sido el resultado de un largo proceso que comenzó desde hace varias décadas. Si bien la definición del plan como norma con efectos sobre la propiedad aparece en 1953 con la Ley de Planificación del Distrito Federal,<sup>59</sup> el plan aparece en la práctica como un marco de referencia para la toma de ciertas decisiones que afectaban a la propiedad, al menos desde principios de los años cuarenta.

Por ejemplo, el Reglamento sobre Fraccionamientos de Terrenos en el Distrito Federal, expedido en 1941, señala “los planes existentes de zonificación” como criterio básico para la autorización de fraccionamientos (art. 10). Asimismo, encontramos en el informe de labores de 1946 del Departamento del Distrito Federal, que la regularización de la tenencia de la tierra en las colonias se llevaba a cabo previa consulta a la Dirección General de Obras Públicas a fin de ajustarse al Plano Regulador de la Ciudad (DDF, 1946, cap.III). Incluso en la práctica judicial encontramos, desde esos años, casos en los que se esgrime el plan como un elemento que deba definir un conflicto.<sup>60</sup> No tratamos de sugerir que el plan era efectivamente aplicado desde entonces como norma jurídica, sino únicamente que ya gozaba del suficiente prestigio para aparecer como figura central en ciertas decisiones sobre la propiedad urbana. Lo que sí es un hecho es que, al menos desde principios de los años setenta, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido en la planeación urbana un medio para aplicar modalidades a la propiedad privada. En un fallo bajo el título de “Planificación del Distrito Federal; Ley de Modalidades a la Propiedad”, la corte señaló que “el sujetar la propiedad privada a limitaciones en cuanto al destino de las construcciones que pueden hacerse en ella, en relación con la distribución de zonas habitacionales, industriales, forestales, etcétera, son claramente modalidades que en principio pueden imponerse a la propiedad, aunque en

<sup>59</sup> Por ejemplo, el artículo 3° de dicha ley señalaba que “la Planificación [...] comprenderá [...] la determinación [...] del uso de los bienes inmuebles de propiedad pública o de propiedad particular”.

<sup>60</sup> Es frecuente encontrar en juicios de amparo y recursos de revisión de esa época argumentos como este en contra de una expropiación: “[Ya que] no se hicieron previamente los planos como lo establece la Ley de Planificación [...] pues la Comisión de Planificación no ha hecho tales estudios, ni aprobado plenamente los planos para consumir las obras, resulta a todas luces inconfusa la existencia de utilidad pública”. (Archivo General de la Nación, Unidad de Presidentes. Fondo Manuel Avila Camacho, exp. 412.1/4). Este escrito fue incluido de una compilación realizada por Alicia Ziccardi, aparecida en el *Boletín del Archivo General de la Nación*. No. 2 (19) Abril-Junio 1982.

cada caso concreto necesite justificar la necesidad de las modalidades impuestas, que no deberán ser caprichosas ni arbitrarias".<sup>61</sup>

Más aún, la figura de las declaratorias, que al ser incluidas en la LGAH fueron vistas por muchos como novedosos instrumentos de planeación, en realidad había aparecido desde tres décadas atrás en la práctica misma del Departamento del Distrito Federal. Entre 1944 y 1950, se expidieron por lo menos once decretos que declaraban zonas industriales o habitacionales diversas áreas del norte de la ciudad de México.<sup>62</sup>

Todo lo anterior no significa desconocer que, al menos en el plano legislativo, se han ido produciendo en los últimos años reformas que fortalecen las bases jurídicas de una intervención estatal sobre la propiedad. A título de ejemplo, mencionaremos dos formas de intervención que han aparecido en las leyes en la última década. Se trata, primero, de la posibilidad de ejercer un control de precios sobre los fraccionamientos urbanos y, segundo, del derecho de preferencia que tienen los gobiernos estatales y municipales para adquirir ciertos predios.

Efectivamente, por un lado, la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal (*D.O.*, 7-I-76) incluyó en su artículo 64 la facultad a cargo del Departamento del Distrito Federal para señalar, en cada autorización de fraccionamiento, "los precios máximos de venta" de los lotes. Se trata de una disposición sin precedentes que, paradójicamente, no fue advertida por los críticos de la LGAH en esos mismos meses. Y lo interesante es que esta disposición fue incluida en muchas de las leyes locales de desarrollo urbano que se expidieron después de la promulgación de la LGAH en todos los estados.

Por otro lado, es de hacerse notar la disposición que se incluyó en la LGAH en las reformas y adiciones de 1983, según la cual "los gobiernos de los municipios y de las entidades federativas [...] tendrán [...] un derecho de preferencia para adquirir los predios comprendidos por las declaratorias de reserva, cuando dichos predios sean puestos a la venta o, a través de cualquier acto jurídico, vayan a ser objeto de una transmisión de propiedad" (art. 41). Con ello, es evidente que se incrementan las posibilidades legales de que el Estado intervenga en los procesos de transmisión de la propiedad de la tierra en vías de urbanización.

<sup>61</sup> Séptima Epoca, vol. 35, sexta parte, p. 58, RA-2871/71. Fallado el 24 de noviembre de 1971.

<sup>62</sup> Véase los Diarios Oficiales de 17-VIII-1944; 18-VIII-1944; 24-XI-1944; 2-VI-1945; 22-VIII-1945; 15-IX-1945; 20-II-1946; 19-XI-1946; 19-XII-1946; 13-VII-1950 y 15-VII-1950.

Ahora bien, la tendencia que hemos venido señalando, esto es, la gradual incorporación de la reglamentación de la propiedad urbana a la planeación, nos obliga a remitirnos a esta última. En las páginas siguientes trataremos de señalar los rasgos generales de la evolución jurídica de la planeación urbana en nuestro país.

### La planeación urbana y el interés público

En la formación del sistema de planeación urbana de nuestro país se han enfrentado dos formas de concebir la gestión pública, sus contenidos y procedimientos: la de los abogados y la de los planificadores.<sup>63</sup> Institucionalizar la planeación ha sido un ejercicio en el que los primeros, a solicitud de los segundos, han tenido que adaptar las formas tradicionales del derecho público a las necesidades de modernización del poder estatal. Más allá de las muchas y muy interesantes divergencias entre estas dos visiones gremiales, lo que nos interesa hacer notar aquí es que confluyen en un punto fundamental: la noción de interés público. Incluso puede decirse que, al menos en México, fue a través de esta noción como apareció en escena la planeación y fue ganando un lugar en la estructura gubernamental y en el discurso oficial. Desde el Primer Congreso Nacional de Planificación en 1930, unos meses antes de la expedición de la Ley sobre Planeación General de la República, primera en la materia en nuestro país,<sup>64</sup> la planeación se presenta como la disciplina idónea para marcar el rumbo de la acción pública hacia la satisfacción del interés público.<sup>65</sup> Así, la exposición de motivos de dicha ley hablaba precisamente de buscar “el interés colectivo, tendiendo a que toda medida administrativa trascendental obedezca a un Programa definido basado en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país”.

No nos ocuparemos aquí de determinar si mediante la planeación es posible hacer compatible el interés público con los intereses

<sup>63</sup> Sobre la confrontación de estos dos gremios en Gran Bretaña, véase McAuslan, 1980.

<sup>64</sup> Esta ley fue publicada en el *Diario Oficial* el 12 de agosto de 1930 y, por cierto, no fue expedida por el Congreso de la Unión, sino por el presidente de la República (Pascual Ortiz Rubio), en uso de facultades extraordinarias que le fueron concedidas por aquél.

<sup>65</sup> Entre los ponentes de dicho congreso, Miguel Ángel de Quevedo deploraba ciertos problemas urbanos en los que “el mezquino interés particular y aún contra la ley, vino a sobreponerse al interés público en contra de Proyectos debidamente aprobados” (De Quevedo, 1930).

privados o de comunidades específicas (que es, nada menos, uno de los grandes problemas del Estado moderno en general), sino únicamente del problema que surge con la institucionalización de la planeación cuando se hace evidente que, si bien el interés público es uno solo, existen muchos órganos estatales para definirlo y satisfacerlo. Esta multiplicidad trae como resultado el que el principal objeto de regulación de los planes sea la propia acción pública, ya que lo que busca es que la gestión de un conjunto de órganos se desarrolle de modo consistente para el logro de ciertos fines. Ahora bien, tal consistencia depende de una gran cantidad de factores. Lo que más directamente atañe a los aspectos jurídicos de la planeación es, por un lado, la distribución de las competencias de los diversos órganos que intervienen en un proceso y, por el otro, el establecimiento de una serie de nociones y categorías que definen las actividades de tales órganos y los propios procesos sobre los cuales actúan. En otras palabras, el primer problema de la institucionalización de la planeación es definir qué órganos y bajo qué conceptos definen lo que es el interés público y los medios para satisfacerlo en un ámbito determinado (una región, una ciudad, un barrio).

Finalmente, si bien es cierto que en la legislación actual el plan es considerado como norma obligatoria para la administración pública, ello es así en respuesta al reclamo de coherencia y coordinación en las acciones públicas. Esa respuesta jurídica, que aparece como una preocupación oficial en torno a la coordinación de los diversos sectores y niveles del gobierno, se ha expresado, como veremos a lo largo de este inciso, en el surgimiento de una serie de reglas que definen la distribución de las competencias entre tales niveles de gobierno y otras que crean figuras jurídicas a través de las cuales se 'reconocen' ciertas formas de intervención. Más que un análisis sistemático de tales reglas, señalaremos algunos de sus rasgos más relevantes, así como sus obstáculos y contradicciones.

### *Un régimen nacional de planeación urbana*

La inconsistencia de la acción pública sobre la ciudad es un viejo problema, y la planeación una vieja propuesta para afrontarlo. Ya en el citado Congreso Nacional de Planificación, Miguel Ángel de Quevedo se lamentaba de que "en nuestras organizaciones" no imperase el "espíritu de continuidad" y proponía ciertos mecanismos precisamente con el objeto de garantizar el cumplimiento de los proyectos de planificación, esto es, que el plan 'rija' las futuras accio-

nes de la administración pública no es una idea nueva. A pesar de ello, transcurrieron varias décadas antes de que la legislación estableciera de modo explícito la obligatoriedad de los planes para las dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno y, en general, la participación de dichos niveles en la planeación urbana.

De hecho, lo que en los últimos lustros parece haber agudizado la inconsistencia de la acción pública es la multiplicación de instancias gubernamentales cuyas acciones repercuten en las ciudades. Y no se trata sólo de la proliferación de órganos cuyas atribuciones se superponen a las de los ya existentes sino también de la creciente participación de órganos federales en problemas urbanos que tradicionalmente se habían mantenido dentro de la esfera local.

Así como en las primeras décadas del presente siglo los gobiernos municipales fueron perdiendo facultades en favor de los gobiernos de los estados, en las últimas décadas la intervención federal en los procesos urbanos ha tenido un crecimiento sin precedentes. En algunas ciudades esta intervención llega a ser particularmente importante, como cuando se trata de puertos, ciudades petroleras, polos de desarrollo industrial y centros turísticos. En el resto de las ciudades del país, la presencia federal se advierte en las inversiones en vivienda, salud, educación y diversos elementos de infraestructura, lo que en conjunto constituye casi siempre la mayor parte de la inversión pública total en obras de carácter urbano. A esto hay que añadir también los procesos de transferencia de la propiedad de la tierra de núcleos ejidales o comunales al proceso de urbanización. Dado que sólo el Poder Ejecutivo Federal está facultado para expropiar esas tierras, de él depende tanto el procedimiento para construir sobre ellas reservas territoriales para crecimiento urbano como el de la regularización de la tenencia cuando ya se ha producido la expansión urbana.

Así, si a la proverbial falta de continuidad del aparato burocrático se ha venido sumando su ampliación y diversificación, no es de extrañar que la inconsistencia de la acción pública se haya agravado. Y es con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos como surge la primera respuesta legislativa aplicable a todo el país a este respecto. La ley impone a los municipios, las entidades federativas y la Federación la obligación de "proveer a la exacta observancia de la planeación urbana".<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Que este texto sea una paráfrasis del artículo 89-I de la Constitución (el cual señala como primera atribución del Presidente de la República la ejecución de las leyes "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia") no deja de

Esta disposición que convierte al plan en norma obligatoria para los tres niveles de gobierno se produjo, como hemos visto, en el contexto y bajo el amparo de las reformas y adiciones introducidas en 1976 a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales. De ellas vale la pena señalar algunos aspectos importantes para la institucionalización de la planeación urbana.

En primer lugar, hay que hacer notar que, a partir de dichas reformas, el régimen de la planeación urbana deja de ser exclusivamente local, ya que la expedición de la citada ley generaliza para todo el país un sistema de planes y, con ello, una serie de reglas que definen las condiciones básicas de vigencia y el alcance normativo de los propios planes, como veremos más adelante. Sin embargo, no debe pensarse que antes de 1976 existían diferencias importantes entre las leyes de planeación de un estado a otro. El proceso de unificación del régimen de la planeación urbana había comenzado mucho antes, y no sólo a través de la conocida práctica de las legislaturas locales de "inspirarse" en las leyes de la capital sino como un resultado de la adopción de modelos elaborados por el Gobierno Federal y difundidos por éste en todos los estados.<sup>67</sup>

A través de la adición de una fracción (la XXIX-C) al artículo 73 de la Constitución, se estableció un sistema de facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos (véase el Anexo 1). En él estaba implícito el reconocimiento, no únicamente de que los tres niveles de gobierno poseen atribuciones que afectan el desarrollo urbano, sino también de la necesidad de que el ejercicio de tales atribuciones debe sujetarse a un orden, a fin de lograr un mínimo de congruencia en el conjunto de acciones que implica. Es decir, los tres niveles de gobierno poseen atribuciones que, si bien son diferenciables por su materia, su ejercicio tiene consecuencias sobre un mismo campo: el de la configuración del espacio urbano y regional. Esta confluencia de las atribuciones de distintos órganos sobre un mismo objeto hace necesaria una serie de mecanismos que permitan dar coherencia a las acciones de dichos órganos; y es ahí donde los planes pasan a ocupar un lugar central, pues es en ellos donde se definen las modalidades concretas de la acción pública en un terri-

---

tener un sentido ritual. Su redactor trató de decir algo así como "el plan es como la ley y ha de ser acatado igual que el Presidente acata aquélla".

<sup>67</sup> En 1964, la entonces Secretaría de Patrimonio Nacional informaba haber realizado "anteproyectos de leyes para institucionalizar los Planos Reguladores" como parte de un programa de asesoría a los gobiernos locales en la materia. (Secretaría de Patrimonio Nacional, 1964:4.)

torio determinado. Esto es así porque los planes, a diferencia de otras formas jurídicas de la administración pública (reglamentos, acuerdos, etcétera) tienen una referencia más precisa a los programas de acción y a los presupuestos de los órganos cuyas actividades pretenden regir; es decir, su contenido normativo está más próximo a su objeto (la actividad cotidiana de la administración) que cualquier otra forma jurídica.

Es de suma importancia hacer notar que las adiciones y reformas constitucionales de 1976 no sólo son importantes para la planeación urbana sino que significaron una modificación constitucional sin precedentes, ya que constituyen una excepción al principio de división de competencias establecido en el artículo 124 de la propia Constitución. Al disponer dicho precepto que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados", se prohíbe que las facultades de estos últimos sean restringidas por un poder distinto al Constituyente. Es decir, sólo mediante una modificación al pacto federal, en la que intervienen las legislaturas de los estados, pueden éstos verse restringidos en sus facultades. Sin embargo, la adición al artículo 73 que comentamos, junto con la modificación que al mismo tiempo se introdujo al artículo 115, trajeron consigo una excepción a este principio, dado que, de acuerdo con este último artículo, las facultades locales habrán de ejercerse de conformidad con la legislación federal en la materia. Con ello, es el Congreso de la Unión (legislador ordinario federal) y ya no el constituyente permanente quien define el alcance de las facultades locales. La cuestión no pasó inadvertida a los ojos de los juristas. Ya hemos señalado (*supra*, p. 45) la insistencia de Gabino Fraga sobre la modificación al régimen de competencias que traía consigo la reforma al artículo 115 de la Constitución. En el mismo análisis citado, el autor señaló que "tales modificaciones que se hacen al régimen federal en que sólo la Constitución debe fijar las facultades de la Federación y las de los Estados, vienen a acentuar el centralismo político ya tan avanzado y a echar por tierra todas las aspiraciones sostenidas en cruentas luchas por el establecimiento del régimen federal de México" (1976).

Resultaba ciertamente extraño que en el propio texto constitucional se reconociese un centralismo que, si bien es ingrediente conocido del sistema político mexicano, había sido cuidadosamente marginado del discurso oficial y, sobre todo, de su lugar privilegiado, el discurso jurídico. ¿Por qué, entonces, fue llevado al texto constitucional algo que funcionaba muy bien fuera de él? Desde lue-

go, no por una exigencia propiamente política, sino porque era una condición necesaria a los efectos de establecer un régimen de planeación urbana aplicable a los tres niveles de gobierno,<sup>68</sup> ya que la única forma de tener un régimen homogéneo de planeación urbana es mediante un ordenamiento que se encuentre por encima de las leyes locales. Lo que queremos subrayar aquí es que la institucionalización de un sistema único de planeación urbana para toda la República hizo necesario modificar uno de los preceptos clave del sistema constitucional mexicano.

Pero más allá de valorar la gravedad de esta reforma, nos interesa preguntarnos acerca de sus efectos. Por un lado, en el terreno propiamente juridicopolítico, si imaginamos una situación en la que un gobierno local tratase de optar por un régimen de planeación distinto al que ha fijado el centro, es válido pensar que la reforma constitucional que comentamos tendría el efecto de restringir ese intento. Sin embargo, para que esto ocurriese, tendría que existir, al mismo tiempo, un interés político real por parte del centro, para vigilar que la política local respondiese a la directriz 'central' contenida en un ordenamiento federal. Como veremos más adelante, esto no ha sido así en otros casos, es decir, los efectos juridicopolíticos (centralizantes) de esta reforma sólo se producirán bajo ciertas condiciones políticas.

Existe, por otro lado, un segundo tipo de efectos que son más evidentes, aunque no tienen relación con los aspectos estrictamente jurídicos de la reforma, sino con su valor simbólico en la formación y consolidación de los gremios que integran el aparato burocrático del Estado. Con la generalización de un régimen de planeación se generaliza también el uso de las categorías que la ley utiliza para definir los procesos que regula (asentamiento humano, centro de población, conurbación) y los procedimientos de intervención (planes, declaratorias, programas o, más recientemente, planeación democrática, etcétera). Este lenguaje tiene, desde luego, sus expertos (los planificadores urbanos, ahora acompañados de abogados), quienes así se convierten en un gremio orgánico. Gracias a este lenguaje, adquieren identidad a lo largo del aparato estatal y del territorio nacional y, gracias a que ese lenguaje está "consagrado" en la ley, adquieren una nueva presencia en la creación del discurso oficial. Más que un vocabulario técnico, el lenguaje de la planeación conlleva

<sup>68</sup> A menos, claro, que en el propio texto constitucional se hubieran incorporado *todas* las reglas que componen dicho régimen. Un cierto recato impediría incorporar al texto constitucional los 47 artículos que componen la LGAH.

una concepción de la estructura social (sector público, sector privado, sector social), y del derecho ('instrumento' de la planeación urbana). En un sistema político en el que la ley no se cumple tanto como se venera, el valor simbólico de la misma adquiere especial importancia en el estudio de las funciones sociales de la legislación. En este campo es donde la LGAH produjo sus primeros y más importantes efectos sociales.

### *La ley, soporte y límite de la planeación urbana*

Hemos dicho que el año de 1976 marcó la culminación de una etapa en la institucionalización de la planeación urbana. Al mismo tiempo, con la LGAH se abrió una etapa en la que la multiplicación de las figuras jurídicas diseñadas para apoyar la planeación ha llegado a tal extremo, que hoy tienden a ser más un obstáculo que un impulso para la propia planeación. Esto es así porque lo que convierte a la planeación en norma jurídica es, a su vez, también un conjunto de normas que definen las condiciones de la validez jurídica de aquella, la cual se ve restringida si hay rigidez o excesiva complejidad en tales condiciones. Las siguientes líneas tienen por objeto mostrar que el exceso de figuras jurídicas relativas a la planeación y las relaciones entre ellas ha dado como resultado lo que puede denominarse una sobrecarga del régimen de la planeación urbana. Estamos ante un proceso social en el que las intenciones de los actores (esto es, los redactores de las leyes que persiguen la consolidación de la planeación) resultan frustradas por su propia práctica legislativa.

El exceso de figuras jurídicas a que nos referimos se observa en los siguientes tres puntos: la duplicidad entre planes y declaratorias; la excesiva proliferación de tipos de planes en diversos ordenamientos, y la reciente superposición del régimen de la Ley de Planeación al régimen de la planeación urbana.

En primer lugar, la LGAH creó una duplicidad innecesaria entre dos figuras: los planes y las declaratorias (de usos, destinos, reservas y provisiones). Al disponer expresamente la obligatoriedad de los planes de desarrollo urbano,<sup>69</sup> la LGAH confirmaba, como hemos visto, una tendencia que mostraban no sólo las leyes anteriores sino incluso los escasos análisis jurídicos que se habían publicado antes de 1976: el carácter obligatorio de los planes incluye, casi siempre de modo expreso, efectos sobre la propiedad inmobiliaria ur-

<sup>69</sup> Artículos 5, 9 (fr. V) 16 (apartado A), 35 y 40 del texto original.

bana. Sin embargo, en la misma ley se incorporó una figura adicional, la declaratoria, que debía expedirse con posterioridad al plan y cuya función era señalar las restricciones a la utilización del suelo en un área determinada de un centro de población. El contenido normativo de tales declaratorias era el mismo que las leyes habían fijado para los planes. Existían, entonces, dos figuras jurídicas para un mismo objeto. La LGAH, cuya función primordial era la de integrar el régimen de la planeación urbana, mantuvo separadas ambas figuras en lugar de fusionarlas en una sola. Esta separación propició, en los hechos, una restricción a la institucionalización de la planeación, ya que, al disponerse expresamente que las declaratorias tenían efectos sobre la propiedad, se puso en duda que los planes, por ellos mismos, surtieran tales efectos. Por varios años prevaleció la interpretación de que no bastaba con expedir, publicar y registrar un plan que señalara los aprovechamientos del suelo de una ciudad, sino que, además, tales aprovechamientos debían ser objeto de una declaratoria. Ello implicaba la necesidad de elaborar, discutir y aprobar dos ordenamientos con el mismo contenido normativo. Quien conoce los avatares por los que todo proyecto de la administración pública tiene que pasar para convertirse en un decreto publicado en el *Diario Oficial* sabe que duplicar el procedimiento equivale a obstaculizar el proyecto.

Es preciso aclarar, no obstante, que las recientes reformas a la LGAH (*Diario Oficial* del 7-II-1984) modificaron sustancialmente esa situación. Si bien no desaparecieron las declaratorias, éstas tienen ahora una función complementaria en relación con los planes, cuyos efectos directos sobre el derecho de propiedad quedaron explícitamente definidos.<sup>70</sup>

El segundo elemento en la 'sobrecarga' de figuras jurídicas de la planeación urbana es la gran confusión que ha prevalecido en los componentes del sistema de planes. Se entiende por sistema de planes al conjunto de diversos tipos de planes que, en forma complementaria, cubren los diversos niveles territoriales (nacional, regional, local) o aspectos sectoriales (infraestructura, transporte, agua, etcétera) del problema urbano. En el caso de la legislación mexicana, el sistema establecido por la LGAH fue ampliado considerablemente con diversos tipos de planes incluidos en las leyes estatales

<sup>70</sup> El Artículo 28 del nuevo texto de la ley indica que que "el ejercicio del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles ubicados en dichos centros [los urbanos] se sujetará a las normas contenidas en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes y, *en su caso*, en las declaratorias de usos, reservas, provisiones y destinos"(subrayado nuestro).

de desarrollo urbano. Es verdad que los cuatro tipos que estableció la ley (el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, los Municipales de Desarrollo Urbano y los de Ordenación de Zonas Conurbadas)<sup>71</sup> no formaban un sistema de planes adecuado, ya que, salvo los de ordenación de las zonas conurbadas, los demás no tenían como objeto de regulación unidades territoriales definidas geográficamente (regiones, ciudades) sino políticamente (estados, municipios). Baste decir que en la LGAH no se previó un tipo de plan cuyo objeto fuesen las ciudades.<sup>72</sup> Lo que en anteriores legislaciones se creó con el nombre de plano regulador o plan director para una ciudad como una unidad de planeación, simplemente no apareció en la ley. Para llenar este vacío, las leyes locales de desarrollo urbano establecieron los planes directores urbanos para cada centro de población. Pero no se detuvieron ahí, sino que crearon entre cuatro y seis tipos de planes que ‘complementaron’ (sobresaturaron, en realidad) al sistema creado por la LGAH.<sup>73</sup> En suma, planes de todos tipos y para todos los gustos tenían al fin un lugar en los textos legales. Sin embargo, si éstos eran interpretados rigurosamente, con frecuencia ocurría que existían relaciones jerárquicas entre ellos, o bien la existencia de unos planes era una condición para que pudieran elaborarse otros, de tal modo que la tarea de elaborar y poner en vigor un plan enfrentaba obstáculos por la inexistencia de otro plan. El aparato jurídico de la planeación empezaba a volverse contra ella.

Las mencionadas reformas a la LGAH contribuyeron en parte a simplificar la cuestión, ya que borrarón la separación entre los planes municipales y los de centros de población. A pesar de la incierta redacción del nuevo texto,<sup>74</sup> queda claro que los planes municipa-

<sup>71</sup> Artículo cuarto del texto original.

<sup>72</sup> A primera vista, los planes municipales habrían tenido esta función, ya que muchos municipios están ocupados por una ciudad y pequeñas poblaciones periféricas. Sin embargo, algunos municipios cuentan con un territorio tan vasto, que alberga todo un sistema urbano compuesto por varias ciudades, cada una de las cuales requiere su propio plan. En el otro extremo, hay municipios totalmente urbanizados (Guadalajara, Monterrey, Puebla, etcétera) que forman parte de aglomeraciones metropolitanas que los rebasan.

<sup>73</sup> Aparecieron en los textos legales los planes regionales, subregionales, zonales, parciales, sectoriales y, desde luego, sus programas operativos.

<sup>74</sup> En su nueva versión, el artículo cuarto de la ley establece a los “Planes y Programas Municipales que tengan por objeto el desarrollo urbano de los centros de población”. Y añade en el párrafo siguiente: “Conforme se formulen y aprueben los Planes y Programas de los centros de población situados en el territorio de un sólo municipio, éstos se incorporarán al Plan o Programa Municipal de Desarrollo

les son los que tienen por objeto precisamente el desarrollo urbano de los centros de población. Con ello, el territorio municipal, en su conjunto, deja de ser un 'nivel' para el que forzosamente deba existir un plan.

Y decimos 'en parte', porque tales reformas a la LGAH no lograron contrarrestar del todo los efectos de lo que es el tercer elemento de esta proliferación de figuras para la planeación urbana. Nos referimos a la superposición parcial del régimen legal de la planeación del desarrollo, que surgió durante el gobierno de Miguel de la Madrid, sobre el régimen de la planeación urbana.

Un análisis comparativo de la Ley de Planeación (1983) (en adelante LP) y la LGAH demuestra que, en rigor, no existen contradicciones sustanciales entre ambas.<sup>75</sup> Algunos desajustes de carácter terminológico fueron corregidos en las mencionadas reformas a la LGAH. Así, el antiguo Plan Nacional de Desarrollo Urbano se convirtió en el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, ya que, como se sabe, la categoría 'plan' quedó reservada para el Plan Nacional de Desarrollo.

No existen, entonces, en principio, razones jurídicas para que un tipo de planeación entorpezca otro. Los problemas se derivan de la 'inspiración' que ha suscitado en las legislaturas de los estados la LP. No es sorprendente que un buen número de entidades federativas cuente ya con su ley local de planeación, redactada a imagen y semejanza de la federal. Lo que interesa señalar aquí es que todas esas leyes crean nuevas figuras, tales como los planes estatales y municipales de desarrollo, que son las réplicas locales del Plan Nacional de Desarrollo. El problema de los planes municipales de desarrollo, que abordarían el desarrollo socioeconómico en conjunto a este nivel territorial, es que sus autores, los ayuntamientos, carecen, de sobra se ha dicho, de la capacidad política y económica para influir en las determinantes y en los obstáculos de eso que llaman el desarrollo económico y social. Lo que ocurre, entonces, es que esos planes terminan por ocuparse de aquellas materias de las cuales al menos algunos ayuntamientos sí pueden hacerse cargo. Y esas materias son, justamente, las relativas a la administración urbana. O sea, los únicos contenidos posibles de esos planes son los

---

Urbano correspondiente'. Así, si bien en el primer párrafo parece disponerse, a nuestro juicio con acierto, que habrá tantos planes municipales como centros de población haya en un municipio, en el segundo párrafo parece que el conjunto de esos planes formarán, a su vez, otro plan para el municipio en conjunto.

<sup>75</sup> Sobre los efectos de la Ley de Planeación en el campo de la planeación urbana, véase nuestra colaboración en Garza, ed. (1989.)

mismos que la LGAH y las leyes locales de desarrollo urbano señalan para los planes de los centros de población. Así, por ejemplo, además del plan de desarrollo urbano de la ciudad de Hermosillo, debe existir un plan de desarrollo (económico y social) del Municipio de Hermosillo. ¿Existe algún tipo de relación jerárquica entre ellos? ¿Es preciso que se elaboren, aprueban y publiquen ambos? No es éste el lugar para responder estas preguntas, sino simplemente para señalar la cuestión como un ejemplo de la sobrecarga de figuras jurídicas para la planeación.

*El municipio y la planeación o los límites de la descentralización desde el centro*

Mucho más revelador que el constante ajuste y desajuste del aparato conceptual-legal de la planeación al cual nos acabamos de referir, es la modificación al artículo 115 constitucional, que expresa el proyecto de reforma municipal de Miguel de la Madrid, y la respuesta de los poderes locales a la misma. La importancia de la reforma en el ámbito urbano es evidente: por primera vez se introduce en el texto constitucional una alteración en la distribución de competencias (o sea, en la delimitación jurídica del poder) entre los gobiernos estatales y los ayuntamientos. Hay que hacer notar que es un movimiento de descentralización que no traslada funciones federales a la esfera local, sino funciones que correspondían a los gobiernos estatales y que se envían a la esfera municipal. Se trata de una especie única de descentralización en la que el centro no se desprende de nada. Desde esta perspectiva, nos interesa subrayar las características de la legislación secundaria que siguió a la reforma.

Los aspectos más importantes de la reforma municipal son precisamente los relativos a las cuestiones urbanas, tanto en lo que se refiere a asuntos fiscales,<sup>76</sup> como en lo relativo a la planeación y el control del desarrollo urbano mismo. La fracción V del nuevo texto del artículo 115 dispone que:

Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar

<sup>76</sup> De acuerdo con la fracción IV del nuevo artículo 115, los ayuntamientos "percibirán las contribuciones [...] sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, subdivisión, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles".

la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación de zonas de reservas ecológicas [...].

Así pues, las reformas al régimen municipal son, al mismo tiempo, reformas al régimen de la planeación urbana, pese a que los redactores del texto parecen haber ignorado por completo la íntima relación que existe entre las disposiciones del artículo 115 y la LGAH.<sup>77</sup>

Vale la pena hacer notar que, para su plena vigencia, las modificaciones al artículo 115 dependen, en primer lugar, de una tarea legislativa adicional que consiste en reglamentar los preceptos de ese artículo, tarea que resulta sumamente compleja dado que involucra tanto ordenamientos federales (la LGAH, sobre todo) como locales, tales como las leyes orgánicas municipales, las de desarrollo urbano y las propias constituciones de los estados. La armonización de este conjunto de ordenamientos con arreglo al artículo 115 constitucional enfrenta obstáculos técnico-jurídicos y, sobre todo, políticos.

En segundo lugar, en lo que se refiere a la reglamentación a nivel federal, las citadas reformas de 1983 a la LGAH respondieron, en lo fundamental, precisamente al objetivo de ajustar la distribución de competencias en materia urbana entre niveles de gobierno. Y no es de extrañar que, expedidas en el mismo periodo sexenal, las reformas a la ley sigan el esquema del nuevo artículo 115. En términos generales puede decirse que el nuevo texto de la LGAH reafirma las facultades municipales en la materia e incluso señala atribuciones a los ayuntamientos que no están establecidas de modo explícito en la Constitución. Tal es el caso de la facultad de otorgar o negar licencias para fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y relotificaciones (Art. 17, fracción X), que el texto constitucional no señala de manera explícita.<sup>78</sup> Aunque, a primera vista, esto parece un asunto técnico de escasa importancia, no debe olvidarse que, en el plano local, el control sobre los fraccionamientos es una parte im-

<sup>77</sup> En particular, no parecen haberse dado cuenta de que retiraron la disposición expresa de acuerdo con la cual las leyes locales en materia urbana debían hacerse de conformidad con la federal. Este era el aspecto de la reforma constitucional de 1976 que más había llamado la atención de juristas como Gabino Fraga. Véase *supra*, p. 45.

<sup>78</sup> Sobre este punto, puede decirse que, si bien el texto constitucional no menciona expresamente este tipo de licencias, éstas están implícitas en las frases "administrar la zonificación" y "controlar y vigilar la utilización del suelo", que sí están incluidas en el texto.

portante del control del crecimiento urbano y, al mismo tiempo, de la generación de ganancias para el capital inmobiliario. Huelga decir que, conforme se fue intensificando el proceso de urbanización del país en las últimas décadas, fueron apareciendo leyes estatales de fraccionamientos que depositaban esas atribuciones en los gobiernos estatales. Es una fuente de poder que las reformas a la LGAH devuelven a los ayuntamientos. No podemos dejar de señalar que en la movilización empresarial de 1976 en contra de la LGAH, uno de los aspectos más criticados de la iniciativa era precisamente el que se otorgaban a los ayuntamientos facultades de reglamentación y control directo sobre la expansión urbana. No se sabe de empresario alguno que, durante la administración de Miguel de la Madrid, haya dicho que la reforma municipal atenta contra la propiedad privada.

Volviendo al argumento principal de este apartado, las reformas a la Constitución y a la LGAH en materia de atribuciones municipales obligan a los gobiernos estatales a desprenderse de una serie de facultades que habían venido ejerciendo en las últimas décadas. La instancia legislativa en la que esta transferencia tiene que ser traducida a normas específicas, y sin la cual es muy difícil llevarla a la práctica, es la legislación local. Es decir, en aquella parte del proceso de reglamentación del precepto constitucional que no depende sino de la situación política prevaleciente en cada estado.

Si bien al cumplirse el plazo fijado para ello, una comisión de delegados de las legislaturas de los estados viajó a la ciudad de México para hacer del conocimiento del Congreso de la Unión que todas ellas habían cumplido la tarea de reformar su respectiva constitución local a fin de adecuarla al texto del artículo 115 de la Constitución General de la República,<sup>79</sup> al mismo tiempo, en la formulación de la legislación local reglamentaria se restringieron en realidad las nuevas facultades municipales. Ejemplo de ello es la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, publicada el 16 de diciembre de 1983, a través de la cual las atribuciones municipales fueron transferidas virtualmente (o al menos en una medida importante) al Congreso local, con una fuerte intervención del Poder Ejecutivo del Estado. Entre otras cosas, se faculta a dicho Congreso para aprobar todos los planes de desarrollo urbano a que se refiere la ley (Art. 11) con lo cual un plan aprobado por un ayuntamiento no adquiere vigencia si no ha sido aprobado por la legis-

<sup>79</sup> 'Adecuación' que consistió, no en reglamentar la reforma constitucional, sino simplemente en incorporar de modo textual a las constituciones locales el contenido del artículo 115.

latura local. Adicionalmente, dicho plan requiere un “dictamen de congruencia [...] con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano”, el cual debe ser emitido por una dependencia del Poder Ejecutivo del Estado (Art. 22, fr. II).

Por otra parte, se crea la categoría de “centros de población estratégicos”, que son definidos por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y cuyos planes son elaborados por el Ejecutivo del Estado “con la concurrencia del ayuntamiento respectivo” (art. 27) y, una vez aprobados por dicho ayuntamiento y el gobernador, son enviados por éste a la legislatura para su aprobación definitiva. Con todo esto, los ayuntamientos del Estado de México tendrán que compartir con otros órganos una atribución que, de acuerdo con la Constitución, les corresponde en forma exclusiva.

Asimismo, la citada ley crea la “licencia estatal de uso del suelo” (art. 122) “que será expedida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas”, dependiente del Ejecutivo Estatal, a pesar de que el artículo 115 constitucional señala como facultad de los municipios la de “controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales”. En síntesis, el Congreso y el Gobierno del Estado de México, al igual que muchos otros en la República, han escamoteado las nuevas atribuciones municipales a través de la propia legislación.<sup>80</sup> Por su parte, el gobierno federal no ha presionado a los poderes locales, como lo hizo en 1976, para producir una legislación a su imagen y semejanza. Lejos de eso, el presidente de la República proclamó que la reforma municipal ya había sido incorporada a la legislación de los estados y que sólo faltaba que los ayuntamientos expidiesen los reglamentos administrativos correspondientes (Miguel de la Madrid, 1985).

Como en otros temas que hemos venido señalando, éste suscita una serie de interrogantes acerca de la validez de las leyes locales que contradicen a la Constitución y, en particular, acerca de la procedencia del amparo en su contra, cuestión que en este caso deja de ser meramente académica, puesto que un creciente número de ayuntamientos está bajo el control de fuerzas políticas distintas al partido oficial. En todo caso, lo que tratamos de ilustrar es que el análisis del régimen legal de la planeación plantea un gran número de cuestiones de orden constitucional que se vinculan con la distri-

<sup>80</sup> Para un análisis más amplio de la ‘recepción’ de la reforma municipal en la legislación de los estados, véase nuestra colaboración a la revista *Alegatos* de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco (número 10, dedicado a la producción legislativa durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Nov.-dic., 1988).

bución jurídica del poder dentro de la cada vez más grande y compleja maquinaria estatal. En el caso de las atribuciones municipales otorgadas por la Constitución pero restringidas por los estados, que tanto recuerda la vieja fórmula del “obedézcase pero no se cumpla”, estamos ante uno de los límites del centralismo del sistema político mexicano: este sistema es lo suficientemente centralizado para lograr que los poderes estatales aprueben una reforma constitucional<sup>81</sup> que, de aplicarse, reduciría su poder sobre los procesos urbanos, pero no lo suficiente como para impedir que, en muchos estados, esa reforma sea revertida, incluso a través de medios jurídicos. En una coyuntura de cierta gravedad política, como la de 1976 en la que el proyecto de LGAH había suscitado un cuestionamiento de la figura presidencial, una ley federal pudo desatar un alud de leyes locales hechas con el mismo molde. Una década después, fueron otros los intereses sociales (mantener el control del desarrollo urbano en manos de los gobernadores de los estados) los que impiden una modificación de las competencias gubernamentales sobre la propiedad urbana.

#### RECAPITULACIÓN. TRES ESCENARIOS DE UNA PIEZA LEGISLATIVA

A lo largo de este capítulo hemos tratado de ubicar la Ley General de Asentamientos Humanos en tres escenarios diferentes aunque íntimamente ligados entre sí: la ideología estatal (en este caso representada por el artículo 27 constitucional), las condiciones políticas en las cuales surgió (esto es, la coyuntura de 1976); y la gestión gubernamental a la cual sirve de referente jurídico (o sea la planeación urbana). Si observamos el significado de la LGAH en estos tres escenarios, podemos ver que tiene connotaciones específicas en cada uno de ellos.

Por una parte, hemos visto que esta ley se presenta a sí misma como portadora de un nuevo régimen para la propiedad urbana, fundado en la tesis de la función social de la propiedad tal como lo proclama el artículo 27 constitucional, aunque en realidad no vino a modificar sustancialmente el contenido de los derechos de los propietarios privados en el medio urbano. Si, a pesar de esto último, la LGAH es coherente con la ideología de la Revolución Mexicana,

<sup>81</sup> Es oportuno recordar que las reformas a la Constitución tienen que ser aprobadas no sólo por el Congreso de la Unión sino también por la mayoría de las legislaturas de los estados.

ello se debe al carácter ambivalente de dicha ideología. Los postulados del artículo 27 sirven para legitimar tanto la propiedad privada como su regulación por el Estado, dejando un amplio margen a la definición de los límites entre ambas.

Por otra parte, a pesar de que la LGAH no alteró de manera sustancial el régimen de la propiedad urbana, su expedición provocó una revuelta empresarial precisamente en defensa de la propiedad privada. Esta aparente paradoja se explica, según vimos en la segunda sección, por tres razones relativas a la coyuntura política de entonces. Primero, la fuerza de la campaña contra el proyecto de ley descansaba, al menos en parte, sobre la ignorancia social acerca del verdadero contenido normativo de dicho proyecto. Diez años después, leyes como ésta ya no asustan a nadie, lo que constituye una buena ilustración de que las instituciones jurídicas no existen como entidades eternas y que se da un proceso de aprendizaje a través del cual toda nueva formulación normativa se va incorporando a la cultura jurídica de una sociedad. Para muchos propietarios urbanos, el año de 1976 fue la primera lección de un juego que pronto aprendieron y que a la larga no sería tan peligroso como parecía. Segundo, un aspecto fundamental del conflicto no era tanto el alcance normativo de la ley sobre la propiedad privada, cuanto la concepción de la propiedad que en ella se consagraba. La idea de que el poder estatal está facultado para imponer modalidades a la propiedad, incorporada a la Constitución desde 1917, era (¿es?) aún discutible para muchos empresarios. En este sentido, la disputa de 1976 no versaba tanto sobre el derecho, cuanto sobre las ideas acerca del derecho. Por último, el conflicto no puede explicarse cabalmente si no se considera, además, la tensión que en ese momento existía entre el presidente de la República y los más poderosos grupos empresariales. Lo que se impugnaba no era sólo lo que proclamaba el texto de la ley sino también quién lo proclamaba. Como hemos visto, bajo otras condiciones políticas, se han expedido reformas a la LGAH que han ido más allá en la restricción de los derechos de los propietarios privados, sin que esto haya traído consigo una movilización empresarial como la de 1976.

Pero el resultado de la discusión y expedición de la LGAH, sumamente marcado por la coyuntura política, trasciende dicha coyuntura y surte efectos más allá de la misma, no por las connotaciones ideológicas que en ese momento se debatían, sino por su contenido normativo. Ello significa ubicar la LGAH en un tercer escenario, que es el de la gestión burocrática. Vista desde la historia de la institucionalización de la planeación como forma de gestión

pública, la LGAH adquiere connotaciones adicionales a las anteriormente señaladas. Primero, la burocracia especializada de los aparatos estatales de planeación aparece como parte de las 'fuentes reales' de esta legislación. Esta última no es el producto de la sola 'voluntad del legislador', magnificada por todos los actores sociales en una coyuntura específica, sino de un proceso de elaboración y sistematización de propuestas de las que es portador un gremio. La 'voluntad política' que impulsa la producción legislativa es una condición necesaria pero no suficiente para producir ordenamientos como la LGAH, la cual cristaliza un conjunto de definiciones de los problemas urbanos que se va construyendo a través de los años en la gestión y el aprendizaje de la burocracia. La ley es, en este sentido, un punto culminante en el proceso de institucionalización de un tipo de gestión burocrática que es la planeación y de la visión de la sociedad que ésta implica.

Segundo, si bien la LGAH tuvo como resultado, más allá de la coyuntura de 1976, el servir de fundamento legal para la creación de un sistema nacional de planeación urbana, también significó el establecimiento de nuevos límites a la propia planeación. No hay duda de que a partir de la expedición de esa ley, la planeación adquirió un prestigio que no había tenido nunca antes. También es cierto, en lo que se refiere a la propiedad urbana, que la LGAH fortaleció las facultades gubernamentales en materia de utilización del suelo urbano y suburbano; pero no es menos cierto que el régimen legal de la planeación trajo consigo una serie de obstáculos jurídicos a la propia planeación que antes no existían. En este sentido, la ley condiciona (esto es, posibilita y al mismo tiempo restringe) la planeación. Tenemos entonces que la ley, resultado de una conjunción de prácticas políticas y administrativas, se convierte en un límite de futuras prácticas, en un elemento externo de la práctica gubernamental. Y mientras no se produce alguna de esas coyunturas en las que la voluntad presidencial aparece como capaz de cambiarlo todo, todo está acotado por la ley.

Finalmente, es preciso hacer notar que hasta ahora no nos hemos referido directamente al modo en que el orden jurídico condiciona la propiedad privada en cuanto relación social. Hemos visto al Derecho desde el punto de vista de su génesis, en los órganos del Estado, y no desde el punto de vista de las relaciones sociales, a lo cual dedicaremos los próximos capítulos. Pero creemos que lo expuesto en este capítulo puede servir al menos como una advertencia en contra de la idea, sumamente difundida en el campo de las ciencias sociales, según la cual el derecho viene a ser un epi-

nómeno de lo que ocurre en el seno de las relaciones económicas de una sociedad. Hemos tratado de mostrar que la LGAH exhibe las huellas de las condiciones ideológicas, políticas y burocráticas en las cuales surgió de una manera demasiado evidente como para que podamos aceptar que se trata del simple reflejo de los intereses económicos de una clase social. Esto no significa afirmar que la producción del derecho (y mucho menos su vigencia social) pueda darse al margen de las estructuras socioeconómicas de una sociedad, sino sólo que no puede deducirse de tales estructuras.



## 2. LA FORMACIÓN DE LA PROPIEDAD EN LAS COLONIAS POPULARES

*Le plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme sa force en droit et l'obéissance en devoir.<sup>1</sup>*

ROUSSEAU

En el presente capítulo dirigimos nuestra atención a un tema que se encuentra en el polo opuesto al de los temas del capítulo anterior. Nuestro objeto de análisis no es una ley y sus diversos contextos, sino un proceso social mediante el cual se forman nuevas relaciones de propiedad, y que transcurre, en apariencia, al margen del orden jurídico. Nos referimos a la formación de las colonias populares, en las que habita un sector importante de la población urbana de nuestro país. Esto, que en el ámbito internacional se conoce bajo la denominación de "asentamientos humanos irregulares", representa la única opción de alojamiento para una gran parte de la población de bajos ingresos. El poblamiento de esos barrios comienza mucho antes de que se cuente con los servicios públicos de agua potable, drenaje, transporte, alumbrado, etcétera, y sus habitantes pertenecen a esa categoría social que se conoce como los 'marginados'. Puesto que constituyen la expresión más palpable de la miseria urbana, las colonias populares han sido objeto de análisis desde las más diversas perspectivas. Se ha investigado desde el sistema de producción habitacional predominante, o sea la llamada autoconstrucción,<sup>2</sup> hasta las estrategias de subsistencia de la población. Geógrafos, economistas, antropólogos, politólogos y sociólogos

<sup>1</sup> Citado por Bobbio (1984:29).

<sup>2</sup> Sobre el tema de la autoconstrucción existe ya un número importante de estudios relativos tanto a la ciudad de México como a otras del país. Véanse, entre otros, los trabajos de Connolly (1982), Schteingart (1981), Legorreta (1984), Hiernaux (1985) y Villarreal y Castañeda (1986).

gos han emprendido la exploración empírica de este 'hábitat popular' en torno a diversos ejes de discusión. El derecho es una de las pocas disciplinas sociales que han estado ausentes en esos análisis, a pesar de que su objeto de estudio suele aparecer en la definición misma de tales espacios. Prácticamente toda la literatura sobre el tema señala la irregularidad como una cuestión que define el carácter de esos asentamientos, pero lo cierto es que se ha puesto muy poco interés en determinar la naturaleza de dicha cuestión y menos aún en identificar sus efectos sobre los procesos sociales que se despliegan en dichos asentamientos.

Son dos las cuestiones jurídicas más importantes de las colonias populares. Por un lado, éstas surgen casi siempre al margen del régimen de planeación, esto es, del conjunto de normas jurídicas mediante las cuales se pretende regular la conformación del espacio urbano desde los aparatos estatales; por otro lado, se origina la llamada tenencia irregular del suelo, que puede definirse en pocas palabras como una situación en la que los habitantes de un barrio ejercen la posesión pero no la propiedad (u otro título jurídico) sobre los predios que ocupan. Al análisis de esta segunda cuestión dedicamos el presente capítulo.

Hay que advertir que el estudio de los problemas jurídicos de las colonias populares es algo más que la simple adición de un aspecto que otras disciplinas no habían considerado. De hecho, el problema no consiste exactamente en que la cuestión jurídica no haya sido incorporada, sino que no ha sido explícitamente reconocida como un problema. Un ejemplo de ello es el debate que se ha desarrollado en torno a los efectos de la regularización de la tenencia de la tierra sobre el mejoramiento urbano de estos espacios. Como parte del argumento en favor de la "libertad para construir", una importante corriente de autores ha sostenido que la seguridad que representa para los pobladores el contar con títulos de propiedad es una condición que favorece el que ellos mismos introduzcan mejoras a sus viviendas (Turner y Fichter, 1976). En estos análisis, un elemento fundamental, una variable independiente diríase, en la definición de un problema social está dado por una categoría jurídica. Se afirma que cierta situación jurídica (la resultante de la regularización de la tenencia de la tierra) daría lugar a una práctica social determinada (el mejoramiento de la vivienda). Sin embargo, la cuestión rara vez es vista a la luz de la sociología del derecho o de alguna otra de las vertientes de la investigación jurídica.

Por lo demás, en los análisis sociológicos sobre este tema se observa una muy desigual incorporación de la dimensión jurídica. Mien-

tras que, en los estudios de caso, casi invariablemente se termina por incluir elementos jurídicos en la explicación, y no sólo en la descripción, de los procesos sociales, cuando se trata de análisis teóricos o de algún modo generales sobre los asentamientos irregulares, las categorías jurídicas desaparecen del discurso sociológico o bien aparecen de un modo tan ambiguo que acaban por desdibujarse entre el resto de los elementos a los que se acude en la explicación. Esto puede ilustrarse con las palabras de Peter Ward, autor de varios estudios sobre colonias populares en la ciudad de México:

El rápido crecimiento de los asentamientos irregulares [...] ha [...] beneficiado a muchos grupos de interés además de a los agentes y residentes. La industria de la construcción descubrió un mercado en expansión de autoconstructores que ahora se convierten en consumidores de materiales de construcción. Los transportistas y comerciantes al menudeo de esos materiales también se benefician. Un sistema de vivienda que es accesible para una gran parte de la fuerza de trabajo permite a esa fuerza reproducirse en forma barata, reduciendo así las demandas por incrementos salariales. Los funcionarios gubernamentales se benefician con la proliferación de empleos y feudos burocráticos; ellos mismos pueden también recibir ingresos por permitir prácticas ilegales y por otorgar licencias de fraccionamientos (que no cumplen los requisitos legales). Algunas veces pueden también obtener el apoyo político de lazos de clientelismo desarrollados con los residentes. En general, el gobierno en su conjunto se ha beneficiado de las crecientes oportunidades que los asentamientos irregulares ofrecen para el mantenimiento de la estabilidad social (Ward, 1983:37. Traducción nuestra).

Este párrafo contiene sin duda un buen recuento de los beneficios que diversos grupos sociales obtienen gracias al crecimiento de los asentamientos irregulares. Lo que no aclara es cuáles de esos beneficios pueden ser atribuidos a la irregularidad misma. De este modo, los asentamientos populares son calificados, aunque vagamente, a través de una categoría jurídica (la irregularidad no es sino una noción jurídica) pero, al mismo tiempo, se deja de lado el problema de esclarecer el significado de esa calificación. El objetivo principal del presente capítulo es mostrar que, para comprender cabalmente los asentamientos irregulares, el derecho debe ser explícita y no sólo implícitamente considerado junto con los factores económicos y políticos que explican los diversos aspectos de ese fenómeno. No tratamos de sugerir que el orden jurídico deba ser considerado como el único, ni siquiera el más importante, de los factores explicativos de esos procesos sociales, sino únicamente que las interacciones en-

tre el derecho y las otras dimensiones de la vida social son demasiado importantes como para ser ignoradas. En otras palabras, nos proponemos demostrar que, en el proceso de formación y consolidación de las colonias populares, lo jurídico es una cuestión tan "real" como lo económico o lo político y que influye en las estrategias y en la propia constitución de los sujetos sociales, contribuyendo de manera decisiva al establecimiento de las relaciones sociales. El hecho de que en la formación de las colonias populares se infrinjan diversas normas jurídicas no significa que la cuestión jurídica esté totalmente ausente en tales procesos.

En particular, trataremos de mostrar dos cuestiones fundamentales que en la literatura existente sobre el tema han sido ignoradas por lo general. La primera de ellas es que el papel del derecho en las colonias populares es sumamente variable. No sólo porque existen, en el propio orden jurídico, muchos tipos de irregularidad,<sup>3</sup> sino porque la norma jurídica con base en la cual se dice que un acto es irregular, puede tener, en la práctica, diferentes significados para los actores sociales, dependiendo de las condiciones políticas y culturales prevalecientes. Por ello no puede hablarse del problema de la tenencia irregular como *un tipo de problema*. En este sentido, no basta con la sola categoría de 'irregularidad', ya que ésta no alude a una situación social sino a muchas. Vale la pena hacer notar que suele hablarse de la irregularidad como si fuera un atributo intrínseco de ese tipo de espacio urbano.<sup>4</sup> Para aceptar que la irregularidad es un problema en sí mismo, habría que colocarse en una postura desde la cual se observara a lo jurídico en sí mismo. Cuando se trata de observar a lo jurídico en relación con los procesos sociales, la diversidad de esta relación aparece como un punto de partida necesario.

La segunda cuestión que queremos hacer destacar es que los asentamientos irregulares no tienen un carácter "informal", como se dice en gran parte de los estudios sobre el tema. El hecho de que el acceso de los pobladores al suelo no sea objeto de una formalización como la que exigen las leyes y/o reglamentos no quiere decir que se lleve a cabo sin forma alguna. En todo caso tendríamos que

<sup>3</sup> Las leyes y reglamentos atribuyen distintas consecuencias jurídicas a diversos supuestos. Compárese por ejemplo, la sanción económica aplicable a una construcción levantada sin licencia, frente a la sanción de privación de la libertad aplicable a la ocupación de tierras sin consentimiento del propietario. Incluso entre tierras sujetas a diversos regímenes, los mismos actos generan consecuencias jurídicas distintas.

<sup>4</sup> En rigor, un espacio geográfico no puede ser calificado de irregular. Son las prácticas sociales y no los objetos los que pueden tener un significado jurídico.

hablar de mecanismos *multiformales* y no *informales* de acceso al suelo. Se trata de un punto crucial, ya que, como veremos, el papel del derecho en las colonias populares se da a través de las formas mediante las cuales los actores sociales se representan sus posiciones unos respecto a otros. Tal es el poder de esas formas, que, sin darse cuenta, muchas veces los mismos investigadores llegan a incorporarlas en sus análisis como definiciones válidas de sus objetos de estudio. Así como se dice que tal o cual parte de una ciudad es irregular, también suele hablarse, por ejemplo, del carácter ejidal de las tierras como si fuese un atributo de las tierras mismas (éstas pueden ser fértiles, accidentadas, incomunicadas... y ejidales), cuando en realidad lo ejidal no es más que una forma de atribuir un significado jurídico a las relaciones que existen entre determinados sujetos en torno al uso y disposición de tales tierras. Desde una perspectiva sociológica, no importa determinar, por ejemplo, si en un caso concreto las tierras son *en realidad* propiedad de un núcleo agrario o de una empresa inmobiliaria (es decir, si las tierras "son" ejidales o privadas), pues ello equivale, más bien, a pronunciarse acerca de la validez de una norma jurídica sobre otra; lo que es el trabajo del juez, no del investigador social. Lo que importa es saber cómo perciben esa cuestión los actores sociales participantes; es decir, cómo es que las formas que se utilizan para representar el acceso al suelo son establecidas, aprendidas y aceptadas o impugnadas por los actores de un proceso social. Por ello es necesario determinar cuáles son las formas prevalecientes en cada caso.

El análisis de la cuestión jurídica en las colonias populares no debe consistir en la mera confrontación de las normas jurídicas con las prácticas sociales. Si se estudia el problema sólo a través de ese contraste, será imposible ver el modo en que las propias normas influyen sobre dichas prácticas. Lo que proponemos como estrategia de investigación es explorar la forma en que el derecho *aparece* en los procesos de formación de esos asentamientos. Lo interesante es que, al menos en México, las formas jurídicas aparecen desde el inicio mismo del poblamiento. El control sobre la tierra, esa relación de poder que, en el plano local, hace posible que sean unos y no otros quienes distribuyan los lotes a los colonos en el proceso de ocupación, nunca aparece como un poder sin nombre. Aparece siempre expresado en términos tales, que lo hacen reconocible y legítimo ante los demás. Independientemente de cómo obtuvieron el control sobre la tierra, quienes lo ejercen se presentan siempre a sí mismos como investidos de un derecho para hacerlo, invocando siempre algún concepto jurídico en el cual encaja su situación; es decir,

nunca aparecen vendiendo o asignando lotes solamente “porque pueden”. Si el ejercicio de ese poder está fundado o no en el orden jurídico vigente, eso es otra cosa. Lo importante es reconocer que ese poder de los que controlan el acceso al suelo en una colonia (y gracias a ello sustituyen, diríamos con éxito, a las normas estatales) las formas mismas no son enteramente independientes del orden jurídico estatal. La legitimidad de este último casi nunca es puesta en duda por quienes ejercen el control del acceso al suelo —nadie que las cuales suele derivarse a su vez la legitimidad de la posesión de quienes obtienen un lote. Como veremos a lo largo del presente capítulo, lo que nos permite observar el papel del orden jurídico en las colonias populares es el estudio de las formas de legitimación.

La importancia de esas formas puede resumirse en dos aspectos: primero, el orden jurídico estatal no sólo es contravenido por las prácticas sociales a través de las cuales se forma una colonia popular, sino que las formas de legitimación que surgen de dichas prácticas *sustituyen* al orden jurídico, puesto que desempeñan el mismo papel que éste en condiciones normales de eficacia, a saber: el otorgar un significado de obligatoriedad a las relaciones sociales imperantes.

Segundo, aunque dichas formas de legitimación “expresan” el poder de los que controlan el acceso al suelo en una colonia y es gracias a ello sustituyen, diríamos con éxito, a las normas estatales, las formas mismas no son enteramente independientes del orden jurídico estatal. La legitimidad de este último casi nunca es puesta en duda por quienes ejercen el control del acceso al suelo —nadie que venda lotes de un fraccionamiento no autorizado o terrenos de un ejido se presenta ante los demás con una legitimidad ajena a la del orden estatal—;<sup>5</sup> al contrario, tratan de convencer a los colonos o a las autoridades de que su poder tiene un fundamento en el orden jurídico-estatal. Esto les impone la necesidad de incorporar a su discurso ciertas categorías jurídicas y de observar ciertos comportamientos previstos por las leyes y reglamentos. Dicho de otro modo, a pesar de que contravienen la ley, no pueden dejar de invocarla pa-

<sup>5</sup> Existen en nuestro país algunas excepciones notables a esta afirmación. Por ejemplo, en la ciudad de Monterrey, el movimiento denominado “Tierra y Libertad”, de orientación maoísta, proclamaba las colonias incorporadas a él como “territorios liberados” y, consecuentemente, rechazaba los intentos gubernamentales por regularizar la tenencia de la tierra (véase Villarreal y Castañeda, 1987). Fuera de casos como éste, en la inmensa mayoría de las colonias populares del país, quienes controlan el acceso al suelo, lejos de cuestionar la legitimidad del Estado, acuden a sus instituciones en busca de legitimación.

ra legitimar su poder. Las formas de legitimación conjugan estas dos funciones contradictorias: expresar el poder para hacerlo reconocible y, al mismo tiempo, legitimarlo cuando es ostensible (al menos para algunos) que su ejercicio contraviene alguna norma jurídica. A través del análisis de estas formas de legitimación, trataremos hacer evidente una paradoja: las colonias populares que aparentemente surgen "al margen" del orden jurídico están, en realidad, condicionadas en una medida importante por dicho orden.

En las páginas que siguen trataremos de ilustrar las anteriores proposiciones en relación con las colonias populares surgidas en tierras sujetas a dos modalidades de propiedad: la propiedad civil y la propiedad de los núcleos agrarios.

#### LAS COLONIAS POPULARES EN TERRENOS DE PROPIEDAD CIVIL

En la presente sección abordaremos los problemas más recurrentes en la formación de colonias populares en terrenos sujetos a lo que comúnmente se denomina propiedad privada. Dado que nos interesa comparar lo que ocurre en tierras sujetas a distintos regímenes, conviene empezar por introducir una precisión terminológica que consideramos fundamental. En los medios académicos y políticos de nuestro país suele utilizarse el término 'propiedad privada' para referirse exclusivamente a la propiedad que regulan los códigos civiles, dejando fuera la propiedad de las corporaciones ejidales y comunales, la cual suele quedar ubicada en una categoría separada que se denomina 'propiedad social'. Pero si estamos de acuerdo con Macpherson (1978:4) en que la nota distintiva de la propiedad privada es el derecho a excluir a otros (en oposición a la propiedad común, que es el derecho de esos otros a no ser excluidos), llegamos a la conclusión de que en México existen otros regímenes de propiedad privada además del regulado por la legislación civil. Más adelante (p. 109) veremos que, si bien la propiedad de los núcleos agrarios (ejidos y comunidades) es sustancialmente distinta de la civil por el régimen legal al cual está sujeta, la misma debe ser considerada como una modalidad de la propiedad privada; sin embargo, por razones que sería largo explicar aquí, la doctrina y la enseñanza del derecho en nuestro país han consagrado la idea de que el régimen de propiedad que regulan los códigos civiles es el de *la propiedad*, como si los demás regímenes fuesen sólo desviaciones o deformaciones de esa especie de concepto fundamental. No deja de llamar

la atención el hecho de que, mientras que el texto constitucional proclama la existencia de una propiedad originaria de la nación, de la cual se deriva la propiedad privada en sus diversas modalidades, la mayoría de los juristas y, sin darse cuenta, el resto de los científicos sociales, piensan que sólo existe una forma de propiedad privada, la que regulan los códigos civiles.<sup>6</sup>

En adelante llamaremos propiedad civil a aquella modalidad de la propiedad privada que responde a la definición de los códigos civiles, es decir, a aquella en la que “el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes” (artículo 839 del Código Civil del Distrito Federal).<sup>7</sup> Es de hacer notar que esta definición no da cuenta, ella misma lo reconoce, de todas las normas que componen el régimen jurídico de este tipo de propiedad. Además del código civil, existe en cada estado una infinidad de leyes, reglamentos y, recientemente, planes de desarrollo urbano en los cuales se establecen limitaciones o modalidades que definen el alcance de los derechos del propietario en torno al bien, objeto de propiedad. Así, más que una definición, el artículo citado ofrece un principio general que sirve apenas como marco de referencia.

Es preciso señalar un aspecto fundamental del régimen de la propiedad civil que la distingue de la propiedad de los núcleos agrarios y que tiene importantes repercusiones en la formación de las relaciones sociales a lo largo del proceso de urbanización. Nos referimos al hecho de que la legislación que se aplica a los predios sujetos a ese tipo de propiedad es expedida por los congresos locales. Dada la estructura federal del Estado mexicano, esto significa que la reglamentación puede variar de un estado a otro, lo cual implica a su vez una gran diversidad en la definición estatal de lo que se considera urbanización irregular. Lo que es irregular en un estado puede no serlo en los treinta restantes. Además, el carácter local del régimen significa que las autoridades competentes para vigilar su cumplimiento serán las de los estados o municipios.<sup>8</sup> Al no inter-

<sup>6</sup> La herencia de Wistano Luis Orozco y Andrés Molina Enriquez, que lucharon por demostrar que en este país existe más de un tipo de propiedad, ha sido recogida sólo por los historiadores. Los juristas, cuyo sentido común permea las demás ciencias sociales, volvieron muy pronto a los moldes liberales del derecho civil.

<sup>7</sup> Siguiendo una vieja práctica centralista, la mayoría de los poderes legislativos de los estados ha adoptado esta definición en sus propios códigos.

<sup>8</sup> Existen variaciones importantes, incluso en lo que se refiere a la distribución de competencias entre los gobiernos de los estados y las autoridades municipales. Apenas en 1983 se definieron en la Constitución las bases de una distribución de facul-

venir el gobierno federal en la formación y desarrollo de las colonias populares, las relaciones políticas prevalecientes serán las de cada entidad federativa. La tolerancia o represión gubernamental frente a la formación de nuevas colonias, la existencia o inexistencia de programas de regularización de la tenencia de la tierra, así como las condiciones en que ésta se lleva a cabo, dependen en gran medida de las condiciones políticas locales. He aquí un primer rasgo del proceso de formación de las colonias populares que tiene como origen una cuestión jurídica.

Dado que no es nuestro propósito ofrecer aquí un análisis sistemático de esa legislación, sino mostrar la forma en que influye en los procesos urbanos, el criterio que seguiremos en nuestra exposición es el de distinguir entre dos formas de creación de una colonia popular: el fraccionamiento y la ocupación directa o invasión.

### **Los fraccionamientos**

En México, el fraccionamiento de terrenos es el mecanismo más común para la creación de nuevos espacios habitacionales en las ciudades. Cada estado de la República cuenta con una ley en la cual se definen las obligaciones que el propietario de la tierra debe cumplir para vender lotes habitacionales a partir de un predio. Dichas obligaciones consisten, en lo fundamental, en la introducción del equipamiento urbano y las redes de infraestructura (agua potable, alcantarillado, alumbrado, pavimentación, espacios verdes, sitios para mercados y escuelas, etcétera). Esas leyes contienen la definición estatal de lo que se considera un mínimo de bienestar; la política social en la que se apoyan sus normas es aquella según la cual debe prohibirse la venta de un lote urbano que no alcance ese mínimo. Esto es, se busca que el propietario cumpla su "función social" a través de la creación de un espacio urbano que ofrezca la satisfacción de necesidades básicas; pero también se busca evitar que el gobierno se vea obligado a introducir la infraestructura y los servicios mientras que sólo el propietario obtiene los beneficios.

La aplicación de esa legislación implica la intervención de órganos estatales para asegurar que la urbanización se produzca conforme a las leyes y los planes en vigor, y el medio más importante de intervención es el requisito de licencia. Quien desarrolla un fraccionamiento sin haber obtenido la licencia respectiva se hace acree-

---

tades en materia fiscal y de desarrollo urbano. A más de seis años de la reforma, la mayoría de los estados no ha expedido la legislación correspondiente. Véase supra Cap. 1, p. 72.

dor a sanciones de diversa índole, como veremos más adelante; además, no puede entregar a los compradores de lotes títulos de propiedad debidamente inscritos en el registro público correspondiente. La carencia de estos títulos por parte de quienes han comprado un lote en un fraccionamiento no autorizado es lo que normalmente da lugar a que una colonia se califique como irregular. Además de los requisitos relativos a la producción de la urbanización misma, la expedición de la licencia implica el pago de impuestos o derechos, cuyo monto varía de un estado a otro. Aunque la legislación apareció en forma tardía en algunos estados,<sup>9</sup> en la actualidad todos ellos cuentan con leyes sobre la materia.

La eficacia de la legislación depende de tres condiciones básicas. Primero, que los propietarios de la tierra urbanizable de la periferia de las ciudades posean los recursos, la capacidad de gestión empresarial y la voluntad para llevar a cabo la urbanización tal como lo ordenan las leyes de fraccionamientos. Segundo, que los potenciales habitantes de esas áreas cuenten con ingresos suficientes para cubrir el costo de dichas condiciones físicas más la ganancia del fraccionador. Tercero, que los funcionarios encargados de aplicar las normas tengan la voluntad y la posibilidad de imponer las sanciones previstas por la ley a los propietarios que no cumplan con las obligaciones derivadas de la misma. Los fraccionamientos irregulares (también llamados "clandestinos") surgen de la ausencia de alguna de estas condiciones en un contexto de rápido crecimiento de la población urbana. Ante la falta de otra opción habitacional, muchas familias de escasos recursos se ven forzadas a ceder parte de sus ingresos a cambio de un lugar donde vivir, aunque quien les vende no haya cumplido los requisitos que la ley señala. El fraccionador clandestino (que a veces es, por el contrario, bastante notorio) es quien le da acceso a ese lote a través de una compraventa que no pasa de ser una operación privada, en el sentido de que sólo surte efectos jurídicos entre las partes, ya que no es reconocida por órgano estatal alguno.

Ahora bien, un fraccionamiento puede ser calificado de irregular por motivos bastante diversos. Un primer caso sería el del fraccionamiento que ha sido autorizado pero cuyo propietario ha comenzado a vender lotes antes de introducir los servicios. Otro caso,

<sup>9</sup> En el estado de México, por ejemplo, la primera ley de fraccionamientos que estableció requisitos significativos, para la autorización de los mismos se expidió en 1958, cuando ya habían comenzado a proliferar los fraccionamientos populares en los municipios cercanos a la ciudad de México.

más frecuente, sería el del propietario que fracciona y vende los lotes sin haber obtenido la licencia respectiva. Finalmente estaría el caso en el que una persona, haciéndose pasar por el propietario sin serlo, fracciona y vende lotes. En este último supuesto, se introduce un elemento nuevo que rebasa la lógica de la legislación sobre fraccionamientos para entrar al campo del derecho penal al encajar en la definición del delito de fraude. En este tipo de fraccionamientos, no únicamente se falta a la obligación de construir ciertas obras sino que se infringen también los derechos de un propietario. Para muchos sería evidente que el orden jurídico capitalista sólo considera delito la acción del fraccionador cuando atenta contra otro propietario privado, pero lo cierto es que la penalización de las acciones de los fraccionadores va más allá. La figura del fraccionador clandestino ha llegado a tener, sin duda justificadamente, tan fuertes connotaciones negativas en la opinión pública que en algunos estados la legislación penal ha sido adicionada a fin de equiparar al delito de fraude una serie de actos típicos de fraccionadores, aun cuando no consistan en la venta de un predio ajeno. Así por ejemplo, el Código Penal del Distrito Federal dispone lo siguiente:

Comete el delito de fraude el que por sí o por interpósita persona, cause perjuicio público o privado al fraccionar y transferir la propiedad, la posesión o cualquier otro derecho sobre un terreno urbano o rústico, propio o ajeno, con o sin construcciones sin el previo permiso de las autoridades administrativas competentes, o cuando existiendo éste no se hayan satisfecho los requisitos en él señalados. Este delito se sancionará aún en el caso de falta de pago total o parcial (artículo 389 bis).

Esto significa que, en los estados donde existen disposiciones como ésta, se incurre en responsabilidad penal no sólo cuando se vende la tierra ajena sino también cuando se vende la propia sin cumplir los requisitos mínimos de urbanización que fijan las leyes administrativas.<sup>10</sup>

Para terminar de dar una idea de la diversidad de situaciones

<sup>10</sup> Otro ejemplo es el del estado de México, cuyo código penal fue reformado en 1975 y su artículo 160 bis quedó en los términos siguientes: "Se impondrán de seis meses a diez años de prisión y hasta \$500 000 de multa, al que causando daño o perjuicio fraccione o divida un terreno en lotes, o transfiera o prometa transferir la propiedad, la posesión o cualquier otro derecho careciendo del previo permiso de la autoridad administrativa correspondiente, o cuando teniéndolo no cumpla con los requisitos prometidos."

jurídicas que se presentan en los fraccionamientos de tierras de propiedad civil, señalaremos algunos de los subterfugios legales que algunos propietarios han utilizado para evadir la obligación de dotarlos de las obras de urbanización que las leyes señalan. Podemos distinguir al respecto dos tipos de mecanismos: los administrativos y los judiciales. Los de tipo administrativo consisten en las subdivisiones forzosas que las autoridades efectúan como resultado de la apertura o ampliación de vías públicas. Las nuevas vías públicas son abiertas, sin el consentimiento y, muchas veces, en perjuicio de los propietarios, por lo que, en principio, éstos no están forzados a cumplir las obligaciones propias de los fraccionadores. Así, durante las últimas décadas, al menos en el estado de México, se ha eximido a los propietarios afectados por este tipo de obras de las citadas obligaciones. Si bien existen razones para que, en principio, esta exención se otorgue, frecuentemente se ha utilizado para evadir responsabilidades de propietarios que no han padecido, sino que han provocado —por diversos medios—, la apertura de calles a través de sus terrenos.

Por otra parte, los mecanismos de tipo judicial para la simulación de fraccionamientos son mucho más complejos. El caso más frecuente consiste en promover juicios de prescripción positiva (a veces incluso a favor de los compradores de lotes) a efecto de lograr que distintas personas adquieran la propiedad sobre diversas fracciones de un mismo predio. El fraccionamiento se disfraza promoviendo los juicios en diferentes juzgados, de modo tal que ninguno de los jueces llega a estar al tanto de que la resolución que emite en realidad forma parte de una operación más amplia que en su conjunto constituye un verdadero fraccionamiento.

Hasta aquí nos hemos referido a la diversidad de situaciones jurídicas que pueden quedar comprendidas en la categoría de “fraccionamiento irregular”; y si esto ocurre en el mundo del derecho, que está compuesto de conceptos generales que nunca dan cabal cuenta de la heterogeneidad y riqueza de las prácticas sociales, podemos imaginar la mucho mayor diversidad de formas en que las autoridades actúan respecto a los fraccionamientos. La intervención gubernamental puede ocurrir como una respuesta específica a situaciones de conflicto social que alcanzan el plano político o puede consistir, como en algunos sistemas de regularización, en una gestión de tipo burocrático que forma parte de un programa gubernamental. Igualmente, la intervención estatal puede o no tener un carácter represivo tanto hacia los colonos como hacia los fraccionadores. No obstante, ante la gran magnitud del fenómeno, el

gobierno se ha visto forzado a tolerar la formación de colonias populares. Se trata de una actitud que suele calificarse como “realista” y que crea la sensación de una amnistía que absuelve por igual a ambas partes; pero, bien vista la cuestión, los colonos que han comprado lotes en fraccionamientos, cualquiera que sea el régimen de propiedad al que esté sujeto la tierra, no incurrirán por ese solo hecho en una situación que, de acuerdo con ley alguna, dé lugar a la imposición de sanciones. Desde el punto de vista de las leyes, son los fraccionadores quienes han incurrido en una u otra acción prohibida y a quienes los órganos gubernamentales dejan de imponer las sanciones previstas en la ley.

Revisemos ahora dos de los conflictos más frecuentes en los fraccionamientos en tierras de propiedad civil. En primer lugar, están los conflictos sobre las propias ventas de lotes: cuando el fraccionador vende el mismo lote a diferentes compradores, aprovechando que los primeros clientes no han tomado posesión visible,<sup>11</sup> cuando el fraccionador no entrega los títulos de propiedad que ofreció a sus compradores o cuando pretende cobrar a los colonos cantidades mayores a las inicialmente pactadas. Dada la incapacidad del sistema judicial para absorber y dar salida a tales conflictos, éstos adquieren un carácter político: la intervención de los órganos gubernamentales creados *ad hoc* tiene un carácter conciliatorio y no de aplicación de la ley.<sup>12</sup> Los funcionarios actúan como mediadores, no como jueces. El resultado de la intervención estatal suele entonces depender de la respectiva capacidad de colonos y fraccionadores para presionar a las autoridades. Las ‘soluciones’ pueden adoptar una gran variedad de formas jurídicas, que van desde arreglos verbales o escritos con efectos provisionales (declaraciones de buena voluntad y promesas de introducción de servicios o de respeto de los términos originales de los contratos) hasta la plena regularización de la tenencia de la tierra, entendida como la expedi-

<sup>11</sup> Aunque no disponemos de información estadística a este respecto, creemos válido suponer que un buen número de las familias que adquieren un lote en un fraccionamiento popular carecen de los recursos necesarios para iniciar la edificación de su vivienda en forma inmediata, ya no digamos para construir una barda que los proteja de una eventual invasión. Esto da como resultado que en muchos de esos fraccionamientos exista un número considerable de lotes vendidos que permanecen baldíos por largo tiempo.

<sup>12</sup> Para dar una idea del carácter político de esa intervención, baste decir que, en el Departamento del Distrito Federal, la Oficina de Colonias, que funcionó desde los años treinta hasta 1970, formaba parte de la Dirección General de Gobernación y no de las dependencias de carácter técnico encargadas de la planeación y regulación del desarrollo urbano.

ción de títulos de propiedad en favor de los colonos. Durante algunos periodos, la negativa del fraccionador a negociar se sancionaba con la expropiación de la tierra.<sup>13</sup> En muchos casos, la capacidad jurídica del gobierno para sancionar a los fraccionadores clandestinos —la cual abarca, como hemos dicho, desde lo fiscal hasta lo penal— es utilizada como un medio de presión para que éstos “cooperen” en la solución de los problemas.

Aunque la intervención estatal varía enormemente en lo que se refiere a quién resulta ganador o perdedor e incluso en cuanto al carácter provisional o definitivo del resultado, se da un sesgo sistemático en la acción gubernamental que consiste en adoptar como punto de partida el reconocimiento de los derechos de un propietario original. Incluso cuando las autoridades favorecen con su intervención los intereses de los colonos, la forma en que se legitima la posesión que éstos ejercen sobre sus lotes lleva siempre implícito el reconocimiento de un propietario anterior, de cuyos derechos derivan los derechos del colono. Si bien es cierto que en la legislación civil mexicana existe la institución de la prescripción positiva como un medio de adquirir la propiedad sobre un inmueble, mediante condiciones que los colonos cubren en la mayoría de los casos,<sup>14</sup> esta institución no tiene peso alguno en los procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra.<sup>15</sup> Como en otros países de América Latina, la intervención estatal en México sobre este tipo de fraccionamientos, lejos de partir del reconocimiento de la posesión de los colonos como una situación generadora de derechos, parte del reconocimiento de los derechos del propietario y a ellos supedita los de los colonos.

Es importante hacer notar que no en todos los casos de fraccionamientos clandestinos surgen conflictos sobre la tenencia de la tierra. En muchas colonias, la sola aceptación por parte de los colonos de los derechos que el propietario hace valer da como resultado un proceso no conflictivo de ocupación del suelo; a condición, por ejemplo, de que el propietario no lleve a cabo ventas dobles o alzas no pactadas de precios. Así es como, en muchos casos, las prác-

<sup>13</sup> La expropiación fue utilizada intensivamente como mecanismo de regularización en el Distrito Federal de 1940 a 1946 (Azuela y Cruz, 1989).

<sup>14</sup> Para el caso del Distrito Federal, véanse los artículos 1135 al 1180 del Código Civil.

<sup>15</sup> Recientemente se han introducido reformas al régimen del Registro Público de la Propiedad a fin de facilitar la inscripción de la posesión. Sin embargo, es aún muy pronto para conocer los efectos de estas reformas en la regularización de la tenencia de la tierra.

ticas de fraccionadores y colonos son legitimadas, sin necesidad de intervención estatal, con la sola idea de la compraventa que todos los involucrados admiten como válida.<sup>16</sup>

La segunda fuente de conflictos, después de los relativos a la tenencia de la tierra, se refiere al hecho sumamente frecuente de que los fraccionadores no instalan la infraestructura y el equipamiento urbanos que la ley ordena. Prácticamente en todos los estudios de colonias populares formadas como fraccionamientos clandestinos aparece el decir de los colonos en el sentido de que el fraccionador se había comprometido a llevar a cabo algún tipo de obras de urbanización. Muy pronto, en el proceso de ocupación de los lotes, los colonos se van percatando de la incapacidad o falta de voluntad del fraccionador para cumplir sus promesas, ante lo cual su reacción varía desde la protesta aislada hasta la organización y la integración a movilizaciones sociales más amplias. La falta de los servicios mínimos en las colonias populares ha sido el factor más importante en el surgimiento de la protesta social en estas áreas. De hecho, no se sabe de movimiento social urbano alguno en áreas periféricas de nuestras ciudades, en las que se cuente desde el principio con todos los servicios considerados indispensables.

Por otra parte, es sabido que, al menos en la ciudad de México, son las autoridades locales las que, en última instancia, suplen las omisiones de los fraccionadores y asumen la responsabilidad de introducir algunos de los servicios más necesarios;<sup>17</sup> pero para que ello ocurra suelen pasar muchos años. Antes de que el gobierno intervenga, bien para la instalación de los servicios, bien para la regularización de la tenencia de la tierra, las relaciones sociales prevalecientes en las colonias se ven marcadas por una serie de ideas típicamente jurídicas respecto a la acción del fraccionador: fraude, incumplimiento, trasgresión... ilegalidad. Tales expresiones suelen incorporarse a los análisis sociológicos de ese tipo de colonias sin discusión alguna; es decir, este aspecto fundamental de las relaciones sociales (como lo es el conjunto de representaciones jurídicas prevalecientes en una situación determinada) no es objeto de análisis,

<sup>16</sup> El trabajo de Alan Smart (1986) sobre Hong Kong revela la importancia de este reconocimiento por parte de los compradores de lotes al margen de la acción gubernamental.

<sup>17</sup> La tolerancia de las autoridades locales hacia los fraccionadores clandestinos se explica no sólo por los vínculos personales que en algunos casos existen entre éstos y los funcionarios; existe, además, el hecho de que los fraccionadores aparecen como 'satisfactores de una necesidad social' (el acceso al suelo urbano) a la que el gobierno no ha sido capaz de dar respuesta (Núñez, 1984:108).

sino sólo de pronunciamientos y denuncias por parte de los investigadores.<sup>18</sup>

Después de todo, uno no necesariamente toma partido por los fraccionadores si se pregunta: ¿Por qué los colonos piensan que aquellos *deben* instalar determinados servicios urbanos?, o, para ir más lejos, ¿por qué los fraccionadores mismos se comprometen a instalar dichos servicios? Pensamos que no son razones de mercadotecnia las que los llevan a prometer una cosa que no van a cumplir. Tanto las promesas como las reacciones frente a su incumplimiento tienen mucho que ver con el hecho de que una ley establezca esas obligaciones. Estas últimas no existen como parte inherente a la 'naturaleza' del fraccionamiento o al mismo derecho de propiedad, sino sólo desde el momento en que un texto legal las establece. El acto legislativo que da lugar a una ley de fraccionamientos no es una consecuencia directa de los procesos sociales a través de los cuales se forman los fraccionamientos populares. Prueba de ello es que, para un mismo tipo de fraccionamiento, la legislación puede variar enormemente de un país a otro.<sup>19</sup> Lo cierto es que, al existir una ley que establece determinadas obligaciones para el fraccionador, sus categorías son incorporadas a la percepción que tienen los actores sobre el proceso de urbanización. Es difícil imaginar las movilizaciones de los colonos, sus huelgas de pagos, etcétera, sin que ellos esgriman algún tipo de categoría jurídica. Las promesas, expectativas, decepciones, quejas y protestas (todas ellas cargadas de significados jurídicos) son elementos constitutivos de las relaciones sociales (conflictivas o no) mediante las cuales se desarrollan estos procesos que sólo en apariencia se dan 'al margen del derecho'. A pesar de su carácter confuso, cambiante, heterogéneo, en una palabra, caótico, ese conjunto de representaciones jurídicas a través de las cuales colonos y fraccionadores perciben sus respectivas posiciones dan forma a las relaciones entre ellos. Es por eso que las colonias populares no pueden ser calificadas de informales.

Todo lo anterior podría resultar superfluo si los conflictos sociales respecto a los servicios se presentasen de igual manera en todas las colonias populares; sin embargo, la no introducción de tales servicios por parte de quien vende la tierra es una fuente de conflictos sólo en los casos en que los terrenos son vendidos como de

<sup>18</sup> No estamos sugiriendo que la investigación académica deba abstenerse de ejercer la denuncia, sino sólo que ésta no es suficiente para producir resultados sociológicamente importantes.

<sup>19</sup> Para un análisis, a partir de fuentes secundarias, de los fraccionamientos populares en diversos países de América Latina, véase Schteingart y Azuela, 1988.

‘propiedad privada’, es decir, sólo cuando el vendedor se presenta a sí mismo como propietario conforme a la legislación civil. Como veremos más adelante, las ventas de lotes en colonias populares surgidas sobre terrenos pertenecientes a núcleos agrarios no dan origen al ciclo promesa-incumplimiento-protesta-intervención estatal, que es típico en los fraccionamientos llamados privados. Por lo pronto, baste con señalar que la racionalidad de la legislación de fraccionamientos se convierte en un elemento constitutivo de las relaciones sociales en las colonias populares que se desarrollan en terrenos de propiedad civil. El fraccionador legitima su control sobre la tierra invocando la noción de la propiedad privada, los demás asienten. Los colonos legitiman su lucha por satisfacer sus necesidades básicas de servicios invocando las leyes de fraccionamientos, los demás asienten.

### **Las invasiones**

Una situación completamente distinta se produce cuando el poblamiento tiene lugar a través de la ocupación directa de la tierra sin (o en contra de) la voluntad del propietario, o sea la comúnmente llamada invasión. Aunque no hay estudios sistemáticos sobre las colonias formadas a través de este mecanismo y, en consecuencia, es difícil determinar su proporción respecto a otras formas de acceso al suelo, los autores coinciden en que la invasión es el menos importante de los medios de creación de colonias populares y en que se ha reducido aún más desde mediados de los años setenta (Connolly, 1982:155); sin embargo, fue sumamente frecuente durante los años treinta y los cuarenta (Perló, 1981) y ha seguido siendo importante en otras ciudades de la República. Pero más que su peso cuantitativo, nos interesa señalar algunas diferencias que se observan en las relaciones sociales en estos asentamientos en contraste con las colonias promovidas por los propietarios de la tierra. Para empezar, el chantaje político que pueden ejercer las autoridades sobre los colonos, con la excusa de que son ocupantes ilegales, nunca es tan efectivo como cuando no hay un propietario del cual ellos hayan recibido la tierra y cuyos derechos puedan señalar como origen para legitimar su posesión.

Es preciso aclarar que la ocupación directa de la tierra en este tipo de asentamientos sólo ocurre al inicio del poblamiento. Conforme se va desarrollando la colonia con la tolerancia de las autoridades, los nuevos pobladores tienen acceso a sus lotes mediante el pago de alguna cantidad, normalmente al o los líderes de los co-

lonos. Al igual que en muchos otros países de América Latina,<sup>20</sup> se produce una paulatina mercantilización de la tierra a medida que crece el poblamiento. Al principio, las operaciones no aparecen como compraventas; los líderes no pueden actuar a título de propietarios, pues es evidente que no lo son. Sin embargo, conforme se consolida la colonia, los colonos que deciden mudarse del área y abandonar sus lotes o viviendas, los venden mediante operaciones que suelen denominarse ‘traspasos’. Pero cualquiera que sea el nombre de esas transacciones, el hecho es que constituyen operaciones a través de las cuales funciona un mercado de lotes y viviendas. Esto se hace evidente cuando se observa que, en muchas colonias que nacieron como producto de una invasión, una gran parte de los habitantes actuales adquirieron los lotes de colonos anteriores mediante un traspaso y que los poseen a título de dueños.

Ahora bien, lo anterior no significa que en esas colonias no existen conflictos sociales y políticos. La invasión de terrenos por grupos de colonos pobres pone al descubierto una contradicción que se encuentra latente en el edificio jurídico-político del país. Por una parte, la invasión representa una evidente transgresión de la propiedad privada, la cual es parte tan fundamental del sistema jurídico mexicano como del de cualquier otra sociedad capitalista; pero, por otra parte, el Estado mexicano deriva buena parte de su legitimidad del hecho de haber “emanado de la revolución”. Una revolución apoyada en las masas campesinas que, cuando se convirtió en reforma agraria, transformó la estructura de la propiedad territorial al distribuir grandes extensiones entre los campesinos. La ocupación de la tierra por parte de éstos, antes de o durante el procedimiento dotatorio o restitutorio, fue un elemento clave de dicha reforma. La tolerancia a la ocupación directa de la tierra no es ajena a la tradición del sistema político mexicano, en el que el desalojo no es tan sencillo como en otros países. En consecuencia, la ideología política y el régimen jurídico de la propiedad en México oscila entre estas dos orientaciones y, por ello, en las invasiones de terrenos para crear colonias populares, las autoridades enfrentan el doble requerimiento de proteger al propietario privado y, al mismo tiempo, dar respuesta a las necesidades sociales de tierra urbana.

La formación de colonias mediante la ocupación directa de la tierra surgió desde que la ciudad de México comenzó a experimentar un crecimiento espectacular a mediados de los años treinta. En un principio, la respuesta estatal más frecuente era la de expropiar

<sup>20</sup> Véase al respecto la bibliografía compilada en Scheingart y Azuela, 1988.

los predios invadidos para regularizar la posesión de los colonos, compensando mediante la indemnización respectiva al propietario afectado (Ziccardi, 1982). Pero más adelante, en 1941, el gobierno capitalino a cargo de Javier Rojo Gómez instituyó un mecanismo jurídico que le permitió, entre otras cosas, dar cierta legitimidad a las colonias producto de invasiones, sin poner en tela de juicio los derechos de los propietarios del suelo. Se trata del Reglamento de las Asociaciones Pro Mejoramiento de Colonias del Distrito Federal (*D.O.* 28-III-1941). A primera vista, el único objeto de regulación de este ordenamiento era la forma de organización de los colonos, sobre la cual no nos ocuparemos aquí.<sup>21</sup> No contenía normas acerca de cómo debían formarse las colonias ni requisito alguno en cuanto a la situación de la propiedad. El elemento central del Reglamento era el *reconocimiento* a la Asociación Pro Mejoramiento representativa de una colonia como un acto discrecional del Departamento del Distrito Federal. A través de ese reconocimiento, la autoridad daba existencia jurídica a uno u otro grupo de colonos y lo convertía en el sujeto a través del cual se canalizaban las demandas sociales hacia arriba y los requerimientos políticos hacia abajo. Uno de estos últimos, que el DDF solía imponer a los colonos para reconocerlos, era su incorporación al partido oficial y su participación en concentraciones, mítines, etcétera. Puede suponerse que ello contribuyó a la disciplinada incorporación al partido oficial de una parte considerable de las nuevas masas urbanas. Lo que los colonos recibían a cambio era, además del inicio de los trámites para la introducción de servicios, una especie de promesa de no agresión que disipaba el peligro del desalojo. Es decir, sin que el reglamento que comentamos abordase de modo expreso la cuestión de la propiedad, su aplicación producía, entre otros efectos, el dar una solución provisional —pero efectiva— a la sensación de inseguridad de los habitantes de las colonias surgidas de invasiones, al tiempo que consolidaba el poder de los líderes para asignar lotes a los nuevos ocupantes. En suma, el reconocimiento de una Asociación Pro Mejoramiento constituía una *forma de legitimación* de las ocupaciones del suelo que contribuía a la formación de unas muy peculiares relaciones sociales de propiedad en ese tipo de colonias.

Por desgracia, no existen estudios sistemáticos sobre las colonias surgidas de una invasión y, menos aún, sobre la aplicación de

<sup>21</sup> Vale la pena señalar, aunque sólo sea de paso, que la principal disposición de ese reglamento era la que prohibía la existencia de más de una asociación por cada colonia. Para un análisis más amplio de este reglamento y de su significado político, véase Azuela y Cruz, 1989.

este reglamento; sin embargo, algunos estudios de caso han mostrado la importancia que tuvo en el desarrollo de ciertas colonias el reconocimiento de una Asociación Pro Mejoramiento hasta bien entrada la década de los cincuenta.<sup>22</sup> Para dar una idea del carácter *sui generis* de los efectos sociales y jurídicos que se generaban con el reconocimiento de estas asociaciones, a continuación exponemos algunos aspectos de la historia de una de estas colonias.

### *El caso de la colonia Ajusco*

Gracias al trabajo de un equipo de investigación que laboró bajo la coordinación de Jorge Alonso durante los años setenta, se conocen muchos detalles sobre el surgimiento y desarrollo de la colonia Ajusco, que se encuentra en la zona conocida como Pedregales de Montserrat, en el sur de la Delegación Coyoacán. De la publicación que resultó de dicha investigación (Alonso, 1980) y de nuestra propia investigación complementaria,<sup>23</sup> proviene la información que nos permite hacer el siguiente recuento.

A pesar de que la expansión urbana hacia el sur de la ciudad de México ha alojado fundamentalmente a sectores sociales de altos ingresos, en la zona de los pedregales de Coyoacán se formaron varias colonias populares entre mediados de los años cincuenta y principios de los setenta debido a varios factores, entre los que destacan la dificultad para llevar a cabo obras de urbanización por la lava volcánica que cubre el área y la política gubernamental de esa época consistente en no autorizar fraccionamientos residenciales en el Distrito Federal. Ante esas dificultades que encontraba el capital inmobiliario para urbanizar el área, surgieron colonias como Ajusco, que contribuyeron al rápido crecimiento urbano que experimentó la Delegación de Coyoacán en la citada década, el cual fue superior en promedio al de todo el Distrito Federal.

En cuanto al poblamiento del área, si bien se dice que los primeros colonos llegaron en 1948, el proceso no se intensificó sino a partir de fines de los años cincuenta.<sup>24</sup> Para 1963, la colonia ya contaba con alrededor de 3 000 habitantes. El patrón de ocupación siguió la lotificación establecida por las organizaciones de los propios colonos en 1958, que comprende poco más de 100 manzanas.

<sup>22</sup> Véanse, a este respecto, los estudios de Connolly (1976), Bejarano y Lugo (1981) y Alonso (1980), entre otros.

<sup>23</sup> Véanse Azuela, Cruz y Cancino (1984).

<sup>24</sup> El 82% de los colonos entrevistados por Alonso (1980) llegó entre 1959 y 1974.

Los servicios, al igual que el acondicionamiento general de la zona, fueron introducidos paulatinamente por los propios colonos a través de largos años de faenas de trabajo.

La formación de la colonia tuvo lugar a través de una serie de invasiones de grupos de colonos, las cuales constituyen el primer paso para la formación de las relaciones de propiedad en torno al suelo, dado que fueron los líderes de esos grupos quienes mantuvieron el control territorial en la colonia por largo tiempo. Es preciso hacer notar que las invasiones no produjeron una reacción por parte de los propietarios de la tierra a través de los tribunales o algún tipo de presión ante otras autoridades. Además, las autoridades del Departamento del Distrito Federal no emprendieron desalojos u otro tipo de acciones represivas, sino que mantuvieron, como en otras colonias, una postura tolerante ante las invasiones a cambio de obtener el control político de los pobladores. Así, los líderes de las colonias fueron quienes surgieron como los actores sociales dominantes en la colonia: "Funcionaron como administradores de la tierra, como dirigentes y representantes políticos de los colonos y como intermediarios entre los pobladores y los elementos externos: gobierno y particulares" (Alonso, 1980:367).

Volviendo a las invasiones, la primera de ellas se produjo en 1948, si bien debe haber sido realizada por un grupo de colonos sumamente reducido, ya que, a pesar de los testimonios recogidos por Alonso (*op. cit.*, 307) en el sentido de que en 1949 existían alrededor de 358 familias, las fotografías aéreas de la época, y aun las de principios de los cincuenta, muestran el área libre de construcciones (DDF, 1982). De acuerdo con el trabajo que se ha venido citando, la segunda invasión tuvo lugar, en 1952, por un grupo de colonos que entró en conflicto con quienes ejercían el control sobre el grupo de la primera invasión debido a que éstos se presentaban como comuneros de La Candelaria y habían promovido ante las autoridades agrarias, en octubre de 1951, la confirmación de títulos agrarios en su favor. De haber tenido éxito esa acción, sólo habría beneficiado a dicho grupo; por consiguiente, el resto de los colonos formó, bajo el liderazgo de Juan Toledo, la base de la que sería la organización más importante en el desarrollo de la colonia. En 1957 y 1958 ocurrieron dos invasiones más que dieron lugar a la formación de nuevos grupos. La compleja historia de las relaciones y los conflictos entre los diversos grupos va más allá de los límites del presente trabajo, y lo que nos interesa hacer notar ahora es la relación entre dichos grupos y el gobierno.

La lucha por la regularización de la tenencia de la tierra fue el

objeto principal de las organizaciones de colonos y, al mismo tiempo, lo que marcaría por largos años sus relaciones con el gobierno. Gracias a la posición de debilidad que significa el ser "invasores" o "paracaidistas", durante los años cincuenta las autoridades del Departamento del Distrito Federal, libres además de presiones significativas por parte de los propietarios de la tierra, no tuvieron dificultad alguna para imponer a aquéllos las formas organizativas usuales en los organismos corporativos del partido oficial. Así, cuando los colonos comparecieron ante la Oficina de Colonias Proletarias del Departamento del Distrito Federal, ésta fijó una serie de requisitos, tales como constituirse en una Asociación Pro Mejoramiento (que luego sería incorporada a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, CNOP, del PRI); levantar un padrón de colonos; 'planificar' el desarrollo de la colonia mediante una lotificación; y contar, al menos, con 200 miembros. Este último requisito fue de particular importancia, ya que estimuló el crecimiento de la colonia.

Efectivamente, a fin de reunir ese número de miembros, los dirigentes asignaban gratuitamente los lotes a los nuevos colonos. Fue sólo a partir de que se cubrió ese requisito y se obtuvo el reconocimiento, en 1958, cuando los lotes comenzaron a ser asignados a cambio de un precio, además de las faenas de trabajo que debían desarrollarse para el acondicionamiento de la colonia. En ese mismo año, la Asociación Pro Mejoramiento de la Colonia Ajusco (que reunía a la mayoría de los colonos bajo el liderazgo de Juan Toledo) ingresó a la Federación de Colonias Proletarias del Distrito Federal (CNOP-PRI). A partir de entonces, se produjo un incremento poblacional y comenzaron a venderse "derechos de posesión" a los nuevos colonos. Este hecho reviste una gran importancia, ya que nos muestra cómo la intervención del DDF, al reconocer una asociación, acarreó una transformación cualitativa de las relaciones sociales de propiedad. Se pasó de una situación en la que los colonos tenían acceso al suelo gratuitamente, ayudados por los líderes, a otra en la que los nuevos colonos tenían que comprar los lotes, ya que el poder de los líderes se había consolidado gracias al reconocimiento de las autoridades. Además, el acceso al suelo se representó mediante una categoría jurídica: el "derecho de posesión", frase que resulta absurda en la lógica del derecho civil<sup>25</sup> pero que permite a los actores sociales hacer de su situación algo reconocible y legítima.

<sup>25</sup> La posesión no es un derecho, sino un hecho.

mo. Así es como un acto de la autoridad introduce nuevos elementos constitutivos de las relaciones sociales.

Ahora bien, el reconocimiento de la asociación no resolvió en forma definitiva el problema de la tierra. Primero, porque existían otras organizaciones que disputaban la hegemonía política en la colonia. Segundo, porque muchos colonos presionaban a sus líderes para que gestionasen la regularización definitiva de sus lotes. Además de la Asociación, existían para entonces tres organizaciones que se distinguían no sólo porque tenían bajo su control otras tantas zonas de la colonia claramente diferenciadas, sino porque planteaban diversas vías para la regularización. Por ejemplo, mientras que los supuestos comuneros de La Candelaria seguían propugnando la vía agraria, los miembros de una agrupación formada como sociedad civil a raíz de una escisión del grupo de Toledo intentaron la prescripción positiva, la cual no tuvo éxito debido, al parecer, a fallas en la conducción del procedimiento.<sup>26</sup> Finalmente, se formó un pequeño grupo, alrededor del líder Urbano Miranda, que no llegó a promover activamente la regularización.

A pesar de la diversidad de los grupos, la demanda más fuerte era la sostenida por la Asociación Pro Mejoramiento, que solicitaba al DDF la expropiación de los terrenos y el reconocimiento de los 'derechos de posesión'. Por largo tiempo, el DDF no accedió a esta demanda, ya que estaba pendiente de resolución el procedimiento agrario que iniciara el grupo de los comuneros.<sup>27</sup>

En 1963, aparecieron en la colonia representantes de los propietarios de los terrenos que, a través de la asociación, ofrecían vender a los colonos sus lotes. A pesar de que se iniciaron las ventas, el proyecto no prosperó debido a que se hizo evidente que no sería posible formalizarlo en virtud de que el DDF había suspendido la expedición de licencias para fraccionamientos, además de que en el seno de la asociación surgió una fuerte oposición a que se llevaran a cabo dichas ventas.

Finalmente, una nueva Asociación Pro Mejoramiento, nacida como producto de la escisión que acabamos de mencionar, logró que se expropiaran los terrenos, mediante decreto publicado el 4 de julio de 1970, y que se iniciase, así, el proceso de regularización. A partir de entonces, se dio una radical transformación de las rela-

<sup>26</sup> El juicio de prescripción fue promovido colectivamente y no individualmente, como lo señala la legislación civil (Alonso, 1980:338).

<sup>27</sup> Esto no era más que una excusa, ya que, a final de cuentas, la regularización se llevó a cabo sin que hubiese habido una resolución oficial del expediente agrario.

ciones sociales de propiedad y de las relaciones políticas que las sustentaban. Por un lado, el Departamento del Distrito Federal asumía directamente el papel dominante en el control de la tierra en su calidad de propietario de la misma, con lo cual los líderes de los colonos perdían uno de los elementos clave de su poder local. Por otro lado, por la necesidad de cubrir la indemnización a los propietarios, el DDF decidió cobrar a los colonos cuotas de 40 pesos por metro cuadrado (que equivalían a más de una vez el salario mínimo diario vigente entonces), con lo que cesaba el papel proteccionista que había venido jugando el gobierno respecto de los colonos. Consecuentemente, se rompía una relación de colaboración subordinada que había prevalecido por alrededor de dos décadas, y los colonos se movilizaron en contra de ese cobro, que representaba nada menos que volver a pagar por un lote que ya habían pagado a los dirigentes de las organizaciones; además de que, si algún valor tenían los terrenos, éste se debía al trabajo que aquéllos habían desarrollado durante años para convertir un pedregal en un lugar habitable.

Con todo, los colonos no lograron organizar un movimiento para hacer dar marcha atrás al gobierno capitalino, el cual “descentralizó” el problema transmitiendo los terrenos a Fideurbe.<sup>28</sup> Después de intentar, sin éxito, otras vías para la regularización, los colonos se vieron obligados a aceptar, en una entrevista con el jefe del Departamento del Distrito Federal, el precio fijado inicialmente a cambio de mínimas concesiones en lo que se refería a gastos de escrituración, formas de pago, etcétera. En 1976, Fideurbe comenzó a firmar con los colonos los contratos definitivos.

### *Legitimar la posesión sin aludirla*

Del recuento anterior, vale la pena destacar algunos aspectos que muestran la importancia de las formas de legitimación. Es evidente que, con la expropiación, que inicia el proceso de regularización, las relaciones sociales experimentaron un profundo cambio; sin embargo, no puede decirse que antes de ella haya existido un vacío jurídico. Lo que se observa durante casi quince años es una paulatina y compleja transformación del modo en que la situación

<sup>28</sup> Fideurbe era un fideicomiso creado por acuerdo presidencial publicado el 1 de junio de 1973 para desarrollar funciones de regularización de la tenencia de la tierra y proyectos de rehabilitación urbana. Posteriormente fue sustituido por Codeur.

“de hecho” es percibida y legitimada; transformación que repercute de manera decisiva en este proceso social.

En la colonia Ajusco, como en muchos otros casos, el acto administrativo del *reconocimiento* de una Asociación Pro Mejoramiento constituyó una forma de legitimación del control sobre la ocupación de la tierra. A partir de ese acto, quienes dominaban la organización pudieron consolidar dicho control y obtener nada menos que los beneficios de la renta urbana. Lo interesante del asunto es que esa forma de legitimación repercutió en las formas de apropiación del suelo sin alterar de modo explícito la situación de la propiedad de acuerdo con las definiciones legales en la materia. ¿Cómo explicar esa peculiar situación? Nos parece que, en virtud de la ideología jurídica dominante, el gobierno no podía (quizá tampoco necesitaba) reconocer expresamente la invasión como un medio legítimo de acceso a la propiedad del suelo. Detrás de la apariencia caótica de la historia de la colonia, hay una idea inherente a *todas* las intervenciones gubernamentales a lo largo del proceso, antes y después de la regularización: el supuesto de que sólo a partir de los derechos de un propietario anterior (o de la facultad gubernamental para expropiarlo) puede legitimarse de modo expreso y permanente la posesión de los colonos. La ausencia de la figura del propietario en los años de formación de la colonia no significó la ausencia de la idea de respeto a la propiedad privada, respeto que no es otra cosa que la incapacidad de los no propietarios para tener acceso directamente a la tierra ociosa.

Al igual que el reconocimiento de la Asociación Pro Mejoramiento permite solucionar provisionalmente el problema de la tenencia sin desconocer los derechos del propietario original (aunque éste no haya sido identificado), la expropiación que da inicio a la regularización significa actualizar los derechos de ese propietario. Ante la imposibilidad de devolverle sus tierras tal como estaban antes de la invasión, lo que le corresponde es una indemnización. Desde este punto de vista del propietario, el gobierno reafirma y suprime la propiedad, en un mismo acto. Desde el punto de vista de los colonos, lo que el gobierno hace al expropiar es negarles los derechos que, según el Código Civil, corresponden como poseedores de buena fe con el transcurso del tiempo.

Volviendo a nuestro argumento central, antes de la regularización, esto es, durante un largo periodo en el cual ese asentamiento era etiquetado como “irregular”, las relaciones sociales de propiedad no fueron ajenas a un marco de referencia jurídico, es decir, a una forma de legitimación del control sobre la tierra que, por un

lado, incorpora elementos del sistema jurídico estatal (como el Reglamento de las Asociaciones Pro Mejoramiento) y, por otro, es un elemento constitutivo de las relaciones sociales.

### LAS COLONIAS POPULARES EN TIERRAS DE EJIDOS Y COMUNIDADES

Como antes dijimos, la respuesta gubernamental a la formación de colonias populares en terrenos de propiedad civil no es homogénea en todo el país debido a que ese tipo de propiedad es objeto de regulación local y no federal, además de que, en apariencia al menos, no existe un lineamiento político del gobierno federal hacia los gobiernos locales para actuar en un sentido u otro frente a las invasiones o los fraccionamientos clandestinos en esas tierras.<sup>29</sup> En cambio, al abordar ahora el tema de las colonias populares surgidas en terrenos pertenecientes a núcleos agrarios (ejidos y comunidades), podemos señalar algunos rasgos generales aplicables a todo el país. No negamos la existencia ni la importancia de las condiciones políticas locales; no es lo mismo un ejido en Sonora que en Oaxaca; sin embargo, el papel del derecho en ese tipo de colonias tiende a ser semejante en todo el país por el simple hecho de que se trata de un régimen federal, es decir, aplicable a todo el país. Por si esto fuera poco, la influencia de la ley en el caso de las tierras ejidales y comunales se produce tanto en la etapa de formación de las colonias (esto es, mientras son calificadas de 'irregulares') como en el proceso de su regularización. El régimen de esas tierras es el único que reglamenta de modo expreso la regularización de las colonias populares. Así, aunque el papel del derecho pueda variar de acuerdo con las condiciones locales, el marco de referencia jurídico será el mismo para todas las ciudades y, sobre todo, será modificado de acuerdo con las condiciones políticas prevalecientes a nivel federal.

De un modo más general, puede decirse que el funcionamiento económico de los ejidos y comunidades es sumamente diversificado a lo largo del país (Indaburu, 1982), por lo que sería un error aso-

<sup>29</sup> Ciertamente, varios autores han señalado algunas tendencias generales en la política urbana del Estado mexicano frente a las invasiones. Se dice, por ejemplo que el periodo presidencial de Luis Echeverría se caracterizó al principio por cierta tolerancia hacia las invasiones de tierras que hacia el final del sexenio sería sustituida por una actitud represiva. Si bien esta afirmación parecería corresponder a lo que ocurrió en la ciudad de México, no tenemos conocimiento de trabajos empíricos que demuestren tal tendencia a nivel nacional.

ciar la propiedad ejidal y comunal con un tipo específico de proceso económico. Como en cualquier otra forma de propiedad, debemos distinguir entre el carácter abstracto de las definiciones jurídicas y el carácter heterogéneo y cambiante de los procesos económicos. Así, si ejidatarios y comuneros en su conjunto no desarrollan el mismo tipo de estrategia económica en relación con sus tierras, no hay una razón económica por la cual pudiésemos atribuir una estrategia global de los mismos frente a la urbanización. Una vez que se acepta la validez de esa diferencia entre fórmulas jurídicas y estrategias económicas, los rasgos generales que pueden observarse en la urbanización de los ejidos comienzan a aparecer por el lado del derecho. Si llevamos esto a su límite, podemos decir que las normas jurídicas son el único atributo auténticamente general de la propiedad ejidal y comunal. Por tanto, cualquier tendencia general observable en la urbanización de los ejidos y que se pretenda atribuir al hecho de que son ejidos debe tener un origen jurídico. Las tendencias atribuibles a razones económicas también pueden operar en áreas sujetas a otros regímenes legales, por lo que para estudiarlas habría que olvidarse de la distinción entre “propiedad privada” y “propiedad ejidal” y adoptar criterios no jurídicos de clasificación.

### *Las propiedades ejidal y comunal*

Para comprender la forma en que el régimen agrario influye en la urbanización de los ejidos, es preciso señalar las características jurídicas y políticas más notables de esa forma de propiedad. La reforma agraria trajo consigo una de las transformaciones más importantes de la sociedad mexicana en la etapa posrevolucionaria. A pesar de no haber alcanzado sus metas en cuanto a justicia social y producción agrícola se refiere, no puede negarse que cambió fundamentalmente la estructura de la propiedad rural, así como la inserción del campesinado en el sistema político. En ese proceso ha jugado un papel fundamental el régimen legal al que quedó sujeta la propiedad de la tierra distribuida a los campesinos.

Comencemos por precisar que las tierras comunales y las ejidales se distinguen entre sí únicamente por su origen histórico. Las primeras son las que habían pertenecido a los pueblos desde ‘tiempos inmemoriales’ (léase la época colonial) y la reforma agraria les confirmó o restituyó si las habían perdido antes de la Revolución.<sup>30</sup> Las

<sup>30</sup> Como es sabido, muchas comunidades campesinas habían perdido sus tierras con la ampliación de los latifundios y con la aplicación de la reforma liberal.

segundas son las que, como parte de la reforma agraria, han sido dotadas a núcleos de población campesina, tomando las tierras de propiedad individual que exceden las extensiones autorizadas como 'pequeña propiedad',<sup>31</sup> sin embargo, más allá de esta distinción, no existen diferencias en cuanto a su régimen jurídico, que está reglamentado por la Ley Federal de Reforma Agraria de 1972. Dado que ni la legislación ni la literatura jurídica proporcionan un nombre común para denominar este régimen, usaremos la denominación de tierras ejidales y comunales o bien tierras pertenecientes a núcleos agrarios,<sup>32</sup> pero se trata siempre del mismo régimen.

Las normas que componen este régimen de propiedad constituyen la expresión jurídica más importante del sistema de relaciones entre el campesinado y el Estado en el México posrevolucionario. A diferencia de otros países del Tercer Mundo (particularmente de África), en los que la propiedad de la tierra en manos de comunidades rurales es un residuo de la época pre-colonial (Le Roy, 1982), la propiedad campesina en nuestro país es resultado de una redefinición de la posición del campesinado en el sistema político en las décadas siguientes a la Revolución. Con esa forma de propiedad, los campesinos adquirieron una categoría determinada como sujetos de derecho y, con ello, una nueva presencia en el sistema político. A través de esta misma forma jurídica se ha generado una de las bases de legitimidad del Estado mexicano. El apoyo que los diferentes gobiernos han recibido del 'sector campesino' se organiza y reproduce desde esas unidades básicas de propiedad que son el ejido y la comunidad.<sup>33</sup> Dicho de otra manera, el régimen ejidal y comunal es, al mismo tiempo, producto y fundamento del Estado mexicano. Es en este contexto en el que queremos destacar algunos de sus elementos normativos, ya que predomina una grave confusión en lo que se refiere a la definición de ese tipo de propiedad.

Tanto en el discurso oficial como en la literatura jurídica y sociológica, suele verse la propiedad de los núcleos agrarios como un

No hace falta recordar que ésa fue una de las razones por las que los campesinos se convirtieron en la fuerza social más importante de la Revolución de 1910.

<sup>31</sup> Dice el artículo 27: "Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación" (párrafo 3o., *in fine*).

<sup>32</sup> Algunos usan la denominación de "propiedad agraria", pero puede decirse que la llamada pequeña propiedad, es decir, la propiedad individual de tierras rurales, es tan agraria como la de los núcleos ejidales y comunales.

<sup>33</sup> Para un análisis del significado político del régimen ejidal en el medio rural, véase Ibarra, 1987.

tipo de propiedad distinta y opuesta a la propiedad privada, cuando en realidad es distinta y opuesta sólo a la propiedad *individual*. Varias son las denominaciones que se han utilizado para designar la propiedad de los núcleos agrarios, e incluso hay quien llega a pensar que se trata de una propiedad pública (Castells, 1981:138). En los últimos años, se ha generalizado el uso de la frase 'propiedad social' para designar esta forma de propiedad, lo que se ha visto reforzado por las recientes reformas a la Constitución que definen tres 'sectores' de la economía nacional, el público, el privado y el social.<sup>34</sup> Nosotros pensamos que la palabra 'social' no ayuda a apreciar los rasgos distintivos de un tipo de propiedad porque *toda* forma de propiedad es una relación social. Esta denominación sólo tiene sentido en la ideología del Estado mexicano, en la cual la propiedad privada individual aparece como un mal necesario (aunque en los hechos el poder público la beneficie), mientras que la propiedad de los núcleos agrarios es vista como un estadio superior del progreso nacional, que nos acerca a una suerte de 'socialización' en el ámbito rural. Es por eso que se suele presentar la propiedad de los núcleos como algo opuesto a la propiedad privada. A continuación, trataremos de mostrar que la propiedad de los núcleos debe ser definida como un tipo de propiedad privada, cuando se observa desde el punto de vista de las relaciones entre los núcleos y otros sujetos, y como un tipo de propiedad común (o, más precisamente, corporativa), cuando se observa desde el punto de vista de las relaciones de los miembros de los núcleos entre sí.

Al analizar el ejido y la comunidad desde el punto de vista de las relaciones entre los núcleos y otros sujetos que le son ajenos, es claro que estamos ante una forma de propiedad privada. Si volvemos a la definición básica de propiedad privada como el derecho de excluir a otros y vemos la tierra ejidal y comunal desde el punto de vista de quienes *no* son miembros del núcleo agrario, tenemos que aceptar que esa tierra es tan privada como la que es propiedad de individuos o de empresas mercantiles. Para los más de diez millones de pobladores urbanos que viven en colonias 'irregulares' formadas sobre tierras ejidales o comunales, la tierra que ocupan es

<sup>34</sup> Desde las adiciones de 1983 al artículo 26 de la Constitución, que la 'consagran', esta terminología se ha vuelto oficial, pero no por eso es necesariamente acertada. El uso de esta 'sectorización' en los medios académicos y políticos mexicanos está basado en la división mítica entre dos mundos: el mundo de "lo privado", habitado por empresas, y el mundo de "lo social" habitado por ejidos, sindicatos y una que otra cooperativa de vivienda. Sobre el carácter artificial de esta sectorización en el campo de la vivienda, véase Connolly, 1988.

jurídicamente tan ajena como si perteneciera a una persona en lo individual o a una empresa inmobiliaria.

Es evidente que la propiedad de los núcleos agrarios es diferente a la propiedad individual (o 'pequeña propiedad'), pero la diferencia no radica en que esta última sea la única privada, sino en que está sujeta a reglas distintas. En rigor, estamos ante dos *modalidades* de la propiedad privada.<sup>35</sup> Según el más importante de los autores del artículo 27 constitucional, Andrés Molina Enríquez, se pueden distinguir en nuestro "sistema de propiedad privada" dos "modalidades": la "individual", por un lado, y la "comunal de los pueblos", por el otro (Molina Enríquez, 1987:379).

Entre las notas distintivas de la propiedad ejidal y comunal, está su carácter imprescriptible, inalienable e inembargable,<sup>36</sup> lo cual ha llevado a muchos a pensar que las tierras no son propiedad de los núcleos. Pero lo cierto es que son ellos los dueños de la tierra, y no sólo porque la ley así lo dice;<sup>37</sup> el hecho de que el gobierno tenga que expropiar las tierras ejidales y comunales para cambiar su uso y, sobre todo, para que cambien de propietario es suficiente para apreciar que no le pertenecen a él sino al núcleo.

El hecho de que los núcleos no puedan vender la tierra no quiere decir que no sea suya. Para algunos, la inalienabilidad de las tierras ejidales y comunales constituye una restricción tal que coloca a este tipo de propiedad en una categoría diferente a la de la propiedad privada. Sin embargo, como dice Oscar Morineau, "no es de esencia la facultad de disponer para que exista el derecho de propiedad" (Morineau, 1987:853).<sup>38</sup>

Asimismo, el carácter imprescriptible de la propiedad ejidal y comunal la hace aún más privada, sobre todo si se adopta el punto de vista de los pobladores urbanos que viven en tierras de un ejido. No importa cuánto tiempo vivan ahí, nunca podrán reclamar la prescripción; seguirán siendo meros poseionarios de una tierra ajena. Y lo que les priva de la posibilidad de adquirir derechos sobre la tierra que ocupan es justamente el carácter imprescriptible de los derechos de propiedad del núcleo agrario. El régimen de la propiedad individual, en cambio, admite la posibilidad de suprimir la propiedad del dueño original por medio de la posesión.

<sup>35</sup> La idea de que la propiedad privada admite diversas modalidades fue incorporada por el propio Congreso Constituyente de 1917 al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, y ahí sigue.

<sup>36</sup> Artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

<sup>37</sup> Véase nota 39, *infra*.

<sup>38</sup> En el mismo sentido, véase Molina Enríquez, citado por Córdova, 1979:64.

Ahora bien, cuando la propiedad de los núcleos agrarios es observada desde la perspectiva de las relaciones entre sí de los miembros del núcleo, podemos definirla, en principio, como un tipo de propiedad común, ya que los núcleos forman una colectividad en la cual todos tienen los mismos derechos. Es decir, todos tienen derecho a no ser excluidos de la tierra. Sin embargo, tal comunidad está reglamentada como un sistema corporativo del cual resulta una diferenciación entre los miembros del núcleo. Esta cuestión tiene dos aspectos; primero, desde el punto de vista de la organización de la producción, aunque la ley otorga a los núcleos agrarios la posibilidad de optar por el régimen de explotación colectiva de las tierras, en la práctica, casi todos los núcleos han optado por el fraccionamiento de la tierra en parcelas que se adjudican y cultivan en forma individual. Salvo raras excepciones, las tierras ejidales no se explotan colectivamente, con lo cual pierde fuerza la idea de que el ejido es una forma de 'socialización' de la propiedad o de la producción agrarias.

Segundo, en la definición jurídica misma de la propiedad de los núcleos hay una estructura corporativa, más que un sistema comunal, ya que la tierra es propiedad de un sujeto jurídico (el núcleo agrario: ejido o comunidad) distinto a los campesinos en lo individual que han sido beneficiarios de la reforma agraria.<sup>39</sup> Ese 'núcleo' no es otra cosa que una corporación, esto es, una entidad jurídica formada por cierto número de miembros, pero constituida como un sujeto distinto a ellos, puesto que es titular de un conjunto separado de derechos y obligaciones (mientras que el núcleo es propietario de las tierras, los campesinos que lo forman son titulares de una serie de 'derechos individuales'). Aunque se trata de un fenómeno muy distinto al de otras corporaciones (como las mercantiles, las gremiales, las sindicales, etcétera), el considerar a ejidos y comunidades como corporaciones resulta más claro que usar la ambigua noción de 'propiedad social'.

La organización corporativa del régimen ejidal y comunal implica la existencia de diversos órganos internos con funciones específicas: la asamblea, máxima autoridad del núcleo agrario, compuesta por la totalidad de los ejidatarios o comuneros; el comisariado ejidal, órgano ejecutivo formado por tres personas electas por la

<sup>39</sup> Según la propia Ley Federal de Reforma Agraria, "A partir de la publicación de la resolución presidencial en el *Diario Oficial* de la Federación el núcleo de población ejidal es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señale con las modalidades y regulaciones que esta ley establece" (artículo 51). Subrayado nuestro.

asamblea de entre sus miembros; y el comité de vigilancia, que supervisa la gestión del comisariado. Los comisariados ejidales disfrutan, *de jure* y *de facto*, de un amplio margen de acción para la conducción de los asuntos del núcleo. Cuando existen grupos cuyos intereses predominan sobre los del conjunto, en el seno de los núcleos se produce una diferenciación social a veces equiparable a la diferenciación entre gobernantes y gobernados. En el proceso de urbanización de las tierras ejidales, esa diferenciación interna es importante porque no todos los ejidatarios tienen la misma capacidad para decidir si se urbaniza la tierra del núcleo ni todos obtienen los mismos beneficios con la venta de las tierras. Normalmente, quienes tienen el control de las autoridades internas del ejido son los que se benefician del negocio a costa del conjunto de los miembros de los núcleos.

Finalmente, es evidente que el análisis jurídico de la propiedad de los núcleos agrarios no basta para conocer el significado social y político de esa forma de propiedad. El carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de los derechos que tienen los núcleos de población sobre sus tierras, así como la organización corporativa que la ley establece, han jugado un doble papel en la historia de la reforma agraria. Por un lado, han dado a las comunidades agrarias una efectiva protección contra la pérdida de sus tierras a través del mercado. Así se ha podido evitar el acaparamiento de las tierras en unas cuantas manos. En este sentido, tales restricciones han hecho posible la *permanencia* de los núcleos agrarios como sujetos sociales propietarios de la tierra. Pero, al mismo tiempo, ello ha significado negar a los mismos núcleos la capacidad para decidir sobre el futuro de sus tierras ante la proximidad del crecimiento urbano. De acuerdo con la ley, no es por medio de su voluntad, sino por un proceso burocrático, la expropiación, como las tierras se incorporan a la urbanización. Cuándo y en qué circunstancias ocurre esto, ello depende de un acto de la autoridad. Esto hace evidente el fuerte tinte paternalista que ha tenido el régimen ejidal y comunal desde sus inicios. Cuando Molina Enríquez hablaba de los diferentes tipos de propiedad en el sistema mexicano, distinguía entre la de "los individuos capaces de comprender, de tener y de defender los derechos de dominio individual" y la de los "incapaces de comprender, de tener y de defender los derechos de dominio individual pero capaces de comprender, de tener y defender el dominio colectivo en las comunidades genéricamente llamadas pueblos" (Molina Enríquez, 1987:386). Ésta ha sido la lógica de la ley y de la propia reforma agraria: los núcleos parecen deber al gobierno su existencia

misma como sujetos de derecho. Su propiedad ha sido constituida desde arriba, como una dádiva; y su desaparición depende también de un acto unilateral de la autoridad. En este sentido, y más allá de la definición jurídica, la de los núcleos agrarios puede calificarse como una propiedad pasiva.

### **Efectos sociales del régimen legal agrario en la urbanización de ejidos y comunidades**

Una vez descritas las principales normas jurídicas que definen la propiedad de los núcleos agrarios, veamos cómo esas normas imponen ciertas condiciones a la urbanización de las tierras ejidales o comunales. Esto no quiere decir que tales normas sean un obstáculo real a la ocupación de los ejidos para usos urbanos, sino sólo que el proceso social a través del cual se desarrolla esa ocupación tiene ciertos rasgos que están ausentes en la urbanización de las tierras sujetas a otras formas de propiedad y, sobre todo, que dichos rasgos son atribuibles a las mencionadas normas de la propiedad ejidal y comunal. El más importante de dichos rasgos se refiere a la identidad misma de los actores sociales que intervienen en el proceso de urbanización. Las colonias populares en esas tierras suelen formarse a partir de la venta de lotes a colonos (operación en la que los vendedores son casi siempre los miembros del comisariado ejidal o los propios ejidatarios), pero estas ventas tienen sólo efectos económicos, dado que la ley les niega efectos jurídicos. El colono paga un precio y recibe la posesión de un lote, pero el propietario sigue siendo el núcleo agrario. Haciendo a un lado el hecho de que el vendedor está disponiendo de un bien ajeno,<sup>40</sup> lo cual daría lugar a una responsabilidad penal independiente de la legislación agraria, la compraventa es declarada inexistente por la ley.<sup>41</sup> Puesto que el núcleo agrario subsiste como titular de la propiedad, y en los hechos las autoridades lo reconocen como tal, los ejidatarios seguirán formando un grupo social separado de los colonos mientras no se lleve a cabo la regularización de la tenencia de la tierra. Las condiciones

<sup>40</sup> En este sentido, desde el punto de vista jurídico, esto es como si uno de los accionistas de una sociedad anónima vendiese unos activos de la empresa sin pasar por los procedimientos corporativos correspondientes.

<sup>41</sup> "Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquier otro acto [...] que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto en esta ley" (artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

políticas y económicas del proceso de urbanización podrán dar lugar a alianzas o conflictos entre ambos grupos, pero difícilmente podrán disolver la distinción que hay entre ellos. Tanto en sus relaciones entre sí como en el plano público, aparecen dos tipos de actores: por un lado, el núcleo agrario (ejido o comunidad), que existe como sujeto social gracias al régimen jurídico de su propiedad; por el otro, el conjunto de colonos, no necesariamente reunidos en una organización, sino frecuentemente dispersos y carentes de todo reconocimiento jurídico.

La importancia de la desigual constitución de los actores sociales en sujetos se puede ilustrar comparando la urbanización de los ejidos y comunidades, por un lado, con la de tierras pertenecientes a comunidades campesinas o de pequeños agricultores que no tienen la categoría jurídica de ejidos o comunidades, por el otro. El mismo proceso económico y demográfico (campesinos que venden sus tierras a pobladores urbanos que las ocupan), cuando ocurre bajo distintos regímenes de propiedad, se configura como un proceso social distinto. En el caso de las tierras de ejidos y comunidades, la subsistencia de la corporación (derivada de la inexistencia jurídica de las ventas) otorga a los campesinos la protección de una serie de autoridades (agrarias, judiciales, etcétera) y de diversas instancias políticas. En cambio, las comunidades campesinas que no recibieron tierras durante la reforma agraria y posteriormente fueron alcanzadas por la expansión de una ciudad cercana fueron simplemente borradas del mapa social. Cada uno de sus miembros, propietario individual de su tierra, la fraccionó, la vendió a un fraccionador, o la perdió en una invasión en forma aislada de lo que ocurría con la tierra del resto de la comunidad. El resultado es que la urbanización disolvió esos núcleos de población.

Esta situación se ve confirmada por un reciente estudio comparativo de dos colonias populares surgidas en los alrededores de dos poblados de Azcapotzalco en los años cuarenta y cincuenta (Alatorre y Camargo, 1986). En San Juan Tlilhuaca, que recibió una dotación de tierras en los años treinta, se formaron dos colonias populares<sup>42</sup> en las que el control sobre la tierra estuvo siempre en manos de las autoridades del ejido. Fueron éstas quienes decidieron los tiempos y formas en que se vendieron y urbanizaron las tierras. Durante casi dos décadas de formación y desarrollo de las colonias populares en tierras ejidales de San Juan Tlilhuaca, la población de ese pueblo, constituida en sujeto social por virtud de la reforma agra-

<sup>42</sup> Llamadas Providencia y Tierra Nueva.

ria, estuvo presente en la urbanización. En 1976 (en que una expropiación inició el proceso de regularización de la tenencia) el núcleo ejidal dejó de ser uno de los actores del proceso.

En cambio, el poblado de Santa Cruz Acayucan, con características socioeconómicas muy similares a las de San Juan Tlilhuaca, no recibió dotación de tierras como parte de la reforma agraria y, en consecuencia, no adquirió la categoría legal de núcleo agrario. Así, cuando a principios de los años cuarenta el crecimiento industrial de Azcapotzalco convirtió la zona donde se ubica Santa Cruz en suburbana, sus tierras se incorporaron a la expansión de la ciudad sin que la comunidad del poblado haya intervenido en cuanto tal. Los diferentes propietarios actuaron en forma aislada y la comunidad fue prácticamente arrasada por la fuerza de la urbanización. La misma estructura física del espacio urbano resultante atestigua la fragmentación espacial de lo que alguna vez tuvo la unidad de un poblado rural.

El carácter corporativo de la propiedad ejidal y comunal es una cuestión que tiene que ser admitida por quienes venden tierras de un núcleo agrario, si éstos se ostentan como autoridades del mismo. Las compraventas no pueden aparecer como decisiones individuales, sino como resultado de acuerdos tomados por los órganos del núcleo. Por ello, el control sobre la tierra en el proceso de formación de una colonia dependerá en gran medida de las relaciones políticas prevalecientes en el ejido entre el conjunto de sus miembros, así como entre el ejido y las autoridades gubernamentales. En muchos casos, ha habido protestas de grupos de ejidatarios en contra de las autoridades internas del ejido en relación con la venta de tierras. Aunque tales protestas son sistemáticamente ignoradas por las autoridades agrarias,<sup>43</sup> quienes controlan el ejido no son enteramente indiferentes a las presiones del resto de la comunidad. Así como en muchos casos los comisariados llegan a vender lotes en parcelas sin el consentimiento de los ejidatarios a quienes corresponde cultivarlas, es frecuente que existan acuerdos entre los ejidatarios mismos (incluso a veces se discuten abiertamente en asamblea) para fraccionar tal o cual área. Con ello, las familias de los ejidatarios “se reservan” uno o dos lotes para su propio uso.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> A pesar de que la Ley Federal de Reforma Agraria dispone la imposición de sanciones penales para las autoridades internas del ejido que venden las tierras, las autoridades agrarias rara vez emprenden la imposición de tales sanciones.

<sup>44</sup> En el estudio citado, puede verse que, mientras que en la comunidad de Santa Cruz Acayucan la urbanización significó para las nuevas familias perder la oportu-

Cuando decimos que, a pesar de la urbanización de sus tierras los núcleos agrarios siguen existiendo como sujetos sociales, nos referimos no sólo a una ficción jurídica. Un ejido cuya tierra dejó de ser agrícola es más que una mera entelequia; es una ficción mediante la cual un grupo social influye en el proceso de urbanización y, bajo ciertas condiciones, puede obtener algunas ventajas. Entre éstas, la más importante es no tener las obligaciones que se imponen a los fraccionadores de terrenos de propiedad civil.

Esto último nos lleva a considerar otro rasgo distintivo de los procesos de formación de las colonias populares que sólo puede ser atribuido al régimen ejidal; o, más bien, a la forma en que dicho régimen es percibido por quienes intervienen en el proceso. Los vendedores de lotes urbanos en tierras ejidales y comunales (normalmente las autoridades internas del núcleo o los ejidatarios titulares de las parcelas en cuestión), no prometen a los colonos que van a instalar redes de infraestructura y equipamiento urbano; promesa que, como hemos visto, hacen los fraccionadores "privados" a sus compradores. A su vez, los colonos no demandan a los ejidatarios la realización de dichas obras. Todos (incluyendo a las autoridades locales) "reconocen" las ventas de lotes como si se tratara de tierra agraria, aunque es evidente que lo que se está vendiendo son lotes urbanos que la gente compra para construir su casa. Las colonias populares surgidas en tierras pertenecientes a los núcleos agrarios son tan 'urbanas' como las que se forman en tierras de propiedad civil, pero están regidas por la lógica (jurídica y política) de la reforma agraria. Podría suponerse que los colonos no exigen servicios a quienes les vendieron sus lotes porque los precios fuesen inferiores en tierras ejidales y comunales que en tierras de propiedad civil; pero de esto no hay prueba alguna. Más aún, recientes investigaciones en la zona oriente de la ciudad de México revelan que no existen diferencias importantes entre lo que tienen que pagar los colonos de los nuevos asentamientos en áreas ejidales y los precios en fraccionamientos clandestinos de propiedad civil (Legorreta, 1987). Aun cuando entren en conflicto colonos y ejidatarios, los primeros *nunca* se movilizan para exigir servicios a los segundos.<sup>45</sup> ¿Cómo

---

nidad de seguir viviendo en el poblado (que fue prácticamente invadido por la expansión de la ciudad de México), en el caso de las colonias surgidas en el ejido de San Juan Tlilhuaca, un alto porcentaje de los habitantes de las nuevas colonias populares eran descendientes de los ejidatarios originales.

<sup>45</sup> Gracias a la investigación de Julio Calderón C. (1987), podemos ser categóricos en este punto. En ese estudio se demuestra que, de treinta y seis casos de movilización social de los colonos asentados en terrenos ejidales (consignados por

explicar que el colono que compra un lote *para poder vivir o seguir viviendo en la ciudad* admita la ficción de que le están vendiendo tierra agraria? ¿Por qué se considera ilegítimo que un propietario individual venda lotes sin servicios y el mismo acto realizado por un ejidatario no es objeto de impugnación alguna?

Nosotros pensamos que la respuesta está en la influencia de la investidura jurídica de un actor social sobre la manera en que los demás lo perciben. Ser ejidatario (no importa si se es realmente campesino)<sup>46</sup> significa pertenecer a una categoría especial de persona que ha sido “consagrada” por la ley. Aparte otras connotaciones (como el hecho de ser beneficiario y, al mismo tiempo, damnificado de la reforma agraria), el ejidatario aparece vinculado a una forma de propiedad cuyo elemento fundamental es la pasividad. Su incapacidad jurídica para vender su tierra es, al mismo tiempo, lo que lo libera de responsabilidades en la urbanización. Esto no es una opinión nuestra; es la forma en que este tipo específico de fraccionador es percibido por sus compradores. Si esto es así, sería una confirmación de nuestra propuesta en el sentido de que el derecho está presente en la urbanización irregular a través de las formas en que los actores se representan sus respectivas posiciones; formas que no pueden carecer de un referente jurídico debido a la necesidad de legitimar las acciones (y las omisiones) de los participantes.

Es importante hacer notar que los rasgos distintivos de las colonias en ejidos y comunidades a los que nos hemos referido no se presentan a menos que quienes venden o asignan la tierra a los colonos *aparezcan* como ejidatarios o comuneros; es decir, a menos que invoquen como forma de legitimación la propiedad de un núcleo agrario. Es necesario que todos los involucrados ‘reconozcan’ el carácter ejidal de las tierras. Esto es obvio en casi todos los casos, pues la presencia de los miembros del núcleo agrario que viven en las tierras hace muy difícil que alguien trate, por ejemplo, de vender lotes como no ejidales, a menos que pueda ocultar el hecho de que pertenecen a un núcleo agrario.

Lo interesante es que los casos de colonias populares en ejidos o comunidades en los que no se presentan los rasgos antes descritos son precisamente aquellos en los que el carácter ejidal o comu-

---

la prensa nacional) entre 1980 y 1984, en ninguno se dirigió la demanda de servicios a los dueños de la tierra a quienes la habían comprado.

<sup>46</sup> Varios estudios de casos en el norte del Distrito Federal revelan que muchos ejidatarios nunca fueron campesinos (Mortera, 1981; Alatorre y Camargo, 1986). Es bien sabido que la reforma agraria ni benefició a todos los campesinos ni solamente a los campesinos.

nal de las tierras no es reconocido por los actores. San Miguel Teotongo es un buen ejemplo de esto. Se trata de una colonia popular ubicada en la Delegación Ixtapalapa, surgida a principios de los años setenta y que hoy cuenta con más de 50 000 habitantes. Las tierras que ocupa pertenecen al pueblo de Los Reyes-La Paz desde el siglo XVIII.<sup>47</sup> Durante el siglo XIX, las leyes de reforma crearon las condiciones para que las propiedades de los pueblos fuesen repartidas entre sus miembros como propiedad individual.<sup>48</sup> Con esa base, las tierras de Los Reyes-La Paz fueron adjudicadas a los jefes de familia del poblado, quienes a partir de entonces las cultivaron individualmente en forma ininterrumpida hasta 1970. Esto, a pesar de que en 1926, como resultado de un procedimiento meramente burocrático, se publicó un decreto de "confirmación" de bienes comunales en favor del poblado. Mediante ese acto, la reforma agraria atribuía la propiedad de las tierras al poblado, constituyéndolo así en sujeto de derecho agrario. Pero ello no tuvo ningún efecto real en la manera como la comunidad percibía y ejercía su propiedad. No habían sido privados de la tierra por nadie y, en ese sentido, no la estaban recuperando. Cincuenta años después de esa resolución, a mediados de los años setenta, la tierra de ese poblado había comenzado a incorporarse a la expansión de la ciudad de México. La invasión de algunos terrenos de Los Reyes-La Paz precipitó un proceso de fraccionamiento y venta de parcelas. Algunos propietarios fraccionaron sus tierras y otros las vendieron a fraccionadores que no eran miembros del poblado (Corona, 1984). El caso es que quienes vendían los lotes a los colonos se ostentaban como propietarios 'privados' e incluso algunos exhibían los títulos de propiedad que sus antepasados habían obtenido en la época liberal. Las mismas autoridades municipales, sobre las cuales los fraccionadores ejercían una influencia importante, declaraban que se trataba de tierras de propiedad privada de los fraccionadores (Moctezuma y Navarro, 1980 y 1984). Con todos esos elementos, que no dejan de ser excepcionales, la formación de San Miguel Teotongo se produjo totalmente al margen del régimen agrario. Aunque el análisis de archivo muestra que las tierras pertenecen al núcleo agrario, en el proceso de poblamiento los fraccionadores

<sup>47</sup> En el expediente del archivo de la Secretaría de la Reforma Agraria obran documentos que acreditan la propiedad del pueblo sobre esas tierras desde 1709.

<sup>48</sup> Estamos hablando justamente del periodo en que hace su aparición en nuestro país la propiedad civil como el tipo de propiedad que corresponde al proyecto liberal.

invocaron otra forma de legitimación: la propiedad individual. Al percibir a los fraccionadores como propietarios individuales, los colonos desarrollaron una movilización social<sup>49</sup> en la que se responsabilizaba a aquéllos por la introducción de servicios, el otorgamiento de títulos de propiedad, etcétera.

Otro caso en el que, a pesar de tratarse de tierras comunales, el régimen agrario no jugó ningún papel en la formación de una colonia popular es Santo Domingo de los Reyes. En 1971 se produjo una de las invasiones más grandes de la historia urbana del país, y quizá de toda América Latina. En un sólo día, aproximadamente 20 000 personas ocuparon tierras propiedad del núcleo agrario Copilco el Alto (Villavicencio, 1984); pero se trataba de tierras que nunca habían sido cultivadas por los miembros de dicho núcleo por una razón muy simple: son parte de los pedregales de Coyoacán, un área de lava volcánica que no es apta para la agricultura. Ninguno de los miembros de Copilco el Alto hubiera podido controlar la urbanización de la tierra bajo ninguna forma de legitimación, dado que ninguno tenía la posesión de dicha tierra. Con estos dos casos podemos apreciar que se necesitan ciertas condiciones sociales a nivel local para que el régimen de la propiedad agraria imprima al proceso de formación de colonias las características que describimos páginas antes.

Ahora bien, el régimen agrario no es una realidad inmutable. Como cualquier institución jurídica, sufre transformaciones como resultado de procesos políticos. De hecho, la legislación agraria ha sido modificada en las últimas décadas y ello ha significado la aparición de nuevas condiciones jurídicas para la urbanización de los ejidos y comunidades. Veamos los rasgos generales de tales modificaciones.

### **La regularización reglamentada**

En la sección anterior nos referimos a ciertas condiciones que el régimen agrario impone a la formación de colonias populares en ejidos y comunidades. Ahora bien, a pesar de que dichas condiciones se presentan de un modo general desde que comenzó la ocupación en masa de esas tierras por colonos pobres hasta nuestros días, en las últimas décadas la legislación agraria ha venido siendo modifi-

<sup>49</sup> Es preciso señalar que la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo ha estado, por muchos años, entre las más importantes de los movimientos sociales urbanos en la ciudad de México. (Moctezuma y Navarro, 1984, Ramírez, 1986.)

cada en lo referente a los usos urbanos en ejidos y comunidades. En las páginas que siguen describiremos los aspectos más importantes de dicha evolución, a la que podemos dividir en dos periodos: el primero de ellos abarca de principios de los años cincuenta a principios de los setenta, cuando los núcleos agrarios acudieron a la figura jurídica de las 'zonas de urbanización ejidal' para crear colonias populares. El segundo periodo abarca desde la creación de Corett, en 1973, hasta hoy.

Durante el primero de los periodos señalados, la forma más frecuente de legitimar las ventas de lotes fue la figura de la zona de urbanización ejidal. El régimen legal de los ejidos y comunidades permite el "desmembramiento" de una porción de la tierra del núcleo para ser utilizada como zona de urbanización ejidal, que sirve como lugar de asentamiento para la población del ejido, admitiéndose que a algunos "avecindados" se les vendan lotes, siempre que sean personas "útiles a la comunidad", aunque no sean miembros del núcleo agrario.

A pesar de la prohibición expresa de la ley para crear zonas de urbanización que satisfagan la necesidad de terrenos, no de los propios núcleos, sino de ciudades vecinas, la creación de dichas zonas fue utilizada, entre 1950 y 1970, como un mecanismo para formar colonias populares en tierras ejidales. De acuerdo con Ann Varley, para 1970, el 91% de los ejidos de la ciudad de México habían iniciado, al menos, el trámite para la constitución de una zona urbana. El hecho de que los avecindados usualmente superaran en número a los ejidatarios (hasta seis veces) muestra que la noción jurídica de zona de urbanización ejidal fue utilizada como una forma de legitimación para la formación de colonias (Varley, 1985b).

Dado que la constitución de una zona de urbanización ejidal implica un procedimiento largo y complicado, las ventas tenían lugar en diferentes etapas del procedimiento. Algunas veces, el vendedor (ejidatario o miembros del comisariado ejidal) no podía ofrecer al colono más que la promesa de que su lote formaría parte de una zona de urbanización que se obtendría en el futuro; pero, en muchas ocasiones, los colonos llegaron a recibir un "certificado de derecho a solar urbano" firmado por el propio presidente de la República.<sup>50</sup>

Ahora bien, la legitimidad que este procedimiento otorgaba a

<sup>50</sup> Tal fue el caso de San Juan Tlilhuaca, por ejemplo (Alatorre y Camargo, 1986). A principios de los años sesenta, se entregaron varios miles de certificados de derecho a solar urbano (Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, 1964).

las colonias implicaba, al mismo tiempo, ciertas restricciones. Por ejemplo, sólo justificaba la venta de lotes pequeños para uso habitacional popular; así, en zonas de urbanización ejidal no se establecieron otros usos del suelo. Cuando los grandes grupos inmobiliarios que promovieron proyectos de zonas habitacionales de sectores de altos ingresos en tierras de núcleos agrarios (Ciudad Satélite y el Pedregal de San Ángel son sólo dos ejemplos) eran respaldados por el gobierno, la tierra era permutada por otra, con lo cual el núcleo agrario perdía su propiedad y, con ella, toda injerencia en el proceso de urbanización.<sup>51</sup>

Así, la tierra ejidal y comunal suburbana que no había sido permutada (o expropiada para la realización de obras públicas) quedaba destinada a servir para la formación de colonias populares, legitimadas como zonas de urbanización ejidales.

Hacia el final de los años sesenta, este artificio legal comenzó a perder su poder de legitimación. En ningún caso, por lo demás, el procedimiento administrativo había llegado a su fin: la entrega de títulos definitivos de propiedad a los poseedores de solares urbanos. Así, se creó una especie de limbo administrativo que era utilizado por las autoridades locales como excusa para no introducir servicios públicos en esas colonias (Connolly, 1977:74) y, por lo mismo, se comenzó a desarrollar una presión creciente sobre el gobierno: los colonos se quejaban de falta de seguridad, algunos grupos de ejidatarios denunciaban a los líderes que habían vendido sus tierras y la prensa denunciaba la tolerancia oficial hacia esos asentamientos "irregulares". La urbanización de los ejidos había dejado de ser un problema que pudiera resolverse en forma casuística, ya que había adquirido una relevancia política permanente. La respuesta de carácter global, o sea la reforma institucional que sobrevino, consistió en la creación de un sistema de regularización que subsiste hasta nuestros días.

La regularización de los asentamientos humanos surgidos al margen de la ley se convirtió en uno de los renglones más importantes de la política urbana de los años setenta. Los primeros intentos, que a la larga fracasarían, presentaban dos rasgos comunes: se trataba, primero, de organismos creados *ad hoc* para atender problemas urbanos y, segundo, de organismos de carácter local.

El primero de ellos fue el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris), organismo descentralizado del gobierno del

<sup>51</sup> A este respecto, véanse Connolly, 1976, Schteingart, 1981 y Bejarano y Lugo, 1984.

Estado de México que, desde su inicio, formuló la necesidad de emprender la regularización de los asentamientos en tierras ejidales y comunales mediante el mecanismo que habría de consolidarse hasta la fecha: la expropiación de las tierras a los núcleos agrarios y la consecuente enajenación de las mismas a los ocupantes. Lo más importante de este mecanismo es que implica el reconocimiento expreso de la propiedad de los núcleos sobre sus tierras, es decir, la afirmación de la "inexistencia" de las ventas de tierras; una ficción jurídica que, de este modo, se hace realidad.

En noviembre de 1970, en uno de esos actos sin precedente que ocurren sólo en los últimos días de un periodo sexenal, fueron expropiadas tierras de 16 ejidos del Estado de México en favor del gobierno del mismo. En nueve de esos ejidos existían asentamientos urbanos que esperaban su regularización (Varley, 1985a:212). Tal fue la base para la gestión de Auris sobre esos ejidos en los años setenta. Sin embargo, no se volvería a expropiar tierras ejidales para regularización en favor de gobierno estatal alguno. Con la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria en 1971, se reiteró que esta facultad correspondía a la Federación y no a los estados. Conviene recordar que uno de los rasgos en la evolución de la reforma agraria es su creciente centralización. Desde los años 30 se consolidó la figura del presidente de la República como la máxima autoridad agraria y como "defensor de los derechos de los campesinos" frente a los enemigos del reparto agrario, entre quienes presumiblemente estaban al menos algunos de los gobernadores de los estados. Esa 'tutela federal' en materia agraria habría de acarrear importantes consecuencias en la urbanización de los ejidos, ya que los conflictos en torno a la tenencia de la tierra urbana en los ejidos y el propio procedimiento de regularización de la tenencia se resuelven, hasta ahora, a través de instancias federales en las que las autoridades locales ejercen escasa influencia.

El segundo intento de carácter local, y desde la perspectiva de los problemas urbanos, para regularizar los asentamientos humanos surgidos en ejidos y comunidades se produjo en el Distrito Federal en 1973 con la creación de Fideurbe, un fideicomiso que dependía básicamente del Departamento del Distrito Federal y cuyos objetivos explícitos incluían el de "integrar" al desarrollo urbano áreas ejidales y comunales. Sin embargo, ese organismo sólo pudo actuar en la regularización de un ejido (el de Padierna), que fue expropiado en 1973 en favor del DDF, pero, incluso en este caso, ante la imposibilidad de lograr acuerdos con los ejidatarios, tuvo

que ser auxiliado desde 1976 por el único organismo que a la larga sería capaz de lograr esos acuerdos: Corett.

Cuando la sigla Corett apareció por primera vez en 1973, nada parecía indicar que un simple "comité" para la regularización de la tenencia de la tierra tuviera mayores probabilidades de éxito que los intentos previos. Su finalidad primordial era la de "realizar un programa nacional y prever la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones". No obstante, contaba con un elemento clave: estaba presidido por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (más tarde convertido en Secretaría de la Reforma Agraria), lo cual significaba actuar desde el sector agrario de la administración pública. Y eso fue lo que le permitió ampliar su capacidad de acción: a poco más de un año de su creación, fue convertido en comisión y adquirió el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios (*Diario Oficial*, 8 de noviembre de 1974). No sólo siguió encargado de prever las reservas territoriales para el crecimiento urbano sino que, un mes después, se convirtió en el único organismo a nivel nacional que podía encargarse de la regularización de la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, gracias a las adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, publicadas el 31 de diciembre de 1974.

Así, ya en febrero de 1975, el organismo tenía un ambicioso programa conforme al cual, tan sólo en ese año, se regularizaría la tenencia de la tierra en 272 ejidos y se expedirían 401 220 títulos de propiedad.<sup>52</sup> Empero, en sus primeros años de gestión, CoReTT habría de enfrentar una fuerte oposición de los núcleos agrarios, inconformes por las indemnizaciones que se les ofrecían o recelosos de que éstas no estuvieran a la altura de sus expectativas. Décadas de despojos a ejidos y comunidades explicaban esa actitud, la cual, además, permitía negociar indemnizaciones más altas. De acuerdo con los estudios realizados por Ann Varley, un tercio de los núcleos agrarios a quienes se expropiaron tierras para regularizaciones entre 1970 y 1982 interpusieron demandas de amparo en contra de los decretos expropiatorios (Varley, 1985a:232).

Con todo, la experiencia política y jurídica que el organismo ha acumulado le ha permitido ampliar sus operaciones y disminuir la oposición de los núcleos a su gestión. Aunque no existen análisis políticos sistemáticos sobre esta cuestión, puede sugerirse la hipótesis de que, considerando la creciente superficie ejidal que está sien-

<sup>52</sup> IEPES-PRI, 1975:17.

do objeto de urbanización, el "método Corett" ha llevado cierta estabilidad política al proceso de urbanización, si se compara la situación actual con la de permanente escándalo que se vivía a fines de los años sesenta y principios de los setenta. Las fuerzas sociales que actúan en el proceso parecen haber sido institucionalizadas a través de ese método.

La única limitación que se ha impuesto a Corett desde su creación tuvo lugar en 1979, cuando se modificó su estructura y quedó facultada únicamente para la regularización de la tenencia de la tierra y ya no para la creación de reservas territoriales, es decir, sólo puede ser beneficiaria de expropiaciones de tierras ejidales ocupadas por asentamientos humanos previo dictamen de la entonces SAHOP (hoy Sedue); sin embargo, en muchas ocasiones ha solicitado la expropiación de tierras ejidales con muy bajos índices de urbanización o libres de toda ocupación por usos urbanos.

Consecuentemente, desde entonces se abrió una brecha entre el sector de la administración pública dedicado a promover la constitución de reservas antes de que las tierras sean ocupadas y el sector agrario que tiene a su cargo la regularización de la tenencia de la tierra que ya ha sido ocupada por colonias urbanas. Pero no se trata sólo de una brecha, sino de una verdadera competencia. Cada hectárea que no se expropia a tiempo para la constitución de una reserva para una ciudad es vendida mediante mecanismos 'informales' y se convierte entonces en materia de regularización. Lo crucial en este caso es que quien decide el ritmo de las expropiaciones es la propia Secretaría de la Reforma Agraria, de quien depende la Corett y a quien no corresponde cumplir las metas del sector de desarrollo urbano. El resultado es predecible: las expropiaciones para regularización se tramitan con mucho mayor celeridad que las que tienen por objeto constituir reservas territoriales.

Así, a más de quince años de haberse sentido por primera vez una fuerte presión derivada de los conflictos sociales en torno a la tenencia irregular, hay una política pública que tiende a consolidarse: la regularización mediante el sistema Corett. A fin de sopesar las razones del "éxito" de este sistema, revisemos ahora lo que a nuestro juicio son sus tres elementos fundamentales.

Primero en el terreno político, el funcionamiento de Corett está basado en la impunidad de quienes, en contra de la ley, comercian con la tierra ejidal y comunal. La institucionalización de un mecanismo para la regularización de la tenencia de la tierra se otorga mediante la garantía, para compradores y vendedores, de que tarde o temprano la posesión podrá convertirse en propiedad. Pero la confian-

za en una institución no surge de la noche a la mañana ni de manera evidente. Con el correr del tiempo, se ha venido formando algo parecido a un pacto social basado en la falta de responsabilidad de los núcleos agrarios, que es un ingrediente crónico del paternalismo oficial hacia el campesinado desde los primeros regímenes posrevolucionarios. Nada más elocuente que las palabras del director general de Corett, en 1975, Félix Barra García, más tarde secretario de la Reforma Agraria:

El presidente Echeverría está consciente de que la responsabilidad de ejidatarios y colonos es relativa. [Y añade]: resultó natural que esos campesinos que llegaron a las ciudades en busca de mejores condiciones de trabajo, acudieron a sus hermanos de clase, a los ejidatarios de los núcleos cercanos a los centros de población, para solicitar que los alojaran [...] así, los terrenos ejidales fueron albergando familias, en ocasiones con la sanción de la asamblea de ejidatarios, en ocasiones sin ella; en algunos casos porque se trataba de familiares o amigos, y en otros, porque aun no siéndolo, hubo solidaridad con familias de precaria situación económica (IEPES-PRI, 1975:10-11).

Esta idílica representación de las cosas en donde no existe el fraude ni el conflicto, ni siquiera el mercado inmobiliario, ya no digamos la renta urbana, tiene una función política de primer orden: exonerar de antemano a quienes obtienen altos beneficios con la renta de esas tierras, que no son siempre ejidatarios o comuneros, pero sí cuentan, por lo general, con el apoyo de organizaciones del partido oficial.<sup>53</sup> Además, vista la falta de impulso a la verdadera reforma agraria, no obstante los latifundios que aún quedan por repartir, la urbanización de los ejidos pareciera una compensación suficiente para quienes tienen la suerte de estar cerca de una ciudad.

El segundo elemento de esta política es el carácter centralista del organismo, que se impuso a los intentos por afrontar el problema desde los gobiernos locales. Pero éste también es un rasgo de la política agraria en México, en el que la autoridad máxima del presidente de la República es inobjetable, incluso tratándose de los más ambiciosos proyectos de descentralización. En ningún momento, en el proceso de consolidación del sistema Corett, se discutió explícitamente si la regularización debía ser local o federal; simplemente, se reiteró algo que es una regla básica del régimen agrario.

El tercer elemento se refiere a la inalienabilidad de las tierras y a la inexistencia de las ventas. Independientemente de los efectos

<sup>53</sup> Véase, entre otros, Legorreta (1983).

de esta ficción sobre la economía de millones de colonos, a lo cual nos referiremos después, es preciso señalar que constituye no sólo una expresión más de la falta de responsabilidad de los núcleos sobre sus tierras sino también la base sobre la que se sustenta todo el procedimiento y, con él, toda la burocracia existente para llevarlo a cabo. Ese método consiste, en esencia, en expropiar las tierras ocupadas, y ello se debe a que, en derecho agrario, éstas no han sido objeto de una transmisión de propiedad. Lo que en otro tiempo sirvió para conservar unidos a los núcleos agrarios ante las presiones de la gran hacienda tiene hoy el mismo efecto ante la presencia de los sectores populares en los ejidos colindantes con las ciudades. Así, la inalienabilidad de las tierras es parte de la definición estatal de la irregularidad de los asentamientos humanos en terrenos ejidales; es, en otras palabras, la primera forma de intervención estatal en este tipo de procesos urbanos.

Con todo lo anterior queremos hacer notar un hecho fundamental: la regularización de la tenencia de la tierra —que es una forma de intervención estatal en los procesos urbanos— está regida por la política agraria o, más bien, es una adaptación de las formas ya tradicionales de la política agraria a los nuevos hechos que le plantea la urbanización. Dicho de otra manera, a pesar de la preocupación existente en círculos gubernamentales por los problemas de suelo urbano desde hace más de 15 años, el gobierno mexicano no ha sido capaz de establecer una política urbana para los ejidos que rodean las ciudades. En esta cuestión, la política agraria es la que gobierna las prácticas estatales.

Los efectos de este hecho saltan a la vista. Primero: quienes compran un lote para comenzar a construir su vivienda en un asentamiento en tierras ejidales, que son aquellos que no tienen acceso a la vivienda producida por el sector privado o el público, no sólo no tienen derecho a exigir servicios urbanos, sino que, además, por una parte, carecen de todo reconocimiento legal de su adquisición y, por la otra, se ven obligados a realizar un doble pago —el cual además debe producir utilidades a Corett y de éstas, la quinta parte corresponde a los ejidatarios. Aunque parezca insólito, así lo establece la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 122. Tal es el efecto social de la “inexistencia” de las operaciones sobre tierras ejidales.

Segundo: los gobiernos estatales y municipales, a quienes corresponde en nuestro sistema constitucional el control de la urbanización, son meros testigos de la venta de ejidos y su posterior regularización, ya que este proceso es básicamente federal.

Tercero: a pesar del predominio de la política y el régimen legal

agrarios, ello no garantiza la protección de los intereses de los campesinos, sino de los líderes y funcionarios que controlan las ventas de tierras. Difícilmente podría ser éste un proceso democrático si el resto de la vida de los ejidos no lo es.

### RECAPITULACIÓN

De esta primera aproximación a los problemas sociales asociados al tema de la propiedad urbana, es posible extraer algunos planteamientos de carácter general. Para empezar, es evidente que tales problemas no se pueden entender con una concepción estática de la propiedad. La dinámica del proceso de urbanización implica una constante transformación de las relaciones sociales en torno a la ocupación de la tierra y a la legitimación de esa ocupación. Por ello, más que hablar de *la* propiedad en la periferia urbana, hablaremos del proceso a través del cual se constituyen y se transforman las relaciones sociales de propiedad.

Respecto a los problemas jurídicos de las colonias populares, hemos tratado de mostrar a lo largo de este capítulo dos cuestiones fundamentales. Primero: resulta incorrecto hablar de dichas colonias como surgidas 'al margen del orden jurídico', ya que, desde el punto de vista sociológico, podemos apreciar que lo jurídico se presenta como un problema real para los actores sociales que intervienen en la formación y la consolidación de las colonias. Es evidente que algunas de las prácticas sociales mediante las cuales se forman las colonias contravienen una o varias normas del orden jurídico, pero eso no significa que dicho orden sea irrelevante para el conjunto de las prácticas de esos mismos actores. Segundo: los problemas jurídicos de las colonias populares no acarrear siempre las mismas consecuencias sociales. Esto significa que es incorrecto hablar del problema de la irregularidad como *un* tipo de problema. Diferentes medios de acceso a la tierra se combinan con diferentes grados y formas de tolerancia por parte de los órganos estatales y con diferentes normas jurídicas. El resultado de esa combinación en la formación de las relaciones de propiedad durante el proceso de urbanización no puede ser predeterminado por fórmula alguna.

Hemos podido observar la influencia variable de las normas jurídicas en dos aspectos de las relaciones de propiedad. El primero de ellos es lo que puede denominarse el 'cálculo jurídico' como parte del marco de referencia de las prácticas de los actores sociales. Las decisiones y las actitudes de éstos no son determinadas exclusivamente por un cálculo de tipo económico. En los casos que he-

mos descrito, la percepción de los colonos respecto de su situación jurídica es un factor importante que condiciona el tipo de movilización social que desarrollan. Los conflictos sociales por la introducción de servicios urbanos difieren sustancialmente, dependiendo de dicha percepción. Incluso en las mismas condiciones económicas, los colonos que ocupan tierras de propiedad ejidal o comunal no se movilizan contra quienes les han vendido la tierra (normalmente los miembros de los núcleos ejidales o comunales) en demanda de servicios. Esta demanda sólo surge en las colonias donde el vendedor aparece como propietario 'privado', esto es, como propietario individual. En ambos tipos de colonias, los pobladores tienen que pagar por el acceso al suelo, pero, en el caso de las colonias en tierras de ejidos y comunidades, la ficción jurídica de que la tierra sigue perteneciendo al núcleo agrario a pesar de que ha sido fraccionada y vendida por los propios miembros de dicho núcleo se hace realidad, puesto que colonos y autoridades la aceptan como válida.

El segundo aspecto de las relaciones sociales de propiedad en el que encontramos diferencias derivadas del sistema jurídico es la constitución de los actores sociales como sujetos de derecho. Cuando los órganos estatales intervienen en los conflictos sociales en torno al suelo, las 'partes' no aparecen simplemente como agentes económicos en conflicto. Adoptan diferentes formas jurídicas (asociaciones de colonos, núcleos agrarios, empresas inmobiliarias, etcétera) que condicionan sus prácticas, ya que implican: *a*) diferentes derechos y obligaciones y *b*) una relación obligatoria con determinados órganos estatales. Esos órganos pueden ejercer más o menos discrecionalidad para *reconocer* ciertas formas organizativas (como las Asociaciones Pro Mejoramiento) pero rara vez pueden modificar el *status* de otras (como los núcleos agrarios). De ahí que las posibilidades de apoyar los intereses de uno u otro de los actores en conflicto estén condicionadas, entre otras razones, por el tipo de organización jurídica al que corresponden. La cuestión del condicionamiento de las normas jurídicas sobre las prácticas sociales es particularmente interesante en el caso de los núcleos agrarios, porque se trata de normas jurídicas cuyo origen histórico (la reforma agraria) obedece a una lógica social muy distinta a la del proceso social en el que tales normas están teniendo sus efectos: la urbanización.

A fin de ubicar estas cuestiones en una problemática más general, sugerimos que el estudio de las *formas de legitimación* del control territorial debe servir como punto de partida para apreciar la

influencia del derecho en los procesos de urbanización comúnmente llamados 'irregulares'. Hemos tratado de mostrar que, a pesar de la gran variedad de situaciones que se presentan en la formación de las colonias populares, el control del acceso al suelo es legitimado por quienes lo ejercen a través de alguna noción jurídica. En la medida en que esta noción sea aceptada por el resto de los actores sociales (colonos y autoridades locales, principalmente), dicha forma de legitimación condicionará sus prácticas e incluso su propia identidad social.

Lo interesante de las formas de legitimación es que no son una expresión (directa o fidedigna) del control que los actores dominantes ejercen sobre la tierra. Para poder legitimar ese control, utilizan nociones y categorías que provienen del orden jurídico estatal y que rara vez corresponden con el modo en que ese control se da en la realidad. El origen de esta 'no correspondencia' es simple. En la medida en que la venta o la urbanización de las tierras no se ajuste o contravenga alguna norma del orden jurídico, su legitimación en términos jurídicos será problemática. El surgimiento y desarrollo de las colonias populares es un proceso social que lleva consigo la formación de nuevas relaciones de propiedad en torno al suelo,<sup>54</sup> pero que no puede generar por sí mismo las formas sociales para legitimar esas relaciones. Esas formas aparecen a lo largo del proceso, pero llevan la marca de la situación jurídica prevaleciente antes de la urbanización. Así, las relaciones sociales agrarias, que anteceden a la urbanización, aparecen en esta última bajo la forma de un problema jurídico. El hecho de que un conjunto de actores sociales ejerzan suficiente poder como para organizar la urbanización y obtener los frutos de la renta del suelo urbano no les permite legitimar ese poder bajo la forma que ellos elijan.<sup>55</sup> Esto se debe, sobre todo, a que hay casi siempre otros hechos cuyas consecuencias jurídicas son difíciles de borrar. Por ejemplo, el 'hecho' de que la tierra pertenezca a un núcleo agrario o el hecho de que la ocupación de la tierra esté teniendo lugar por medio de la invasión no pueden ser fácil-

<sup>54</sup> Esto se refiere no sólo a la sustitución de unos actores sociales por otros (ejidatarios por colonos, por ejemplo) sino a la aparición de relaciones sociales de un tipo diferente. La organización corporativa de los campesinos que tuvieron acceso a la tierra a través de la reforma agraria cede el paso a un sinnúmero de pequeñas propiedades individuales de los colonos que tienen acceso a la tierra a través del mercado.

<sup>55</sup> En el caso de los ejidos, es evidente que cuando son las autoridades internas de los núcleos las que controlan las ventas a los colonos, aquéllas no pueden legitimar sus acciones presentándose a sí mismos como promotores inmobiliarios.

mente disimulados. Por lo tanto, las consecuencias jurídicas de esos hechos estarán presentes en la forma de legitimación que haya de prevalecer.

Podemos apreciar, entonces, que las formas de legitimación consisten en una combinación (siempre problemática) de los medios concretos a través de los cuales se controla el acceso al suelo en cada colonia y de la situación jurídica prevaleciente tal como es percibida por los propios actores sociales. Los elementos de esa combinación son sumamente variables, pero el papel condicionante del orden jurídico sobre la formación de las colonias populares irregulares, tendrá lugar a través de esas formas de legitimación en todos los casos.

### 3. POLÍTICA HABITACIONAL Y FORMAS DE PROPIEDAD DE LA VIVIENDA

En 1982 ocurrió un hecho poco común en la vida política mexicana: se aprobó una reforma constitucional a iniciativa de un partido distinto del oficial. Se trata del llamado derecho a la vivienda, que fue propuesto por el Partido Popular Socialista<sup>1</sup> y que está consignado en el párrafo cuarto del artículo cuarto constitucional en los siguientes términos: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

No nos ocuparemos aquí de aclarar si esta disposición establece realmente una garantía constitucional o si solamente se trata, como el propio texto lo indica, de un *objetivo* de política gubernamental.<sup>2</sup> Lo que queremos hacer notar es que, con esa adición, la referencia a la propiedad urbana en la Constitución ya no consiste únicamente en el establecimiento de restricciones a la propiedad privada. En el artículo 27, incluso si tomamos en consideración las reformas de 1976 en materia de asentamientos humanos, la ‘función social’ de la propiedad en el medio urbano es algo que trata de alcanzarse

<sup>1</sup> Después de ser aprobada por el Congreso de la Unión, la iniciativa que presentó la fracción parlamentaria de ese partido por conducto de Cuauhtémoc Amezúa, el 24 de septiembre de 1981, fue aprobada por la mayoría de los congresos locales (solamente 19 de ellos, por cierto) en el transcurso de 1982. Pero no fue sino hasta enero de 1983 cuando la Comisión Permanente del Congreso de la Unión hizo la declaratoria respectiva, por lo que tocó a Miguel de la Madrid, que acababa de tomar posesión como presidente de la República, su promulgación y publicación. Por esta razón, algunos han creído que fue este último quien inició la reforma.

<sup>2</sup> De acuerdo con cierta corriente, el nuevo texto del artículo cuarto sería una ‘norma programática’. Esto quiere decir que, si bien no cuenta con posibilidades reales de aplicación a corto plazo, una obligación gubernamental para orientar la gestión pública hacia un determinado objetivo. Sin embargo, la pertinencia de incluir este tipo de declaraciones en los textos constitucionales no es objeto de una aceptación unánime entre los autores. Por ejemplo, según el jurista cubano Juan Vega Vega, en ese país se sigue la “tendencia de que no se proclame como derecho sino el que pueda garantizarse” (Vega Vega, 1986:26).

mediante limitaciones al *derecho a excluir a otros*, si definimos la propiedad privada con esta última frase. Es decir, la reglamentación de este derecho ha sido el medio para tratar de hacer compatibles los intereses de los propietarios (privados) con los de los no propietarios. Hablar del derecho a la vivienda, en cambio, significa lo opuesto a la propiedad privada, pues se refiere al *derecho a no ser excluido*.<sup>3</sup> Esto es, el texto constitucional no se refiere sólo a la protección y la regulación estatal de lo que se tiene sino al apoyo estatal para tener *acceso* a lo que no se tiene.

En el presente capítulo abordaremos uno de los aspectos cruciales de las políticas habitacionales del Estado; a saber: el régimen de tenencia al que se sujeta la vivienda promovida por los organismos públicos. La importancia del tema puede resumirse así: si el acceso a una vivienda promovida por el Estado constituye el ejercicio del derecho (a no ser excluido de ese satisfactor) que predica el texto constitucional, una vez que se tiene acceso a ella, se adquiere al mismo tiempo el derecho de excluir a otros del disfrute de esa vivienda. Ahora bien, las repercusiones sociales de este último derecho son sumamente variables, dependiendo de la forma jurídica de tenencia de que se trate, y el ejemplo más evidente de esta diversidad es el contraste entre la situación del inquilino y la del propietario. La diferencia entre esas dos formas de tenencia ha dado lugar a uno de los debates más significativos en el análisis sociológico de la cuestión habitacional. Como veremos en el capítulo siguiente, desde una perspectiva neoweberiana se ha argumentado que inquilinos y propietarios constituyen dos sectores sociales con intereses diferentes y hasta contrapuestos.

En las páginas que siguen veremos que, en nuestro país, el panorama es mucho más variado y complejo, dado que no es fácil clasificar a todos los beneficiarios de la acción habitacional del gobierno en propietarios e inquilinos. Trataremos de mostrar que las diversas formas jurídicas que se han utilizado para la asignación de la vivienda han dado lugar al surgimiento de relaciones sociales también muy diferentes. Una de esas formas jurídicas es el certificado de participación inmobiliaria, que escapa a las categorías jurídicas tradicionales del derecho civil y ha dado lugar a relaciones sociales desconocidas hasta hace algunas décadas.

El tema tiene profundas consecuencias tanto para la política ha-

<sup>3</sup> Aquí no hacemos sino recoger la distinción entre propiedad privada y propiedad común que se ha formulado en el campo de la filosofía política y que señalamos en la introducción.

bitacional como para la propia política legislativa. En lo que se refiere a la primera, el régimen de tenencia bajo el cual se entregan las viviendas producidas o financiadas por organismos públicos se relaciona con tres aspectos fundamentales: el destino social del subsidio estatal, la seguridad en la tenencia de la vivienda y la responsabilidad de la conservación de los inmuebles. En los programas habitacionales de las últimas décadas, la asignación de las viviendas se ha llevado a cabo bajo ciertas formas de tenencia que restringen la capacidad de los beneficiarios para vender o arrendar sus viviendas, con lo cual se ha tratado de impedir que el subsidio que reciben se convierta en una ganancia a costa de otros que necesitan vivienda. Como veremos a lo largo del capítulo, tal criterio ha sido paulatinamente abandonado hasta llegar a una situación en que la vivienda se entrega en plena propiedad, con lo cual puede circular legalmente en el mercado a un precio superior al que cubre el beneficiario. Esto significa que, si bien el gobierno sigue otorgando un subsidio en su —aún insuficiente— acción habitacional, también ha ido perdiendo capacidad para vigilar el destino social de ese subsidio. En las páginas que siguen trataremos de mostrar que uno de los dilemas de las políticas habitacionales ha sido el tratar de controlar el destino del subsidio mediante las formas jurídicas de tenencia o, bien, entregar la vivienda en plena propiedad, reduciendo al mismo tiempo los niveles de subsidio.

Por otra parte, en lo que se refiere a la política legislativa, que incluye sobre todo el problema de definir a través de qué órganos y qué procedimientos se producen las normas jurídicas en un Estado determinado, es importante destacar que los distintos regímenes de tenencia de la vivienda pública tienen su origen más en la esfera de la administración pública que en la del poder legislativo. Algunos de los aspectos decisivos de la acción habitacional de los organismos públicos, tales como el abandono del control sobre el destino del subsidio al cual nos acabamos de referir, no han sido el producto de una decisión deliberada y sancionada en las instancias de representación de la ciudadanía, sino de un conjunto de decisiones adoptadas en la práctica burocrática. Para nadie es una novedad que el Congreso de la Unión está lejos de constituir la fuente real de la que surgen las leyes en nuestro país. Después de todo, el predominio del poder ejecutivo sobre el legislativo es una tendencia general del Estado contemporáneo y no debe sorprendernos el que, bajo un régimen presidencialista como el nuestro, dicha tendencia se vea acentuada. Sin embargo, lo que aquí trataremos de consignar va más allá: en algunos casos, las formas jurídicas bajo las cua-

les se asigna la vivienda oficial han adquirido sus elementos jurídicos más importantes como resultado de la gestión burocrática misma. Ciertos dispositivos, como el certificado de participación inmobiliaria, han adquirido rasgos jurídicos —no previstos en la legislación que los creó— que transforman su sentido original y que representan la institucionalización de formas de propiedad que surgen de la compleja e impredecible dinámica social de los conjuntos habitacionales y de su interacción con los órganos del Estado.

En síntesis, lo que trataremos de ofrecer en este capítulo es, por un lado, una panorámica de las formas de tenencia que se han utilizado para asignar la vivienda oficial en nuestro país y, por el otro, una serie de reflexiones en torno al papel que algunas de esas formas jurídicas han jugado en los procesos sociales en cuestión. En otras palabras, nos interesa saber de dónde surgen y qué efectos condicionantes han tenido las formas jurídicas a través de las cuales se ha ejercido el derecho a la vivienda que proclama nuestra Constitución.

### EL PATRIMONIO DE LA FAMILIA

Los primeros intentos por restringir la propiedad de los beneficiarios de las acciones habitacionales del gobierno aparecieron, en forma abundante, desde el inicio de los años cuarenta, con la adjudicación, por parte del Departamento del Distrito Federal, de lotes en 'colonias proletarias' bajo el régimen del patrimonio de la familia, también llamado patrimonio familiar.<sup>4</sup> El rasgo distintivo de esta institución es otorgar una protección jurídica que garantiza a la familia el disfrute de ciertos bienes considerados fundamentales, como la casa o la parcela, propiedad del jefe(a) de familia.

Antes de analizar la manera en que esa figura jurídica fue utilizada como parte de una política habitacional, nos referiremos a las principales normas que le dan forma. Sus bases están previstas

<sup>4</sup> Es probable que haya habido intentos anteriores en algunos estados de la República. De acuerdo con las investigaciones de Romana Falcón, a principios de los años treinta los gobernadores de Veracruz (Adalberto Tejeda), Michoacán (Lázaro Cárdenas) e Hidalgo (Bartolomé Vargas Lugo) promovieron la expropiación de tierras de propiedad privada con el propósito de dotar de lotes urbanos con fines habitacionales. No sabemos si los lotes se entregaban bajo alguna restricción. Lo único cierto es que la aplicación de dichas leyes enfrentó una fuerte oposición y fue suspendida por presiones del propio presidente de la República. "Ortiz Rubio —dice la autora— puso un ultimátum a Tejeda, Cárdenas y Vargas Lugo, demandándoles su adhesión total al centro, y la derogación de estas leyes" (Falcón, 1986:315).

adquirido no hayan pertenecido al Departamento del Distrito Federal (art. 16).

Si bien, en la esfera de las relaciones entre los miembros de la familia, la constitución del patrimonio familiar era voluntaria, en la esfera de la política social era un requisito obligatorio; aunque no conforme a la lógica del derecho civil, según la cual nadie estaría obligado a integrarse a una asociación pro mejoramiento de colonias o a constituir con su lote el patrimonio familiar, sólo los que vivían o querían vivir en una de esas colonias, es decir, los que no tenían otra opción en la ciudad.

Aunque desde los años treinta se comenzó a dar una amplia intervención del gobierno en los procesos de formación y regularización de las nacientes colonias proletarias (Perló, 1981), no fue sino hasta la década siguiente cuando esa intervención adquirió un carácter institucional al establecerse en el citado reglamento una clara relación entre la forma de organización de los colonos y la forma de propiedad (Azuela y Cruz, 1989). Así, el patrimonio de familia fue la primera figura jurídica que el gobierno mexicano utilizó en un marco institucional explícito como instrumento normativo para controlar el destino social del subsidio público.

En el estado actual de la investigación, es difícil determinar cuáles fueron los efectos sociales del uso de esa figura jurídica. Lo cierto es que esa política fue completamente abandonada por Miguel Alemán, en cuyo periodo presidencial (1946-1952) no se decretó una sola expropiación más para crear o regularizar colonias, se revocaron numerosos decretos expropiatorios del sexenio anterior y la figura del patrimonio familiar cayó en el olvido del gobierno capitalino.

Uno de los argumentos que frecuentemente se señalan en contra de la utilización del patrimonio familiar como modalidad de la propiedad de la vivienda pública, es la supuesta rigidez de esa figura jurídica, ya que, se dice, restringe la movilidad de la familia al vincularla a una vivienda en forma definitiva. Sin embargo, la simple lectura del Código Civil revela que existe cierta flexibilidad normativa al respecto, ya que el artículo 741 permite que el patrimonio de la familia se extinga por diversas causas, entre ellas, "cuando se demuestre que hay gran necesidad o notoria utilidad para la familia, de que el patrimonio quede extinguido" (fr. III). En realidad, el problema no reside en la rigidez normativa de la institución, sino en que la aplicación de la regla que acabamos de citar, como la de la mayoría de las que componen este régimen, im-

plica la intervención de un juez y ésta, los servicios de un abogado, un lujo que no todo el mundo puede darse.

### EL ARRENDAMIENTO DE LA VIVIENDA PÚBLICA

A fines de los años cuarenta, comenzó en México la construcción de los grandes conjuntos habitacionales. Como parte de los programas de las instituciones de seguridad social, se realizaron diecinueve unidades con un total de casi quince mil viviendas.<sup>14</sup> Entre esas unidades destacan los conjuntos Presidente Alemán y Presidente Juárez, así como las unidades Independencia y Santa Fe. En todos esos conjuntos, la vivienda se entregó en arrendamiento a sus beneficiarios; pero contrariamente a lo que sucede en otros países, en los que las rentas que se obtienen de la vivienda pública son utilizadas para financiar la construcción de nuevos conjuntos<sup>15</sup> y, por lo tanto, son reajustadas constantemente, en los conjuntos mencionados permanecieron constantes, por lo que muy pronto los costos de mantenimiento comenzaron a superar lo que se obtenía por concepto de rentas (Portillo, 1984:27). Así, no es de extrañar que el arrendamiento como forma de asignación de la vivienda haya sido abandonado desde principios de los años sesenta. El mejor ejemplo de este cambio de política es el Conjunto Habitacional Presidente López Mateos (Nonoalco-Tlatelolco), el que originalmente iba a ser entregado en arrendamiento y que, precisamente por razones financieras, se decidió ponerlo a la venta. Finalmente, sólo 16 de los 102 edificios que componen la unidad fueron entregados en arrendamiento, régimen al que aún están sujetos.

Mientras que la inmensa mayoría de los nuevos conjuntos habitacionales construidos a partir de los años sesenta se entregó en propiedad, bajo las diferentes modalidades que veremos a continuación, el costo de mantenimiento de las primeras unidades ascendió de una manera tan desproporcionada en relación con las rentas que las instituciones que las tenían a su cargo comenzaron a desarrollar programas con el propósito de vender las casas o departamentos a quienes los ocupaban como inquilinos. Por desgracia, se carece de información sistemática sobre las condiciones y los resultados de esos programas, pero es sabido que, en algunos con-

<sup>14</sup> Seis de esas unidades correspondieron al Instituto Mexicano del Seguro Social y trece a la Dirección de Pensiones Civiles (Connolly, 1976).

<sup>15</sup> Tal es el caso, por ejemplo, de Gran Bretaña. Véase la bibliografía citada en el capítulo cuarto sobre ese país.

juntos, su realización enfrentó la oposición de los habitantes, bien sea por una genuina incapacidad de pago (sobre todo en los casos de pensionados con muy bajos ingresos), bien porque la situación jurídica de los inquilinos les brindaba suficiente seguridad como para no tener que dedicar una parte importante de su ingreso para comprar una vivienda de la que disfrutaban sin restricción alguna. En cualquier caso, son muy pocas las unidades habitacionales que se mantienen en arrendamiento y no parece haber signos de que la política habitacional vuelva a adoptar ese sistema en el futuro.

#### LOS CERTIFICADOS DE PARTICIPACIÓN INMOBILIARIA Y EL CASO DE LA UNIDAD HABITACIONAL NONOALCO-TLATELOLCO

La acción habitacional más importante del gobierno mexicano durante los años sesenta fue la que se desarrolló conforme al Programa Financiero de Vivienda, un sistema de financiamiento para la vivienda de "interés social" mediante el cual se canalizaron recursos provenientes de la banca privada, de créditos externos y del propio gobierno federal<sup>16</sup> para el desarrollo de conjuntos habitacionales en los que han encontrado alojamiento fundamentalmente sectores medios de la población.

Como señalamos en la sección anterior, en los primeros años de esa década se comenzó a abandonar el arrendamiento como forma jurídica de la asignación de las viviendas promovidas por organismos públicos. Conforme al Programa Financiero de Vivienda, la nueva tendencia al otorgamiento de la vivienda "en propiedad" se desarrolló a través de un peculiar mecanismo jurídico: el certificado de participación inmobiliaria (en adelante CPI). Si bien este mecanismo se utilizó en algunos conjuntos habitacionales desde principios de los años cincuenta,<sup>17</sup> no fue sino hasta la década siguiente cuando sustituyó a la asignación de vivienda en arrendamiento. En las páginas que siguen nos proponemos, en primer lugar, mostrar que el CPI constituye el caso más extremo de definición burocrática de la propiedad. El contenido y alcance de los derechos de quien tiene acceso a una vivienda a través de este sistema no son definidos por la ley sino por un acto administrativo que se produce:

<sup>16</sup> Para un análisis global del Programa Financiero de Vivienda y de los organismos que lo han ejecutado (FOVI y FOGA) véase Connolly (coord.) 1977; y Garza y Scheingart, 1978.

<sup>17</sup> Los departamentos de la Unidad Habitacional Esperanza, promovida por el BANHUOPSA y ubicada en la colonia Narvarte, se ofrecían a la venta en propiedad bajo el sistema de certificados de participación inmobiliaria. Véase Banhuopsa, 1950.

a) conforme a la lógica de la recuperación financiera de los conjuntos habitacionales y, b) dentro de un marco de amplísima discrecionalidad administrativa, previsto en la propia ley, pero cuyas consecuencias escapan a ésta.

En segundo lugar, trataremos de ilustrar, tomando como referencia el caso de la Unidad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco (UNT),<sup>18</sup> cómo el régimen jurídico de la propiedad (representado en este caso por los CPI) se convierte en un elemento constitutivo de las relaciones sociales de propiedad. Si bien esta presencia de lo jurídico en la formación de las relaciones entre los residentes y los organismos públicos era clara ya desde los primeros años de vida de esa unidad habitacional, en 1985 se haría mucho más evidente. La destrucción que ocasionó en esa unidad el sismo del 19 de septiembre desencadenó tensiones y conflictos sociales largamente acumulados en cuya resolución jugó un papel de primera importancia la definición jurídica de la propiedad entonces prevaleciente.

Comencemos por delinear los aspectos jurídicos más importantes del CPI. No pretendemos ofrecer un análisis sistemático de esta institución, tarea que amerita todo un libro y de la cual se han ocupado ya diversos autores.<sup>19</sup> Se trata sólo de hacer resaltar algunos elementos jurídicos sin los cuales es imposible comprender los procesos sociales a los que nos referiremos en la presente sección. El CPI es una figura jurídica de tal complejidad que resulta sumamente difícil de comprender para quien carece de una formación especializada. De hecho, como veremos más adelante, ése fue el primer motivo de conflicto social en la UNT, ya que para muchos de sus habitantes no estaba muy claro el alcance de sus derechos y obligaciones.

En cuanto a su naturaleza jurídica, los CPI pertenecen al género de los *títulos de crédito*, y no es de extrañar, por cierto, que, habiendo sido precisamente los organismos del sector financiero los principales responsables de los programas habitacionales de los años sesenta, esos organismos hayan optado por el uso de las formas jurídicas típicas del derecho mercantil y bancario y no por el de las

<sup>18</sup> Debemos aclarar que dicha unidad habitacional surgió antes de la formalización del Programa Financiero de Vivienda; sin embargo, en el proceso de asignación de la gran mayoría de los 102 edificios que la componían se utilizó el CPI. Sólo 16 edificios, que son propiedad del ISSSTE, fueron asignados en arrendamiento, como ya hemos señalado.

<sup>19</sup> Véanse al respecto los trabajos de Esteva Ruiz 1960, Galindo Guarneros, 1972, Peñaloza Santillán, 1971, Requejo Hernández, 1974 y la bibliografía citada por este último.

figuras del derecho civil, como el régimen de condominio.<sup>20</sup> Los certificados de participación existían desde los años treinta en la legislación bancaria mexicana como títulos de inversión.<sup>21</sup> En 1946, mediante una adición a la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito<sup>22</sup> (en adelante LTOC), se establecieron dos tipos de certificados: los ordinarios y los inmobiliarios (art. 228d), abriéndose con ello la posibilidad de utilizar los certificados como títulos de crédito que representan derechos sobre inmuebles. Con todo, no sería sino hasta 15 años después cuando los CPI serían ampliamente utilizados como una forma jurídica para la asignación de vivienda. Antes de iniciar su análisis, conviene aclarar que los CPI no deben ser confundidos con los *certificados de vivienda*, que fueron incorporados a la LTOC en el año de 1963 como instrumento de política habitacional y que, a pesar de ello, no fueron utilizados sistemáticamente en los conjuntos habitacionales que promovió el Programa Financiero de Vivienda.<sup>23</sup>

El primer aspecto de la complejidad técnico-jurídica de esos títulos es que suponen la existencia de un fideicomiso, sobre cuyos bienes se ejercen los derechos consignados en los certificados. Esto significa que sólo las instituciones bancarias —únicas facultadas para actuar como fiduciarias— pueden emitir los CPI. En el caso de la vivienda, la institución bancaria respectiva crea un fideicomiso cuyo patrimonio está constituido por el predio en el que se levanta cada edificio y emite tantos certificados como departamentos componen dicho edificio. La consecuencia más importante de esto es que, mientras dura el fideicomiso, la definición tradicional de la propiedad deja de operar.<sup>24</sup> La idea de que el propietario de una cosa es el titular único de un conjunto de derechos definidos en forma genérica por la ley cede el paso a una configuración en la que una variedad de sujetos son titulares de diversos derechos y obligaciones

<sup>20</sup> Contra lo que suele afirmarse en algunos trabajos que han analizado el problema de la UNT, para esos años ya existía el régimen de condominio, al que se pudo haber acudido desde un principio; se trata de la Ley sobre el Régimen de Propiedad y Condominio de los Edificios Divididos en Pisos, Departamentos, Viviendas y Locales (*Diario Oficial*, 15 de diciembre de 1954 y fe de erratas del 11 de enero de 1955). Esa ley fue abrogada por una nueva en el año de 1972.

<sup>21</sup> Estaban previstos en la Ley General de Instituciones de Crédito de 1933, véase Galindo Guarneros (1972:15).

<sup>22</sup> Se adicionó a la ley con un nuevo Capítulo v bis: "De los Certificados de Participación", *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1946.

<sup>23</sup> Véase el artículo 228 bis de la LTOC y, en general, Requejo Hernández, 1974.

<sup>24</sup> Es decir, la definición de la tradición del derecho civil, a la cual nos referiremos en el capítulo quinto.

en relación con la masa patrimonial que constituye el objeto del fideicomiso.

Esta disolución de la figura del propietario no era vista como un mero alarde de técnica jurídica. Era más bien presentada como un sistema que resolvería problemas prácticos. Según sus promotores, “la gran ventaja de tipo económico de la emisión de estos certificados, se finca en su simplicidad para efectuar el traslado de dominio, sin que se requieran gastos notariales, de escrituración o el pago de impuestos” (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., 1969:74). Dicho de otro modo, con esa figura se podía retirar del camino el obstáculo que representa el notario, así como obtener un tratamiento fiscal más favorable que el que se aplica a los propietarios. En la siguiente sección del presente capítulo, veremos cómo el Infonavit, 15 años después, retiró ese obstáculo sin recurrir a los vericuetos técnicos de la legislación mercantil. Lo que queremos hacer notar aquí es que la fórmula jurídica era presentada como una novedad institucional que permitía evadir trabas *de carácter también institucional* que los organismos encargados del programa habitacional no podían modificar. Es decir, ante la imposibilidad de llevar adelante una transformación institucional de fondo, los organismos financieros utilizaban sus propios “instrumentos jurídicos”.

El segundo aspecto técnico-jurídico de los CPI que queremos hacer resaltar es que los derechos de sus titulares no son definidos en forma clara y exhaustiva por la ley. De acuerdo con el artículo 228a de la LTOC:

Los certificados de participación son títulos de crédito que representan:

- a) el derecho a una parte alícuota de los frutos o rendimientos de los valores, derechos o bienes de cualquier clase que tenga en fideicomiso irrevocable para ese propósito la sociedad fiduciaria que los emita;
- b) el derecho a una parte alícuota del derecho de propiedad o de la titularidad de esos bienes, derechos y valores;
- c) o bien el derecho a una parte alícuota del producto neto que resulte de la venta de dichos bienes, derechos o valores [...]

Para cualquier lector es evidente que se precisa un experto para traducir este texto al lenguaje común; pero, además, es preciso hacer notar que ni siquiera en la literatura especializada se ofrece una explicación del mismo. El estudio más erudito que existe en México sobre el tema (Esteva Ruiz, 1960) ofrece una cuidadosa exégesis de los diversos aspectos del CPI, pero calla en un aspecto crucial, que

es el de determinar qué significa (en el inciso *b* del texto citado) el tener “el derecho a una parte alícuota del derecho de propiedad”.<sup>25</sup> Lo más interesante de esta cuestión que en teoría sería fundamental, es que no parece haber tenido ninguna consecuencia práctica, ya que el significado y las consecuencias jurídicas de esta misteriosa frase, núcleo de la definición legal del CPI, han estado totalmente ausentes en los procesos sociales que se desarrollaron al amparo de la misma. Lo importante no fue esa definición general, sino el hecho de que la propia ley abrió la posibilidad de que fuesen los organismos financieros encargados de promover las acciones habitacionales los que determinasen el alcance de los derechos de los titulares de los CPI. De acuerdo con el artículo 228e de la citada ley, “tratándose de certificados de participación inmobiliarios, la sociedad emisora podrá establecer en beneficio de los tenedores, derechos de aprovechamiento directo del inmueble fideicomitado, cuya extensión, alcance y modalidades se determinarán en el acta de la emisión correspondiente”.<sup>26</sup>

La importancia del precepto transcrito radica en que es en él donde se autoriza la definición burocrática de la propiedad. Si bien los programas públicos se orientaban hacia la asignación de la vivienda “en propiedad”, el significado preciso de este término dependía, en este caso, de una “declaración unilateral de la voluntad” de la institución financiera encargada de promover dicha acción: el *acta de emisión* de los CPI. Mientras los juristas y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación debatían si la facultad de imponer modalidades a la propiedad correspondía a los poderes de la Federación o a los de los estados, en un ámbito menos solemne, el de la banca oficial que financia la producción masiva de la vivienda (el entonces *Banhouspa*),<sup>27</sup> era donde se estaban estableciendo las modalidades a la propiedad sobre esas viviendas. En el artículo de la LTOC que hemos transcrito, el Congreso de la Unión había establecido, seguramente sin proponérselo, una nueva *fuentes formal* de derecho en materia de propiedad urbana; en otras palabras, fue

<sup>25</sup> En la tradición del derecho civil está perfectamente claro lo que significa, en la copropiedad, tener derecho a una parte alícuota de una cosa; pero la cuestión se complica, sobre todo para los adquirentes de departamentos, cuando se dice que tienen derecho a una parte alícuota de ¡otro derecho!

<sup>26</sup> En el mismo sentido, el 228m dispone que “la emisión se hará previa declaración unilateral de voluntad de la sociedad emisora expresada en escritura pública en la que se harán constar [...] VI. *La naturaleza de los títulos y los derechos que ellos conferirán*” (cursivas nuestras).

<sup>27</sup> Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., hoy *Banobras*.

en ese artículo donde depositó la facultad del Estado para regular la propiedad.

Así, el alcance de los derechos de quienes adquirirían una vivienda en los conjuntos habitacionales promovidos bajo el Programa Financiero de la Vivienda en los años sesenta se fijó en cada acta de emisión de certificados de participación inmobiliaria. La consecuencia de poner en manos de las instituciones financieras la decisión acerca del contenido jurídico del régimen de propiedad fue que dicha decisión se tomó conforme a criterios exclusivamente financieros, ignorando los demás aspectos de la cuestión habitacional.

Pero la legislación no sólo dejaba abierta la definición de los derechos de los destinatarios de la acción habitacional, también dejaba sin resolver un asunto fundamental: ¿eran los CPI un mecanismo *transitorio* que regiría únicamente mientras los habitantes de las unidades habitacionales terminasen de cubrir sus créditos?, o, más bien, ¿eran concebidos como una forma definitiva de tenencia de los departamentos? Sólo un trabajo de arqueología jurídica, que está fuera del alcance del presente libro, daría la respuesta a estas interrogantes, ya que de los documentos públicos que existen sobre el tema no se puede extraer conclusión alguna sobre las intenciones originales, si es que alguna vez existieron en forma evidente, acerca del uso de los CPI.

En suma, dos eran las dudas fundamentales que suscitaban los certificados de participación inmobiliaria y que no eran resueltas por la legislación: la definición del contenido de los derechos de sus titulares y el carácter provisional o transitorio de los títulos. Esas dudas se resolvieron de diversas maneras, según el caso. Veamos el de Nonoalco-Tlatelolco.

El caso de la Unidad Habitacional Presidente López Mateos, mejor conocida como Unidad Nonoalco-Tlatelolco, es sumamente peculiar y no se puede generalizar a partir de él acerca del funcionamiento de los CPI.<sup>28</sup> Sin embargo, se trata de un caso en el que los conflictos sociales pusieron a prueba esa figura jurídica y mostraron, de ese modo, tanto sus limitaciones como su inesperada eficacia.

Desde los primeros años de vida de la UNT, se hizo evidente el problema de la indefinición del régimen de tenencia que acarrea el CPI. Es verdad que en ello jugó un papel importante

<sup>28</sup> De hecho, este instrumento se utilizó en muchas unidades habitacionales (Villa Coapa, Villa Olímpica, Lomas de Sotelo, entre otras) en las que no surgieron conflictos como los de Nonoalco-Tlatelolco.

la errática política que siguió la banca oficial durante esos años. Al principio, se anunció que algunos edificios se entregarían en arrendamiento, mientras que otros serían vendidos bajo el régimen de condominio.<sup>29</sup> No obstante, en 1964, en el acto inaugural de la unidad, se anunció que se utilizaría el sistema de los CPI, el cual fue presentado como equivalente a la propiedad.<sup>30</sup>

Por otro lado, resultaba sumamente difícil para los adquirientes de apartamentos saber exactamente qué clase de derechos estaban adquiriendo, ya que ni siquiera recibían sus certificados. Éstos eran retenidos por el banco, que otorgaba un *contrato de compraventa con reserva de dominio de certificado de participación inmobiliaria*; es decir, lo que el adquiriente compraba era el título, el CPI, pero ni siquiera la propiedad de éste le era transmitida, sino hasta después de haber cubierto el precio del apartamento correspondiente.<sup>31</sup>

De este modo, se llegaba al colmo de la superposición de figuras jurídicas. El documento que el residente tenía en sus manos (que consignaba un contrato de compraventa) le daba derecho, al cubrir su deuda, a recibir la propiedad de otro documento (el CPI) que, a su vez, le daría derecho, según la ley, a “una parte alícuota del derecho de propiedad”. Cuatro abstracciones jurídicas, una encima de la otra, no podían dar otro resultado que una total confusión. No es de extrañar que el asunto se haya convertido en un problema públicamente señalado por las organizaciones de residentes de la UNT, que en 1974, mediante un desplegado periodístico, manifestaban:

El origen del problema que nos aqueja lo constituye el “contrato de compraventa de certificados de participación inmobiliaria no amortizables” elaborado en forma leonina por los asesores jurídicos del Banco [...] y cuyo análisis constituye un reto para los especialistas en la materia, así como un enigma para el pueblo que ingenuamente confió

<sup>29</sup> La mención expresa del régimen de condominio para la UNT aparece en los diarios desde 1960. Véanse por ejemplo *Excélsior* 30-I-1960; *El Universal*, 26-X-1961, 26-VI-1963 y 15-XII-1963, *El Día*, 3-VI-1964 y *Novedades*, 3-IV-1964.

<sup>30</sup> En su discurso inaugural, el director de BANHOUPSA, Guillermo Viramontes, dijo que mediante los CPI “se cumple una meta de justicia social del señor Presidente; hacer propietarios a los moradores del gran conjunto”. *El Día* 22-XI-1964. Al año siguiente, el periódico *Excélsior* señalaría las ventajas del CPI, que además de eliminar el gasto de escrituración “permite al comprador, en cualquier momento, vender el departamento y rescatar la inversión”, *Excélsior* 11-VI-1965.

<sup>31</sup> Este procedimiento estaba previsto en el acta de emisión de los CPI (cláusula sexta, en el caso del acta correspondiente al edificio Nuevo León).

en el hecho de que estaban adquiriendo un departamento en condominio.<sup>32</sup>

Esto muestra que no existía una definición socializada del CPI, es decir, los actores sociales de este particular sistema de relaciones de propiedad carecían, al menos en esos años, de una fórmula compartida por todos para definir la situación jurídica de los adquirientes de departamentos, si bien ello no equivale a decir que existía un vacío jurídico. Lo interesante del caso es que la cuestión jurídica sí estaba resuelta, a pesar de la confusión reinante en torno a su definición. La solución estaba, como hemos dicho antes, en el acta de emisión de los certificados. En ella se consignaban los derechos que los adquirientes de apartamentos ejercieron durante muchos años sin necesidad de haber visto siquiera un certificado de participación inmobiliaria. Sería largo detallar aquí todos los aspectos de la citada acta de emisión (véase el anexo 2).<sup>33</sup> Nos limitaremos a señalar los derechos que en ella se establecen y su analogía con los tres derechos que, de acuerdo con la concepción predominante en la tradición del derecho civil, constituyen la plena propiedad. En esta breve revisión se hará evidente que los derechos que se otorgaban a los adquirentes de departamentos implicaban una serie de ventajas adicionales a las que usualmente reporta la propiedad, si bien en el marco de una amplia discrecionalidad burocrática en favor del emisor (Banhoupsa).

El derecho a usar (*ius utendi*) el apartamento respectivo y las áreas comunes del edificio se otorgaba bajo el nombre de “derecho de ocupación anticipada”, el cual quedaba sujeto a una serie de restricciones —en cuanto a la utilización de los apartamentos— que, a pesar de su rigidez, nunca fueron aplicadas estrictamente.<sup>34</sup> En este sentido, el *ius utendi* fue ejercido con una considerable liberalidad. En cuanto al derecho a obtener frutos (*ius fruendi*) el acta de emisión autorizaba a los tenedores de certificados a “arrendar el departamento o local [...] en ejercicio de su derecho de aprovechamiento directo”.<sup>35</sup> De este modo, el acceso a un departamento en la unidad se convertía en una fuente de ingresos para quienes po-

<sup>32</sup> *Excelsior*, 26-II-1974.

<sup>33</sup> Dado que se trata de un documento de difícil obtención, en el mencionado anexo reproducimos, para los interesados en el tema, un ejemplo típico de acta de emisión.

<sup>34</sup> Es bien sabido que un gran número de apartamentos de la UNT había sido convertido en oficinas, consultorios e incluso bodegas.

<sup>35</sup> Véase la cláusula sexta en el anexo 2.

dían satisfacer su necesidad de vivienda de otra manera. Finalmente, el derecho a disponer (*ius abutendi*) del apartamento se otorgaba al autorizarse la transmisión del CPI mediante el simple endoso.<sup>36</sup> Aunque durante más de dos décadas la casi totalidad de los adquirentes no llegaron a convertirse en “tenedores” de los CPI porque éstos habían sido retenidos por el banco, este último, con base en la propia acta de emisión, autorizaba las ‘cesiones de derechos’ sobre apartamentos con la sola comparecencia de las partes ante su Departamento Fiduciario y el endoso del contrato de compraventa; con ello, la libertad de disposición sobre la vivienda era mucho más irrestricta que en el caso de la plena propiedad. No debe olvidarse que una de las ventajas que se esgrimieron para adoptar este sistema era el hacer innecesaria la intervención del notario. Quien tiene la plena propiedad de un inmueble, para venderlo tiene que recurrir a una notaría y cubrir los costos que ello implica; en cambio, a pesar de la aparente debilidad de su situación jurídica, los tenedores de un apartamento bajo el confuso régimen de los CPI, podían disponer de él mediante un trámite bancario simple y barato.<sup>37</sup>

Así fueron creadas las condiciones jurídicas para la libre circulación de los departamentos de la unidad. Ya en 1974, un funcionario declaraba que se vendían 55 departamentos al mes.<sup>38</sup> El mercado inmobiliario en Nonoalco-Tlatelolco llegó a funcionar con tal fluidez que, en 1984, la oferta de ‘traspasos’ alcanzó hasta 79 departamentos en sólo un mes (Canchola, 1988:40).<sup>39</sup> En fin, existe una gran cantidad de pruebas en el sentido de que una buena parte de los habitantes de la unidad no eran los adquirentes originales.<sup>40</sup>

Hay que insistir en que el ejercicio irrestricto de la propiedad

<sup>36</sup> El acta de emisión facultaba al fiduciario (BANHOUPSA) a negar la autorización del endoso cuando “a su juicio” existiesen “causas justificadas para ello” (cláusula sexta). Aunque no hay indicios de que esta facultad se haya ejercido en forma sistemática, es evidente que otorgaba un amplio poder discrecional.

<sup>37</sup> A principios de los años ochenta, el banco cobraba 10 000 pesos por autorizar la cesión de derechos.

<sup>38</sup> Declaraciones del Ing. Lima Zuno, director de AISA (empresa encargada de la administración de la unidad) a *El Universal* (8-III-1974).

<sup>39</sup> Esta cifra se refiere únicamente a los departamentos puestos en venta a través de los periódicos, por lo que no incluye las ventas realizadas por otros conductos.

<sup>40</sup> El propio Mario Pani, que estuvo a cargo del proyecto arquitectónico, señalaba en 1984 que la UNT no había alojado a la población a la que iba originalmente destinada. *Excelsior* (29-VI-1984).

privada no era simplemente una cuestión “de hecho”, sino que estaba respaldada jurídicamente por las normas que la burocracia había venido expidiendo en uso de su poder discrecional. A pesar de no haber existido una definición genérica asequible para todos, se había formado un conjunto de normas que regían, en forma por demás efectiva, los diversos aspectos de las relaciones sociales de propiedad en ese vasto y denso espacio urbano.

Por otra parte, ese complejo normativo no estaba formado únicamente por los derechos de los adquirentes de departamentos, sino que además implicaba una fuerte presencia de la banca gubernamental en el manejo y la responsabilidad de la unidad. La participación del entonces Banhoupsa como fiduciario constituía el fundamento para que fuese esa institución la fuente del régimen de apropiación privada que hemos descrito, pero al mismo tiempo, era la base de una responsabilidad gubernamental sobre la unidad que distingue a Nonoalco-Tlatelolco de cualquier conjunto habitacional sujeto al régimen de condominio.

Los conflictos sociales más importantes que vivió la unidad durante los años sesenta y setenta giraron precisamente en torno a la responsabilidad del mantenimiento de la unidad y del estado de las estructuras de los edificios, que se vieron afectados por los movimientos sísmicos desde los primeros años.<sup>41</sup> La gestión de AISA, empresa pública encargada de la administración del conjunto, fue objeto de continuas quejas; así, a mediados de los años setenta, surgió un movimiento entre los residentes de varios edificios del conjunto, que pedía la autoadministración y que incluso llegó a demandar el cambio de régimen y la escrituración de la propiedad en condominio.<sup>42</sup> Los dirigentes de ese movimiento veían en el indescifrable régimen legal del CPI el origen de las deficiencias de la administración. Como resultado de la movilización, en varios edificios se estableció el sistema de autoadministración sin cambiar el régimen de tenencia. Aunque esto constituyó una experiencia organizativa importante, no resolvió los conflictos sociales en la unidad, los cuales se fueron agudizando cada vez más en esos años.

<sup>41</sup> En el discurso de inauguración, el director de Banhoupsa, Guillermo Viramontes señaló que se estaban utilizando modernos sistemas “para corregir dos de los edificios altos que tuvieron algún desplome originado por el último sismo del grado séptimo de Mercalli” *El Día*, 22-XI-1964.

<sup>42</sup> Según *El Día* 16-II-1974, “Suspenden [en varios edificios] los pagos de mantenimiento” y piden el cambio de régimen de condominio para que “los adquirentes podamos tener participación directa en el control de los asuntos que conciernen en el gobierno y administración de la Unidad”.

En 1983, la responsabilidad de la unidad pasó a manos del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Fonhapo.<sup>43</sup> Para entonces, los costos de mantenimiento de la unidad eran extremadamente altos y las cuotas que aportaban los residentes insuficientes para cubrirlos. Durante los años siguientes, ese organismo promovió el cambio de régimen de tenencia de la unidad a fin de que el control y el mantenimiento de ésta quedara en manos de sus residentes. El cambio del régimen de propiedad se convirtió en el eje de un complejo conjunto de conflictos sociales que se habían venido acumulando en la unidad. El fideicomiso público conforme al cual se habían expedido los CPI implicaba una responsabilidad gubernamental que, independientemente de cómo se hubiese ejercido en el pasado, por primera vez era puesta en tela de juicio por las autoridades mismas. De hecho, una de las críticas más recurrentes al programa de cambio de régimen consistía en afirmar que el gobierno estaba tratando de “deshacerse” de la responsabilidad de la unidad.<sup>44</sup>

Lo que Fonhapo trataba de hacer era depositar en los residentes la responsabilidad de su propia vivienda, pero el obstáculo de carácter jurídico era, en primer lugar, la indefinición sobre la duración del régimen de los CPI. Como dijimos anteriormente, la ley no aclara si los CPI son una forma definitiva de tenencia de un bien o una forma provisional, en tanto se termina de pagar.<sup>45</sup>

En la letra microscópica de las actas de emisión de los certificados había una respuesta: el fideicomiso se extinguiría al cumplirse ciertas condiciones, entre ellas, cuando “todos los compradores de Certificados [...] hayan cumplido íntegramente con las obligaciones y condiciones establecidas a su cargo”.<sup>46</sup> En tal caso, los titulares decidirían en asamblea la venta del inmueble (supuesto poco afortunado, tratándose de política habitacional) o bien la adopción de “cualquier régimen de propiedad compatible con las características del mismo y que se encuentre previsto por las leyes respectivas”. En caso de que dicha asamblea no se llevase a cabo en el plazo de un año, el fiduciario estaría facultado para adjudicar el edificio

<sup>43</sup> Organismo destinado a la promoción y financiamiento de vivienda para los sectores sociales de menores ingresos.

<sup>44</sup> “Fonhapo quiere tirar el arpa”, dicen vecinos a *Últimas Noticias*, 25-VII-1984.

<sup>45</sup> No deja de sorprendernos el hecho de que los *certificados de vivienda*, incorporados a la ley en 1963 con un carácter expresamente provisional, no hayan sido utilizados en Nonoalco-Tlatelolco. Véase la nota 23 *supra*.

<sup>46</sup> Véase el anexo 2, cláusula séptima.

respectivo, bajo el régimen de copropiedad,<sup>47</sup> a los tenedores de certificados.

Esto parecía aclarar que el régimen de los CPI era una situación transitoria en tanto los adquirentes terminasen de pagar sus viviendas; sin embargo, su aplicación se enfrentaba con un sistema de propiedad, descrito páginas atrás, que se encontraba ya fuertemente consolidado. La fórmula provisional se había vuelto permanente. Se había ido estableciendo una serie de normas que otorgaban todas las prerrogativas de la propiedad privada y las ventajas de la propiedad pública. Más aún, las propias prácticas de la burocracia bancaria habían contribuido a crear la imagen de que los CPI eran una forma definitiva de tenencia. El hecho de haber retenido los certificados hasta en tanto no se pagasen los departamentos respectivos implicaba negar su carácter transitorio. ¿Qué sentido podía tener entregar los certificados una vez cubierto el adeudo si acto seguido cambiaría el régimen de propiedad? ¿Qué función cumplían dentro de una caja fuerte durante todo el tiempo en que los adquirentes cubrían su deuda? Los residentes no podían ver como título “provisional” a un documento que les sería entregado una vez que terminasen de pagar. Si bien es cierto que en los primeros años de vida de la unidad no entendían cuál era su situación jurídica, dos décadas después ya conocían muy bien sus ventajas y la carga que podía significar el cambio de régimen que los convertiría en plenos propietarios. Así, no es de extrañar que, como respuesta a la iniciativa gubernamental de cambio de régimen, la “movilización” social haya tenido más bien el carácter de una resistencia, esto es, la defensa de un *status*, de una situación jurídica que se percibía como definitiva.<sup>48</sup>

No es extraño que, en el marco de este conflicto hayan surgido visiones antagónicas de la situación. Para algunos, la historia de la unidad está marcada por la ineficiencia y la corrupción burocráticas; para otros, los residentes no son sino insaciables beneficiarios del subsidio oficial. No es objeto del presente libro considerar los méritos de esas posiciones; lo que sí puede decirse es que la complejidad del problema aconseja abandonar el simplismo de cualquier

<sup>47</sup> Se establecían ciertas modalidades a la copropiedad, tales como el “derecho de ocupación y aprovechamiento directo y exclusivo del departamento”; *Idem.*, cláusula séptima.

<sup>48</sup> Algunos dirigentes llegaron a afirmar que, con el cambio de régimen, los apartamentos serían objeto de especulación al entrar al mercado inmobiliario, con lo cual se abandonaría el régimen de “interés social” (*sic*) que representaban los CPI. Entrevista en *Últimas Noticias*, 13-X-84.

ra de ellas. Para dar una idea de la variedad de factores que se hicieron presentes en el proceso de cambio de régimen de la unidad, baste señalar los siguientes: primero, el desarrollo de organizaciones sociales, independientes del partido oficial, que establecen un tipo distinto de relación con el gobierno;<sup>49</sup> segundo, los “vicios ocultos”, en varios edificios de la unidad, cuya reparación era parte del proceso de cambio de régimen; tercero, la ocupación de los cuartos de servicio (en su mayoría arrendados por los dueños de los departamentos)<sup>50</sup> por una población que, en un tiempo, se vio enfrentada con el resto de los residentes y, después del sismo, se incorporó al movimiento de éstos; cuarto, los altos costos de mantenimiento que, debido al diseño mismo de la unidad, la convertían en un espacio urbano particularmente oneroso, cualquiera que hubiese sido su régimen de tenencia. Éstos y otros factores estaban en juego en el programa de cambio de régimen de propiedad. Lejos de pretender agotarlos, los mencionamos sólo para dar una idea de la complejidad del problema.

Aunque no podamos abordar en esta obra todos los aspectos del conflicto social surgido en esa unidad habitacional, lo que sí podemos obtener con las anteriores consideraciones es la confirmación de una serie de puntos que exponemos en diversas partes de este libro y que consideramos fundamentales para la comprensión sociológica de ese proceso. Primero, el régimen jurídico de la propiedad es un elemento constitutivo de las relaciones sociales de propiedad. Esas relaciones, en el caso de Nonoalco-Tlatelolco, no podrían ser explicadas sin considerar su definición jurídica. Si no se acepta esto, resulta difícil entender por qué esa definición jurídica fue motivo de un conflicto social.

Segundo, en la formación de ese régimen de propiedad la burocracia asume un papel activo. Dicho régimen está compuesto por la combinación de unas normas expedidas por el Congreso de la Unión (LTOC) con otras expedidas por los organismos encargados de los programas habitacionales. El caso de los CPI muestra cómo, en la definición de la propiedad, la burocracia va sustituyendo al poder legislativo.

Tercero, lo anterior no significa que quienes controlan los órganos burocráticos puedan cambiar, a placer, las reglas que han surgido de tales órganos. Las dificultades que enfrentó FONHAPO pa-

<sup>49</sup> Véanse, a este respecto, los trabajos de Mendizábal (1983) y de Marván y Cuevas (1987).

<sup>50</sup> Véase Meraz, 1986.

ra llevar a cabo el cambio de régimen de la unidad son un claro ejemplo de que, para la burocracia, el derecho (incluso el que ella misma ha creado) aparece como un referente externo, como un límite. Con esto se pone en tela de juicio la visión instrumentalista sumamente difundida según la cual la única relación significativa entre Estado y derecho consiste en que el primero crea el segundo.

Por supuesto, en el caso que hemos analizado, como en cualquier otro, se puede recurrir a la argumentación de que, “en última instancia”, el Estado habría logrado el cometido de cambiar el régimen;<sup>51</sup> pero el sismo de 1985 llegó antes que la “última instancia” y trajo consigo una nueva situación en cuya resolución jugaría un papel crucial el régimen jurídico creado por la burocracia bancaria de los años sesenta. Del conjunto de los damnificados, los habitantes de esa unidad habitacional fueron el único grupo perteneciente a sectores medios que obtuvo apoyo gubernamental para la reconstrucción. Más aún, siendo el grupo con más altos ingresos entre los diversos sectores que fueron atendidos por los programas de emergencia, fue el único frente al cual el gobierno asumió en forma íntegra los costos de la reconstrucción.<sup>52</sup> Esta particularidad no puede explicarse si se ignora la responsabilidad jurídica que para el gobierno significaba el sistema de los certificados de participación inmobiliaria.

#### EL INFONAVIT. RECUPERACIÓN FINANCIERA O CONTROL BUROCRÁTICO DE LA PROPIEDAD

La tendencia a la asignación de la vivienda en propiedad privada que se venía observando desde los años sesenta en los programas habitacionales del gobierno mexicano se vio confirmada en 1972, cuando fue creado el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, Infonavit. Ya en la propia reforma constitucional que le dio fundamento, quedaba claro que el acceso a una

<sup>51</sup> De hecho, Fonhapo ya había logrado, unos meses antes del terremoto, que 46 de los aproximadamente 85 edificios sujetos al sistema de CPI aprobaran en asamblea el cambio de régimen. Esto significa que no toda la población del conjunto se oponía a la iniciativa gubernamental.

<sup>52</sup> Los demás programas de la reconstrucción atendieron a damnificados de menores ingresos que los de la población de Nonoalco-Tlatelolco; sin embargo, los de menores ingresos tuvieron que pagar al menos una parte del costo de las obras. Para un análisis general de los programas de reconstrucción de vivienda para los damnificados, véase Michel, Ziccardi y Mécatl, 1988, así como los trabajos citados en la nota 64, *infra*.

vivienda por medio del nuevo sistema habitacional daría lugar a la adquisición del derecho de propiedad sobre la misma. En la exposición de motivos de la iniciativa de esa reforma se señalaba que, con la operación del fondo nacional de la vivienda, se facilitaría “a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones y la integración de su patrimonio familiar”.<sup>53</sup>

Cuando el texto citado habla del “patrimonio familiar”, no se refiere a la figura jurídica que hemos analizado páginas atrás y que significa una restricción a la capacidad para disponer de la vivienda. La frase, en este caso, tiene una connotación meramente retórica. El texto aprobado de la reforma al artículo 123 constitucional,<sup>54</sup> la ley del Infonavit<sup>55</sup> y, como veremos, la práctica de esa institución confirman que quien tiene acceso a una vivienda a través de este sistema adquiere sobre ella, al liquidar el crédito, la plena propiedad bajo el régimen de condominio.

Ahora bien, la aplicación de esta política no ha estado exenta de problemas. El instituto ha enfrentado graves obstáculos jurídicos y financieros que han hecho necesarias modificaciones importantes a su marco legal, así como a sus sistemas de recuperación de créditos. La revisión que a continuación presentamos de algunas de esas modificaciones nos permitirá apreciar tres cuestiones fundamentales. Primero, existe una íntima relación entre el sistema de recuperación de los créditos (esto es, el esquema financiero del subsidio) y la forma de propiedad de la vivienda. En otras palabras, el significado social de la propiedad de la vivienda varía según el esquema financiero mediante el cual se tiene acceso a dicha propiedad.

Segundo, las posibilidades de introducir modificaciones a las normas jurídicas que rigen un sistema habitacional dependen en gran medida del lugar que ocupen los actores que tienen a su cargo la gestión del sistema en el sistema político general. A este respecto, conviene recordar que el Infonavit ocupa un lugar privilegiado en el sistema político mexicano, ya que reúne en su estructura interna representantes de las fuerzas sociales más importantes del sector privado de la economía (las organizaciones obreras y patronales), así como la representación, y en buena medida la conducción, del go-

<sup>53</sup> La iniciativa puede ser consultada en Infonavit (1985:1-8).

<sup>54</sup> En la parte que nos interesa, el artículo 123 establece que la ley (del Infonavit) “regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas” (fracción XII del artículo 123).

<sup>55</sup> Artículo tercero de la ley del Infonavit (*Diario Oficial*, 24 de abril de 1972).

bierno federal. En consecuencia, no debe sorprendernos que esa institución tenga mayores posibilidades que otras para introducir modificaciones a las normas que rigen su gestión.

Tercero, las citadas modificaciones al régimen de propiedad de la vivienda no son resultado de un proceso lineal de aplicación de una política previamente fijada. Más bien, son resultado de la interacción entre la gestión de la institución y la forma en que la población utiliza la vivienda otorgada, así como de la interacción que se produce, en el seno de la propia institución, entre los diversos actores que la forman. En el caso del Infonavit, al no tratarse de un organismo constituido en forma jerárquica, como la mayoría de las instituciones burocráticas existentes, la negociación que se lleva a cabo entre los actores se convierte en un factor fundamental de la toma de decisiones.

Durante los primeros años de su gestión, el Infonavit incurrió en un importante rezago en la expedición de títulos de propiedad de las viviendas. Estas últimas se producían a un ritmo mucho mayor que los documentos que acreditaban su propiedad. El obstáculo principal era el sistema notarial, cuyos métodos artesanales resultaban obsoletos para satisfacer las necesidades de una acción habitacional de gran envergadura. Aunque se trataba de una cuestión de procedimientos que no implicaba una discusión sobre el alcance del derecho de propiedad de las viviendas sino sólo sobre el procedimiento para acreditar la titularidad de ese derecho, ese rezago estaba convirtiéndose en un grave problema jurídico, ya que su acumulación daba como resultado que la ocupación de un número creciente de viviendas por parte de los beneficiarios fuese, en cierto modo, irregular.

Esa situación dio origen a que el Consejo de Administración del Instituto aprobase, en 1979, el *Programa Especial de Titulación*, que incluía el uso de técnicas electrónicas para la elaboración de escrituras (Jiménez, 1982:37-38). Sin embargo, la modificación más importante en materia de titulación se produjo en 1981, cuando, mediante una adición a la ley del instituto se eliminó la participación del notario en dicho proceso. Veinte años antes, el Programa Financiero de Vivienda había esquivado el obstáculo del notario con el complicado y, a la larga, costoso mecanismo del certificado de participación inmobiliaria; ahora, en 1981, el Infonavit lograba, simple y sencillamente, removerlo mediante una reforma legal. De acuerdo con el nuevo texto del artículo 42 de la ley del Infonavit, los contratos y las operaciones en las cuales se apliquen los recursos a cargo del instituto “podrán hacerse constar en documentos privados, ante

dos testigos, e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad que corresponda".<sup>56</sup>

Esta modificación ha sido vista por algunos como anticonstitucional, ya que parecería vulnerar la soberanía de los estados al intervenir en una materia que, por regla general, es de su competencia, como lo es la transmisión de la propiedad inmueble;<sup>57</sup> sin embargo, en la propia Constitución se establece una excepción a dicha regla general, precisamente en materia de vivienda de los trabajadores. En el artículo 123, se dispone que la ley del Infonavit "regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones".<sup>58</sup>

El hecho es que la escrituración directa hecha por el Infonavit casi no ha encontrado oposición en los estados,<sup>59</sup> lo cual confirma que la fuerza política de su estructura tripartita le permite influir directamente en la definición de algunos aspectos del régimen de propiedad de la vivienda que promueve.

Ahora bien, aunque esta reforma legislativa ayuda a acelerar la titulación y a reducir sus costos (no sólo notariales sino también fiscales),<sup>60</sup> en la forma de propiedad de la vivienda del Infonavit ha subsistido el problema del destino social del subsidio. Como es sabido, los créditos que otorga esa institución a los trabajadores beneficiarios tienen una tasa de interés tan baja que, en un contexto inflacionario, representan un alto subsidio. El resultado de la operación de este sistema es una descapitalización de la institución y, en consecuencia, una limitación cada vez más aguda para ampliar la cobertura social de sus programas. Así, una parte del salario de la gran masa de trabajadores que aportan al Infonavit sirve para subsidiar la vivienda de sólo unos cuantos de ellos.

<sup>56</sup> *Diario Oficial*, 13 de noviembre de 1981.

<sup>57</sup> Efectivamente, el artículo 121 de la Constitución contiene en su fracción II la siguiente regla general: "Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación." Por esta razón, la actividad notarial está regulada por la legislación local.

<sup>58</sup> Es significativo que en la exposición de motivos de las reformas a la ley del Infonavit que venimos comentando, quizá en un afán de adelantarse a la crítica de la inconstitucionalidad de la nueva norma, se invoque la parte que aquí transcribimos del artículo 123 como "firme sustento de las adiciones que ahora se proponen a través de las cuales se logrará reducir el costo real de la vivienda para los trabajadores en beneficio directo de la clase obrera".

<sup>59</sup> Sólo en algunos estados, como Guanajuato y Morelos, los registradores públicos de la propiedad, en apoyo a la inconformidad de los notarios, se han negado a inscribir los títulos "privados" que expide el Infonavit.

<sup>60</sup> Las reformas y adiciones de 1981 que venimos comentando incluyen también un tratamiento fiscal preferencial.

El problema se ha ido agravando porque, al ser entregada la vivienda en plena propiedad, el beneficiario puede venderla y obtener así el precio de mercado, mientras que sólo paga una pequeña parte de él. Esto ha sido objeto de diversas interpretaciones, desde la que condena esa práctica de los beneficiarios por “especulativa”, hasta la que sostiene que existe un proceso de acaparamiento de las viviendas del Infonavit. No es nuestro propósito examinar aquí las implicaciones —éticas— de la primera interpretación ni la veracidad —sociológica— de la segunda. Lo único que se puede reconocer como un hecho real es que una gran cantidad de las viviendas financiadas por el *Instituto* no está ocupada por los beneficiarios originales.<sup>61</sup>

Es verdad que, conforme al marco jurídico del Infonavit, quien recibe una vivienda no está autorizado para transmitir sus derechos a otro ni para arrendarla, sino después de liquidar el crédito;<sup>62</sup> pero ello no impide que el beneficiario liquide el crédito con un anticipo por parte de su comprador y posteriormente transmita a éste la propiedad con todas las formalidades que la ley exige.

Todo lo anterior significa que la liberalidad del régimen de propiedad de la vivienda impide al Infonavit ejercer cualquier tipo de control sobre el destino social del subsidio que administra, lo cual ha hecho surgir la preocupación de sus miembros (sobre todo de los dirigentes obreros) por establecer algún tipo de restricción a la comercialización de las viviendas. Así, por ejemplo, se ha propuesto la aplicación del artículo 47 de la Ley Federal de Vivienda, que otorga a los organismos de vivienda un *derecho del tanto* para adquirir las viviendas cuyos beneficiarios deseen poner a la venta. Al ejercer ese derecho, el Infonavit podría asignar las viviendas a nuevos derechohabientes, pero ello supone un control administrativo en cuya eficacia es difícil creer, dadas las experiencias de los últimos 20 años. Las posibilidades reales de impedir la formación de un mercado ne-

<sup>61</sup> Aunque no existen estudios actualizados al respecto, puede citarse el Censo de Verificación de Ocupación de Vivienda llevado a cabo por el propio instituto en 1979 que, según Alvaro Portillo (1984:63), mostró que “las ocupaciones irregulares alcanzaron un 22.62% del total”.

<sup>62</sup> El artículo tercero de las “Reglas para el uso de viviendas financiadas por el Infonavit”, aprobadas por la Asamblea General en mayo de 1982, dispone que: “Las viviendas no podrán ser objeto de cesión de derechos, enajenación, arrendamiento o transmisión de la posesión o de cualquier otro derecho real sobre el inmueble, salvo cuando se otorgue la conformidad del Infonavit dada por escrito o cuando se trate de sucesión de la vivienda.” *Diario Oficial*, 1-VI-1982. Véase también INFONAVIT, 1985:219-223).

gro de vivienda (que se forma sobre todo a través del arrendamiento) parecen ser más bien pocas.

Ante las dificultades que existen para impedir la venta y el arrendamiento de las viviendas, es decir, para controlar el destino social del subsidio, el Infonavit ha optado por una vía distinta, que consiste simple y sencillamente en reducir el nivel de dicho subsidio. A mediados de 1987, el Consejo de Administración del Instituto fijó nuevas reglas a fin de que el precio de las viviendas no se establezca en una cantidad fija, sino en un número de salarios mínimos. La 'indización' del precio significa que quien adquiere una vivienda mediante un 'traspaso' adquiere un adeudo que varía según el aumento de los salarios mínimos. Con esto se espera que, al reducirse la diferencia entre el monto de la deuda y el precio de mercado, la comercialización de las viviendas se vea desestimulada.

La adopción de esta política es demasiado reciente como para intentar cualquier evaluación acerca de sus resultados; sin embargo, es un claro ejemplo de que la función social de la propiedad de la vivienda es una cuestión que no depende exclusivamente de los aspectos jurídicos. Sin que haya cambiado ninguno de los derechos de los beneficiarios del Infonavit sobre sus viviendas, un cambio en el esquema financiero trae como resultado el que el ser propietario signifique hoy algo muy distinto.

## EL CONDOMINIO VECINAL. NUEVOS NOMBRES, VIEJAS TENDENCIAS

Los terremotos de 1985 colocaron al tema de la vivienda en el centro de la discusión pública y, si bien la dinámica política del desastre imprimió a la reconstrucción habitacional dimensiones y connotaciones muy especiales,<sup>63</sup> al mismo tiempo planteó una serie de cuestiones generales en torno a los programas públicos de vivienda. Una de ellas fue justamente el régimen de propiedad.

En octubre de 1985, se expropiaron más de cuatro mil predios en el área central de la ciudad de México en los que se llevaría a cabo el Programa Renovación Habitacional Popular (PRHP). Lo primero que aclaró el jefe del Departamento del Distrito Federal, después del anuncio de la medida, fue que el gobierno no se convertiría en "casero", sino que las viviendas que se construyeran serían entregadas en propiedad. En los meses siguientes, los dirigentes de las organizaciones de damnificados y los funcionarios

<sup>63</sup> Nunca antes se había destinado tal cantidad de recursos para programas habitacionales en un área tan reducida y sin alterar la estructura urbana existente.

encargados del programa tendrían que pronunciarse acerca de los diferentes aspectos de la reconstrucción, y uno de ellos se refería precisamente al régimen de propiedad bajo el cual se asignarían las viviendas.

Esa cuestión motivó una adición a la legislación sobre condominios con un nuevo capítulo que contiene el "régimen de propiedad en condominio de carácter vecinal". Por primera vez en su historia, el Congreso de la Unión tenía ante sí el problema de la definición del régimen de propiedad de la vivienda popular promovida o financiada por el Estado. Pues bien, aunque parezca extraño, lo que hizo el Congreso de la Unión en esa oportunidad fue tomar una *no* decisión. En el texto legal que aprobó, la cuestión quedó sin resolución, y dejó a otra instancia, de nuevo la autoridad administrativa, la definición de las reglas que constituirían el régimen de propiedad de la vivienda popular. Como veremos más adelante, si algo es, el condominio vecinal es un tipo de propiedad que, de acuerdo con la propia ley que lo creó, estará regulado por las normas que en cada caso apruebe el Departamento del Distrito Federal.

La génesis de esta institución se encuentra en dos procesos políticos paralelos; por una parte, el de las negociaciones que se desarrollaron entre el gobierno y las organizaciones de damnificados,<sup>64</sup> y, por la otra, el proceso legislativo propiamente dicho, que no fue sino un reflejo del primero. Cuando los funcionarios encargados de diseñar el programa llegaron al convencimiento de que la fórmula jurídica más adecuada era la plena propiedad, bajo el régimen de condominio, encontraron en algunos dirigentes de los damnificados una seria oposición. Éstos insistieron, sin éxito, en la necesidad de crear una forma de propiedad que impidiera la libre circulación de la vivienda. A nuestro modo de ver, esta diferencia se explica por los marcos de referencia en que se desplazan esos actores sociales.

Por un lado, los dirigentes de las organizaciones sociales, sobre todo cuando están vinculados a los círculos universitarios, tienden a ver en la propiedad privada la fuente de todos los males de la ciudad. Con la plena propiedad, piensan, se abre la posibilidad de que una parte de la población beneficiada por el programa sea desplazada por sectores de más altos ingresos a través de los mecanismos

<sup>64</sup> Sobre los procesos políticos que sobrevinieron después del sismo, véanse Aguilar, A. *et al.* (1986); Connolly, P. (1987); Duhau, E. (1987); Gobierno de Miguel de la Madrid (1986); Massolo, A. (1986); México (1987); Ramírez, J.M. (1986); Tomás, F. (1987); Ziccard (1986), y Azuela, A. (1987.)

del mercado; así, algunos dirigentes suelen aceptar como deseable *cualquier* figura jurídica que restrinja la libre disposición de la vivienda, más aún si se asemeja a una fórmula de tipo colectivo.<sup>65</sup> Como se verá más adelante, ésta no pasó de ser una postura meramente retórica, que ni estaba apoyada en un conocimiento de los verdaderos procesos de apropiación del suelo ni se tradujo en una propuesta articulada jurídicamente.

Por otro lado, los funcionarios públicos, aunque no necesariamente opuestos a formas jurídicas distintas a la plena propiedad privada, han estado insertos en un marco de referencia que conduce a posponer toda discusión a este respecto. Ese marco no consiste únicamente en la actual tendencia a la reprivatización que se observa en la política económica. De un modo más inmediato, la experiencia reciente, antes y después del sismo, de los certificados de participación inmobiliaria en el conjunto Nonoalco-Tlatelolco, parecía aconsejar al gobierno el restringir al máximo su injerencia en la propiedad y administración de la vivienda promovida por sus organismos. Si a esto se añade la urgencia —justificada o no— de liquidar el organismo Renovación Habitacional Popular una vez concluidas las obras, se entiende que la preferencia del gobierno por la plena propiedad haya llegado al extremo de renunciar al establecimiento de hipotecas para garantizar el pago de los créditos. En otras palabras, se corrió el riesgo de obtener una muy baja recuperación del financiamiento con tal de entregar, con la plena propiedad, toda la responsabilidad legal de las viviendas a sus nuevos propietarios.

En forma paralela a la toma de esa decisión del poder ejecutivo, el legislativo discutía la adición al régimen legal del condominio, que apuntaba en la misma dirección. El 26 de diciembre de 1985, se leyó en la Cámara de Diputados una iniciativa presentada por diputados de varios partidos,<sup>66</sup> la cual fue turnada a la Comisión del Distrito Federal para su estudio y dictamen; y no fue sino hasta el 16 de abril de 1986, durante un periodo extraordinario de sesiones, cuando se presentó y discutió el dictamen de la comisión.

<sup>65</sup> Entre las demandas que formulaba la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) se encontraba, en primer lugar, la “adjudicación de los terrenos expropiados por el gobierno bajo la propiedad colectiva, en patrimonio familiar, con el derecho de usufructuar la superficie, ya sea en forma cooperativa o de asociación civil”. Relatoría del Segundo Foro de Damnificados. CUD, 9 de noviembre de 1985 (citado por Massolo, 1986:231).

<sup>66</sup> Partido Revolucionario Institucional (PRI); Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Popular Socialista (PPS) Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Partido Socialista de los Trabajadores (PST).

A pesar de la pobreza de la propuesta y de la esterilidad de los debates, es interesante recoger algunos de sus aspectos.

Al darse cuenta de que el dictamen de la mayoría priista no contemplaba restricción alguna a la propiedad de las viviendas, dos de los partidos que originalmente habían suscrito la iniciativa, el PPS y el PST, retiraron su apoyo al nuevo proyecto y coincidieron en proponer la figura del patrimonio familiar. Sin embargo, no formularon un proyecto legislativo alternativo al del PRI.

Lo mismo ocurrió con el resto de los partidos de izquierda representados en la Cámara de Diputados. Todos manifestaron su oposición a la privatización de la vivienda del PRHP, pero ninguno formuló un proyecto alternativo mínimamente consistente, por lo que no lograron pasar de una discusión meramente ideológica. Por ejemplo, cuando el diputado Manuel Terrazas, del Partido Socialista Unificado de México, dijo: “lo que nosotros propusimos es que se buscara una figura que resolviera el problema de la seguridad de la tenencia de la vivienda”,<sup>67</sup> dejó ver que no contaban con una propuesta propia. Por su parte, el diputado Efraín J. Calvo Zarco, del Partido Revolucionario de los Trabajadores, reconoció que (los miembros de esa fracción parlamentaria) “elaboramos una propuesta de régimen de propiedad retomando una idea que planteó por ahí [sic] el Director de Renovación Habitacional Popular a la que dimos forma”. La propuesta de ese partido consistía en hacer a los vecinos copropietarios de la vecindad en su conjunto; la restricción más importante señalaba que “los vecinos sólo podrán ceder sus derechos bajo cualquier título gratuito u oneroso a la Asamblea de Vecinos o a terceros siempre y cuando éstos se autoricen por dos terceras partes de la asamblea”. No entraremos al análisis detallado de esta propuesta; baste con señalar que llevaba consigo una serie de implicaciones que se ignoraba por completo, como era la necesidad de dotar a la “Asamblea de Vecinos” de personalidad jurídica para adquirir derechos sobre inmuebles y de adaptar al régimen de la copropiedad una gran cantidad de mecanismos que le son totalmente ajenos.

En síntesis, los partidos de izquierda carecieron de una visión suficientemente clara del problema para presentar una propuesta coherente con sus plataformas ideológicas. En lo que se refiere a los partidos de derecha, no es de extrañar, por un lado, que el PDM haya votado en favor del dictamen de la fracción priista, ya que éste

<sup>67</sup> Las citas de las intervenciones de los diputados fueron tomadas de la versión del Departamento de Taquigrafía de la Cámara (turnos 62 a 151).

era perfectamente concordante con el lema pedemista de “todos propietarios”. El PAN, que tampoco presentó una visión clara del problema, únicamente propuso que se retiraran del dictamen las amplias facultades discrecionales que se estaban otorgando al Departamento del Distrito Federal. Conviene hacer notar que, en este punto, coincidieron todos los partidos de oposición.

Como era de esperarse, ninguna de las propuestas de la oposición, ni siquiera las que señalaban simples pero evidentes fallas de redacción, fueron atendidas por la mayoría priista, que aprobó el proyecto sin una sólo modificación. En el Senado, el proyecto tampoco sufrió modificaciones, aunque vale la pena señalar que, en el dictamen correspondiente de esa cámara, se incluye la insólita afirmación de que se trata de “una nueva forma de propiedad social”, cuando la realidad es totalmente distinta.

A estas alturas, conviene tratar de definir en qué consiste el “nuevo” régimen de propiedad en condominio de carácter vecinal contenido en el capítulo VIII de la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.<sup>68</sup> La interpretación textual del artículo 46 de la ley nos hace pensar que, en rigor, no se trata de *un nuevo* régimen, sino de la posibilidad de crear un régimen distinto en cada caso. El mencionado artículo dice:

El Régimen de Propiedad en Condominio de Carácter Vecinal es un régimen excepcional que se regirá por las disposiciones de esta Ley, las que contenga la declaratoria de las autoridades competentes que lo autoricen, las de las escrituras en que se hubiere establecido dicho régimen y las demás disposiciones jurídicas aplicables, en lo que no se opongan a lo establecido en el presente capítulo.

Así, por una parte, el texto nos anuncia que se trata de un “régimen excepcional”, lo cual significa que no podría estar formado por las mismas reglas generales del condominio, pues sería absurdo pensar que se adicione la ley para crear un nuevo régimen que es igual al existente; por otra parte, no obstante, el artículo transcrito no define las características del nuevo régimen, sino que deja que sean dos instancias futuras las que lo determinen: la declaratoria “de las autoridades competentes que lo autoricen” y “las escrituras en que se hubiere establecido dicho régimen”. En otras palabras, no es en la ley, sino en actos posteriores, donde se definirán

<sup>68</sup> Esta adición fue publicada por el *Diario Oficial* de la Federación el 9 de mayo de 1986.

las características del nuevo régimen. Así, la ley autoriza a quienes expiden “la declaratoria” y “las escrituras” a fijar las disposiciones que regirán el condominio vecinal. De ser así, estaríamos frente a una situación sin precedentes en el derecho civil, en la que pueden aparecer distintas formas de propiedad en cada caso, es decir, según la voluntad de las partes.

Pero, ¿quiénes son las partes?, es decir, ¿quién decide el contenido de “las escrituras”? Éstas no son sino los documentos en que se hace constar la celebración de un acto jurídico. En el caso del PRHP, ¿quién es el “autor” de esas escrituras?, ¿el organismo Renovación Habitacional Popular?, ¿el notario?, ¿los vecinos? Esta indeterminación debilita la posibilidad de que estos últimos participen en la definición del régimen de propiedad, aunque una interpretación benevolente —combinada con una actitud abierta y paciente por parte del notario— podría ampliar esa posibilidad.

En lo que no hay lugar a dudas es en la intervención del Departamento del Distrito Federal en la definición de las reglas del condominio vecinal. Aparentemente, no hay novedad alguna en esta facultad administrativa, ya que la constitución del régimen de condominio está sujeta a dicha autorización (mal llamada “declaratoria” por la ley) desde 1972. Sin embargo, la declaratoria del Departamento del Distrito Federal, que la ley establecía antes de dicha adición, tiene que ver con el cumplimiento de disposiciones de carácter urbanístico y no con el régimen de la propiedad misma. De acuerdo con los principios del derecho civil aplicables en esta materia, el régimen de condominio se constituye *por voluntad de las partes* y no como resultado de un acto administrativo. Este último está relacionado, insistimos, con el control de la urbanización y no con el régimen de la propiedad. En cambio, en el condominio vecinal, la ‘declaratoria’ del Departamento del Distrito Federal se convierte en una autorización del tipo de propiedad a la que quedará sujeto el inmueble, ya que en el artículo transcrito se dispone claramente que esa declaratoria podrá contener disposiciones relativas al régimen de condominio vecinal. Lo notorio del asunto no es sólo que la autoridad tenga facultades para autorizar —o desautorizar— la constitución del condominio vecinal sino el hecho de que la ley no señala límite alguno para el ejercicio de esa facultad. Es decir, el Departamento del Distrito Federal goza de una amplia discrecionalidad en cuanto al tipo de condominios vecinales que puede autorizar o negar. Todo ello convierte la constitución del condominio vecinal, en el mejor de los casos, en un acto de ‘concertación’ en el que la buena voluntad ha de suplir a la ley.

Conviene señalar que la discrecionalidad que se otorga al Departamento del Distrito Federal no se reduce a las reglas relativas a la propiedad de los inmuebles, sino que abarca aspectos arquitectónicos y administrativos, aun cuando no se precisa el alcance de los mismos. Así, se dispone que la declaratoria mediante la cual el Departamento del Distrito Federal apruebe la constitución del condominio vecinal “señalará las características del proyecto que apruebe y los requisitos administrativos a que dicho proyecto deberá estar sujeto” (artículo 48). Como es bien sabido, en virtud del principio constitucional de legalidad de los actos de autoridad, los requisitos administrativos de los actos de los gobernados deben ser establecidos por la ley, de modo tal que dichos requisitos no sean fijados con el exclusivo arbitrio de las dependencias del poder ejecutivo, cuya función es vigilar el cumplimiento de aquéllos, mas no crearlos.

Quizá el aspecto en el que se va más lejos en cuanto a dotar a la autoridad administrativa de nuevas atribuciones no reglamentadas sea el que se refiere a las formas de organización de los grupos para la administración de los inmuebles. Al respecto, el artículo 50 dispone que, para la administración y vigilancia, “en los inmuebles sujetos al Régimen de Propiedad en Condominio de Carácter Vecinal, la declaratoria a que se refiere el artículo tercero de esta Ley, dará preferencia a la forma de organización propuesta por los beneficiarios de cada proyecto”.

En este precepto parece estar implícita la facultad del Departamento del Distrito Federal para aprobar la forma de organización de los vecinos para la administración de sus inmuebles, ya que los beneficiarios tan sólo proponen dicha forma de organización. Hay que recordar que la Constitución otorga la garantía de libre asociación (artículo noveno), por lo que ni una ley secundaria ni mucho menos la autoridad administrativa pueden restringir dicha libertad. En consecuencia, los grupos de beneficiarios podrán adoptar la forma organizativa que consideren más conveniente, siempre que ésta tenga un objeto lícito, en lo que se refiere a la administración del inmueble del que serán propietarios bajo el régimen de condominio vecinal. Cualquier restricción que el Departamento del Distrito Federal impusiere a los vecinos en lo que se refiere a sus formas de organización en aplicación de esta ley, sería por tanto inconstitucional.

Todo lo anterior es resultado de una interpretación del texto con la cual estamos haciendo pasar “un elefante por una rendija”; pero en realidad se apoya en el supuesto de que hay una nueva forma de propiedad. Por lo que hemos dicho, si en algo se distinguiría esa

nueva forma del condominio tradicional, sería, no en su carácter “social”, como pretende el dictamen del Senado, sino en el peso que la ley otorga a la burocracia capitalina en la definición de las reglas del condominio vecinal.

Suponiendo que, en realidad, no se trata de un régimen de propiedad “excepcional”, vale la pena preguntarse ¿qué justifica, entonces, la adición a la ley? A primera vista, se establece un tratamiento preferencial en materia fiscal y constructiva; pero un análisis cercano de la cuestión nos revela que ni siquiera eso quedó de la idea original que habían apoyado algunos partidos distintos al oficial. En primer lugar, la exención de “toda clase de impuestos, derechos o contribuciones” que el texto de la iniciativa otorgaba para los “actos y contratos que se celebren para la constitución del [...] condominio de carácter vecinal” (artículo 51) fue trasladada al texto de la Ley de Hacienda y ahí sólo aparece referida a “las personas que como consecuencia de los sismos acaecidos el mes de septiembre de 1985 hubiesen perdido su vivienda”; es decir, esos beneficios fiscales no podrán ser disfrutados en el futuro por quienes adquieran viviendas en condominio vecinal. En segundo lugar, se argumentó en favor del nuevo capítulo de la ley que “si dejamos la aplicación de la Ley de condominios tal y como está, tendrían nuestros compatriotas que tener cajones de estacionamiento, tendrían que tener en sus casas instalaciones hidráulicas sanitarias separadas” (diputado Lulio Valenzuela). Este argumento ignora que las disposiciones sobre cajones de estacionamiento y sobre otros aspectos del diseño y construcción de las edificaciones no están contenidas en la ley que regula el condominio porque no forman parte del régimen de la propiedad, sino de la producción de un edificio; por ende, un tratamiento especial en estas materias es objeto de ordenamientos como el Reglamento de Construcciones y el de Zonificación, que nada tienen que ver con la forma de propiedad.

En suma, la pobreza del nuevo capítulo de la ley de condominios es una muestra de que el poder legislativo fue más un espacio del debate ideológico que una instancia generadora de normas jurídicas.

### RECAPITULACIÓN

A lo largo del presente capítulo, hemos tenido que entrar en ciertos detalles que pueden parecer demasiado técnicos, unos, y anecdóticos, otros, si se consideran en forma aislada; sin embargo, creemos que gracias a ellos es como puede apreciarse la importancia de la

cuestión jurídica en el análisis sociológico de la propiedad urbana. A continuación, trataremos de resumir el significado que los análisis de las secciones precedentes pueden tener para tres aspectos cruciales del tema de la propiedad de la vivienda; a saber: *a)* la diversidad de relaciones sociales que quedan englobadas (confundidas) cuando se habla de “la vivienda en propiedad”; *b)* el carácter ambivalente del régimen jurídico de la vivienda, es decir, que dicho régimen es, al mismo tiempo, un elemento constitutivo de las relaciones sociales de propiedad y un referente externo para los actores sociales, incluso para los que participaron en la creación de dicho régimen jurídico, y *c)* la importancia del proceso de aprendizaje del derecho, es decir, en nuestro caso, de la adquisición, por parte de un conjunto de actores sociales, de la capacidad para comprender e invocar las figuras jurídicas que definen las formas de acceso, uso y disposición de la vivienda.

Empecemos por recordar que, si bien la vivienda es un bien de consumo, su propiedad puede cumplir diversas funciones, además de garantizar al titular la exclusividad en la utilización de dicho bien. Quienes, pudiendo satisfacer su necesidad habitacional por otros medios, obtienen el acceso a una vivienda a través de algún programa estatal, con frecuencia utilizan la propiedad de ésta como una fuente de ingresos; aunque conviene aclarar que la diversidad de las funciones sociales no se limita al binomio consumo/acumulación.<sup>69</sup> En general, puede decirse que la propiedad de la vivienda es una de las condiciones para que se produzca esa diversidad, aunque no se trata de una condición inmutable, sino de una que puede variar significativamente en dos aspectos, el financiero y el propiamente jurídico.

El régimen financiero<sup>70</sup> de cada sistema habitacional representa el nivel de subsidio con el cual se beneficia a la población destinataria. Si ésta obtiene la vivienda en propiedad y, en lugar de utilizarla, la vende o la arrienda, es lógico pensar que obtendrá una ganancia; pero el nivel de ganancia dependerá, entre otras cosas, del nivel del subsidio, el cual puede variar enormemente de un sistema habitacional a otro. Esto significa que la función económica de la propiedad de la vivienda depende más de las condiciones políticas

<sup>69</sup> En muchos casos, contar con una vivienda adicional significa, para el núcleo familiar, la posibilidad de que un mayor número de sus miembros mejore sus condiciones de alojamiento y no necesariamente la comercialización de la vivienda.

<sup>70</sup> Que incluye desde la forma de pago hasta el régimen tributario, pasando por la distribución de los costos de mantenimiento.

y financieras bajo las cuales se define el régimen financiero que del sólo hecho de asignar la vivienda en propiedad. En otras palabras, no es posible atribuir a la propiedad de la vivienda promovida desde el Estado una función económica determinada.

Por otra parte, así como la diversidad de regímenes financieros da como resultado un panorama económico de las viviendas bastante variado, la propia definición jurídica de lo que significa 'tener una casa' ha dejado de responder a las fórmulas universales de la tradición del derecho privado. Hemos visto que un elemento importante de las políticas habitacionales, en parte surgido para controlar el destino social del subsidio, es el establecimiento de diversos tipos de restricciones jurídicas a la disposición de las viviendas promovidas por organismos públicos. Pero la cuestión va más allá de una simple diversidad de "grados" de control gubernamental (cuyo éxito en la práctica es por cierto muy limitado). Lo que encontramos es que a cada sistema habitacional está asociado un régimen de propiedad con sus propias notas distintivas. Es en este contexto en el que observamos que la producción de normas jurídicas que rigen la propiedad ha dejado de ser función exclusiva del poder legislativo. El caso de los certificados de participación inmobiliaria es, en este sentido, el ejemplo más notorio de cómo puede llegar a definirse, desde los aparatos burocráticos, algunos elementos esenciales del régimen de propiedad de las viviendas, los cuales no estaban previstos en la legislación que les sirvió de fundamento. El resultado más significativo de este proceso fue que el derecho a transmitir la vivienda (el cual surgió y se consolidó a partir de la práctica administrativa y fue la base para la formación de un mercado privado de viviendas) se combinó con la responsabilidad gubernamental sobre las condiciones físicas de los conjuntos habitacionales.

El análisis comparativo de los regímenes de tenencia que corresponden a los diversos sistemas habitacionales no sólo revela la capacidad de la administración pública para generar modalidades a la propiedad. La misma fragmentación de las políticas habitacionales es un hecho que debe subrayarse por sus consecuencias sociales<sup>71</sup> y, en particular, jurídicas. Respecto de estas últimas, es interesante observar que no todos los organismos habitacionales tienen las mismas oportunidades para influir en la definición del régimen de propiedad de las viviendas que promueven. Baste recordar el problema de la escrituración de las viviendas, que algunos organismos

<sup>71</sup> Sobre la fragmentación de las políticas habitacionales en nuestro país, véase Azuela y Duhau (1987).

no han podido sortear y que el Infonavit resolvió gracias a una reforma legislativa, aplicable sólo a las viviendas promovidas por esa institución, que hace innecesaria la intervención del notario público. Pero no todos los organismos habitacionales pueden influir para que la ley se modifique de acuerdo con sus necesidades, porque no todos están respaldados por la fuerza política de un pacto corporativo tan fundamental para el sistema político mexicano como el que representa el Infonavit. Así, la diversidad de regímenes de la propiedad de la vivienda en nuestro país tiene, entre sus causas, la 'sectorización' del sistema político. La consecuencia más importante de esta última es que el derecho a la vivienda que proclama la Constitución se ejerce de un modo sumamente diferenciado (más o menos subsidio, más o menos casa), dependiendo del circuito político en que el ciudadano haya tenido la fortuna de quedar inserto. En este sentido, el derecho es un reflejo del sistema político; pero, ¿sólo eso?

El caso de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco nos ha permitido apreciar que la evolución de las relaciones de propiedad está fuertemente condicionada por el derecho; pero también nos enseña que ese condicionamiento no se puede ver si se define al derecho como *una* instancia de lo social, ya que el derecho está presente de varias maneras o, si se quiere, a diversos 'niveles' de la realidad social. Así, por un lado, en el caso mencionado, podemos ver el derecho como un aspecto constitutivo de las relaciones de propiedad. Sería imposible comprender las relaciones de propiedad en esa unidad habitacional (y esto incluye, entre otras cosas, el florecimiento de un mercado privado de apartamentos) si no se considera su componente jurídico, si no se acepta que el régimen de los certificados de participación inmobiliaria fue un elemento definitorio de las relaciones entre los diversos actores participantes (los tenedores de certificados, los inquilinos, la burocracia bancaria, etcétera).

Pero, por otro lado, ese mismo régimen se presenta como un condicionante externo para los actores sociales. No obstante que, en este caso, vemos que uno de esos actores (la burocracia bancaria) participó activamente en la definición del régimen de propiedad, una vez que este régimen se consolidó, las posibilidades de modificarlo quedaron sumamente reducidas. Cuando el cambio de régimen se convirtió en un programa gubernamental, el primer obstáculo para llevarlo a cabo fue la capacidad social para resistirse a ello apoyada en la invocación del propio régimen. La responsabilidad que tuvo que asumir el gobierno federal en la reconstrucción de Nonoalco-Tlatelolco (que fue mucho mayor a la que asumió con

cualquier otro "sector" de damnificados) no se puede explicar si no se considera, además de otros factores políticos, la situación jurídica de la propiedad del conjunto habitacional, a pesar de los intentos previos del propio gobierno por modificarla.

Esto último implica reconocer al derecho como un orden objetivo, es decir, como un conjunto de normas que existen por encima de los actores sociales, aunque ello no significa aceptar que este modo de existencia del derecho sea el único ni, mucho menos, que sus funciones sociales puedan ser explicadas sólo a partir de la descripción de su contenido. El análisis sociológico del derecho debe incluir también la dimensión subjetiva de éste, es decir, el derecho como experiencia social, porque el orden jurídico sólo influye en un proceso social cuando alguien lo invoca. Para que las relaciones sociales sean también relaciones jurídicas, los actores necesitan percibirse unos a otros como portadores de derechos y obligaciones. Y el proceso de aprendizaje que esto implica puede llegar a ser sumamente complejo, sobre todo en un proceso social como el de la urbanización en México, cuyo régimen jurídico está en constante transformación. A lo largo del presente capítulo hemos visto cómo cada política habitacional ha ido generando sobre la marcha los diversos elementos 'objetivos' del régimen de la propiedad de las viviendas. Y los ocupantes de éstas han tenido que aprender a manipular tales elementos. Los beneficiarios de las viviendas del Infonavit han tenido que hacer suya la 'cultura del condominio', así como tendrán que hacerlo los del Programa Renovación Habitacional Popular, que eran inquilinos hasta pocos días después del terremoto de 1985. La dimensión simbólica que representan las figuras es sumamente rica y va más allá de la función estrictamente normativa del derecho,<sup>72</sup> pero el aspecto más sobresaliente de una cultura jurídica es que, una vez que los actores sociales se han apropiado de ella, están en mejores condiciones de utilizar el derecho para proteger sus intereses. Otra vez, el caso de Nonoalco-Tlatelolco es una buena ilustración, pues en él vemos que la comunidad tardó varios años en descifrar las ventajas y desventajas de su régimen de tenencia. Durante los primeros años, las organizaciones sociales luchaban por el cambio de régimen, que la mayoría no entendía. Dos

<sup>72</sup> Las figuras jurídicas tienen connotaciones culturales sumamente interesantes. Una de las razones por las cuales el 'condominio vecinal' existe en un capítulo separado de la ley, es que no se quiso confundir la vivienda (popular) de los damnificados con el régimen que ha sido característico de la clase media. El condominio vecinal, visto no ya como régimen jurídico sino como un tipo de espacio habitacional, está a medio camino entre la vecindad y el condominio.

décadas después, esa misma comunidad había aprendido a utilizar en su provecho el régimen de los certificados de participación y sus organizaciones se resistían a los intentos gubernamentales por modificarlo.



**SEGUNDA PARTE**  
**LA SOCIOLOGÍA URBANA Y EL PROBLEMA**  
**DEL DERECHO**



*Ni la historia ni la teoría de la propiedad privada, ya sea de la tierra y el espacio urbanos o de los medios de producción, pueden escribirse en función del concepto 'puro' de los juristas o en función de una visión empírica de la práctica social.*

**HENRI LEFEBVRE**



#### 4. LA PROPIEDAD PRIVADA EN LA SOCIOLOGÍA URBANA

En los dos capítulos que componen la segunda parte de este libro nos proponemos confrontar la visión sociológica con la visión jurídica de la propiedad urbana, con el fin de mostrar los elementos que deben estar presentes en una discusión auténticamente interdisciplinaria del tema. Para iniciar esa confrontación, en este capítulo presentamos y discutimos algunas de las principales contribuciones que se han hecho en los últimos años al conocimiento de la propiedad urbana desde disciplinas sociales distintas al derecho.

Ahora bien, tratar de extraer de las disciplinas no jurídicas una respuesta al problema de qué es la propiedad urbana 'en la realidad' no es como ir a recoger definiciones a un campo bien ordenado. Lo que encontramos es más bien un campo de batalla (científica aunque también ideológica) en el que se debaten distintas concepciones sobre lo que es la ciudad, el poder político y la propiedad misma. Para comenzar, existe un problema que ha sido señalado por varios sociólogos y que es "la falta de énfasis sobre la institución de la propiedad en estudios empíricos recientes" (Newby, Rose, Bell y Saunders, 1978:21. Traducción nuestra).<sup>1</sup> A pesar de esa falta de énfasis, una parte importante de la literatura sobre cuestiones urbanas, sin referirse a la propiedad en forma explícita, aborda temas que resultan interesantes desde el punto de vista de esta institución. Difícilmente existe un proceso social urbano en el que no estén comprendidas relaciones sociales de propiedad. Y aunque los análisis sociológicos de los procesos no pongan el acento en esas relaciones, lo que nos dicen sobre los actores, los objetos en disputa, etcétera, suele arrojar luz sobre uno u otro aspecto de las mismas. La tarea consiste, entonces, en deducir (o mejor dicho, en entresacar), de una serie de trabajos de diversas disciplinas cuyos fines

<sup>1</sup> En adelante, las citas de libros o artículos publicados en inglés o en francés (véase la bibliografía) son traducciones nuestras.

eran probablemente otros, elementos útiles para comprender la propiedad urbana.

Lo que se presenta a continuación no pretende ser un análisis sistemático de las aportaciones de las ciencias sociales al tema de la propiedad urbana, sino apenas una selección de aquellos aspectos en los que los recientes debates sociológicos sobre la ciudad resultan significativos para una comprensión de las relaciones de propiedad en torno al espacio urbano. Este particular recorrido por la literatura reciente persigue dos objetivos: el primero es demostrar que el estudio de la propiedad urbana en cuanto relación social no puede ignorar los debates recientes de la sociología urbana. En menos de veinte años, la investigación empírica y la reflexión teórica en este campo han ido explorando nuevas aproximaciones a la cuestión urbana y, con ello, mostrando diversas facetas de las relaciones sociales de propiedad. Si no encontramos nada parecido a un conjunto de definiciones acabadas sobre ésta, ello se debe a la vitalidad de los debates en curso, que continuamente introducen nuevos elementos al análisis de los procesos urbanos.

Como segundo objetivo, nos proponemos mostrar que, a pesar de lo anterior, una grave limitación de la producción académica en este campo ha sido el desconocimiento sistemático de la dimensión jurídica de la propiedad. Veremos cómo, al ubicar lo jurídico fuera de su campo visual, la sociología urbana ha producido una visión incompleta y deformada de las relaciones de propiedad en el medio urbano.

Conviene aclarar que el uso de la frase 'sociología urbana' tiene un carácter meramente convencional, ya que en realidad alude a un movimiento en el que geógrafos, economistas, historiadores y sociólogos, entre otros, han rebasado los límites tradicionales de sus respectivas disciplinas para discutir un objeto común: la ciudad. La perspectiva predominante, aunque como veremos no exclusiva, de esta discusión ha sido el materialismo histórico, cuyo carácter totalizante u 'holístico' ha hecho posible un movimiento interdisciplinario, al tiempo que le ha impuesto restricciones importantes. Pero el interés por la interdisciplina no ha significado el abandono total de los enfoques disciplinarios, ya que, de hecho, se ha venido produciendo un movimiento, en ambos sentidos, entre el o los paradigmas del materialismo histórico y los enfoques disciplinarios.

Para dar una idea del alcance de esos debates, comencemos por el caso de la historia urbana, que, si bien se presenta como una especialidad disciplinaria, ha sido objeto de una influencia de ese movimiento general de los estudios urbanos en su concepción misma

de lo que es la ciudad. De acuerdo con Philip Abrams, la tendencia reciente en historia urbana es la de “abandonar todo intento de considerar la ciudad como una entidad social genérica y, en lugar de ello, ver las ciudades como campos de acción integral de un mundo más amplio, en los cuales las interacciones y contradicciones de ese mundo se revelan con especial claridad” (Abrams, 1978:2-3). He aquí dos ideas cruciales. La primera es la renuncia a una definición de lo esencial o lo inmutable de la ciudad, en favor de la búsqueda de la especificidad histórica de los problemas urbanos en consideración. ‘La ciudad es una expresión de la sociedad’, tal ha sido el lema de los estudios urbanos desde los años setenta; en consecuencia, la investigación social ha tratado de encontrar la relación entre el desarrollo histórico de la sociedad y sus manifestaciones en la ciudad. Esta tendencia ha derivado en una especie de determinismo histórico de lo urbano que aparece expresado en la segunda idea del párrafo citado. La ciudad es vista, entonces, como un simple reflejo del devenir histórico. Esta visión del espacio urbano como objeto inerte, especie de página en blanco sobre la cual ‘se despliegan’ con toda libertad las fuerzas sociales, ha sido puesta en duda por Henri Lefebvre, quien, desde un punto de partida filosófico<sup>2</sup> se ha resistido a aceptar esa postura y ha sostenido la necesidad de una teoría del espacio social.<sup>3</sup>

Pero la impugnación más sistemática de esta aparente ‘dictadura del tiempo sobre el espacio’ ha tenido un origen eminentemente disciplinario. Ejemplo de ello es el trabajo de David Harvey, quien ha transitado de la geografía urbana al materialismo histórico con una propuesta cuyo objetivo es reivindicar la importancia de las estructuras espaciales en el desarrollo histórico. No se trata aquí de exponer sus tesis<sup>4</sup> sino únicamente de señalar que, en la investigación urbana de las últimas dos décadas, no sólo se han producido influencias y debates entre disciplinas sobre el tema de la ciudad, sino que ésta ha sido el objeto desde el cual se han generado críticas de ca-

<sup>2</sup> Sobre el significado particular del “punto de partida filosófico” de este autor, véase Lefebvre, 1969, capítulos 2, 3 y 4.

<sup>3</sup> Sobre un análisis general del concepto de espacio social en Lefebvre, véase Martins, 1982.

<sup>4</sup> Para dar una idea de las propuestas de D. Harvey, traducimos a continuación un párrafo en el que sintetiza la interrelación entre el capital y el marco construido (urbano): “Con el fin de romper las barreras espaciales y aniquilar el espacio con el tiempo, se crean, estructuras espaciales que actúan como obstáculos a la acumulación. Esas estructuras espaciales se expresan en la forma de instalaciones fijas de transportes o implantadas en el paisaje. De hecho, podemos extender esta con-

rácter general a la tradición ortodoxa del materialismo histórico. La otra cara de la moneda es el fuerte predominio de las categorías de la economía política en el análisis de la urbanización. La escuela más importante en la sociología urbana de los años setenta puede calificarse como una 'economía política de la urbanización'. De hecho, lo que distingue a sus dos vertientes fundamentales es el énfasis sobre distintas esferas de lo económico: una privilegia el análisis de la *producción* del medio construido, mientras que la otra parte de los procesos de *consumo* en el medio urbano. Comencemos por este último.

### LA SOCIOLOGÍA DEL CONSUMO COLECTIVO

Como una reacción a la sociología urbana de la escuela de Chicago, apareció en Francia a fines de los años sesenta una serie de trabajos en los que se trató de redefinir el objeto de la sociología urbana a partir del estructuralismo marxista y, en particular, de las ideas de su máximo exponente, Louis Althusser. El primero en sistematizar estas propuestas, y uno de sus autores más importantes fue Manuel Castells, quien en *La cuestión urbana* buscaba establecer un marco teórico adecuado para el análisis de la ciudad capitalista actual, así como una aplicación de este marco a una serie de cuestiones políticamente relevantes, tales como los movimientos sociales urbanos y la planeación urbana. Para responder a la pregunta de cuál es el 'objeto teórico' de la sociología urbana, Castells afirmaba: "en última instancia la 'ciudad' es una unidad residencial de fuerza de trabajo. Una aglomeración no puede ser definida como una unidad de producción ya que este término se refiere a las empresas, los sectores industriales y a las grandes corporaciones [...] sino como una unidad de consumo colectivo que corresponde a la diaria organización de una sección de la fuerza de trabajo" (Castells, 1976).

Un buen número de investigaciones sobre la provisión y el uso de los equipamientos sociales del medio urbano (escuelas, hospitales, sistemas de transporte, vivienda pública, etcétera) se desarro-

---

cepción para comprender la formación del medio construido en su conjunto. El capital se representa a sí mismo en la forma de un paisaje físico creado a su imagen y semejanza. El paisaje que resulta es la gloriosa coronación del desarrollo capitalista del pasado, pero, al mismo tiempo, expresa el poder del trabajo muerto sobre el trabajo vivo y, como tal, aprisiona e inhibe el proceso de acumulación dentro de una serie de límites físicos. Y éstos sólo pueden ser removidos lentamente a menos que haya una devaluación sustancial del valor de cambio encerrado en la creación de estos activos físicos" (Harvey, 1985:25).

llaron bajo la concepción de éstos como medios de consumo colectivo, lo que ha permitido asociar los aspectos económicos de la urbanización en el capitalismo avanzado con la intervención estatal en lo urbano y las luchas sociales en torno a ésta. Así, por una parte, se ha señalado la importancia estratégica de los medios de consumo colectivo para el desarrollo del capitalismo a través del papel que juegan en la reproducción de la fuerza de trabajo; y, por la otra, se ha hecho notar que la producción de esos medios de consumo (o al menos de la mayoría de ellos) no es rentable para la empresa capitalista individual, aunque es necesaria para el capital en general. Esta contradicción es vista como el origen de la intervención estatal en la provisión de esos medios;<sup>5</sup> intervención cuyo contenido y alcance no están dados de antemano sino que son objeto de luchas sociales. La vivienda, el transporte, los servicios y el equipamiento urbano en general aparecen como una nueva fuente de desigualdad social y, al mismo tiempo, como la base material de intereses comunes de clases sociales 'no capitalistas'. Esas crisis en la esfera del consumo tienen consecuencias políticas que son resumidas por Castells de este modo:

la agudización de estas contradicciones, su generalización y su relación directa con el poder político forman la base de una expresión *práctica* de demandas más generales de transformación del modelo social. Así es como el surgimiento creciente de lo que se denomina *movimientos sociales urbanos* en sociedades capitalistas avanzadas es un elemento importante de la dinámica social, ya que que hace posible la progresiva formación de una alianza anticapitalista sobre una base objetiva mucho más amplia que la de los intereses específicos del proletariado o la de las alianzas políticas contingentes (Castells, 1978:35-36).

Esta concepción de los medios de consumo colectivo ha sido objeto de dos tipos de debates. Por una parte, en el seno del marxismo se ha discutido la pertinencia de escindir la esfera del consumo de la producción. Así, desde una posición más ortodoxa, la de la escuela del 'capitalismo monopolista de estado', Jean Lojkiné ha propuesto un esquema de definición de lo urbano en el que los medios de consumo colectivo aparecen integrados a la esfera de las "condiciones generales de la producción".<sup>6</sup> No entraremos a ana-

<sup>5</sup> Para una exposición ya clásica de esta contradicción, véase Topalov, 1979.

<sup>6</sup> Según Lojkiné, es necesario ampliar el alcance de este concepto originalmente utilizado por Marx para la infraestructura de comunicaciones y transportes. El capítulo segundo de su libro *El marxismo, el estado y la cuestión urbana* (1979) está dedicado a desarrollar este argumento.

lizar los términos de este debate (véanse, al respecto, Garza, 1985 y Pradilla, 1984); baste con señalar que, también en este caso, la definición teórica de los problemas urbanos, más que una cuestión disciplinaria, es el campo en el que se discuten cuestiones fundamentales del desarrollo y la transformación de las sociedades del capitalismo avanzado.<sup>7</sup>

Por otra parte, se ha puesto en duda la validez e incluso la utilidad de englobar bajo una sola categoría —el consumo colectivo— un conjunto de satisfactores urbanos cuya naturaleza es sumamente diversa.<sup>8</sup> De hecho, no hay acuerdo entre los autores acerca del criterio para definir el carácter “colectivo” de esos medios de consumo. Más adelante veremos las dificultades que se presentan para incluir la vivienda en esta categoría. No obstante esas dificultades, se trata de un debate de gran interés desde el punto de vista de la propiedad urbana; no sólo porque se refiere a la naturaleza del ‘objeto’<sup>9</sup> de las relaciones de propiedad (definir qué es la ciudad y los diversos elementos que la componen es sin duda un requisito para definir lo que es la propiedad urbana); sino, sobre todo, porque lleva consigo el análisis de la intervención estatal en el medio urbano; intervención que, al formar o transformar el espacio, forma o transforma las relaciones sociales en torno a él. Si se quiere saber cómo se forma la propiedad urbana hoy en día, no se puede ignorar la intervención estatal. El caso de la vivienda es el más ilustrativo a este respecto. Como vimos en el capítulo anterior, desde el punto de vista del Estado, la política habitacional es un medio de intervención cuyo fin inmediato es satisfacer una necesidad de consumo; desde el punto de vista de los beneficiarios de dicha política, es un modo de adquirir ciertos derechos sobre un espacio determinado.

Ahora bien, en contrapartida, es importante hacer notar que la generalización del concepto de consumo colectivo en la sociología urbana de los años setenta coincidió con una tendencia a restar importancia al tema de la propiedad. Esto se debió, sobre todo, a que el predominio de las categorías de la economía política (producción, consumo, reproducción de la fuerza de trabajo, etcétera) trajo con-

<sup>7</sup> Una exhaustiva crítica a la propuesta de Castells ha sido desarrollada por Pradilla, 1984.

<sup>8</sup> Desde una perspectiva neweberiana, Ray Pahl ha formulado una crítica a las teorías del consumo colectivo, concluyendo que “el uso del término no añade nada a nuestro entendimiento del papel del estado en la esfera del consumo” (Pahl, 1977:155). Para una discusión desde una perspectiva marxista, véase Theret, 1982.

<sup>9</sup> ‘Objeto’ en el sentido definido en la introducción del presente libro.

sigo el desplazamiento de las categorías jurídicas en el análisis de la propiedad. Pero tal tendencia es, además, un resultado del sesgo que tomaron los debates en torno a las diferentes formas de tenencia de la vivienda promovida por los órganos estatales. Al discutir las diferencias entre la vivienda en propiedad y la vivienda en arrendamiento, muchos de los sociólogos urbanos de dicha corriente consideraban que se trataba de una diferencia meramente ideológica. Más adelante volveremos sobre este punto, por ahora, baste con señalar que la sociología del consumo colectivo ha proporcionado un campo para discutir la función económica del *objeto* de la propiedad urbana, esto es, de la cosa en torno a la cual se establecen las relaciones de propiedad, pero ignorando la propiedad misma.

#### LA TEORÍA DE LA RENTA: ECONOMÍA POLÍTICA DE LA PROPIEDAD DEL SUELO

Una de las corrientes de reflexión teórica acerca de los problemas urbanos en los últimos años ha tenido como eje central la aplicación de los principios de la teoría de la renta de la economía política clásica a la propiedad del suelo en la urbanización. A pesar de que esa teoría no abarca todos los tipos de propiedad urbana, es la única vertiente de la investigación urbana cuyo objeto de análisis incluye en forma explícita la propiedad en cuanto relación social. Bien puede decirse que la teoría de la renta es la teoría económica por excelencia de la propiedad del suelo.

El problema de la tierra tiene una larga y compleja historia intelectual. De hecho, la teoría de la renta era ya un tema importante y bien establecido de la economía política en la época en que Marx reformuló los principios de David Ricardo. La figura del terrateniente rentista había sido durante siglos uno de los obstáculos para el desarrollo de la agricultura capitalista en Europa, por lo que no es extraño que el pensamiento económico haya dedicado un esfuerzo importante a la cuestión de la tierra. El mérito más importante de ese esfuerzo, en los análisis de Ricardo y Marx, es que ellos “incluyen decididamente la cuestión de la renta en un modelo macroeconómico general” (Scott, 1976:139).

Para esto último, una condición indispensable fue establecer el nexo entre la renta —en cuanto transferencia de valor— y la relación de propiedad a través de la cual esa transferencia tiene lugar; relación que no tiene un carácter universal, sino que varía en función de los tres elementos que señalamos en la introducción del presente libro: los actores (propietarios y no propietarios), el objeto de

la propiedad y el proceso social en cuestión. La búsqueda de ese nexo, en el caso de los estudios de la renta urbana en los últimos veinte años, es el aspecto más representativo desde el punto de vista de la comprensión de la propiedad.

Los recientes desarrollos teóricos sobre la renta urbana han abarcado diversos problemas. Entre ellos, vale la pena mencionar el debate acerca de si la propiedad privada del suelo es o no intrínseca al modo de producción capitalista.<sup>10</sup> Igualmente, se ha puesto en duda el alcance explicativo de la teoría de la renta en relación con los problemas urbanos y la pertinencia de aplicar a lo urbano las categorías de la renta en su formulación clásica, que distingue entre las rentas diferenciales, las absolutas y las de monopolio (Ball, 1984).

Éstas y otras cuestiones están aún lejos de haber sido resueltas;<sup>11</sup> pero existe una serie de orientaciones compartidas por quienes han hecho uso de la teoría de la renta en análisis contemporáneos de la cuestión urbana, mismas que han significado contribuciones importantes a la comprensión de la propiedad del suelo. La primera de esas orientaciones es el énfasis sobre la producción del espacio construido como el factor fundamental en la determinación de las rentas urbanas. Esto significa, entre otras cosas, que el precio de la tierra no es fijado por la oferta (de parte del propietario) sino por la demanda. Como dice Topalov, “para analizar el mercado del suelo hay que comenzar examinando lo que se hace con los terrenos y cómo se hace. Con anterioridad al mercado de los terrenos está la producción, es decir, hoy en día, el capital” (Topalov, 1984:12).

‘Partir de la producción’ ha sido el lema en los últimos años de toda una corriente de investigación urbana que ha producido importantes estudios sobre la promoción inmobiliaria<sup>12</sup> y en general sobre lo que se denomina la producción del medio construido y que claramente constituye un complemento de la sociología del consumo colectivo en el espectro de investigaciones urbanas que se han orientado por las categorías de la economía política. Desde el punto de vista de la propiedad urbana, esos estudios, no obstante sus limitaciones, han hecho una contribución fundamental al demostrar

<sup>10</sup> Massey y Catalano (1978:9), Topalov (1984:13), Harvey (1974).

<sup>11</sup> Christian Topalov escribió recientemente: “una formulación teórica de conjunto sobre las rentas del suelo urbano no me parece, hoy por hoy, posible” (Topalov, 1984:3).

<sup>12</sup> Topalov, 1974; Ball, 1984. Para México, véanse los trabajos de Schteingart sobre la promoción inmobiliaria y, de Connolly y Ziccardi, sobre la industria de la construcción.

que el papel económico y social del propietario del suelo no puede ser explicado solamente a partir del derecho de propiedad ni puede ser objeto de definiciones generales, sino que es resultado de la relación de dicho propietario con los procesos de producción del espacio urbano. En otras palabras, la teoría de la renta no estudia la propiedad 'en sí misma', sino inserta en el proceso social (de producción) de la urbanización.

Con todo, el anterior es sólo un punto de partida al que la investigación empírica ha ido añadiendo importantes matices, ya que ha demostrado que el propietario del suelo no es un agente inerte que se vea arrollado por la lógica de la urbanización capitalista. Se reconoce que la propiedad del suelo constituye un obstáculo real para el capital industrial y que, en consecuencia, goza de cierta autonomía en relación con el proceso de acumulación. Esto explica que, en algunos países, la nacionalización del suelo haya llegado a ser vista con simpatía por parte de los grandes grupos privados inmobiliarios (Topalov, 1984:15).

El reconocimiento de que las estrategias de los propietarios juegan un papel a veces crucial ha conducido a distinguir entre diferentes tipos de propietarios del suelo. Aunque algunos autores se conforman con clasificar éstos como 'capitalistas y no capitalistas' (Topalov, 1984), otros han introducido elementos sociológicos más ricos al análisis de la renta del suelo. Para Massey y Catalano, por ejemplo "la naturaleza de las relaciones de propiedad condiciona la forma de la renta que es apropiada; en otras palabras [...] la existencia de formas específicas de renta depende de la existencia de formas específicas de propiedad de la tierra" (Massey y Catalano, 1978:41). En su análisis de la propiedad territorial en Gran Bretaña, estas autoras se concentraron en el estudio de los agentes sociales de esta relación, partiendo de la base de que no existe "el problema de la tierra como *un* tipo de problema" (*idem*: 20), sino que la naturaleza de éste cambia cualitativamente de un caso a otro. El resultado es una tipología en la que se supera la simple distinción cuantitativa entre grandes y pequeños propietarios que ofrecen otros autores<sup>13</sup> en favor de una distinción cualitativa entre diferentes tipos de propietarios. Así, identifican tres tipos de propiedad territorial: *a*) la antigua propiedad territorial (*former landed property*) que comprende las diversas capas de la aristocracia terrateniente,

<sup>13</sup> Capel (1977:99-110), por ejemplo, examina las diferentes estrategias de grandes y pequeños propietarios en el proceso de urbanización en España. Pero es claro que esta distinción es insuficiente para considerar variables propiamente sociológicas.

la iglesia y la corona; *b*) la propiedad 'industrial' de la tierra (*industrial landownership*), que incluye empresas manufactureras, agricultores propietarios de la tierra que cultivan y la industria de la construcción, y *c*) la propiedad territorial financiera (*financial landownership*) que abarca los bancos, las compañías de seguros, los fondos de pensiones y las compañías dedicadas a la promoción inmobiliaria. Entre las conclusiones de la investigación de Massey y Catalano, vale la pena hacer notar que las autoras identifican la 'propiedad territorial financiera' como el tipo dominante sobre los otros tipos de propiedad territorial en Gran Bretaña, conclusión a la que otros autores han llegado también para el caso de Francia (Lojkin, 1977) y Estados Unidos (Harvey, 1974).

Así, la teoría de la renta se ha convertido en un campo en el cual se han podido introducir elementos de carácter sociológico gracias a que se parte de concebir la propiedad como una relación social. En cambio, el aspecto jurídico de esta relación es sistemáticamente ignorado, o sujeto a un tratamiento cuyo resultado es convertirlo en irrelevante. Se trata de una tendencia muy propia de la economía política que contrasta fuertemente con la orientación general de la filosofía política, en la que la propiedad es aún vista como un derecho.<sup>14</sup> Pero fue aquélla, y no ésta, la que ejerció mayor influencia sobre los estudios urbanos de la década pasada. El caso más claro a este respecto es el de Christian Topalov, a quien le basta un párrafo para deshacerse del problema del derecho:

Los derechos de propiedad, contrariamente a los principios eternos, son aquellos que el aparato jurídico del Estado codifica con precisión y su aparato represivo protege eficazmente. La propiedad del suelo se convierte, a ese nivel, en un conjunto de relaciones jurídico-políticas. Éstas expresan en el lenguaje del derecho [...] el estado histórico de las distintas relaciones reales de propiedad definidas por el movimiento de la base económica y por las luchas sociales. Esas relaciones jurídico-políticas, sumamente diversificadas, se observan, más que en el texto del derecho en un momento dado, en las prácticas efectivas de los aparatos de Estado que registran los derechos y garantizan los contratos, reglamentan los alquileres en la ciudad y el campo, realizan expropiaciones y llevan a cabo deducciones fiscales (Topalov, 1984:36).

<sup>14</sup> Las definiciones usadas por autores como Charles Bettelheim (1976) y Barry Hindess (1976) tienden a concebir lo jurídico como algo externo al 'contenido real' de las relaciones de propiedad, contenido que estaría dado por su naturaleza económica. Esta postura influyó fuertemente otras disciplinas sociales a través del estructuralismo francés de los años setenta. El trabajo crucial a este respecto parece haber sido el de Balibar, en Althusser y Balibar (1970).

Al decir que las relaciones juridicopolíticas simplemente expresan las relaciones 'reales' de propiedad, se está enviando a lo jurídico fuera del mundo real. Y aunque tal no fuese la intención, el resultado es justamente la total desaparición de las categorías jurídicas del marco explicativo del autor. En dicho marco, la propiedad es definida como 'un poder'<sup>15</sup> cuyo aspecto jurídico carece de toda especificidad.

Nótese cómo Topalov introduce una distinción arbitraria entre 'el texto del derecho' (el autor se refiere seguramente a las definiciones generales que suelen incluirse en piezas legislativas tales como el Código Civil) y las 'prácticas efectivas de los aparatos del Estado', lo cual equivale a ignorar, por un lado, que todo texto jurídico es resultado de una práctica, desde la expedición de una ley mediante una 'práctica parlamentaria' hasta la elaboración de un título de propiedad mediante una 'práctica notarial'. Por otro lado, pasa por alto que las 'prácticas estatales' encuentran entre sus límites precisamente los que provienen del orden jurídico. Éste no es sólo resultado de una práctica estatal, de la cual se independiza al convertirse en norma, sino que es condicionante de futuras prácticas estatales. Lo que permite al propietario privado oponer su 'poder' a la intervención estatal es, ni más ni menos, sus derechos de propiedad.

El problema de la relación entre derecho y Estado suele resolverse recurriendo al expediente de incluir el primero en el segundo con la ayuda de un recurso semántico *ad hoc*: no se habla de relaciones jurídicas sino de relaciones "juridicopolíticas". Lo que realmente existe para este autor son las prácticas estatales, lo demás es pura imaginación. A lo sumo, lo jurídico es visto como la *forma* de un poder cuyo contenido es de otra naturaleza: "La propiedad autónoma del suelo ofrece una resistencia real al capital porque la relación jurídica que la define formalmente engloba relaciones sociales y económicas concretas que constituyen el contenido real de la propiedad del suelo" (Topalov, 1984:46). Pero expulsar lo jurídico por la puerta principal no basta para evitar que pueda entrar por la ventana. En otra parte de su análisis, al referirse a las diversas formas en que los propietarios del suelo representan un obstáculo para el capital inmobiliario, Topalov afirma:

<sup>15</sup> "Este poder de propiedad del suelo puede, entonces, ser definido positivamente como el poder de asignar al suelo un uso productivo determinado, y negativamente como el poder de oponer una barrera a la valorización del capital". *Op. cit.*, p. 37.

El contenido económico de la propiedad del suelo puede ser también una simple relación de consumo cuando el suelo no es el soporte de un proceso de producción de ganancia, sino que es utilizado como valor de uso. En ese caso, se trata principalmente de la propiedad de ocupación de la vivienda, e incluso de *los derechos de uso de los arrendatarios* cuando se hallan lo suficientemente protegidos por la legislación como para realizar una verdadera desarticulación de la propiedad inmobiliaria (*Op. cit.*:40; subrayado nuestro).

Nótese cómo, en el razonamiento del autor, el factor explicativo no es el 'contenido económico' de la relación de propiedad (es decir, el consumo de la vivienda como valor de uso), sino la protección legal de que gozan ciertos sujetos sociales. El autor nos presenta aquí a unos arrendatarios que, por definición, son *no* propietarios y que ejercen el poder real de la propiedad gracias a que, según el propio autor reconoce, son titulares de ciertos 'derechos de uso'. Prodigio inexplicable cuando en el marco teórico se ha colocado al derecho fuera del mundo real.

En suma, si bien es cierto que la teoría de la renta ha sido un campo en el que se han producido importantes contribuciones a la comprensión de la propiedad urbana en los últimos años, es preciso reconocer que está lejos de ofrecer un marco integral en el que puedan estudiarse los diversos aspectos de la propiedad. El propio Michael Ball, uno de los más importantes exponentes de esta teoría en el mundo académico anglosajón, reconoce que "la teoría de la renta [...] no puede formar más que un elemento en el marco teórico que se requiere para considerar la propiedad territorial en las sociedades capitalistas" (Ball, 1977:382).

### LA PROPIEDAD Y LA VIVIENDA

La cuestión de la vivienda ha sido tema de la investigación social más que ningún otro aspecto del desarrollo urbano. No es extraño entonces descubrir que es con el estudio de este tema como se han producido las tesis más importantes sobre la propiedad urbana. La primera distinción que suele hacerse entre la vivienda y otro tipo de espacios urbanos se refiere a su función económica. La vivienda es, básicamente, un medio de consumo. Pero es preciso reconocer de inmediato que el papel de medio de consumo que hoy cumple la vivienda no es un atributo permanente que haya tenido a lo largo de la historia. Antes de que la gran industria separara en forma radical el lugar de residencia y el lugar de trabajo, la 'casa' era mucho más

que un simple lugar de reproducción de vida familiar.<sup>16</sup> Como ha dicho Karl Renner, a propósito de la transformación histórica de la propiedad:

La casa de un hombre[...] era el centro universal de toda su existencia, de su vida familiar, su producción y su consumo[...] Pero el orden económico capitalista destruyó la unidad de este lugar central. El taller, la bodega y la tienda salieron de la casa y, hoy, su ubicación es determinada por conveniencias técnicas[...] Tan pronto como las nuevas generaciones son educadas en escuelas públicas, el hogar queda reducido a un mero lugar de residencia (Renner, 1949:153).

En la estructura urbana de las ciudades industriales de hoy (ciertamente no sólo las capitalistas), esta 'reducción' de la función económica de la vivienda es, si no un hecho consumado,<sup>17</sup> al menos un rasgo lo suficientemente generalizado como para constituir una distinción fundamental con la era preindustrial; distinción que alude al tipo de espacio en que tiene lugar una parte importante de la vida cotidiana en las sociedades industriales.

Pero hablar de esta transformación cualitativa de la vivienda como una 'reducción' en modo alguno significa restar importancia a esa nueva función económica. Justamente, lo que la nueva sociología urbana ha hecho es poner de manifiesto el nuevo significado de la esfera del consumo urbano no sólo desde el punto de vista de la reproducción de la fuerza de trabajo sino, sobre todo, desde el punto de vista de las luchas sociales que tienen por objeto el acceso a (o el mejoramiento de la calidad de) los medios de consumo que constituyen los equipamientos sociales en la ciudad. El problema, en el caso de la vivienda, no es tanto si puede ser calificada o no como un medio de consumo *colectivo*, algo que nadie ha podido formular satisfactoriamente,<sup>18</sup> sino el hecho de que la vivienda es, además de un medio de consumo, un objeto de propiedad.

<sup>16</sup> Para una análisis de la vivienda en Europa en la era preindustrial, véase Braudel (1974).

<sup>17</sup> La llamada economía informal llena los hogares de actividades productivas en grados aún no determinados. Esto es particularmente cierto en países como México, donde abundan no sólo la maquila a domicilio (ver Alonso, 1982) sino también la combinación de la casa con la miscelánea, el taller artesanal, mecánico, etcétera.

<sup>18</sup> La definición de Castells, por ejemplo, dejaría fuera toda la vivienda producida por el sector privado, ya que, para él en "la distinción entre consumo individual y consumo colectivo, el segundo es el consumo cuyo tratamiento económico y social, aun siendo capitalista, tiene lugar no a través del mercado sino a través del aparato del estado" (Castells, 1977:460). Lojkin, que define a estos medios por el *modo* en que se consumen y no por *quien* los provee, trata infructuosamente de in-

Si se concibe el acceso a la vivienda sólo como un proceso de consumo, se cae en lo que Lefebvre llama una “visión empírica de la práctica social”, ya que ignora la relación social —de propiedad— mediante la cual se tiene acceso a la vivienda. Hay ciertos procesos de consumo en los que la cuestión de la propiedad puede obviarse, precisamente porque es obvia. En el caso de los alimentos, para tomar un caso extremo, la cuestión de la propiedad no surge porque su consumo implica necesariamente su apropiación.<sup>19</sup> La vivienda, en cambio, es un bien cuyo consumo no implica necesariamente un tipo de apropiación en particular, pero sí implica *algún* tipo de apropiación. Es precisamente la posibilidad de tener distintas formas de acceso a la vivienda lo que hace importante el problema de la propiedad.

El contraste entre las diversas formas de tenencia de la vivienda es uno de los temas que mayor atención han ocupado en la investigación social en torno a los problemas urbanos durante los últimos años. Los resultados de este tipo de investigación son, por lo tanto, un ingrediente ineludible en el estudio de las funciones de la propiedad como institución jurídica en el desarrollo urbano. Es cierto que muchos de los análisis han sido fuertemente influidos por prejuicios acerca de la superioridad intrínseca de unas formas de tenencia sobre otras. Así, se ha tratado de demostrar que la situación de los propietarios de su vivienda es, en sí, mejor que la de quienes ocupan una vivienda arrendada, o viceversa. En este sentido, el trabajo académico ha tendido a ser un campo de batalla de posiciones ideológicas. Sin embargo, como veremos, investigaciones más recientes tienden a abandonar posiciones ‘de principio’ a la luz del análisis de las cambiantes características socioeconómicas de las diversas formas de tenencia. Veamos cuáles han sido los ejes fundamentales del debate.

Para empezar, ¿qué se entiende por formas de tenencia? Según Michael Ball, éstas “representan el reconocimiento legal de los dis-

---

cluir en ellos “la vivienda, cuya apropiación parece ser individual [pero que] es cada vez más difícil de disociar del medio urbano [ésta] ya no puede ser reducida a una ‘maquina de habitar’, dado que se ha convertido en un elemento integral de una entidad (la ciudad) que no puede ser consumida sino colectivamente” (Lojkin, 1976b:123). La réplica de Bruno Theret a esta afirmación es que “implica que cada individuo consume los valores de uso de toda la vivienda de una ciudad o, ciertamente, de toda la vivienda del país entero” (Theret, 1982).

<sup>19</sup> “El concepto de propiedad no es realmente aplicable del todo a los bienes consumibles, no porque sea imposible poseerlos, sino porque es imposible *no* poseerlos”. Marshall, citado por Rose *et al.*, 1976:709.

tintos conjuntos de relaciones sociales que intervienen entre la producción de la vivienda y su consumo como valor de uso" (Ball, 1978:85). Esta definición refleja con nitidez la actual tendencia existente en las ciencias sociales sobre la propiedad de la vivienda. En primer lugar, señala la existencia de diversos tipos de relaciones de propiedad cuyo lugar en los procesos sociales está 'entre' la producción de la vivienda (o sea el mundo de la promoción inmobiliaria y la industria de la construcción) y su consumo (es decir, el mundo de la reproducción social). En segundo lugar, concede un espacio preciso y reducido a la dimensión jurídica de esas relaciones sociales: el derecho se limita a reconocerlas.

Más adelante volveremos sobre este problema, lo que presentamos en las páginas que siguen es una breve reseña de los principales debates en torno a las formas de propiedad de la vivienda que se han producido en los últimos años. Será fácil observar que la noción de propiedad ha sido colocada en el centro del análisis no sólo de los problemas urbanos sino de problemas sociológicos tan fundamentales como la definición de las clases sociales. Concentraremos nuestra atención en una de las más importantes formas de tenencia de la vivienda: el arrendamiento.

### **Caseros e inquilinos**

Durante los años setenta, un buen número de investigaciones sobre la cuestión de la vivienda giraron en torno a tres diversas formas de conceptualizar las relaciones sociales en el arrendamiento privado. Ellas son:

- considerar a caseros e inquilinos como clases sociales;
- partir de la definición de la vivienda como una mercancía y, en consecuencia, definir la relación casero-inquilino como una relación de intercambio; y
- ubicar esta relación en el contexto de la renta urbana.

#### *Las clases sociales de la vivienda*

La tesis de que existe un proceso de formación de clases sociales en torno a las diversas formas de tenencia de la vivienda (*housing classes*) ha sido prácticamente abandonada desde principios de los años ochenta; sin embargo, jugó un importante papel en el debate de los últimos veinte años. Esta tesis apareció en Gran Bretaña hacia mediados de los años sesenta con la investigación pionera de Rex y Moore, quienes postularon la existencia de clases sociales en torno a la

vivienda sobre la base de reconocer que los conflictos sociales no son un asunto secundario en el análisis sociológico, sino parte fundamental de los procesos sociales urbanos. En sus propias palabras, “hay una lucha de clases sobre el uso de las viviendas y esta lucha de clases es el proceso central de la ciudad como unidad social” (Rex y Moore, 1967:273).

La base teórica de esta tesis fue el concepto weberiano de clases sociales, de acuerdo con el cual éstas pueden surgir no sólo en relación con los medios de producción. En su formulación original, los autores identifican las siguientes ‘clases de la vivienda’:

- propietarios —sin restricciones hipotecarias— de casas grandes en áreas con servicios urbanos de buena calidad;
- propietarios, del mismo tipo de casas, que están pagando un crédito hipotecario;
- inquilinos de vivienda nueva construida por el Estado;
- inquilinos de vivienda pública deteriorada en vías de demolición;
- inquilinos de casas unifamiliares propiedad de un casero particular;
- propietarios de una casa ocupada con ayuda de un préstamo que se ven forzados a rentar cuartos de esa casa para pagar sus créditos;
- inquilinos que habitan cuartos en casas de asistencia.<sup>20</sup>

Es importante hacer notar el tipo de análisis que se nos ofrece sobre la cuestión de la propiedad. Ésta aparece como la ‘base’ para la formación de clases, las cuales son presentadas como grupos separados unos de otros, sin que se haga evidente la forma en que se establece la lucha entre ellos. El análisis de la separación entre esos grupos, es decir, de la diferente situación que enfrentan como resultado de tener o no tener uno u otro tipo de vivienda, ha dado pie a importantes investigaciones. Una de ellas, la de Peter Saunders, sostiene que las diferencias socioeconómicas que separan a “los dos más importantes patrones de tenencia —la vivienda en propiedad y la arrendada— son importantes determinantes de divisiones políticas reales que constituyen las luchas sociales en torno a la vivienda” (Saunders, 1980:102).

<sup>20</sup> Esta formulación fue objeto de modificaciones en sucesivas investigaciones, que identificaron otras ‘clases’ o suprimieron algunas. A este respecto, véase Lambert *et al.* (1978:6); Pahl (1970:66-68), y Saunders (1980:78-83).

La teoría de las 'clases sociales de la vivienda' nos presenta conjuntos sociales agrupados en torno a diversas relaciones de propiedad, y no relacionados a través de la propiedad. Sin duda es útil observar las diferentes situaciones entre quienes habitan viviendas de buenas calidad, por un lado, y quienes alquilan viviendas de mala calidad, por el otro;<sup>21</sup> pero ello no nos habla, estrictamente, de relaciones de propiedad. Al menos no en el mismo sentido en que un inquilino y su casero están vinculados a través de —en virtud de— la propiedad. En este sentido, la teoría de las clases sociales de la vivienda se refiere a la formación de grupos a partir de la propiedad, 'fuera de ella' podría decirse, y no de las relaciones sociales que se dan en su interior.<sup>22</sup>

### *La vivienda como mercancía*

Durante los años setenta, la discusión de la cuestión habitacional desde una perspectiva weberiana quedó opacada ante el vigor que adquirió el estudio de los problemas urbanos desde la perspectiva del marxismo, una de cuyas ideas centrales es que las clases sociales son determinadas por las relaciones en torno a la producción. A pesar de que en el seno del marxismo se ha debatido la importancia —ideológica y económica— de las diversas formas de la tenencia, esta corriente ha desechado de plano la teoría neoweberiana de las clases de la vivienda, la cual nadie defiende hoy en su versión original. Como alternativa, se ha colocado la relación casero-inquilino en la esfera del intercambio de mercancías a través de la recuperación de un texto clásico de Engels, para quien la relación inquilinaria es:

una simple venta de una mercancía; no es una transacción entre proletario y burgués, entre trabajador y capitalista. El inquilino —incluso si es un trabajador— aparece como un hombre con dinero; tiene que haber vendido su mercancía, una mercancía peculiarmente suya, su fuerza de trabajo, para poder aparecer con el resultado de esa venta como el comprador del uso de una vivienda (Engels, 1975:21).

Este párrafo, junto con otros cinco o seis de la obra de Engels, se convirtió en los años setenta en una cita obligada del debate sociológico en torno a la vivienda. Y, si bien es cierto que tras su in-

<sup>21</sup> Estas diferencias son tan importantes que han constituido la base de movilizaciones sociales, como las que han provocado la expedición de leyes inquilinarias.

<sup>22</sup> Para una discusión de las propuestas de Saunders, véase Theret (1982).

vocación se escondían posturas dogmáticas que tendían a cerrar más que a ampliar el análisis, fue en el contexto de ese tipo de reflexiones donde se desarrolló una importante corriente de investigación que ha permitido ver el problema de la vivienda como parte de procesos más amplios que los derivados de la diversidad de formas de tenencia.<sup>23</sup> Como dice Steve Merret, “en la sociedad capitalista, el análisis de la cuestión habitacional debe comprender tanto la construcción de la vivienda en cuanto área específica de la producción de mercancías en busca de ganancia como el consumo de vivienda como un prerequisite para la producción de mercancías en general” (Merret, 1979:279).

Así, desde la perspectiva de ‘la producción del medio construido’ se han desarrollado numerosos estudios en los que, insistimos, el énfasis puesto en la producción ha opacado el interés inicial por la esfera del consumo, la cual ha quedado como objeto de discusiones teóricas más que de análisis empíricos. Los análisis de los procesos de producción de la vivienda han sido sin duda importantes para entender ésta en cuanto ‘objeto’ de una relación de propiedad; pero también se ha llegado a establecer cierta vinculación entre las formas de tenencia y la producción de la vivienda. Para el caso de Gran Bretaña, por ejemplo, Michael Ball afirma:

Las formas de producción y consumo [de la vivienda] serán determinadas por los tipos específicos de tenencia que existe, y esos tipos no pueden deducirse directamente de la esfera de la producción. Ciertas formas de tenencia podrían tener efectos en el proceso mismo de producción; por ejemplo: los sistemas industrializados de construcción se han desarrollado sólo en el sector de vivienda arrendada por las autoridades locales (Ball, 1978:86).

Ahora bien, sin dejar de reconocer la importancia de estos resultados de investigaciones hechas desde la perspectiva de la economía política, que privilegia el análisis de la vivienda como mercancía, es preciso hacer notar que, en lo que se refiere a definir la naturaleza de las relaciones de propiedad en los diversos sistemas de tenencia, esa perspectiva no ha ofrecido un planteamiento convincente. De hecho, no van más allá de situar esas relaciones en la esfera de la circulación económica, lo cual es un buen inicio, pero no suficiente para establecer una distinción entre la vivienda en arrendamiento y la vivienda en propiedad. Esta distinción se ha tratado

<sup>23</sup> Véase, en particular, el importante trabajo de Mathew Edley y otros (Shakey Palaces, 1985), sobre la vivienda en Boston, E.U.A.

de establecer a partir de la diferencia entre el valor de uso y el valor de cambio de la 'mercancía vivienda'. Así, por ejemplo, Harvey señala:

A quienes son propietarios de su vivienda les preocupa el valor de cambio de la misma en dos momentos: cuando la compran y cuando la necesidad de reparaciones mayores los enfrenta a las limitaciones de su presupuesto familiar. Los inquilinos[...] están en una situación diferente ya que el valor de uso impone un límite a su acción, mientras que el valor de cambio va al casero (Harvey, 1973:163).

Así, se pone al inquilino del lado del valor de uso de la vivienda y al propietario del lado del valor de cambio, y con ayuda de la frase de Engels de que se trata de una "simple venta de una mercancía", se concluye que "el casero vende la mercancía alojamiento" (Beirne, 1977:167).

El alojamiento, que no es otra cosa que el valor de uso de la mercancía vivienda, aparece ahora convertido en una mercancía por derecho propio, idea que resulta rebatible si se acepta que el valor de uso y el valor de cambio de las mercancías están unidos contradictoria pero indisolublemente. ¿Cómo es posible que el valor de uso pueda venderse —esto es, ser 'objeto' de una relación de intercambio— dejando atrás al valor de cambio?

Asistimos en este caso a un intento de utilizar las categorías de la economía política para definir relaciones que están fuera de su alcance. Una vez que dichas categorías nos han ayudado a situarnos en la esfera de la circulación, necesitamos recurrir a otro tipo de análisis, que no es necesariamente contrario sino que puede complementar esas categorías, para comprender la especificidad de los diversos tipos de relaciones sociales. Nos referimos en particular a los conceptos jurídicos, que son indispensables —aunque tampoco suficientes por sí mismos— para comprender esas diferencias. El predominio de la economía política en el análisis de la cuestión urbana ha llegado al extremo de que incluso algunos juristas desechan el uso de nociones jurídicas, sobre la base de que son meras ficciones ideológicas.<sup>24</sup> También en este caso, "lo real" es el poder de los agentes de las relaciones sociales; el derecho no es más que una forma, una representación de ese poder.

<sup>24</sup> La definición que acabamos de transcribir sobre la venta de la "mercancía alojamiento" es precisamente de un jurista.

*El inquilinato y la teoría de la renta*

El tema de la vivienda ha sido el campo en el que se han hecho las aplicaciones más importantes de la teoría de la renta en el ámbito urbano. En las líneas que siguen, nos proponemos mostrar que esta teoría nos ayuda a comprender la naturaleza de las relaciones inquilinarias en tres aspectos: primero, en relación con las condiciones bajo las cuales la vivienda se produce; segundo, como la forma de definir el valor del uso de la vivienda en relación con el de la tierra; y tercero, como una manera de entender los efectos de la propiedad del suelo como una relación que está implícita en la relación del arrendamiento de la vivienda.

En primer lugar, algunas aplicaciones de la teoría de la renta a lo urbano sugieren que el papel de la renta absoluta es el de oponer un obstáculo al crecimiento urbano (Edel, 1976:15-16). Se dice que, si bien la propiedad del suelo es una barrera a la inversión de capital en general, el capital de la industria de la construcción se ve particularmente afectado por ese obstáculo (Massey y Catalano, 1978:108-113), por lo que la producción de vivienda enfrenta un límite que no se presenta en la producción de otras mercancías (Topalov, 1977:431). Así, con el consecuente impacto sobre los montos de los alquileres, la renta del suelo es entonces uno de los factores económicos de las relaciones inquilinarias.

En segundo lugar, como vimos en la sección anterior, la vivienda tiene un valor de uso; pero, aun si definimos éste con la simple noción de 'alojamiento', podemos ver que se trata de un valor de uso complejo. Harvey señala la importancia de los "numerosos usos distintos" de la vivienda como parte de su reformulación del concepto de valor de uso en el contexto urbano (Harvey, 1973:159). Es evidente que en el valor de uso de la vivienda hay algo más que un 'producto' de la industria de la construcción. Una parte importante de ese valor de uso está dado por la tierra. El hecho de que el valor de uso de ésta no esté distribuido de modo uniforme en el territorio, es lo que hace importante a la teoría de la renta en este contexto. Para algunos, la diversidad de las ventajas de la ubicación de un terreno urbano sobre otro es la base para la generación de la renta diferencial.<sup>25</sup>

El tercer lugar, y en parte como resultado de lo anterior, la teoría de la renta nos permite ver que tras (o implícita en) la relación

<sup>25</sup> Entre otros, véase Massey (1977).

casero-inquilino en torno a la vivienda, existe otra relación (o si se quiere otro nivel de esa relación) en torno al suelo.

Esta distinción es fácil de percibir en aquellos países en los que el sistema jurídico permite que una persona sea propietaria del suelo mientras que otra es propietaria de lo que en él se ha construido. Así, en el caso de Gran Bretaña la distinción económica puede asociarse con la distinción jurídica y social y decirse que “ya que no se requiere fuerza de trabajo para la producción de la tierra, la vivienda y la tierra no pertenecen a la misma categoría analítica. En este sentido el propietario del suelo [*ground landlord*] y el casero [*housing landlord*] habitan en mundos diferentes” (Beirne, 1977:62).

Con todo, incluso ahí donde el sistema jurídico inhibe la separación de esas dos relaciones de propiedad analíticamente distintas, es posible ver la distinción entre ambas. La forma más simple de observar esta distinción es recordar la separación entre el mercado del suelo y el de la vivienda. Aunque el dueño de un edificio de apartamentos en renta sea al mismo tiempo dueño del suelo, el valor de cambio de este último puede realizarlo en un mercado distinto del de la vivienda. Como casero, realiza el valor de cambio de la vivienda (que como mercancía incorpora el valor de uso del suelo) a través de su relación con el inquilino; pero, al mismo tiempo, opera en el mercado del suelo, lo cual afecta su relación con el inquilino de un modo fundamental. A este respecto Lamarche plantea: “¿Cuándo ocurre que una superficie de suelo con construcciones pasa del mercado inmobiliario al mercado del suelo? Cuando la rentabilidad de su uso actual desciende en relación con las mayores oportunidades que ofrece el desarrollo urbano en las cercanías de esa superficie” (Lamarche, 1976:109). Las diferencias en el patrón de evolución de los precios del suelo y de las construcciones determinan lo que este autor llama la ‘estrategia dual’ de los propietarios, quienes en diferentes momentos obtienen distintos tipos de beneficios, ora de la realización de las construcciones (como caseros) ora de la realización del precio del suelo. Así, llega un momento en que la propiedad del suelo se vuelve predominante sobre la propiedad de la construcción, lo cual afecta en general los intereses de los inquilinos. De hecho, esta presión es el impulso motor del proceso de expulsión de los habitantes de las áreas centrales de las grandes ciudades hacia la periferia.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Vale la pena recordar que la formulación clásica de Engels (1976) de este problema no incorpora la teoría de la renta. Esta última es parte esencial de los análisis recientes sobre ese proceso de expulsión. Véanse, por ejemplo, Lamarche, 1976 y Harvey, 1973, cap. II.

Hemos señalado tres formas de incorporar la teoría de la renta en la definición de las relaciones de propiedad en el arrendamiento de la vivienda. Pensamos que resultan de gran utilidad por dos razones. Primero, porque recordar la existencia de la propiedad del suelo como algo inherente a la relación inquilinaria nos permite matizar y complementar la noción de la vivienda como una mercancía. Segundo, porque considerar la *evolución* del mercado del suelo y el mercado inmobiliario nos ayuda a comprender el carácter dinámico de las relaciones de propiedad. Se ve con claridad que las funciones sociales de la propiedad no pueden ser analizadas dentro de un marco estático, ya que el proceso de incesante reconstrucción del espacio urbano transforma las relaciones sociales de propiedad; por ello es que ese proceso debe ser considerado como una de las categorías básicas en el estudio de dichas relaciones.

Pero, ¿cómo definir, a fin de cuentas, la relación casero-inquilino después de todo este recorrido? Lo cierto es que no llegamos a una definición única que resuelva la cuestión de una vez por todas; en el estado actual del conocimiento, esa definición no existe. Lo que hemos tratado de mostrar es que un conjunto de investigaciones nos permite ver con qué procesos sociales está asociado un tipo específico de relación social de propiedad que es el inquilinato. Tales procesos incluyen desde la formación de grupos sociales hasta la generación de la renta del suelo, pasando por la circulación de una peculiar mercancía que es esencial para la reproducción social. En esos procesos sociales está inserta la relación social de propiedad, ellos la definen y es en ellos donde ella juega su función social.

Más aún, estas tres perspectivas no deben considerarse como definiciones alternativas (esto es, excluyentes) de la relación inquilinaria, sino como aproximaciones complementarias. Sin negar la importancia de los debates teóricos que cada una de esas perspectivas ha suscitado, lo cierto es que una utilización combinada de las mismas puede producir, y de hecho ha producido, resultados más ricos que la aplicación ortodoxa de alguna de ellas.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> El trabajo de David Harvey es prueba de ello; en "Class Monopoly Rent, Finance Capital and the Urban Revolution" (1974), el autor ofrece una análisis del mercado de la vivienda en la ciudad de Baltimore en el que se integran las nociones de renta de monopolio y la definición de conflictos entre clases o grupos sociales en torno al proceso de producción y apropiación de la vivienda como mercancía.

## La vivienda en arrendamiento y la intervención del Estado

Hasta aquí nos hemos referido al uso de ciertas categorías teóricas que se han utilizado para definir la naturaleza de las relaciones de propiedad. Dijimos que el lugar que se suele asignar a lo jurídico en esos marcos analíticos es el de una 'representación' de esas relaciones. Existe, no obstante, otro aspecto de la literatura que es complemento necesario de ese marco: el análisis histórico de la cuestión habitacional que, como veremos, tiende a colocar la cuestión jurídica en un lugar muy distinto, el de la intervención del Estado.

Tomemos uno de los casos mejor estudiados, el de Gran Bretaña. Como resultado de un buen número de investigaciones realizadas durante los años setenta sobre las políticas habitacionales en ese país, existe un amplio conocimiento sobre la evolución de las formas de tenencia de la vivienda a lo largo del presente siglo. Uno de los rasgos más señalados de esa evolución es el descenso del inquilinato en el sector privado, cuya contrapartida es el crecimiento de la vivienda pública en alquiler y de la vivienda en propiedad.

Para dar una idea de ese descenso, baste con decir que, de 1915 a 1977, la proporción de las viviendas en arrendamiento del sector privado pasó del 90 al 15 % del inventario nacional. Esa reducción no fue sólo en términos relativos sino incluso en términos absolutos, ya que descendió de 6.6 millones de viviendas en 1938 a 4.6 millones en 1960 y a 2.8 millones en 1976. Otra forma de apreciar esa reducción es observar el hecho de que dos tercios de las viviendas en ese sector fueron construidas antes de 1917 (Department of the Environment, 1977:77).

Antes del auge de la investigación urbana en la década pasada, ese descenso era atribuido casi exclusivamente a la existencia de una legislación inquilinaria que, a pesar de haber sufrido cambios a lo largo del siglo, desde 1915 ha actuado como un supuesto obstáculo a la inversión privada en ese sector.<sup>28</sup> Como una reacción a este argumento, la investigación social ha demostrado la existencia de procesos económicos que, independientemente de la legislación, han dado como resultado el crecimiento de la vivienda en propiedad y el descenso del alquiler privado.<sup>29</sup> Sin embargo, existe un amplio reconocimiento del papel efectivo que ha jugado la legislación inquilinaria en la redefinición de las relaciones casero-inquilino y no hay

<sup>28</sup> Véase Greve, 1965:17. Este argumento aparece también en México cada vez que se plantea el tema de la legislación inquilinaria.

<sup>29</sup> Véase, entre otros, Ball, 1984.

prácticamente ningún autor que sostenga la total irrelevancia de la protección legal a los inquilinos. Lejos de concebir esa legislación como una 'representación ideológica' de las relaciones de propiedad, existe incluso un buen número de investigadores que orientan su trabajo justamente en el sentido de demostrar la necesidad de transformar el marco jurídico de la relación inquilinaria.<sup>30</sup>

Sin embargo, ese reconocimiento 'en los hechos' de la importancia de la cuestión jurídica se disuelve cuando se trata de situar al derecho como objeto de análisis. Para ilustrar esto baste referirnos a la obra de Piers Beirne *Fair Rent and Legal Fiction* (1977), que constituye el primer intento sistemático por incorporar el análisis jurídico a la corriente materialista de los estudios urbanos en los años setenta. Uno de los argumentos de este libro, que consiste en señalar los efectos económicos de cierta legislación, fue objeto del siguiente comentario en una importante revista internacional:

[La legislación sobre la vivienda] es expuesta [en la obra de Beirne] como un ejemplo de legislación que ejerce importantes efectos condicionantes en el modo económico. Pero, bajo la forma 'normal' del estado capitalista, la intervención estatal se dará usualmente en forma de ley. Es importante, entonces, no atribuir al "fenómeno del derecho" aquello que simplemente refleja el "fenómeno del estado". La influencia de los modos y las formas jurídicas sobre la forma y el detalle de la intervención del estado es otra cuestión (Ive, 1979).

No se sabe qué sería esa "otra cuestión", pero seguramente no es importante, más allá de añadir algún "detalle" al 'objeto real', esto es, al Estado y su intervención. He aquí al segundo reduccionismo que ha operado en las ciencias sociales para hacer salir la cuestión jurídica del análisis de los problemas urbanos. El derecho aparece como un 'reflejo' del Estado; dado que toda intervención estatal tomará alguna forma jurídica, ésta carece de relevancia.

Este tipo de razonamiento deja fuera del camino aspectos 'reales' de la cuestión habitacional que no pueden ser explicados sin referencia a esa forma jurídica de la intervención del Estado; explicación que proponemos en el capítulo siguiente. Por el momento, lo que tratamos de mostrar en éste es que, para la misma corriente de

<sup>30</sup> Un ejemplo de ello es el libro *Rent Control. A Source Book*, editado en los Estados Unidos por John Gildebrom, en el que un conjunto de autores (entre ellos David Harvey) ofrece al lector no un análisis académico del problema de la vivienda, sino un verdadero manual para organizaciones de inquilinos sobre "cómo redactar un proyecto de ley inquilinaria, cómo aprobarlo, cómo administrar los límites en la renta" etc. (Texto de la contraportada.)

investigación, lo jurídico es objeto de dos reduccionismos que resultan contradictorios cuando se confrontan uno con otro. Por un lado, se concibe lo jurídico como el 'reconocimiento' de las relaciones de propiedad; por el otro, se nos presenta como el 'reflejo' de la intervención del Estado. ¿Cómo es posible que una misma cosa sea el reflejo de lo que ocurre en mundos tan distintos como la 'apropiación real' de la riqueza, por un lado, y los procesos políticos, por el otro?

Lo crucial de la legislación inquilinaria es que no es sólo la expresión de un proceso político sino que sus efectos sociales tienen lugar a través de la transformación de las relaciones sociales. El campo de la intervención estatal es el contenido jurídico de la relación casero-inquilino. Si el conjunto de derechos y obligaciones que vinculan a estos actores sociales no fuese una parte de sus relaciones de propiedad, los efectos de la legislación sobre la cuestión habitacional no podrían ser explicados. El 'poder real' de la propiedad no sólo 'se expresa, a través de' sino que también está constituido por relaciones jurídicas de propiedad.



## 5. EL DERECHO COMO CONDICIÓN DE LA PROPIEDAD

En los primeros capítulos de este libro vimos cómo el régimen jurídico de la propiedad juega un importante papel en la formación de las relaciones sociales de propiedad en el ámbito urbano. A pesar de ello, pudimos apreciar, en el capítulo anterior, que las corrientes dominantes en el campo de los estudios urbanos tienden a pasar por alto la presencia del orden jurídico como uno de los condicionantes reales de los procesos sociales urbanos. En este capítulo, nos proponemos ofrecer una visión general sobre la dimensión jurídica de las relaciones de propiedad. No se trata de un análisis sistemático que intente abarcar todos los aspectos de la cuestión, sino sólo de una serie de reflexiones mediante las cuales tratamos de enfrentar los prejuicios y lugares comunes que han impedido, en nuestros medios académicos, ver el orden jurídico como una cuestión importante desde el punto de vista de la sociología. Las cuatro secciones que componen el presente capítulo están dedicadas a desarrollar las siguientes proposiciones:

1. El régimen jurídico de la propiedad es un *aspecto constitutivo* de las relaciones sociales de propiedad. Ésta no puede existir como relación social si no existe también como relación jurídica, lo cual implica desechar la disociación que suele hacerse en el campo de la economía política entre el 'contenido real' (económico) de la propiedad y su 'forma' jurídica. Tal disociación impide comprender el modo en que el derecho impone condicionamientos reales al desenvolvimiento de las relaciones sociales de propiedad, los cuales no pueden deducirse de la naturaleza económica de dichas relaciones. Para esclarecer esta cuestión, es necesario considerar la relación entre el derecho y el Estado y, en particular, precisar la especificidad del primero en relación con el segundo.

2. El papel condicionante del derecho sobre la formación de las relaciones sociales de propiedad puede ubicarse en tres tipos de procesos: la constitución de los sujetos sociales, la delimitación de la protección estatal de los intereses de dichos sujetos y la generali-

zación de esa delimitación. Para explicar el papel del derecho en tales procesos, es indispensable incorporar al análisis sociológico el *contenido normativo* del régimen de la propiedad.

3. El contenido normativo del régimen de la propiedad no necesariamente coincide con las definiciones del discurso jurídico; es decir, los textos (de leyes, reglamentos, sentencias, etcétera) a través de los cuales se expresan las normas que componen dicho régimen pueden variar enormemente sin que varíe el contenido de tales normas. Lejos de ser una versión neutra y unívoca de las normas que 'contienen', dichos textos están marcados por la ideología y la cultura juridicopolítica de sus autores (los legisladores, funcionarios, jueces, tratadistas, etcétera), de modo que, para conocer el contenido normativo de una institución, siempre es necesario hacer una *interpretación* de tales textos. Es por eso que la investigación sociológica que pretenda comprender la función social del régimen jurídico de la propiedad *en cuanto conjunto de normas* no puede dejar de hacer esa labor de interpretación sin correr el riesgo de aceptar como válida la versión que el discurso jurídico da acerca del orden jurídico.

4. Como parte de la evolución del Estado contemporáneo, el contenido jurídico de la propiedad ha dejado de responder a una definición universal, como pretendía la tradición decimonónica del derecho privado, y está formado, hoy en día, por conjuntos normativos distintos aplicables a distintos tipos de propiedad; conjuntos que, además, son modificados constantemente por la acción de los aparatos burocráticos y no necesariamente por la práctica de los poderes legislativos. Pero esa *tendencia a la fragmentación del régimen de la propiedad y a que su definición la haga la burocracia* no anula, sino sólo complica, dos aspectos fundamentales de la norma jurídica en el Estado moderno: su *generalidad* (existen diversos regímenes de propiedad, pero, en cada uno de ellos, las normas siguen siendo, en una medida importante, de carácter general) y su *exterioridad* respecto a los órganos del Estado (si bien son estos últimos los que producen las normas jurídicas, no tienen una capacidad ilimitada para cambiarlas a voluntad). En otras palabras, la producción de las normas jurídicas hecha por un conjunto de órganos estatales no significa la pérdida de la especificidad de tales normas respecto de dichos órganos; el derecho se independiza de las prácticas que lo producen.

## LA PROPIEDAD Y EL CARÁCTER ESTATAL DEL DERECHO

El primer problema que se presenta en el análisis sociológico del régimen jurídico de la propiedad es la relación entre el derecho y el Estado. A menos que se entienda la propiedad 'privada' como algo que existe independientemente del Estado (y en esto suelen aproximarse la economía política de tonos más 'críticos' y los manuales jurídicos de corte conservador)<sup>1</sup> se tiene que tomar en serio la pregunta acerca de la especificidad del derecho en relación con el Estado, ya que el derecho moderno no puede ser entendido al margen del Estado.

En la mayor parte de la literatura sobre el Estado que ha servido de referente teórico a la sociología urbana de los últimos años, la relación entre derecho y Estado no es un problema que sea abordado en forma explícita. Al respecto, se observan dos tendencias:<sup>2</sup> por un lado, quienes observan el Estado desde la economía política tienden a ver a lo jurídico como un epifenómeno del propio Estado;<sup>3</sup> por el otro, los juristas que se han incorporado al análisis teórico del Estado parecen dar por supuesto que el Estado moderno es, por definición, un estado de derecho y terminan por fundir el segundo en el primero, sin ofrecer una distinción entre ambos.

Si bien, a estas alturas, nadie niega la "estatalidad del derecho" (la frase es de García Maynez, 1977:11), lo cierto es que a pocos parece preocupar el problema de la relación entre ambos. En un extremo, está la tesis kelseniana de la *identidad* del derecho y el Estado, esto es, que el Estado no es otra cosa que un orden jurídico (Kelsen, 1951:cap. 1). Tesis que ha sido ignorada por casi todos los teóricos del Estado que han influido sobre el quehacer sociológico

<sup>1</sup> No puede, en efecto, dejar de señalarse cierto paralelismo entre dos posturas aparentemente antagónicas. Por un lado, la separación entre derecho público y derecho privado, propia de la dogmática jurídica tradicional; separación que llevada al extremo, hace aparecer la propiedad privada como un derecho natural anterior y superior al Estado. Y, por otro lado la visión frecuente en la economía política de corte marxista (al menos en las corrientes que más han influido en el campo de los estudios urbanos) según la cual lo político es algo externo a las relaciones económicas de 'la base'. Para un análisis del carácter ideológico de la distinción entre derecho público y derecho privado, véase Kelsen, 1951:17-27.

<sup>2</sup> Decimos 'tendencias' y no 'corrientes' porque no es algo que los autores sostengan, sino en lo que los autores caen. No son tesis, sino ideas implícitas.

<sup>3</sup> Un sinnúmero de trabajos que trata de explicar la intervención del Estado en la economía identifica entre las 'funciones' de éste la de *regular* (a través del derecho) las relaciones económicas. Véase, por ejemplo, Altvater, en Sonntag y Vascillos (compiladores), 1978.

en nuestros medios académicos. Seguramente la filiación neokantiana del jurista de Praga ha sido la excusa más socorrida.<sup>4</sup>

En el otro extremo, y precisamente porque casi nadie ha enfrentado seriamente el problema, lo que predomina es una visión extremadamente simplista según la cual *el estado crea el derecho*. Ése es el único tipo de relación que suele reconocerse entre ambos. Sin sostener que esa afirmación es falsa *in toto*, nosotros pensamos que, dada la situación actual de las ciencias sociales en los temas urbanos, aceptar esa visión para un análisis sociológico del derecho tiene dos graves inconvenientes. El primero de ellos es que tiende a reforzar en el campo académico una de las confusiones más arraigadas del sentido común: la visión del Estado como un sujeto. Personificar al estado, atribuyéndole cualidades que sólo existen en los seres humanos, es una simplificación recurrente para expresar la experiencia de la dominación estatal. No es difícil observar en el lenguaje cotidiano una tendencia a identificar el estado con un *alguien* que actúa racional y volitivamente sobre la sociedad. Esta especie de *Big Brother* orwelliano se introduce también en el discurso de las ciencias sociales, en las que sin empacho alguno se hace aparecer al Estado como un ser dotado de inteligencia y voluntad. Y una de las actividades que el Estado realiza, en esa concepción, porque 'sabe lo que quiere', es desde luego la producción del derecho. Muchos parecen ignorar que esta visión es una caricatura desde que Luis XIV decía "el Estado soy yo".<sup>5</sup>

Un segundo inconveniente de aceptar sin matices la proposición de que el Estado crea el derecho como la única relación posible entre ambos es que, aun renunciando a personificar el Estado, muchos autores tienden a identificarlo con el conjunto de órganos que ejercen el poder público; lo cual equivale, como apunta Bobbio, a una definición *restringida* del Estado (Bobbio, 1987a:67). Es cierto que el orden jurídico se produce a través de procesos en los que intervienen dichos órganos; pero no se trata de una relación unilateral 'creador-criatura'. De ello da cuenta no sólo la observación empírica de que entre las restricciones efectivas de la gestión de los

<sup>4</sup> Norberto Bobbio, que califica como "rigurosa" la mencionada tesis, reconoce que, de todas las teorías kelsenianas, "es la que ha tenido menos suerte" (Bobbio, 1987a:62).

<sup>5</sup> La personificación del Estado no es exclusiva de nuestros medios académicos; en los textos de un autor como Georges Burdeau, que define al Estado como una idea, aparecen constantes referencias al Estado como el "titular" o el "propietario" del poder público (Burdeau, 1970:16,31,51). Para nosotros, hablar de titularidad implica necesariamente hablar de un sujeto que la ostenta.

órganos estatales, están precisamente las de carácter jurídico. También desde una perspectiva teórica puede decirse que los órganos estatales no existen como tales sino en la medida en que han sido creados por medio de normas jurídicas. En otras palabras, decir que el Estado crea al derecho es tan válido —y parcial— como decir que el derecho crea al Estado.

Aceptar esta ambivalencia es, de hecho, un buen punto de partida. Para empezar, nos permite reconocer la importancia sociológica de dos tipos de procesos. Por un lado, aquellos a través de los cuales la intervención práctica de un conjunto de órganos estatales y actores sociales da como resultado la producción de normas jurídicas; procesos que, en el estado contemporáneo, son cada vez más complejos e impredecibles. Por otro lado, los procesos a través de los cuales las normas jurídicas, una vez en vigor, esto es, una vez que existen en forma autónoma de los órganos que las expidieron, se van convirtiendo en marco de referencia de las prácticas sociales. El problema consiste en reconocer esto último, es decir, en mostrar que las normas jurídicas, a pesar de que, por así decirlo, provienen de los órganos del Estado, se convierten en parte integrante de las relaciones sociales, las cuales incluyen tanto las relaciones entre los gobernantes y los gobernados, como las relaciones entre estos últimos.

El obstáculo fundamental para introducir esta cuestión al análisis sociológico del Estado, es el predominio —al menos en el campo de los estudios urbanos— de una idea que se admite sin matiz o calificación alguna: la separación entre Estado y sociedad. Separación que sin duda constituye un rasgo distintivo de la organización de las sociedades modernas, pero a la cual no puede atribuirse un carácter absoluto.<sup>6</sup>

A este respecto, algunos autores han venido poniendo énfasis en ciertos aspectos de la teoría del Estado que permiten romper con la idea de una separación absoluta entre la sociedad y el Estado. Lo que Marcos Kaplan ha denominado la “ambivalencia esencial” del poder estatal,<sup>7</sup> podemos encontrarlo en diversos trabajos teóricos

<sup>6</sup> Sobre este punto, dice Bobbio que “en estos últimos años ha surgido una interrogación sobre si la distinción entre sociedad civil y Estado, que ha sido válida durante dos siglos, tiene todavía razón de ser” (Bobbio, 1987a:55).

<sup>7</sup> El Estado, “producto de la sociedad, se vuelve también y cada vez más productor de aquella, de fuerzas y relaciones de producción, sociales y políticas; es actor y factor de la reproducción de la sociedad, de su crecimiento y de su desarrollo”; Kaplan, 1978:205.

que debieran ser considerados en el análisis sociológico de la propiedad o de cualquier institución jurídica. Entre esos trabajos destaca el de Guillermo O'Donnell, cuya reflexión gira en torno a la definición del Estado como un "aspecto analítico de la sociedad" que es "co-constitutivo" de ésta. El autor afirma que existe una "necesaria tendencia hacia la fetichización del Estado, y hacia la escisión aparente entre él y la sociedad". Pero, para fundamentar que, no obstante dicha escisión, el estado está siempre presente en la sociedad, el autor toma como referencia las relaciones contractuales,<sup>8</sup> en las cuales "también subyace la garantía implicada por la posibilidad de invocar al Estado en caso de 'incumplimiento' [...] Esa capacidad de invocación (o, en otros términos, esa presencia tácita y subyacente del estado) es constitutiva de la relación. Ella no podría existir, 'sería otra cosa' sin ese componente" (O'Donnell, 1978:1162).

Está claro que esa 'garantía' sin la cual la relación social no podría existir no es otra cosa que el orden jurídico. Ahora bien, un aspecto importante del planteamiento de O'Donnell consiste en distinguir dos planos para el análisis del problema del Estado. Por un lado, el concepto abstracto de *el* estado como generalidad y, por el otro, lo que el autor llama las "formas de objetivación" del Estado, que son el derecho y las instituciones (los órganos) estatales. El Estado como generalidad no es una realidad evidente. En cambio, los órganos estatales y el derecho (que a pesar de implicarse mutuamente son realidades distintas entre sí) sí constituyen objetos, digamos, observables.<sup>9</sup> Ninguno de ellos es el estado *en sí*, pero éste no puede existir objetivamente sino a través de ellos.

La utilidad de esta distinción en el tema que nos ocupa puede verse de la siguiente manera: cuando decimos que el régimen jurídico de las relaciones sociales de propiedad es un aspecto constitutivo de dichas relaciones (es decir, que está presente en ellas), no estamos diciendo que ese régimen exista al margen del Estado. No necesitamos reconocer que los derechos que componen ese régimen se derivan de una supuesta 'naturaleza humana' (como sostiene la

<sup>8</sup> Aunque el análisis de O'Donnell se refiere en particular a la compra de fuerza de trabajo, creemos que es perfectamente aplicable a las relaciones sociales de propiedad. Para un análisis de la propuesta de O'Donnell, véase Duhau (1986).

<sup>9</sup> La 'observación' del derecho no es otra cosa que la interpretación jurídica, actividad que, por cierto, no es exclusiva de los expertos (abogados, jueces, juristas, etcétera); es algo que hacemos todos cuando calculamos las consecuencias jurídicas de nuestros actos u omisiones.

doctrina del derecho natural) o de la 'naturaleza económica' de las relaciones de propiedad (como se suele afirmar en el campo de la economía política). Lo que vemos en el régimen jurídico de la propiedad es una forma de objetivación del Estado.

Cuando, con base en normas jurídicas vigentes, decimos que el arrendador de una vivienda "no puede" (en el sentido de que "no está facultado para") incrementar las rentas antes del plazo fijado o que el gobierno "puede" expropiar un predio por causa de utilidad pública y mediante indemnización o que el dueño de un terreno "no puede" levantar una obra que cause daño a las construcciones vecinas, esto es, cuando hablamos de las relaciones de propiedad desde el punto de vista de las normas jurídicas que las regulan, nos estamos refiriendo a un aspecto objetivo de esas relaciones. Para cualquier inquilino, hablar de su obligación de pagar la renta es hablar de algo real y evidente, esto es, de la posibilidad, definida por una norma jurídica, de que la coacción estatal sea utilizada en su contra en caso de incumplimiento. Pero a esto hay que añadir que esa norma jurídica no es algo distinto ni mucho menos opuesto al Estado, sino que es precisamente una de las formas en que éste existe objetivamente. El Estado aparece en las relaciones sociales objetivado en el orden jurídico.

Hay que aclarar que esta postura no significa aceptar la vieja tesis de Bentham en el sentido de que la propiedad es "enteramente una creación de la ley" (Macpherson, 1978:51). No se puede negar la importancia del significado económico de las relaciones de propiedad, cuya naturaleza es muy distinta a la de la definición jurídica y casi siempre tiene un peso innegable en los procesos políticos que dan lugar a la producción normativa; pero el poder económico del propietario no existe como una relación social protegida por el poder estatal si no es a través del derecho. Lo económico y lo jurídico son diferentes aspectos de las relaciones de propiedad que sólo pueden distinguirse analíticamente ya que de hecho existen, como dice E. P. Thompson, 'imbricados' uno con otro. En el capítulo segundo vimos cómo, incluso en aquellas situaciones en que la apropiación del espacio urbano tiene lugar aparentemente 'al margen' del orden jurídico estatal, o sea en los asentamientos humanos llamados 'irregulares', la cuestión jurídica aparece como un condicionante real de las prácticas sociales. Puede decirse, en suma, que no existe una situación en la que el 'poder económico real' de la propiedad pueda mantenerse sin un referente jurídico.

## EL CONTENIDO JURÍDICO DE LA PROPIEDAD Y LA EXPLICACIÓN DEL PAPEL DEL DERECHO

A lo largo del presente libro hemos tratado de analizar el modo en que el derecho condiciona diversos aspectos de las relaciones sociales de propiedad en los procesos urbanos. En esta sección, haremos explícita nuestra propuesta en el sentido de que, para comprender ese condicionamiento jurídico, es preciso incorporar al análisis sociológico el *contenido normativo* del régimen de la propiedad.<sup>10</sup> Se trata de un asunto de primera importancia ya que, en general, el análisis sociológico ha negado —o ignorado— el carácter normativo del derecho para poner el acento en otros aspectos de la cuestión jurídica.

Efectivamente, salvo raras excepciones,<sup>11</sup> los juristas que se han propuesto analizar las funciones sociales del orden jurídico han colocado al análisis político, ideológico o económico en lugar del normativo y no al lado de él.<sup>12</sup> No en balde Norberto Bobbio ha dicho que “la teoría normativa del derecho se contrapone a las teorías sociológicas y realistas” (Bobbio, 1965:22). Para nosotros, el análisis sociológico y el normativo no son necesariamente excluyentes, sino que pueden ser complementarios. Más aún, en lo que sigue trataremos de mostrar que ello es no sólo posible sino incluso indispensable. Consideremos para ello tres de las más importantes funciones que cumple el derecho en las relaciones de propiedad.

En primer lugar, tenemos la *constitución de los sujetos de derecho* como condición para el desarrollo de ciertas prácticas sociales. No nos referiremos al problema general de cómo los seres humanos se convierten en sujetos de derecho, sino a una cuestión mucho más modesta. En la sociología y la economía es frecuente encontrar referencias a cierto tipo de actores (o ‘agentes’, si se quiere) que no son seres humanos, sino corporaciones o, en el lenguaje común de los juristas, ‘personas morales’. A pesar de no existir como los seres humanos, esas entidades suelen ser vistas como parte

<sup>10</sup> En realidad, éste es un problema ya clásico en la relación entre derecho y sociología. Como apunta Bobbio, “Kelsen mueve a Ehrlich la misma crítica, en sustancia, que moverá a Weber: la sociología del derecho no puede definir lo que es derecho por lo tanto debe presuponer el concepto de derecho elaborado por la ciencia normativa del derecho” (Bobbio, 1977b:46).

<sup>11</sup> Alf Ross y Karl Renner estarían entre las más notables de dichas excepciones.

<sup>12</sup> En nuestros medios académicos, apenas recientemente, algunos juristas de la ‘escuela crítica del derecho’ han comenzado a reconocer la importancia del carácter normativo del derecho. Véase, por ejemplo, Correas, 1987.

de relaciones sociales y a ellas suele atribuirse determinadas prácticas sociales. No entraremos al debate en torno a si las personas morales realmente existen como sujetos para la sociología o el derecho,<sup>13</sup> cuestión teórica de indudable importancia. Lo que queremos señalar es que, en cualquier caso, este fenómeno no puede explicarse sin referencia a las normas jurídicas que lo hacen posible. Si admitimos que son verdaderos sujetos sociales, tenemos que aceptar que deben su existencia como tales a las normas jurídicas que los constituyen. Si pensamos que son meras ficciones que sirven para permitir ciertas prácticas de los verdaderos sujetos, que no pueden ser más que seres humanos, tendremos que admitir que lo que hace posible tales prácticas es un conjunto de normas jurídicas y no otra cosa.

En México, el tema de las corporaciones incluye no sólo a las sociedades mercantiles sino también los núcleos agrarios. En el segundo capítulo vimos que ciertas características de los procesos de urbanización de las tierras de esos núcleos sólo están presentes cuando la población está constituida como sujeto de derecho de acuerdo al régimen agrario. Pues bien, la única forma de explicar los rasgos distintivos de las prácticas sociales que se realizan desde esas personas jurídicas —reales o ficticias— es haciendo referencia a las normas que las regulan. En pocas palabras, si se inventaron y se siguen usando las corporaciones es porque su régimen jurídico (que no es otra cosa que las normas que las rigen) permite ciertas prácticas. En la explicación de tales prácticas no pueden estar ausentes las normas que las hacen posibles.

En segundo lugar, el derecho representa la posibilidad de invocar la protección estatal de ciertos intereses. En el caso de la propiedad privada, se trata de una institución que protege, sobre todo (pero no sólo), los intereses del propietario. Pero el Estado no proporciona una protección ilimitada de esos intereses y el límite (la medida) de esa protección está dado por el contenido normativo del régimen de la propiedad. Ello no quiere decir que los órganos estatales actúen siempre en un mismo sentido ante los conflictos de intereses en las relaciones de propiedad ni que existan fórmulas que permitan predecir el modo en que tales órganos se conducirán. La intervención estatal (judicial o no) en casos concretos es precisamente un medio para definir el alcance de los derechos de los propietarios. Lo que queremos hacer notar es que tanto los órganos estatales como los propios actores sociales tienen como marco de

<sup>13</sup> Véase Kelsen, 1982:184.

referencia, para conocer (e invocar) el alcance de la protección estatal de sus intereses, el contenido de las normas que rigen la adquisición, uso y disposición de los bienes que pueden ser objeto de propiedad.

En tercer lugar, el papel del derecho a este último respecto no consiste únicamente en definir la medida de la protección estatal; más importante aun es el hecho de que la norma jurídica *generaliza* esa medida al conjunto de situaciones concretas que caen bajo su definición. Para analizar este efecto de generalización, es preciso recurrir al análisis de las normas que lo definen.

Al regular las relaciones de propiedad, el derecho fija ciertos límites, tanto a los propietarios como a los *no* propietarios (inquilinos, vecinos, potenciales invasores, etcétera). Vista como relación económica, la propiedad engloba una pluralidad de relaciones tal que resulta imposible, incluso para aquellos regímenes más comprometidos con la protección de la propiedad privada, el reproducir cada una de esas relaciones de manera 'fidedigna'. Es inimaginable una situación en la que cada propietario individual vea reflejado en el derecho su peculiar situación de poder económico. El derecho tiende a generalizar, a igualar, lo que en otro sentido es individual y diverso. La tensión entre la generalidad de la norma y la particularidad de cada una de las relaciones sociales reguladas por dicha norma (que no es otra cosa que la tensión entre lo público y lo privado en el estado moderno)<sup>14</sup> es el contexto en que se produce el papel del derecho en los procesos sociales urbanos que analizamos en los primeros capítulos. Esa tensión es lo que algunos autores llaman la 'necesaria no correspondencia' entre lo económico y lo jurídico. Como dice Paul Hirst acerca del régimen jurídico de la empresa "las leyes que regulan la propiedad, los salarios, los horarios de trabajo, etcétera, afectan en alguna medida la forma en que esas relaciones operan y son definidas. En principio, tales leyes no pueden ser derivadas de la operación de las necesidades de esas mismas relaciones" (Hirst, 1979:110-111). Ilustremos esto con un ejemplo: la legislación inquilinaria suele ser el resultado de un proceso político en el que el poder legislativo expide normas como respuesta a una movilización social; pero los beneficiados no son necesariamente los mismos que los movilizados. La *expedición* de la ley podrá ser el resultado de la movilización; pero el efecto de la *ampliación* real de la protección legal a los inquilinos, no es el resultado de la lógica (política) de la movilización, sino de la lógica

<sup>14</sup> Debo esta observación a Emilio Duhau.

(jurídica) del Estado moderno. Y no parece necesario insistir en que esa protección legal es, más que el mero reconocimiento de una relación social dada, una transformación de esa relación.

Ahora bien, si se acepta que ese efecto de generalización es real, tiene que aclararse qué es lo que se generaliza. Se trata indudablemente de la situación jurídica que comparte un conjunto de sujetos y cuyo referente común es el contenido de una norma.

La objeción más común al análisis normativo consiste en señalar que la existencia de una norma no garantiza su cumplimiento, situación de sobra conocida. Pero lo que proponemos no es el estudio de la norma aislada de sus condiciones de producción y aplicación ni pensamos que la norma contiene algún tipo de fuerza intrínseca que origina los comportamientos previstos por ella. Creemos que el contenido de la norma debe ser un elemento del análisis sociológico del derecho en la medida en que constituya un referente de las prácticas de los actores de un proceso social y sólo en esa medida, con lo cual no hacemos más que recoger la vieja propuesta weberiana sobre la sociología del derecho (Weber, 1981).

La explicación que proponemos en el capítulo segundo para dar cuenta del papel del derecho en la formación de las colonias populares de la periferia de nuestras ciudades descansa precisamente en la idea de que el orden jurídico influye en dichos procesos a través de la percepción de los actores acerca de la cuestión de la tenencia de la tierra, es decir, a través del modo en que ellos se representan el problema en términos jurídicos o, para usar la expresión de Weber, atribuyen un sentido jurídico a sus acciones y las de los demás.

Puede parecer contradictorio que tratemos de observar simultáneamente dos mundos de naturaleza tan distinta. El mundo *objetivo* del contenido de la norma jurídica pareciera oponerse al mundo *subjetivo* de la percepción de la misma norma por parte de los actores de un proceso social. Pero creemos que es posible y necesario incorporar ambos al análisis sociológico, dado que el orden jurídico no cumple función social alguna, no existe en la sociedad si no es interiorizado por los miembros de esa sociedad.<sup>15</sup> El problema en este caso es que esa interiorización, es decir, la forma en

<sup>15</sup> Según Óscar Correas, “el Derecho debe ser explicado a partir de las apropiaciones ideológicas que la propia comunidad hace de sí misma, de las conductas que (sus miembros) ven como debidas” (Correas, 1987:64). Para nosotros, tales apropiaciones no explican necesariamente (ni por sí solas) el derecho, pero sí son un ingrediente indispensable para explicar la influencia del derecho en los procesos sociales.

que la comunidad 'experimenta' lo jurídico, tiene muchos registros y matices; las categorías jurídicas son pensadas por los actores sociales de muchas maneras. La más notoria de ellas —por exitosa— es la que podríamos denominar el *cálculo jurídico*, esto es, la previsión de las consecuencias jurídicas de la conducta propia. Este cálculo supone (es decir, requiere) un conocimiento del contenido de la norma, y representa, así, el momento en que la percepción (que no puede ser sino subjetiva) del derecho trata de comprender y manipular el contenido normativo (o sea el aspecto objetivo) del mismo. La norma es el único lugar común en que pueden encontrarse las diversas percepciones subjetivas; es el único lugar desde el que la invocación del derecho puede tener algún éxito y, también, el punto de partida para su transformación.

#### FORMA Y CONTENIDO DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROPIEDAD

En el capítulo anterior vimos que el recurso más usual en las corrientes predominantes en los estudios urbanos para descartar el derecho como problema real, es la dicotomía forma/contenido. A pesar de que la fuente directa de este recurso ha sido el estructuralismo francés de los años sesenta (Etienne Balibar es, en este sentido, el autor más citado), se trata de un procedimiento que reconoce antecedentes bastante más lejanos.

A principios de siglo, el jurista alemán Rudolf Stammler (1906) introdujo las categorías de forma y contenido como base para analizar la función social del derecho. Muy pronto, el tema ocuparía un lugar central en los debates de la sociología jurídica. Uno de los principales oponentes de esa visión fue Karl Renner, miembro destacado del movimiento austromarxista y autor del análisis más comprensivo de la evolución de la institución de la propiedad en el desarrollo del capitalismo.<sup>16</sup> En sus propias palabras:

las investigaciones de Stammler sugieren un enfoque contra el cual tenemos que estar en guardia. Este consiste en concebir las instituciones como una mera forma, producto de la conceptualización doctrinaria, y la función económica como el contenido material real. Pero el contenido real de una institución jurídica está dado por las normas

<sup>16</sup> La obra de Renner permaneció ignorada por la sociología jurídica durante mucho tiempo. En la década pasada ha sido rescatada del olvido y, de acuerdo con Tigar y Levy (1977), debe ser considerada hoy como uno de los pilares del análisis sociológico del derecho. Para una crítica, véase Hirst, 1979.

que lo constituyen; no hay otro [...] Carece de sentido, si no es incluso engañoso, usar las categorías de forma y substancia cuando la distinción real es entre el contenido material de un derecho y su ejercicio (Renner, 1949:52).

De este modo reivindicaba Renner una concepción normativa del derecho en el estudio de sus funciones sociales. Concepción en favor de la cual hemos argumentado en la sección anterior. Sin embargo, al admitir que las instituciones jurídicas están constituidas por normas y que éstas son sociológicamente importantes, no debemos desconocer que existe otro plano del derecho que es tan importante como el del contenido normativo. Nos referimos a las formas discursivas a través de las cuales se expresan los contenidos normativos. En la presente sección trataremos de mostrar que la dicotomía forma/contenido es aplicable al análisis del orden jurídico y que esa dicotomía es un requisito metodológico importante para el análisis sociológico del derecho.

Las normas que componen un sistema jurídico existen a través de un conjunto de expresiones que forman lo que se ha denominado el *discurso jurídico*. Nos referimos a los textos mismos en los que están 'contenidas' las normas jurídicas (las leyes, reglamentos, sentencias, etcétera) y no a los textos de los juristas *sobre* el derecho. En el texto constitucional y los de las leyes y reglamentos de cualquier país, encontramos un conjunto de nociones sobre las relaciones sociales en ese país. Los textos jurídicos son discursos que se refieren, al mismo tiempo, a la sociedad y al derecho. Se refieren al derecho porque su función es precisamente comunicar el contenido normativo de éste, esto es, señalar las consecuencias jurídicas del conjunto de eventos que trata de regular. Pero como esos eventos no son otra cosa que prácticas sociales, el discurso jurídico no puede dejar de referirse a ellos; esto es, tiene que aludir a la sociedad, tiene que incorporar una representación de la realidad social. El estado, el intercambio económico, las relaciones familiares y, desde luego, las relaciones de propiedad están, en este sentido, representados a través de las categorías del discurso jurídico.<sup>17</sup>

Este aspecto de los textos jurídicos ha provocado la tentación de asignar a lo jurídico el carácter de una forma cuyo contenido está (más allá del derecho mismo) en las relaciones sociales. Como las categorías jurídicas suelen ser una expresión de las ideologías do-

<sup>17</sup> Hablamos de lo que Ulises Schmill denomina la 'semantización' del derecho (Schmill, 1985) y que ha sido señalado por autores pertenecientes a muy diversas corrientes. Entre otros, véanse Giménez (1981:87) y D'Arcy (1973:2).

minantes en una sociedad, el análisis 'crítico' se agota con frecuencia en la tarea de *desmentir* esas categorías, denunciando por ejemplo, las relaciones de dominación que 'se ocultan tras ellas'. Por medio de ese procedimiento se puede llegar a decir lo que se piensa que la sociedad realmente es, a pesar de cómo la represente el discurso jurídico. Pero, así, difícilmente se puede averiguar cómo es el propio derecho, cuestión cuya importancia sólo puede ser puesta en duda si se piensa que la única función del derecho es difundir las ideologías dominantes. Nosotros pensamos que hay que comenzar por reconocer que dentro del sistema jurídico mismo puede hacerse la diferenciación entre forma y contenido, y que esta dicotomía puede ser vista cuando se distingue el conjunto de normas que componen una institución del conjunto de categorías a través de las cuales tales normas aparecen expresadas en los textos legales, reglamentarios, etcétera. No se trata de una simple sutileza, sino de dos planos de la cuestión jurídica que son analíticamente distintos y que deben diferenciarse, sobre todo ahí donde hay una diferencia entre lo que el derecho es y lo que los textos dicen que es, y donde esa diferencia distorsiona la percepción que tienen los actores sociales, en una situación dada, acerca de la situación jurídica en que se encuentran.

En las páginas que siguen, nos proponemos mostrar que *las categorías del discurso jurídico no son predeterminadas por los contenidos normativos que expresan*. Es decir, tales contenidos pueden ser formulados de diversas maneras, y esta diversidad resulta en muchos casos sociológicamente importante. En los tres primeros capítulos vimos algunos ejemplos de esto. En el caso de la Ley General de Asentamientos Humanos, la retórica de su texto (que daba lugar a una idea errónea sobre su verdadero contenido normativo) fue uno de los factores de la movilización empresarial en su contra. El conflicto político giraba más en torno a la concepción de la propiedad que campeaba en el discurso de la ley (y su exposición de motivos) que a las normas a las que sometía la propiedad misma. En el caso de los certificados de participación inmobiliaria, pudimos apreciar que, desde el punto de vista de su contenido normativo, se producía en realidad una situación jurídica equivalente en muchos sentidos a la comúnmente llamada 'plena propiedad', e incluso con mayores ventajas para sus titulares, a pesar de que los confusos textos a través de los cuales se expresaba no lo reconocían. El contenido normativo de esa figura dio a los habitantes de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco una protección jurídica mucho más amplia que la que tuvo cualquier otro sector de los damnificados del

terremoto de 1985, a pesar de que los textos de los diversos documentos no consignaban nada parecido a la propiedad, e incluso habían hecho sentir a los habitantes de esa unidad habitacional que estaban jurídicamente desprotegidos.

A fin de mostrar que el problema no se reduce a unos cuantos casos que pueden parecer excepcionales, analizaremos la cuestión recurriendo al método del derecho comparado, que nos permite apreciar la diferencia entre varias 'familias jurídicas'.<sup>18</sup> Revisaremos la forma en que se define la propiedad en la tradición del *common law* (surgida en Inglaterra y vigente en casi todas las ex colonias británicas) y sus diferencias con el sistema del *derecho civil*, que surge de la tradición romanogermánica, predomina en gran parte de Europa occidental y forma un ingrediente fundamental del sistema conceptual del derecho privado en México y, en general, en América Latina. Nos proponemos identificar las diferencias que existen en las categorías mediante las cuales se expresan las normas relativas a la propiedad en países en los que el contenido normativo de la propiedad privada es el mismo. Más que referirnos a los textos legales mismos, veremos las definiciones predominantes entre los juristas.

Antes de entrar al análisis de dichas diferencias, debemos señalar un rasgo común a los trabajos de los juristas de ambas tradiciones, esto es, la tendencia a aislar el análisis de las instituciones jurídicas de lo que Renner llama las 'dos provincias vecinas' de toda norma jurídica; a saber: la génesis histórica de la norma, por un lado, y su función social, por el otro (Renner, 1949:54). Al estudiar la institución jurídica de la propiedad como algo en sí mismo, los juristas se han marginado de las principales corrientes de investigación del resto de las ciencias sociales.

La diferencia más importante, en materia de propiedad, entre la tradición del *common law* y la del derecho civil es precisamente la forma de definirla. Debido a las condiciones históricas particulares en que evolucionó el derecho privado en Europa continental, relacionadas con la necesidad de un marco sistemático<sup>19</sup> y con el pe-

<sup>18</sup> Con la expresión 'familias jurídicas' se designa las grandes tradiciones jurídicas de la historia mundial: el *common law*, el derecho islámico, la tradición romanogermánica, etc. (David y Briery, 1978.)

<sup>19</sup> Como dice Otto Kahn-Freund, "el axioma de que el derecho es un sistema lógico, autosuficiente, comprensivo, sin 'fallas', surgió en Europa continental como una respuesta a las necesidades del servicio civil del Estado [...] El rígido marco de conceptos jurídicos positivos, hechos para unificar la administración, también facilitaba la operación y la supervisión del derecho por un servicio civil administrativo y judicial que estaba disperso en grandes extensiones geográficas y, al mismo tiempo, sujeto a un control centralizado" (Kahn-Freund, 1949:12).

so de la herencia del derecho romano, 'la' propiedad es vista como un fenómeno jurídico unitario y comprensivo, como *un* derecho del individuo que comprende un cierto número de facultades que integran un todo coherente.

Es, por otra parte, una concepción que reúne la definición jurídica con la visión politicoideológica liberal de la propiedad privada. Su formulación más célebre es la del artículo 544 del Código Civil francés (1804), mejor conocido como 'Código Napoleón', según el cual la propiedad es "el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, con tal que no se haga de ellas un uso prohibido por la ley o los reglamentos". El lado más sonoro de este texto no es la definición del contenido del derecho de propiedad, asunto que se deja abierto a lo que dispongan 'las leyes y reglamentos',<sup>20</sup> sino la afirmación de su carácter 'absoluto'. El parentesco entre esta definición y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), que consideraba la propiedad como un derecho inviolable y sagrado y como un 'guardián de la libertad individual', es demasiado conocido para insistir en él. Lo que queremos señalar es que las categorías que dan cuenta del contenido jurídico de la institución de la propiedad son las mismas que la proclaman como uno de los derechos del hombre.

Las connotaciones ideológico-políticas del Código Napoleón son a tal grado inseparables de su función como texto jurídico que hablar sobre la propiedad en la tradición del derecho civil trae aparejado siempre discutir los postulados del liberalismo como doctrina. Quienes rechazan éstos, simplemente están fuera de esa tradición. El debate gira en torno al carácter absoluto de la propiedad privada, esto es, a la definición de sus límites, pero nunca en torno a su existencia misma.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Casi dos siglos después, el contenido de los derechos de los propietarios privados sigue siendo modificado por leyes y reglamentos. Las prohibiciones y las cargas que éstos han venido fijando complementan la determinación del contenido normativo de la propiedad. La definición del Código Napoleón es, en este sentido, una definición a medias, ya que ella misma nos remite a otras normas jurídicas, que bien pueden modificar dicho contenido. Este carácter abierto de la definición —es decir, su aspecto de indefinición— es lo que ha hecho posible su perdurabilidad.

<sup>21</sup> Es interesante observar que, aun entre muchos de los modernos tratadistas del derecho civil, existe una resistencia a enfrentar las corrientes críticas de la propiedad privada. Por ejemplo, el jurista catalán F. Puig Peña incorpora en su análisis las teorías de pensadores tan disímiles como Grocio, Rousseau y Ahrens, pero se rehúsa a reseñar aquellas "utopías que negaban todo fundamento a la propiedad y cuyo propósito era (sic) por lo tanto abolirla" (Puig Peña, 1972:59). Desde una perspectiva pretendidamente positivista, otro tratadista, el francés Jean Carbonnier, elude la cuestión de la abolición de la propiedad privada diciendo que "ésta es una cues-

A fin de no abandonar nuestro objetivo primordial, que es examinar las categorías mediante las cuales se expresa el contenido normativo de la propiedad, nos concentraremos en dos puntos de debate en torno a la concepción de esta institución en el derecho civil: la pertinencia de concebir la propiedad como una relación personacosa y la posibilidad de identificar cada una de las facultades que 'componen' el derecho de propiedad.

Efectivamente, a pesar de que, en el campo de la filosofía, la propiedad privada aparece definida desde Kant como una relación social (Córdova, 1978:XXIX), en los manuales de derecho civil existe todavía en nuestros días una tendencia a definir la propiedad como una relación entre el propietario y el objeto de la propiedad. Visión que refleja con nitidez la ideología individualista con que está vinculada, esta definición de la propiedad se refiere a lo que ocurre en la esfera del individuo e ignora la relación que surge entre él y otros individuos a partir de su derecho a excluirlos del uso de la cosa que la propiedad significa. Esta disociación entre el propietario y los no propietarios es facilitada por la forma en que se sistematizan las diversas instituciones del derecho privado en los tratados de derecho civil. El contrato, por ejemplo, es estudiado por separado de la propiedad, con lo cual el carácter complementario que estas dos instituciones tienen en una economía de mercado nunca aparece con claridad. Una formulación típica de la propiedad privada como un asunto individual es la del jurista belga J. Beekhuis, para quien la ley ve la "propiedad como una relación de poder entre el dueño y la cosa que le pertenece, lo que lo coloca en posición de lograr un mejor desarrollo de su personalidad" (Beekhuis, 1972:8). Uno no puede dejar de preguntarse qué significa el 'desarrollo de la personalidad' en el caso de las grandes corporaciones (públicas y privadas) que ejercen la propiedad de inmensos recursos económicos; pero, para efectos de nuestro argumento, lo importante es señalar que esta visión de la propiedad como una relación persona-cosa no ha sido aceptada por el conjunto de los juristas de la tradición del derecho civil. A dicha concepción se ha opuesto como objeción el que las relaciones jurídicas, para que sean

---

tión que trasciende el mundo de los abogados. Además, actualmente se plantea en una forma limitada: mantener o abolir la propiedad privada de los medios de producción" (Carbonnier, 1969:92). Este autor parece ignorar los debates que, en su propio país, se desarrollaron en los años sesenta sobre la nacionalización del suelo urbano (Grannelle, 1975:153-155) lo cual da una idea de la marginalidad de los civilistas, ya no digamos en torno al debate sobre la propiedad privada, sino incluso en relación con los análisis de la propiedad urbana en las ciencias sociales.

tales, tienen que establecerse entre sujetos capaces de asumir derechos y obligaciones. Un objeto no puede ser parte de una relación jurídica en el mismo sentido en que una persona no puede tener derechos y obligaciones hacia un objeto. Conste que no se trata de un debate sobre el contenido normativo de la propiedad, sino sobre la forma de definirla.

Un segundo tema de discusión se refiere a la posibilidad de individualizar cada uno de los derechos específicos que componen la propiedad. La forma tradicional de resolver esta cuestión es recurrir a la definición, proveniente del derecho romano, de tres 'atributos' de la propiedad:<sup>22</sup> *utendi* (el derecho a usar la cosa); *fruenti* (el derecho a obtener frutos de ella); y *abutendi* (el derecho a 'abusar' de la misma).<sup>23</sup> Si bien esta clasificación de los derechos de la propiedad sigue siendo de uso muy generalizado, tampoco es una conceptualización que haya sido unánimemente aceptada. De hecho, desde la segunda mitad del siglo XIX fue rechazada por la *escuela pandectista* de Alemania, que veía en la propiedad un 'dominio abstracto' que se manifestaba en un número ilimitado de derechos.<sup>24</sup> Una crítica posterior a la clasificación 'romanista' se refiere a la arbitrariedad de sus conceptos como referentes de actividades y procesos económicos. Así, René David y John Brierly señalan que resulta "arbitrario agrupar bajo el encabezado 'usus' el derecho a hacer uso de una cosa (vivir en una casa) y el de administrarla (mandar hacer reparaciones)" y añaden: "¿no es también arbitrario agrupar bajo el encabezado 'abusus' prerrogativas tan diversas como el derecho a destruir la cosa en sentido material y el derecho a disponer de ella alienándola?" (David y Brierly, 1978:32).

Conviene señalar que los juristas no han sido los únicos en tratar de identificar los elementos que componen la propiedad. Muchos autores se han propuesto la misma tarea desde perspectivas disciplinarias tan distintas como la filosofía (Becker, 1977), la economía neoclásica (Denman y Prodanó, 1972) y el análisis de las políticas públicas en materia de suelo urbano (Ratcliffe, 1978). En todos esos

<sup>22</sup> Esto no significa que tales atributos de la propiedad hayan sido identificados así en la Roma antigua. Se trata de una invención de los juristas 'glosadores' de la edad media (Lawson, 1958:8).

<sup>23</sup> La palabra 'abusar' resulta un poco fuerte para la sensibilidad moderna, de modo que normalmente es sustituida por 'disponer'.

<sup>24</sup> Para un recuento de esta teoría, véase Puig Peña (1972:51). Siguiendo esta posición, Renner dice que hacer la "disección de la propiedad en poderes individuales" sería tan absurdo como "disolver el derecho a la libertad personal en: la libertad de dormir, tomar un paseo, hacer el signo de la cruz", etc. (Renner, 1949:82.)

casos, se ha tratado de determinar la correspondencia entre el conjunto de actividades que el propietario despliega, por un lado, y los derechos que está ejerciendo en cada una de dichas actividades, por el otro.

Esto resulta importante para el estudio sociológico de la propiedad. El funcionamiento en la práctica de la institución de la propiedad privada no implica, por lo general, el ejercicio de todos los derechos de que es titular el propietario. Un análisis sociológico de este tema requiere una formulación clara de los derechos que efectivamente se ejercitan en el funcionamiento cotidiano de la propiedad en distintas situaciones sociales. Por citar sólo un ejemplo, diremos que, para quienes son propietarios de la vivienda en que habitan, el derecho de 'usar la cosa' es objeto de un ejercicio cotidiano, pero sólo hasta el momento en que tienen acceso a otra opción habitacional y dan su primera vivienda en arrendamiento. Se trata de dos tipos de relación económica vinculados directamente al ejercicio de dos derechos específicos, que pueden aislarse uno del otro, al menos en el análisis. Desde el punto de vista metodológico, es más importante poder definir estos dos derechos y la correspondencia de cada uno con determinadas relaciones económicas que contar con una definición general de *la* propiedad.

Para poder estudiar los efectos sociales de las transformaciones del régimen jurídico de la propiedad, es necesario identificar con precisión los cambios que van sufriendo los diversos derechos de los propietarios. El problema fundamental de esta búsqueda, en la tradición del derecho civil, es que esos derechos son conceptualizados a partir de la noción de la propiedad como una entidad homogénea. En ello reside la diferencia más importante entre la definición civilista de la propiedad y la del *common law*. En este último, no existe "una definición fija y redondeada de la propiedad" (Kahn-Freund, 1949:15). El carácter comprensivo de dicha definición fue, como hemos dicho, parte del proceso de sistematización del derecho en Europa continental. Esa sistematización venía a resolver un problema que en Inglaterra había sido resuelto varios siglos atrás: la creación de un orden jurídico uniforme. Todavía a fines del siglo XVIII, la consolidación del estado nacional en el continente se veía bloqueada, en el terreno del derecho, por un panorama caótico de órdenes jurídicos regionales (*idem*:21). Ese caos no existía en Inglaterra, que contaba ya con un orden jurídico uniforme. La adaptación de éste a los requerimientos del desarrollo del capitalismo no tuvo lugar, como en Francia, a través de la codificación, sino a través de la modificación de los contenidos normativos de las instituciones econó-

micas fundamentales (las corporaciones, el contrato, la propiedad). Mientras que en Francia la Revolución trajo consigo una reformulación de las categorías jurídicas de acuerdo con la ideología triunfante, en Inglaterra, los nuevos contenidos normativos fueron establecidos sin modificar las categorías jurídicas tradicionales, muchas de ellas nacidas del feudalismo.

Así, el punto de partida del análisis del régimen de propiedad en el *common law* es la existencia de una pluralidad (un 'haz') de derechos,<sup>25</sup> más que una definición unitaria de la propiedad. En el lenguaje del *common law* ni siquiera existe una expresión equivalente a 'la propiedad'. La frase *the institution of property*, que sería en cierto modo equivalente, es más bien ajena a la literatura jurídica y aparece, sobre todo, en los análisis del campo de la filosofía política; lo cual equivale a decir que, en contraste con la concepción del derecho civil, la discusión politicoideológica de la propiedad y su análisis jurídico están, en la tradición del *common law*, totalmente disociados, como veremos más adelante.

De lo que se trata en los manuales jurídicos no es de definir en forma universal los derechos de *el* propietario, sino de explicar cómo distintas personas pueden tener derechos de propiedad sobre un mismo objeto (por ejemplo, un predio). Existen varias técnicas de las que resulta esta fragmentación. Por ejemplo, mientras que, en la concepción civil, la propiedad es un derecho perpetuo, el *common law* permite 'escalonar' en el tiempo diferentes derechos a través de la noción de *estates*. Es frecuente que, al comprar una casa, lo que en realidad se adquiere es un *estate* por determinado tiempo, se reconoce que, mientras dura ese *estate*, hay alguien que conserva un 'interés futuro' sobre esa misma casa.

Por otra parte, la técnica del *trust* hace posible la distinción entre el 'interés de beneficio'<sup>26</sup> y los derechos de administración de ciertos bienes. Finalmente, la idea típicamente feudal de *tenure*<sup>27</sup> se utiliza para señalar, en la relación casero-inquilino, que ambos son

<sup>25</sup> El término jurídico que se utiliza para englobar a las diversas clases de derechos es el de *interests*.

<sup>26</sup> En inglés *beneficial interests*, que con frecuencia consiste en recibir parte de las ganancias que se obtienen de la gestión de determinados bienes.

<sup>27</sup> En la estructura piramidal de la sociedad feudal, nadie, excepto el rey, podía considerarse pleno propietario de la tierra que poseía. Sobre cualquier pedazo de tierra, coincidían los derechos de quien la cultivaba con los de aquellos que, por encima de él, tenía algún título respecto de la misma tierra. *This principle, that a man does not own land but merely holds it as tenant, either directly or indirectly of the crown, is the doctrine of tenure* (Harwood, 1975:7).

titulares de diferentes tipos de derechos (ambos denominados *property rights*) sobre la misma casa.

Con el uso de estas técnicas de fragmentación, se crea una variedad de derechos (*interests*) de propiedad. Así, debido a que varias personas pueden ser dueños de la misma cosa de diferentes maneras, el objeto de la propiedad, para los juristas ingleses, no es la cosa misma, sino el 'interés' del que es titular cada una de las personas. La doctrina trata ese interés como una 'entidad abstracta' cuya naturaleza y contenido (en cuanto derecho subjetivo) no son objeto de una definición dada de antemano, sino que se determinan a partir de los intereses de otras personas sobre el mismo predio. El resultado es un régimen de propiedad notablemente flexible y complejo (Lawson, 1951).

Cuando se compara con este sistema, la concepción de la tradición civil resulta rudimentaria y rígida. Y aunque estos rasgos han sido exagerados por los juristas ingleses que han emprendido el análisis comparativo de ambos sistemas,<sup>28</sup> resulta claro que la fragmentación de los derechos de propiedad en la tradición civil ha sido posible como una excepción a la idea original de la cual se parte, más que como un desarrollo de la misma.<sup>29</sup> Los *derechos reales* distintos a la propiedad (el usufructo, el uso, etcétera) son "desmembramientos" de ésta e incluso existe un principio de acuerdo con el cual esos derechos existen en número limitado (*numerus clausus*), lo cual significa que los particulares no pueden crear (inventar) derechos reales que no estén previstos en la ley.

Ahora bien, la observación de esa diferencia no debe llevarnos a admitir que las categorías del *common law* son la mejor manera de representar los contenidos jurídicos que expresan. Muy cerca de esa concepción, el jurista inglés F. H. Lawson afirma, sobre el sistema conceptual del régimen de la propiedad, que "los diversos con-

<sup>28</sup> No puede dejar de mencionarse que en este caso también está presente la eterna rivalidad franco-inglesa. Y, por ella, los juristas ingleses han dicho algunas cosas que los juristas franceses 'críticos' nos revelan hoy con la mayor solemnidad. Por ejemplo "hasta la publicación del Código Civil Alemán en 1896, ella [Francia] tuvo prácticamente el monopolio mundial en el mercado del derecho privado. Su código tenía una forma atractiva, estaba escrito en francés, era, o parecía ser, fácil de entender; parecía católico, en el verdadero sentido; era secular sin ser irreverente; y democrático sin ser revolucionario. En suma, de acuerdo con el credo del liberalismo del siglo XIX, proporcionaba en capítulos y versículos, las cláusulas fundamentales del contrato social" (Amos & Walton, 1957:4-5).

<sup>29</sup> Véase no obstante el alegato de Beekhuis (1972:11) en el sentido de que el fideicomiso en Europa continental permite la misma flexibilidad que la técnica de los *estates* en el *common law*.

ceptos tienen [...] cuando son correctamente interpretados, una necesaria relación con los hechos económicos de la vida real, pero una vez creados y definidos, parecen moverse entre ellos mismos conforme a las reglas de un juego que existe por sus propios propósitos” (Lawson, 1958:79). He aquí dos ideas cruciales. La primera es la supuesta relación entre los conceptos jurídicos y los hechos económicos, que es una pretensión análoga a la que encontramos en la economía política en el sentido de que el derecho ‘expresa’ las relaciones económicas. Pero una cosa es aceptar que la flexibilidad del aparato conceptual del *common law* permite que los contenidos normativos se adapten con facilidad a los cambios ocurridos en la esfera de las relaciones económicas y otra muy distinta el afirmar que esos conceptos legales constituyen una fiel representación de dichas relaciones. Un ejemplo de esta falta de correspondencia entre los conceptos jurídicos del *common law* y la realidad económica a la que aluden es la idea de *tenure*, que sin duda es una analogía útil para comprender una forma particular de coexistencia de derechos de propiedad; pero a nadie se le ocurre sostener que sirve para definir la naturaleza económica de la relación casero-inquilino. Como dice Michael Harwood, “lo primero que hay que enseñar a un alumno que estudia el régimen de la propiedad es la doctrina del *tenure*. Lo segundo es que carece de importancia” (Harwood, 1975:7).

Más aún, esta misma idea de *tenure* se utiliza tanto para una relación inquilinaria de corto plazo como para la ‘compra’ de un derecho de larga duración (*leasehold*) por, digamos, 60 u 80 años. De hecho, no existe en este sentido una clara línea divisoria entre la categoría de los inquilinos y la de los propietarios de la vivienda que ocupan<sup>30</sup> y es el caso que los herederos de quienes hoy son clasificados como propietarios de su vivienda muy probablemente tendrán que volver a comprarla al cumplirse el plazo del *leasehold*.<sup>31</sup>

Pero en el sistema conceptual de la propiedad del *common law* no es tan importante el que dichos conceptos tengan significados económicos claros. La razón está en la segunda parte del párrafo de

<sup>30</sup> Véanse Partington, 1975:104, y Arden, 1978:23.

<sup>31</sup> Esto ha ocasionado en Gran Bretaña uno de los conflictos sociales más interesantes sobre la propiedad y la vivienda. En la década de los años cincuenta, en varias ciudades se vencía el plazo de muchos *leaseholds*, en barrios obreros, de viviendas que habían sido ‘compradas’ un siglo antes. Ante el peligro de que los herederos de los habitantes tuvieran que devolver sus casas a los herederos de los propietarios (*landlords*) originales, sobrevino una reforma legislativa que, no obstante haberse dado en el contexto de un gobierno laborista, no pudo evitar que los ocupantes de esas viviendas tuviesen que volver a comprarlas. Véase Stewart, 1980.

Lawson antes transcrito. Dichos conceptos se refieren a 'entidades abstractas' que son parte de un 'juego que existe por sus propios propósitos'. Se trata de un juego de categorías que puede desvincularse de la ideología liberal presente en la concepción del derecho civil. En este sentido, el sistema conceptual del *common law* "es mucho más cercano al espíritu extremo de la jurisprudencia positivista de Europa continental que la doctrina legal vigente en el propio continente" (Kahn-Freund, 1949:19).

Efectivamente, los juristas de la tradición del *common law* expresan su apego, o eventual desapego, a la ideología de la propiedad privada al margen del análisis propiamente jurídico. En la tradición civilista, es indispensable poder hacer compatibles, en el mismo esquema doctrinario, la legitimidad de la propiedad privada y las facultades del poder público para restringirla. Incluso en nuestro país, la doctrina del artículo 27 constitucional responde justamente a esa preocupación. Preocupación que no existe en la cultura del *common law*. Una pequeña muestra de esto son las palabras de Robert Megarry, autor de uno de los tratados más respetados en el mundo anglosajón, sobre el tema de la expropiación: "Para mí la expropiación es como un castigo de Dios: hay que esperar hasta que la horrible cosa acabe de pasar para luego tratar de encontrar el modo de evitar sus desagradables consecuencias" (Megarry, 1947:93). En el extremo opuesto, el jurista de filiación anarquista Michael Harwood, autor de un libro de texto sobre el mismo tema coloca en la primera página la siguiente dedicatoria: "Al robo".

De todo lo anterior, se desprende que las categorías mediante las cuales se define la propiedad privada en las dos tradiciones jurídicas más importantes del mundo occidental son sumamente diversas, aunque el contenido jurídico de esa institución pueda ser básicamente el mismo. Desde el punto de vista de la función normativa del derecho (pero *sólo* desde ese punto de vista), tales categorías son, por lo tanto, hasta cierto punto irrelevantes. A esto, que parece absurdo, se ha llegado también en el campo de la teoría del derecho. Nos referimos al trabajo de Alf Ross (1961), quien, a partir de una comparación entre el término 'propiedad' y algunas palabras que expresan el pensamiento mágico en sociedades primitivas, concluye que "las normas jurídicas concernientes a la propiedad pueden, sin duda, ser expresadas sin necesidad de usar esta palabra". (Ross, 1961:25).<sup>32</sup>

<sup>32</sup> El autor señala que, para lograr esto, "habría que formular un gran número de normas, que liguen directamente las consecuencias jurídicas individuales con

El fundamento de esa afirmación es que la palabra propiedad sirve sólo como una técnica de presentación ya que, con el auxilio de la lógica deóntica, puede decirse que se trata de una palabra “sin sentido, sin referencia semántica alguna” (*ibid.*, 29). Aun así, Ross indica que el uso de esta palabra sigue siendo útil como “simplificación sistemática” de un conjunto de normas jurídicas.

Corresponde a la ciencia jurídica, en última instancia, emprender este proceso de simplificación,<sup>33</sup> pero esta tarea ha sido en gran medida anticipada por el pensamiento precientífico. La noción de [que existen] ciertos derechos subjetivos tomó forma en una etapa temprana de la historia. *Es posible, por supuesto, llevar a cabo una simplificación sistemática en más de una manera y esto explica por qué las categorías de los derechos varían de un sistema jurídico a otro, aunque esta circunstancia no refleja necesariamente una diferencia correlativa en el derecho vigente* (Ross, 1961:30-31, cursivas nuestras).

Con todo esto no estamos tratando de decir que la sociología jurídica deba desechar por irrelevantes las categorías del discurso jurídico, ya que, como vimos en anteriores capítulos, pueden llegar a tener gran importancia política. En nuestro país, el caso más notorio a este respecto es el de la definición de la propiedad incorporada al texto del artículo 27 constitucional. Lo único que afirmamos (y que se ve corroborado tanto desde la perspectiva del derecho comparado como desde la de la teoría del derecho) es que no hay una necesaria correspondencia entre los contenidos normativos y el modo en que éstos se expresan en el discurso jurídico. Es peligroso, pues, creer que las instituciones jurídicas son lo que los textos jurídicos dicen que son. El derecho, como objeto sociológico, tiene la particularidad de explicarse a sí mismo, y eso parece ahorrar a quien lo estudia el trabajo de averiguar lo que realmente es. Pero, a menos que uno piense que los hombres de carne y hueso que hacen el derecho (eso que suele llamarse con el nombre mítico de ‘el legislador’) poseen la verdad y en él la depositan, tiene que tomar en serio la tarea de ‘descodificar’ las categorías del discurso

---

los hechos jurídicos individuales” (Ross, 1961:25). Es decir, tendrían que indicarse todos los actos mediante los cuales se adquiere la propiedad y todas las consecuencias jurídicas que implica su titularidad y las diversas formas de su ejercicio.

<sup>33</sup> Bobbio apunta, en el mismo sentido, que “la jurisprudencia es en gran parte el análisis de un lenguaje casi técnico, organizado en un universo de discurso casi sistemático, con el fin de volverlo cada vez más técnico y sistemático” (Bobbio, 1966:21).

jurídico para poder observar su contenido, tarea que no es otra cosa que la interpretación jurídica.

### EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROPIEDAD Y LAS PRÁCTICAS SOCIALES QUE LO PRODUCEN

Dijimos que una investigación sociológica de la propiedad no puede dejar de considerar el contenido jurídico de la misma. Insistimos en que el derecho de propiedad no es sólo una manera de designar las relaciones de propiedad sino, sobre todo, una manera de restringir o ampliar la protección estatal de los intereses de los sujetos de dichas relaciones. A lo largo del presente libro, hemos tratado de mostrar la pertinencia de esta propuesta a través del análisis de ciertos procesos sociales urbanos. A continuación nos limitaremos a hacer algunas reflexiones a este respecto.

Hoy en día, es común entre los juristas señalar que ya no existe *la* propiedad sino diversos regímenes de propiedad. Efectivamente, si se comparan los derechos y las restricciones de la propiedad intelectual, la propiedad minera y la propiedad agraria (en nuestro país con sus dos modalidades, la propiedad individual y la de los núcleos de población), por citar sólo algunas, se hace evidente que cada una de ellas constituye un régimen en el que el contenido del derecho de propiedad es distinto al de los demás regímenes. Para nadie es una novedad, a estas alturas del siglo XX, que la pretensión decimonónica de 'plasmarse' el orden jurídico en unos cuantos códigos se estrellaría contra las realidades del Estado contemporáneo, en el que la fragmentación de la vida social y los continuos cambios políticos dan como resultado un orden jurídico también fragmentado y cambiante. Esto no significa que las leyes carezcan de importancia o que los procesos legislativos hayan dejado de ser la fuente más significativa de normas jurídicas generales en el Estado contemporáneo. Quiere decir, simplemente, que hoy en día las normas que componen un orden jurídico no son sólo las que están incorporadas en leyes y códigos, ya que existe una gran cantidad de ordenamientos, con diverso grado de generalidad, que surgen de la gestión gubernamental y cuya vigencia tiene muchas veces efectos sociales más palpables que los de aquéllas.

En nuestro país, el prestigio de que goza la ley en el sistema político acentúa el contraste entre las normas generales de la legislación y las menos generales de reglamentos y actos administrativos de diversa índole. Frecuentemente, las leyes constituyen un espacio en el que se expresan programas gubernamentales o se sistematizan

normas que se originan en otras instancias. Dentro de nuestra cultura política, se considera sumamente importante el que las prioridades y las mismas concepciones que orientan a los programas gubernamentales aparezcan 'consagradas' en la ley. Hemos visto en el capítulo primero que la legislación sobre planeación tiene como función política primordial el hacer oficial la doctrina del gobierno en turno en materia de planeación. Como el resultado de esto es que algunas leyes tienen, al menos en parte, un carácter meramente declarativo (esto es, una fuerte dosis de retórica) se termina por reforzar, en el terreno académico, la noción muy propia del sentido común, según la cual el derecho (erróneamente identificado con el texto de la ley) 'está bien, el problema es que no se cumple'.

Igualmente, vimos que el texto de la Ley General de Asentamientos Humanos constituye la expresión no sólo de una serie de normas jurídicas sino también de una serie de ideas acerca de los problemas urbanos y, sobre todo, acerca de sí misma; es decir, acerca de cómo la propia ley "regula" la propiedad urbana con el propósito de garantizar su 'función social'. Ese ordenamiento se presenta a sí mismo como una redefinición del régimen de la propiedad urbana, pero el análisis de su contenido normativo y de sus antecedentes nos lleva a la conclusión de que las modificaciones introducidas por dicha ley a la propiedad urbana son mucho menos importantes de lo que parece si uno atiende sólo a la retórica del texto. En realidad, las normas en las que se establecen los límites y condiciones del uso del suelo y, en esa medida, se define el alcance del derecho de propiedad en esta materia no están contenidas en las leyes sino en los planes de desarrollo urbano mismos. Por lo tanto, es en dichos planes donde hay que buscar la 'función social' que la propiedad tendría que cumplir conforme a derecho. Es cierto que la ley es el fundamento y el límite de lo que los planes pueden válidamente disponer acerca de la propiedad del suelo; pero el hecho es que el contenido de los planes puede tanto restringir como ampliar la esfera de acción del propietario, y, por tanto, la 'función social' de éste no puede garantizarse desde la ley.

Además, la legislación en materia de planeación de los asentamientos humanos no regula toda la propiedad urbana, sino, fundamentalmente, los derechos que se ejercen en la producción o la transformación del espacio urbano. Existen otros procesos urbanos en los que la cuestión de la propiedad juega un papel central y en los que dicha legislación no tiene aplicación alguna. Uno de ellos es la adquisición, uso y disposición de las viviendas construidas por organismos públicos. Como vimos en el capítulo tercero, la pro-

piedad de dichas viviendas es objeto de una regulación que emana de los propios organismos. Incluso llega a darse el caso de que surjan nuevos regímenes de propiedad cuyos elementos normativos no están previstos en las leyes y que son resultado de la práctica administrativa. Otra vez el mejor ejemplo es el de los certificados de participación inmobiliaria.

Ante esta producción normativa que resulta de la práctica administrativa y que tanto se aleja del modelo jurídico fundado en la legislación que heredamos del siglo XIX, no es de extrañar que muchos sociólogos (portadores, sin saberlo, de ese modelo) tiendan a identificar las normas jurídicas con las prácticas que las producen. Cuando Topalov dice que las relaciones “jurídico-políticas” de la propiedad sea el resultado de un conjunto de prácticas politicoadministrativas un momento dado, en las prácticas efectivas de los aparatos del Estado” (Topalov, 1984:36), está haciendo una observación aguda, porque está apuntando al lugar donde realmente se produce el derecho, pero al mismo tiempo está confundiendo éste con la práctica social que lo produce. El origen del error es pensar que el derecho está en *un* texto (el Código Civil, por ejemplo) o que el derecho *es* ese texto; la consecuencia de dicho error, en el análisis, es que se diluye la diferenciación entre lo jurídico y lo político, a causa de la confusión entre el acto que produce la norma y la norma misma. Para nosotros, se trata de una distinción de fundamental importancia, puesto que la norma, una vez producida por una práctica (política o administrativa) esto es, una vez *en vigor*, es un referente de futuras prácticas y, en condiciones normales, es un condicionante real de tales prácticas. Es decir, el hecho de que el régimen jurídico de la propiedad sea el resultado de un conjunto de prácticas politicoadministrativas dispersas e inconexas no hace irrelevante, sino sólo más complejo, el análisis del contenido de las normas que componen dicho régimen.

Hablar de ‘lo jurídico-político’ como si fuera una unidad, como si derecho y política fueran lo mismo, no sólo induce a errores en la comprensión del papel del derecho sino también en el análisis de los propios procesos políticos. Cuando uno observa que muchas de las movilizaciones sociales en torno a problemas urbanos tienen como objetivo la reforma o la derogación de una ley, o la reglamentación o el reconocimiento de un derecho, no puede pensar que sus protagonistas son siempre guiados por una especie de fetichismo del texto legal. Muchas veces, los cambios jurídicos que resultan de tales movilizaciones constituyen transformaciones *objetivas* de las relaciones sociales (en las que el derecho es objeto de la lucha polí-

tica). Si esto no es cierto, la lucha de las organizaciones inquilinarias no tendría que dirigirse a cambiar el régimen legal de la relación casero-inquilino, sino sólo a obtener la protección estatal de los intereses del inquilino, en cada caso. La lucha continua de todos para proteger a cada uno. La única manera de generalizar esa protección es el derecho, y ello explica que éste sea un objeto de la lucha política; no ella misma, sino uno de sus efectos.

Si insistimos en la distinción entre política y derecho no es para sugerir que deban estudiarse por separado, sino porque creemos que es necesario conocer sus rasgos distintivos, para poder entender sus interrelaciones. Si el derecho funciona a través de una práctica social que es la invocación, para que ésta sea efectiva, tiene que referirse al contenido de la norma en cuestión y no a su historia política. La protección estatal de los intereses de los propietarios o los no propietarios (*v. gr.*, de caseros o inquilinos) ocurre cuando éstos invocan el contenido de una norma, la cual existe (es decir, mantiene su vigencia) más allá del proceso político que le dio origen. Éste puede haberse extinguido o cambiado de rumbo, mientras que la norma surgida de él seguirá produciendo sus propios efectos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abrams, P. 1978. "Introduction" en Abrams y Wrigley (eds.), *Towns in Societies. Essays in Economic History and Historical Sociology*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ackerman, Bruce (ed.). 1975. *Economic Foundations of Property Law*, Title Brown & Company, Boston.
- Aguilar Carvajal, Luis. 1967. *Segundo Curso de Derecho Civil*, Porrúa, México.
- Aguilar, Adolfo, Cesáreo Morales y Rodolfo Peña (eds.). 1986. *Aún tiembla. Sociedad política y cambio social. El terremoto del 19 de septiembre de 1985*, Grijalbo, México.
- Alatorre, Rafael y Adriana Camargo. 1986. *Estructura de propiedad y proceso de urbanización: los casos del pueblo de San Juan Tlilhuaca y el barrio de Santa Cruz Acayucan*, tesis de licenciatura en sociología. UAM-Azcapotzalco, México. Mimeo.
- Aldrete, José Antonio. 1983. "Hacia un nuevo enfoque para el estudio de la acción burocrática estatal: la política de vivienda del Infonavit" *Estudios Sociológicos* núm. 2, El Colegio de México, México. Mayo-agosto.
- Alonso, Jorge. 1980. *Lucha urbana y acumulación de capital*, Ediciones de La Casa Chata, México.
- Alonso, José Antonio. 1982. "Las trabajadoras a domicilio de la maquila del vestido en la metrópoli mexicana y sus relaciones con el capitalismo dependiente" en *Estudios sobre la mujer*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México.
- Althusser, L. y E. Balibar, 1970. *Reading Capital*, New Left Books, Londres.
- Amos, Maurice y Frederick Walton. 1957. *Introduction to French Law*, Londres.
- Ángel, S., R. Archer y S. Tanphinphat (eds.). 1983. *Land for Housing the Poor*, Select Books, Bangkok.
- Arden, Andrew. 1978. *Housing: Security and Rent Control*, Sweet and Maxwell, Londres.
- Azuela, Antonio. 1976. "La iniciativa de ley general de asentamientos humanos. Primeras impresiones", *Jurídica VIII*, Universidad Iberoamericana, México.
- . 1982. "El desarrollo urbano y la tesis de la función social de la propiedad", *Revista A* núm. 5 (UAM-Azcapotzalco, México). Enero-abril.

- \_\_\_\_\_. 1985. "Notas sobre la institucionalización de los planes de desarrollo urbano" en Marcos Kaplan (coord.). *Estudios de Derecho Económico V*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.
- \_\_\_\_\_. 1987a. "De inquilinos a propietarios. Derecho y política en el Programa de Renovación Habitacional Popular", *Estudios Demográficos y Urbanos* 4, vol. 2, núm. 1, enero-abril. El Colegio de México, México.
- \_\_\_\_\_. 1987b. "Low income settlements and the law in Mexico City" *International Journal of Urban and Regional Research* vol. 11, núm. 4.
- \_\_\_\_\_. y E. Duhau, 1987. "De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas", *Sociológica* 4, UAM-Azcapotzalco, México.
- \_\_\_\_\_. y Ma. Soledad Cruz. 1989. "La institucionalización de las colonias populares y la política urbana del DDF. 1940-1946", *Sociológica* 9, Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco, México.
- Ball, Michael. 1977. "Differential rent and the role of landed property", *International Journal of Urban and Regional Research*, 1(3).
- \_\_\_\_\_. 1978. "British Housing Policy and the House Building Industry", *Capital and Class* 4 (primavera de 1978).
- \_\_\_\_\_. 1983. *Housing Policy and Economic Power: The Political Economy of Owner Occupation* Methuen, Londres.
- \_\_\_\_\_. 1985. "The urban rent question", *Environment and Planning*, vol. 17.
- Banhuopsa (Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.). 1950. "Unidad esperanza", *Espacios* núm. 4. México.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. 1969. *Programa Buena Vivienda. Conjunto Habitacional Narciso Mendoza*. Villa Coapa, México.
- Becker, Lawrence C. 1977, *Property Rights. Philosophic Foundations*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- Beekhuis, J.H. 1972. "Structural variations in property law: civil law", *International Encyclopedia of Comparative Law*, vol. 6, Ch. 2:3-21.
- Beirne, Piers. 1977. *Fair Rent and Legal Fiction*, Macmillan, Londres.
- Bejarano, Fernando y Gabriela Lugo. 1981. *La acción del estado, el capital y la formación de las colonias populares en la transformación urbana de las tierras ejidales en las delegaciones de Magdalena Contreras y Tlalpan. El caso de la colonia Hidalgo*, tesis profesional. Universidad Iberoamericana, México. Mimeo.
- Bettelheim, Charles. 1976. *Economic Calculation and Forms of Property*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- Bobbio, Norberto. 1965. *El problema del positivismo jurídico*, Eudeba, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. 1965. *Derecho y Lógica*, trad. Alejandro Rossi. Centro de Estudios Filosóficos. UNAM, México.
- \_\_\_\_\_. 1987a. *Estado, Gobiernos, Sociedad. Contribución a una teoría general de la política*. Plaza & Janés Editores. Barcelona.
- \_\_\_\_\_. 1987b. "Max Weber y Hans Kelsen" en *Alegatos* 7, Departamento

- de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana. Azcapotzalco. Septiembre/diciembre.
- Braudel, Fernand. 1974. *Capitalism and Material Life: 1400-1800*, Fontana-Collins, Londres.
- Burdeau, Georges. 1970. *L'État*, Editions du Seuil, Paris.
- Burgoa, Ignacio. 1954. *Las garantías individuales*, Editorial Porrúa, México.
- Calderón Cockburn, Julio. 1986. *Luchas por la tierra, contradicciones sociales y sistema político. El caso de las zonas ejidales comunales de la ciudad de México, 1980-1984*. Mimeo.
- Calvillo, Manuel. 1945. *Francisco Suárez. La filosofía jurídica. El derecho de propiedad*, Colección Jornadas, El Colegio de México, México.
- Canchola, Irma. 1985. *Mercado inmobiliario y problemática habitacional en Nonoalco-Tlatelolco*, tesina para obtener el grado de licenciatura en sociología. UAM-Azcapotzalco, México (mimeo.).
- Capel, Horacio. 1977. *Capitalismo y morfología urbana en España*. Libros de Cordel, Barcelona.
- Carbonnier, Jean. 1969. *Droit Civil* (T. 3/Les Biens), Presses Universitaires de France, Paris.
- Castells, Manuel. 1976. "Theory and Ideology in Urban Sociology" en Pickvance, C. G. (Ed.). 1976. *Urban Sociology. Critical Essays* Tavistock, Londres.
- \_\_\_\_\_. 1978. *City, Class and Power*, Macmillan, Londres.
- \_\_\_\_\_. 1981. *Crisis urbana y cambio social*, Siglo XXI Editores, México.
- Centre de Recherches Critiques sur le Droit (CERCRID). 1987. *Consécration et Usage de Droits Nouveaux*, Universidad de St. Étienne, Francia.
- Cerroni, Umberto. 1975. *Marx y el derecho moderno*, trad. Arnaldo Córdova. Grijalbo, México.
- Connolly, Priscilla. 1976. *Análisis de comportamiento del mercado de bienes raíces en la zona metropolitana de la ciudad de México*, Copevi, México. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. (Coord.) 1977. *Investigación sobre vivienda III*, Copevi, México.
- \_\_\_\_\_. 1982. "Uncontrolled Settlements and Self-build: What Kind of Solution?: The Mexico City Case" en Ward, P. (Ed.) *Self Help Housing. A Critique*, Alexandrine Press, Oxford.
- \_\_\_\_\_. 1982a. "Un hogar para cada trabajador: notas sobre la conformación del espacio habitacional en Azcapotzalco" *Revista A*. núm. 7 UAM-Azcapotzalco, México.
- \_\_\_\_\_. 1987. "La política habitacional después de los sismos" *Estudios Demográficos y Urbanos* 4 vol. 2, núm. 1. El Colegio de México, México.
- \_\_\_\_\_. 1988. "'Sector popular' de vivienda: una crítica al concepto", *Medio Ambiente y Urbanización* núm. 24. Septiembre. Clasco, Buenos Aires.
- Córdova, Arnaldo. 1978. "El pensamiento social y político de Andrés Molina Enríquez". Prólogo a Andrés, Molina Henríquez. 1978. *Los grandes problemas nacionales*, Ed. Era, México.

- \_\_\_\_\_. 1976. *Sociedad y estado en el mundo moderno*. Ed. Grijalbo, México.
- \_\_\_\_\_. 1980. *La ideología de la Revolución mexicana*, Ed. Era, México.
- Corona, Rocío. 1984. *El papel de los fraccionadores 'clandestinos' en el proceso de urbanización de la ciudad de México. El caso de San Miguel Teotongo*, tesis de licenciatura en sociología. UNAM, México. Mimeo.
- Correas, Óscar. 1987. "Kelsen y las dificultades del marxismo" *Crítica Jurídica* 5 Universidad de Puebla, México.
- Coulomb, René (coord.), 1981. *La producción y consumo de la vivienda de alquiler, con referencia especial al área metropolitana de la ciudad de México*, SAHOP/CENVI, México.
- Cruz, Ma. Soledad. 1982. "El ejido en la urbanización de la ciudad de México", *Habitación* núm. 6 abril-junio. México.
- D'Arcy, Francois. 1973. *Les juristes et la ville*, Cerat, Grenoble.
- David, René y John Brierly. (1978). *Major Legal Systems in the World Today*, Stevens, Londres.
- De la Cueva, Mario. 1987. "La Constitución Política" en Gobierno del Estado de Querétaro-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución mexicana, *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917*, México.
- De la Madrid, Miguel. 1985. "Evaluación de la Reforma Municipal" en *Fortalecimiento y Desarrollo Municipal*, año 3, núm. 8. Agosto de 1985.
- Denman, D. R. y Prodano, S. 1972. *Land Use. An Introduction to proprietary Land use Analysis*, Allen and Unwin, Londres.
- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. 1964. *Seis años de política agraria del presidente Adolfo López Mateos*, México.
- Departamento del Distrito Federal. 1946. *Memoria del DDF 1940-1946* México.
- \_\_\_\_\_. 1982. *Análisis de la transformación físico-espacial de las colonias populares en la ciudad de México*, volumen II. Estudios de caso. Dirección General de Planificación, México.
- Department of the Environment (G.B.). 1977. *Housing Policy. A Consultative Document* HMSO. Cmnd. 6851.
- De Quevedo, Miguel Ángel. 1930. "La necesidad de ligas de defensa urbana para garantizar la ejecución de los proyectos de planificación", ponencia presentada ante el Primer Congreso Nacional de Planificación, México, 1930. Puede consultarse en la revista *Obras Públicas* (DDF) vol. 1, núm. 4, Abril.
- Díaz y Díaz, Martín. 1988. "Las expropiaciones urbanísticas en México. Aproximaciones a un proceso sin teoría" en Serrano Migallón (coord.), *Desarrollo urbano y derecho*, Plaza y Valdez, Colección: Desafíos de una Gran Metrópoli, México.
- Duguit, León. 1912. *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código Napoleón*, Librería de Francisco Beltrán. Madrid.
- Duhau, Emilio. 1986. "Problemas actuales de la teoría del estado capitalista", *Sociológica* núm. 2, UAM-Azacapotzalco, México.

- \_\_\_\_\_. 1987. "La formación de una política social: el caso del Programa de Renovación Habitacional Popular de la Ciudad de México" *Estudios Demográficos y Urbanos* 4 enero-abril. El Colegio de México, México.
- Durand, Jorge. 1983. *La ciudad invade al ejido* Ediciones de la Casa Chata, México.
- Edel, Matthew. 1976. "Marx's theory of rent: urban applications" en *Housing and Class in Britain*, segundo volumen de ponencias presentadas ante el Housing Workshop de la Conference of Socialist Economists. pp. 7-23. Mimeo.
- Edelman, Bernard. 1979. *Ownership of the image. Elements for a marxist theory of law*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- Engels, Federico. 1975. *The Housing Question*, Progress Publishers, Moscú.
- Esteva Ruiz, Roberto. 1960. *El certificado de participación inmobiliaria como título de inversión productiva*, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., México.
- Falcón, Romana. 1986. *La semilla en el surco. Adalberto Tejeda y el radicalismo en Veracruz. 1883-1960*, El Colegio de México-Gobierno del estado de Veracruz, México.
- Fraga, Gabino. 1976. "Análisis de la iniciativa de ley de los asentamientos humanos", *Impacto* núm. 1265 (28 de abril).
- Gallo Lozano, Fernando. 1974. *Urgencia de un derecho para la ciudad nueva*, edición del autor. Guadalajara.
- García Maynes, Eduardo. 1977. *Positivismo jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo* UNAM, México.
- García Peralta, Beatriz. 1981. "Estado y capital privado en el fraccionamiento Izcalli-Chamapa", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLII, núm. 4, octubre-diciembre, México.
- Garza, Gustavo y Martha Schteingart. 1978. *La acción habitacional del Estado en México*, El Colegio de México, México.
- \_\_\_\_\_. 1985. *El proceso de industrialización en la ciudad de México, 1821-1970*, El Colegio de México, México.
- \_\_\_\_\_. (comp.). 1989. *Una década de planificación urbano-regional en México. 1978-1988*, El Colegio de México, México.
- Giddens, Anthony. 1979. *Central Problems in Social Theory*, Macmillan, Londres.
- Gilbert, Alan y Peter Ward. 1985. *Housing, the State and the Poor. Policy and Practice in three Latin American Cities*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gilderbloom, John et al. (Eds.). 1981. *Rent control. A Source book*, Foundation for National Progress. Housing Information Center, California.
- Giménez, Gilberto. 1981. *Poder, estado y discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico*, UNAM, México.
- Gobierno de Miguel de la Madrid. 1986. *Las razones y las obras. Crónica del sexenio. Tercer año*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Granelle, Jean Jacques. 1975. *Le valeur du sol urbain et la propriété foncière. Le marché de Terrains a Paris*, Mouton, Paris.

- Greve, John. 1965. *Private Landlords in England*, Bell and Sons, Londres.
- Gual, Silvia y Ramírez, M. 1983. *Análisis jurídico de la zona de urbanización ejidal*, tesis profesional, UNAM-Azcapotzalco, México.
- Harvey, David. 1973. *Social justice and the city*, Edward Arnold, Londres.
- . 1974. "Class Monopoly rent, Finance Capital and the Urban Revolution", *Regional Studies*, vol. 8.
- . 1985. *The Urbanization of Capital*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Harwood, Michael. 1975. *English Land Law*, Sweet and Maxwell, Londres.
- . 1977. *Cases and Materials on English Land Law*, Professional Books, Londres.
- Hernández Gil, Antonio. 1973. *Metodología de la ciencia del derecho*, tomo III. s/ed. Madrid.
- Hiernaux, Daniel. 1985. *Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Tijuana*, Centro de Ecodesarrollo, México.
- Hindess, Barry. 1976. "Introduction" a Betterlheim Ch. *Economic calculation and forms of Property*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- Hirst, Paul. 1979. *On law and ideology*, Macmillan, Londres.
- Ibarra, Jorge Luis. 1987. *Estado, propiedad y sistema ejidal* tesis de maestría en ciencia política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, México. Mimeo.
- IEPES-PRI. 1975. *La regularización de la tenencia de la tierra en México*, Temas Nacionales núm. 10. PRI, México.
- Indaburu, Fernando. 1982. *La periodización del régimen ejidal desde la perspectiva de las relaciones de producción agrícolas*, Mimeo.
- Iracheta, Alfonso (coord.), 1984. *El suelo urbano, recurso estratégico para el desarrollo urbano*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
- Ive, Graham, 1979. Reseña del libro: "Fair Rent and Legal Fiction" de P. Beirne (1977) en *International Journal of Urban and Regional Research* 3(2). 3(1977). Núm. 2.
- Jiménez, Lourdes. 1982. "Titulación masiva: seguridad legal", *Vivienda*, vol. 7 núm. 3.
- Kahn-Freund, Otto. 1949. "Introduction" a Karl Renner. *The institutions of private law and their social functions*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- Kaplan, Marcos. 1978. *Estado y Sociedad*, UNAM, México.
- . (Coord.), 1984. *Estudios de Derecho Económico V*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Kelsen, Hans. 1951. *Teoría general del Estado*, Editorial Nacional, México.
- . 1982. *Teoría pura del derecho*, trad. Roberto Vernengo. UNAM, México.
- Lamarche, François. 1976. "Property development and the economic foundations of the urban question" en: Pichvance (ed.) *Urban sociology. Critical essays*, Tavistock Publications, Londres.
- Lambert, J. Paris, C. y B. Blackaby, B. 1978. *Housing policy and the state. Allocations, access and control*, Macmillan, Londres.

- Lawson, Frederick. 1951. *The rational strength of english law* (The Hamlyn Lectures), Steven and Sons Limited, Londres.
- \_\_\_\_\_. 1958. *Introduction to the law of property*, Clarendon Press, Oxford.
- Lefebvre, Henri. 1969. *El derecho a la ciudad*, trad. J. González-Pueyo. Ediciones Península, Barcelona.
- \_\_\_\_\_. 1971. "Préface" a N. Haumont, *La copropriété* CSU, París.
- Légorreta, Jorge. 1983. *El proceso de urbanización en ciudades petroleras*, Centro de Ecodesarrollo, México.
- \_\_\_\_\_. 1984. *La autoconstrucción de vivienda en México*, Centro de Ecodesarrollo, México.
- \_\_\_\_\_. (Coord.) 1987. *Impactos ambientales del crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México*, Centro de Ecodesarrollo, México. Mimeo.
- Le Roy, Étienne. 1982. "Caracters des droits foncieres coutumiers", *Encyclopédie Juridique de l'Afrique Vol. V*, Nouvelles Éditions Africaines, Dakar.
- Lojkin, Jean. 1976. *La politique urbaine dans la région parisienne 1945-1972*, Mouton, París.
- \_\_\_\_\_. 1977. "Big Firms' Strategies, urban policy and urban social movements" en: M. Harloe (ed.)/*Captive cities. Studies in the political economy of cities and regions*, John Wiley and Sons, Nueva York.
- \_\_\_\_\_. 1979. *El marxismo, el estado y la cuestión urbana*, trad. Félix Blanco. Siglo XXI Editores, México.
- López Rangel, Rafael. 1976. *Los asentamientos humanos, Vancouver y la política gatopardesca del estado mexicano*, Universidad Autónoma de Puebla. Colección Controversia núm. 9. Puebla.
- Macpherson, Crawford B. (Ed.) 1978. *Property. Mainstream and critical positions*, Basil Blackwell, Oxford.
- Mandelker, D. R. 1972. "A rationale for the zoning process" en: Stewart, M. (Ed.) *The City*, Penguin, Harmondsworth.
- Martín Gamero, Alberto. 1967. *Expropiaciones Urbanísticas*, Ed. Montecorvo, Madrid.
- Martín Mateo, Ramón y Fernando Sosa Wagner. 1977. "Limitaciones a la propiedad y expropiaciones urbanísticas" en: J. Silva Herzog, et al. (Comps.) *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, Porrúa, México.
- Martins, M. R. 1982. "The theory of social space in the work of Henry Lefebvre" en: R. Forrest, J. Henderson y P. Williams, *Urban Political Economy and Social Theory*, Gower Aldershot, Inglaterra.
- Marván, I. y A. Cuevas, 1987. "El movimiento de damnificados de Tlatelolco (septiembre de 1985-marzo de 1986)", *Revista Mexicana de Sociología* 4/87 octubre-diciembre. México.
- Massey, Doreen. 1977. "The analysis of capitalist landownership: an investigation of the case of Great Britain", *International Journal of Urban and Regional Research* 1(3).
- \_\_\_\_\_. y A. Catalano, 1978. *Capital and Land: Landownership by capital in Great Britain*, Edward Arnold, Londres.

- Massolo, Alejandra. 1986. "‘Que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda!’ La organización de los damnificados" *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVII, núm. 2.
- Mecatl, J.L., M. Michel y Ziccardi. 1987. *Casa a los Damnificados. Dos años de política habitacional en la reconstrucción de la ciudad de México (1985-1987)*, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología-Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM, México.
- Mendieta y Núñez, Lucio. 1975. *El sistema agrario constitucional*, Porrúa, México.
- McAuslan, Patrick. 1975. *Land, Law and Planning*, Weidenfeld and Nicholson, Londres.
- \_\_\_\_\_. 1980. *The Ideologies of Planning Law*, Pergamon Press, Oxford.
- Meraz, Claudia. 1986. *Los cuartos de servicio en Nonoalco-Tlatelolco*, tesis de licenciatura en sociología. UAM-Azcapotzalco, México. Mimeo.
- Merret, Stephen. 1979. *State Housing in Britain*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- México (Sic). 1987. *Los actores de la reconstrucción* (Sedue).
- Moctezuma, Pedro. 1984. "Los fraccionadores clandestinos de San Miguel Teotongo" *Revista A* núm. 11, UAM-Azcapotzalco, México.
- \_\_\_\_\_. y Bernardo Navarro. 1980. *Acumulación de capital y utilización del ‘espacio urbano’ para la reproducción de la fuerza de trabajo. El caso de una colonia popular: San Miguel Teotongo*, tesis profesional, Facultad de Economía. UNAM, México.
- Molina Enríquez, Andrés, 1976. *La revolución agraria en México*, Liga de Economistas Revolucionarios, México.
- \_\_\_\_\_. 1987. "El espíritu de la Constitución de Querétaro" en *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917*, Gobierno del Estado de Querétaro-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. (Originalmente publicado en *El Artículo 27 de la Constitución Federal. Boletín de la Secretaría de Gobernación*, septiembre de 1922, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, México.)
- Monsiváis, Carlos. 1980. "La ofensiva ideológica de la derecha" en: Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.) *México, hoy*, siglo XXI, México.
- Morineau, Óscar. 1987. "Los derechos reales y el subsuelo en México" en *El pensamiento mexicano sobre la Constitución*, Gobierno del Estado de Querétaro-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México. (Originalmente publicado en 1948 por el Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires.)
- Mortera, Dora. 1981. *La urbanización del ejido de Santiago Ahuizotla*, tesis profesional. Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.
- Nava Negrete, Alfonso, 1976. "Legislación urbana en otros países" en: Secretaría de la Presidencia. 1976. *Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos*, México.
- Newby, H. C. Bell, D. Rose, P. Saunders. (1978). *Property, paternalism and power*, Hutchinson, London.

- Noriega, C. Alfonso (1976). "Es constitucional la Ley de Asentamientos Humanos", *El Universal*, 1 de Abril 1976.
- Novoa, Eduardo. 1977. "La evolución del derecho de propiedad ante los actuales textos constitucionales latinoamericanos" en: *Estudios de Derecho Económico* 1, UNAM. México.
- Núñez, Óscar. 1982. "Infonavit. Un sistema corporativo para asalariados bajos" en: E. Pradilla (Comp.) *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM-Xochimilco. México.
- \_\_\_\_\_. 1984. "Peripherie urbaine et intervention etatique a México" en: Guy Burguel et al. (Eds.) *Le logement, l'Etat et les pauvres*, Pratiques Urbaines 2. Bordeaux. CEGET.
- Núñez Ruiz, Miguel Ángel. 1974. *Derecho urbanístico español*, Ed. Montecorvo, Madrid.
- O'Donnell, Guillermo. 1978. "Apuntes para una teoría del Estado" *Revista Mexicana de Sociología* núm. 4, UNAM. México.
- ONU. 1975. *Urban Land policies and land control measures*, vol. VII. Nueva York.
- Pacelli, Mario. 1966. *La pianificazione urbanistica nella costituzione*, Giuffré Editore. Milán.
- Pahl, Ray E. 1970. *Patterns of Urban Life*, Longmans, Londres.
- \_\_\_\_\_. 1977. "Collective consumption and the state in capitalist and socialist societies" en: Scase, R. (ed.) *1977 Industrial Society, Class, Cleavage and Control*, Tavistock, Londres.
- Pallares, Eduardo. 1987. "El sentido social de la Constitución de 1917" en *El pensamiento mexicano sobre la Constitución*, Gobierno del Estado de Querétaro-Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. (Originalmente publicado en *Foro de México* núms. 4 y 5. 1953.)
- Partington, Martin. 1975. *Landlord and Tenant*, Widenfeld and Nicholson, Londres.
- Pérez Perdomo, Roberto y Pedro Nikken. 1979. *Derecho y propiedad de la vivienda en los barrios de Caracas*, Fondo de Cultura Económica-Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Perló, Manuel. 1979. "Política y vivienda en México: 1910-1952" *Revista Mexicana de Sociología* núm. 3 julio-septiembre, México.
- \_\_\_\_\_. 1981. *Estado, vivienda y estructura urbana en el Cardenismo*, Cuadernos de Investigación Social 3. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM, México.
- Pickvance, C.G. (Ed.) 1976. *Urban sociology. Critical essays*, Tavistock, Londres.
- Portillo, Álvaro, 1981. "Las alternativas de alquiler de vivienda", *Habitación* 1, Fovissste, México.
- \_\_\_\_\_. 1984. *El arrendamiento de vivienda en la ciudad de México*. Cuadernos Universitarios 5. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- Posner, Richard. 1975. "Economic analysis of law" en: Ackerman, B. (ed.)

- Economic Foundations of Property Law*, Little, Brown and Company, Boston.
- Pradilla, Emilio. 1984. *Contribución a la crítica de la "teoría urbana". Del "espacio" a la "crisis urbana"*, UAM-Xochimilco, México.
- Puig Peña, Federico. *Compendio de derecho civil español*: 2da. Edición, Editorial Aranzadi. Pamplona, 1972.
- Purdue, Michael. 1977. *Cases and Materials on Planning Law*, Sweet and Maxwell, Londres.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel. 1983. *Carácter y contradicciones de la ley general de asentamientos humanos*, Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM, México.
- \_\_\_\_\_. 1986. "Organizaciones populares y lucha política" en *Cuadernos Políticos* núm. 45. enero-marzo.
- Ratcliffe, John. 1978. *An introduction to urban land administration*, Warwick.
- Renner, Karl. 1949. *The Institutions of Private Law and their Social Functions*, Routledge and Kegan Paul. Londres.
- Rex, John A., y Moore, R. 1967. *Race, Community and Conflict*, Oxford University Press, Oxford.
- Rojina Villegas, Rafael. 1942. *Derecho civil: bienes, derechos reales y posesión*, Ediciones Encuadernables, El Nacional, México.
- Ross, Alf. 1961. *Tû-tû*, Abeledo-Perrot Editores. Colección Nueva Teoría, Buenos Aires. Trad. Genaro Carrió.
- \_\_\_\_\_. 1977. *Sobre el derecho y la justicia*, Eudeba, Buenos Aires.
- Rouaix, Pastor. 1984. *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Comisión Nacional Editorial. PRI, México.
- Saldívar, Américo. 1981. *Ideología y política del estado mexicano 1970-1976*, Siglo XXI Editores. México.
- Santos, Boaventura de S. 1982. "O estado, o direito e a questao urbana" *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 9 de junio.
- Saunders, Peter. 1980. *Urban Politics. A Sociological Interpretation*, Penguin Harmondsworth.
- \_\_\_\_\_. 1984. "Beyond housing classes: the sociological significance of private property rights in means of consumption", *International Journal of Urban and Regional Research* 8(2).
- Schteingart, Martha. 1981a. "Crecimiento urbano y tenencia de la tierra" *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 15, núm. 60, diciembre.
- \_\_\_\_\_. 1981b. "Formación y consolidación de un asentamiento popular en México: el caso de Ciudad Nezahualcóyotl", *Revista Interamericana de Planificación*, núm. 57.
- \_\_\_\_\_. 1981c. *El proceso de estructuración del espacio en el Área metropolitana de la ciudad de México*, Departamento del Distrito Federal. Colección Temas de la Ciudad núm. 7.
- \_\_\_\_\_. 1981d. "La autoconstrucción como proceso social" en *Investigaciones en Autoconstrucción*. Memorias de la 1a. Reunión Nacional sobre Investigaciones en Autoconstrucción. Conacyt, México.

- \_\_\_\_\_ y A. Azuela. 1988. *El habitat popular en América Latina*. Mimeo.
- Scott, Allen J. 1976. "Land and land rent: an interpretative review of the french literature" en: C. Board, R.J. Chorley, P. Haggett, y D.R. Stoddart (Eds.) *Progress in Geography* 9, Edward Arnold, Londres.
- Secretaría de la Presidencia, 1976a. *Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos*, México.
- \_\_\_\_\_. 1976b. *Asentamientos Humanos México*.
- Secretaría del Patrimonio Nacional. 1964. *Normas, procedimientos y métodos para la urbanificación de las ciudades fronterizas y portuarias*, México.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. 1981. *Aspectos jurídicos de la planeación en México*. Porrúa. México.
- Silva Herzog, J., M. González Avelar y L. Cortiñaz Peláez. (Comps.) *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, Ed. Porrúa. México.
- Smart, Alan. 1986. "Invisible real state: investigations into the squatter property market", *International Journal of Urban and Regional Research* 10.
- Sontag, H. R. y H. Valecillos. 1977. *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, trad. por Gabriela Uribe y Héctor Valecillos. Siglo XXI Editores, México.
- Stamler, Rudolf. 1906. *Wirtschaft und Recht nach der materialistischen Geschichtsauffassung*.
- Stewart, Ann. 1980. *The politics of leasehold reform*, Warwick Law Working Papers. Vol. 4, núm. 2, agosto, 1980.
- Suray, Jacques de. 1974. *Droit de l'urbanisme et de l'environnement* Ed. Emile Bruylant, Bruselas.
- Sustaeta Elustiza, Ángel. 1978. *Propiedad y urbanismo*, Ed. Montecorvo, Madrid.
- Theret, Bruno. 1982. "Collective means of consumption, capital accumulation and the urban question", *International Journal of Urban and Regional Research* 6(2).
- Thompson, Edward P. 1981. *Miseria de la teoría*, Editorial Crítica, México.
- Tigar, Michael y Madeleine Levi. 1977. *Law and the rise of capitalism*, Monthly Review Press, Nueva York.
- Tomas, François. 1987. "Estrategias socio-espaciales en los barrios céntricos de México. Los decretos de expropiación de octubre de 1985", *Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre* (IFAL-CEMCA) núm. 11. Mayo.
- Topalov, Christian. 1974. *Les promoteurs immobiliers*, Mouton, Paris-La Haya.
- \_\_\_\_\_. 1977. "Surprofits et rentes foncieres dans la ville capitaliste", *International Journal of Urban and Regional Research* 1(3).
- \_\_\_\_\_. 1979. *La urbanización capitalista*, Edicol, México.
- \_\_\_\_\_. 1984. *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*, Siglo XXI, Madrid.

- Turner, John y Robert Fichter. (coords.) 1976. *Libertad para construir*, traducción de Félix Blanco. Siglo XXI, México.
- Varley, Ann. 1985a. '*Ya somos dueños*': *ejido land development and regularization in Mexico City*, tesis de doctorado. University College, Londres.
- . 1985b. "La zona urbana ejidal y la urbanización de la Ciudad de "México", *Revista A 15*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
- . 1985c. "Urbanization and Agrarian Law: The case of Mexico City", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 4. núm. 1.
- Vega Vega, Juan. 1986. *Comentarios a la Ley General de Vivienda*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Vernego, Roberto. 1980. *Sistemas normativos de distinto nivel de prestigio*, UAM-Azcapotzalco, México. Mimeo.
- Villarreal, D. y Castañeda, V. 1986. *Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Monterrey*, Centro de Ecodesarrollo, México.
- Villavicencio, Judith. 1984. *Mejoramiento urbano en Santo Domingo*, mimeo.
- Ward, Peter. 1983. "Land for housing the poor: how can planners contribute?" en S. Ángel; W. Raymon *et al.* eds. *Land for housing the poor*, Select Books, Bangkok.
- Weber, Max. 1981. *Economía y sociedad*, trad. de José Medina Echavarría *et al.* Fondo de Cultura Económica, México.
- Wicks, M. 1973. *Rented housing and social owvership*, Fabian Trust, Londres.
- Ziccardi, Alicia. 1982. "La sociedad cooperativa Plutarco Elías Calles, SCL. Colonizadora y urbanizadora de los terrenos de la colonia Ex-Hipódromo Peralvillo", *Habitación*, año 2, núm. 5. enero-marzo. pp. 31-38.
- . 1986. "Política de vivienda para un espacio destruido" *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, núm. 2.

## ANEXO 1

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

CC. Secretarios de la Cámara de Diputados  
del H. Congreso de la Unión.  
P r e s e n t e .

La evolución de nuestra sociedad y el proceso histórico del desenvolvimiento mexicano son frutos de las luchas y de las instituciones democráticas que el pueblo se ha dado. El modelo de Nación a que aspiramos y nuestro proyecto de desarrollo compartido están indisolublemente ligados a la lucha por la independencia de México en todos los ámbitos, la salvaguarda de sus recursos y la protección de los intereses nacionales.

La Revolución Mexicana constituye un movimiento social permanente que promueve, con base en las garantías sociales, la justa distribución de la riqueza y la igualdad de oportunidades para acceder a los más elevados niveles de la dignidad humana. Asimismo, interpreta el desarrollo como un proceso amplio de transformación del hombre y de la sociedad, y acomete esta tarea magna con el propósito de obtener el bienestar colectivo, fundado en el pleno disfrute de los derechos humanos y en el imperio de la justicia.

Es evidente que en el momento actual del desarrollo mexicano no pueden postergarse las medidas orientadas a reducir los desequilibrios, sectoriales y geográficos, cuya creciente agudización pone en peligro la posibilidad misma de continuar el proceso de crecimiento. En este sentido se inscribe la preocupación del Gobierno de la República de definir políticas y de encauzar acciones que cambien el rumbo del proceso urbano del país, y el de establecer las normas que fortalezcan la organización de los núcleos ejidales y comunales.

El desarrollo debe ser un proceso integral y equilibrado, cuya medida y propósito es la evolución misma de la sociedad en su conjunto. Por ello, la política económica y social del Estado Mexicano está orientada a impulsar el avance armónico del país y a distribuir con justicia sus beneficios, preferentemente entre los sectores mayoritarios de la población y en las regiones que han permanecido marginadas. De nuestra capacidad para superar el agudo contraste entre el campo y la ciudad, y para evolucionar de un sistema macrocefálico de ciudades a un desarrollo regional que dé bases a centros urbanos de menor concentración, dependerá que avancemos vigorosamente hacia metas más elevadas en la productividad, el crecimiento económico y la justicia social.

La Reforma Agraria es un proceso histórico concebido para abolir el poder político, económico y social del régimen latifundista, para substituir un sistema de explotación feudal por una organización económica y democrática del sector agrario, que entra, ahora, a una nueva etapa que hace imprescindible la adopción de renovados mecanismos institucionales que fortalezcan el trabajo colectivo de los hombres del campo.

Con el reparto de la tierra fue necesario romper la unidad económica de explotación de las grandes haciendas; fraccionar la propiedad territorial y su régimen de explotación individualista, lo que propició el minifundio y originó una economía de autoconsumo, con mecanismos arcaicos que han auspiciado un lamentable desperdicio de recursos naturales, crediticios, técnicos y humanos en el medio rural.

El sector agrícola es el eslabón más débil del proceso productivo y su comportamiento se convierte en estratégico para el logro del desenvolvimiento económico. Por ello, para consolidar su ritmo de crecimiento, México requiere transformar su economía agrícola, haciéndola más flexible, dinámica y eficiente, a fin de que produzca más y mejores alimentos y materias primas, en primer término, para satisfacer las necesidades de consumo de los mexicanos, los requerimientos de la industria nacional, así como para incrementar el comercio exterior que genera importantes divisas para el país. Esto implica actuar simultáneamente sobre un sinnúmero de obstáculos y con un complejo de medidas de diversa naturaleza.

Con esta finalidad, se considera conveniente adicionar el texto del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, señalando la facultad de la Nación para dictar las medidas necesarias "para determinar en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades".

En nuestro país, la explotación colectiva de los bienes de los ejidos y las comunidades está plenamente justificada tanto desde el punto de vista técnico y económico como del social, histórico y político. Las luchas agrarias por la restitución o dotación de tierras, aguas y bosques han sido invariablemente colectivas.

La experiencia ha demostrado que la explotación colectiva de la tierra, adopta voluntariamente y apoyada resueltamente por el Gobierno de la Revolución permite incrementar la productividad, reducir los costos y redistribuir, con justicia, el producto del trabajo.

Al mismo tiempo la organización colectiva del ejido y de la comunidad permitirá a la vez que una mayor productividad que beneficie directamente a los propios campesinos, la plena superación económica, social y moral de los ejidatarios y comuneros que, apoyada en una sólida y eficiente actividad de autogestión, solucionará al mismo tiempo los graves problemas que derivan de la confluencia del ocio involuntario, de los niveles de mera subsistencia, del abandono de la tierra y la emigración a las ciudades, así como del ilegal alquiler de las parcelas.

La adición Constitucional que se propone, por recoger la voluntad de los núcleos campesinos del país, manifestada en reiteradas ocasiones por conducto de sus organizaciones, y por estar acorde con los principios de la Revolución Mexicana y con la filosofía de la Reforma Agraria, da cauce al proceso de la colectivización de los ejidos y comunidades mediante la integración de unidades económicas de producción y comercialización de bienes y servicios. De esta manera, se auspicia la plena explotación agrícola, ganadera y forestal y la diversificación de las actividades productivas como un principio de solución al problema económico del ejido y de la comunidad, y a la necesidad de que sus miembros dispongan de ocupación permanente.

El desarrollo económico y social que se generó con el triunfo de la Revolución Mexicana y el establecimiento de las nuevas instituciones rectoras de nuestra vida social han traído cambios cuantitativos y cualitativos en el país entre los que destaca la evolución de una economía fundamentalmente rural hacia un crecimiento industrial y comercial que ha tenido como escenario los centros de población urbanos, los que constituyen en su manifestación actual uno de los más dramáticos reflejos de la problemática socioeconómica del país en su conjunto.

Fijadas las bases de aplicación de la Reforma Agraria y encauzado el reparto de la tierra en favor de pueblos y comunidades, la Nación confrontó la necesidad de impulsar el crecimiento econó-

mico dando estímulos a las industrias, que aprovechando las facilidades y ventajas otorgadas se establecieron básicamente en los grandes centros urbanos del país.

Entre los objetivos fundamentales de la mencionada política de industrialización destacó el otorgamiento masivo de empleo, asimilando de esa manera el excedente de mano de obra del campo, lo que sólo se ha alcanzado parcialmente; no obstante, los centros urbanos han sido foco de atracción para los trabajadores desde hace varias décadas, y al no encontrar en muchos casos la fuente de trabajo deseada, pasan a integrarse al conjunto de hombres desempleados o en el mejor de los casos subempleados, dando origen a las zonas deprimidas de las ciudades.

La tasa demográfica del país y la migración de los habitantes del campo a la ciudad han ocasionado, en muchas de nuestras ciudades, controversias sobre tenencia de la tierra; posesiones al margen de la ley; insuficiencia de servicios públicos; viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas; contaminación ambiental y en general deterioro ecológico, así como otros fenómenos similares de igual trascendencia.

Por otra parte, el multicitado incremento de la población no ha venido acompañado del correspondiente aumento de la superficie urbana disponible, hecho que ha originado, por una parte, un déficit de habitación, principalmente de la popular, y por otra, el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas muchas veces ejidales y comunales, circunstancia que afecta a dichos núcleos e interrumpe actividades productivas, con el consiguiente quebrantamiento de la seguridad con que debe alentarse todo proceso de transformación urbana, y propicia, al mismo tiempo, entre otros fenómenos negativos, el de la creciente especulación con la tierra.

Asimismo, la presión ejercida por quienes tienen necesidad de un techo y de servicios públicos ha propiciado el nacimiento de las llamadas ciudades perdidas y de los cinturones de miseria, que constituyen asentamientos humanos no controlados, conformados sin sujeción a orden alguno que permita a las autoridades atender sus necesidades en el lugar en que se encuentran establecidos, ofreciendo notorios contrastes que deben eliminarse pues deprimen la vida social y deterioran las relaciones humanas.

Los problemas del campo influyen y se reflejan en el crecimiento de los centros urbanos, y la problemática de éstos, a su vez, impacta y dificulta las soluciones a las necesidades de los campesinos del país. Enfrentamos la existencia de un círculo vicioso que debe

ser disuelto a través de medidas complementarias que respondan a un desarrollo socialmente armónico entre las regiones, los sectores y los grupos productivos del país.

Al romper la caduca dicotomía campo-ciudad, nos pronunciamos por un principio de general validez para la acción del sector público, en el sentido de que igual atención merecen esos dos contextos del conjunto nacional y que para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, humanos, administrativos y financieros, entre otros, se deben aplicar políticas y medidas administrativas que consideren su interrelación, su apoyo mutuo y en conjunto una integración que los vincule económica y socialmente.

El crecimiento desordenado de los centros urbanos de población debido a las causas antes señaladas ha ocasionado en muchos países, entre otros el nuestro, sistemas y sub-sistemas macrocefálicos de ciudades que provocan también un rendimiento decreciente en la inversión de recursos para satisfacer las necesidades de servicios públicos.

Los indicadores físicos de la problemática que se confronta en los asentamientos humanos detectan su gravedad, la que va acompañada de otros hechos que afectan a la población urbana en forma cotidiana, como los fenómenos de histeria social, la indiferencia ante la vida en común y el impacto de un escenario en el que las máquinas, los vehículos y las colosales estructuras de acero de concreto establecen su predominio sobre el hombre.

Abrir las posibilidades para que todos los habitantes del país vivan en un centro de población digno y sean beneficiarios del bienestar que se deriva de los procesos de urbanización, de acuerdo con las posibilidades socioeconómicas del país, es una exigencia de la justicia social.

Esta Iniciativa propone el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando previsiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos.

Es necesario establecer las normas para que la planeación y ordenación de los centros urbanos de población integren a éstos de manera conveniente al desarrollo socioeconómico del país, y se obtenga el máximo aprovechamiento de los recursos, con la finalidad de lograr una convivencia más humana en las grandes urbes.

La programación económica y social del sector público deberá considerar el desarrollo de los centros urbanos y dicho sector deberá adecuarse para otorgarle la atención que le corresponda, es-

tablecer los vínculos de coordinación entre sus diversas entidades, tendiendo a lograr una mayor eficiencia de la inversión y del gasto públicos de los diversos niveles de gobierno; procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como la promoción de una distribución adecuada de la misma en las zonas urbanas y rurales.

La Iniciativa de reforma y adiciones constitucionales que hoy someto al Constituyente Permanente por el digno conducto de ustedes, busca el cambio de actitudes, conductas y costumbres que logren una nueva conciencia comunitaria y hagan posible substituir, con el esfuerzo de todos, una sociedad de privilegios para pocos y de sumisión para muchos, por otra justa y equitativa.

Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles del gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que, para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los ayuntamientos, gobiernos estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la carta fundamental y en la ley reglamentaria correspondiente.

En los sistemas de Gobierno Federal, lo que ha determinado el conferirle a la Federación una competencia es la trascendencia nacional de una materia cuya atención rebasa el ámbito de una Entidad Federativa en lo particular; ése ha sido el sentido del sistema mexicano consagrado en diversas normas del texto constitucional y especialmente destacado por el Artículo 117 de la Constitución en vigor. En este mismo sentido los problemas que pertenecen a dos o más Entidades Federativas en materia de nivel nacional deben atenderse con la participación del Gobierno Federal, criterio general que sigue la Constitución al establecer la competencia de los tribunales federales para dirimir las controversias que se susciten entre dos Entidades Federativas.

La Constitución de 1917 no contiene ninguna norma que establezca regulaciones en materia urbana: por tanto, en los términos del Artículo 124 se entiende en principio como una materia reservada a los Estados: sin embargo, es de señalarse que además de las razones históricas que explican la ausencia correspondiente, la problemática urbana se encuadra dentro de un conjunto de acciones que difícilmente podrían establecer una facultad exclusiva a cualquiera

de los niveles de Gobierno por los múltiples elementos, materias y atribuciones que concurren a la misma.

En los términos de la vigente distribución de competencias del sistema federal mexicano, la Federación ejerce facultades decisivas en el desarrollo urbano, como son las correspondientes a la tenencia de la tierra, agua, bosques, contaminación ambiental, vías generales de comunicación, energía eléctrica, y en otra materias, así como en lo relativo a la promoción económica, las inversiones públicas de la Federación tienen impacto determinante en dicho proceso, condicionan las posibilidades del crecimiento agrícola e industrial, y dan origen a la creación de fuentes de trabajo, las que constituyen el elemento de atracción básica en la elección que los grupos humanos forman para asentarse.

La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de Gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las Entidades Federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas sería una posición conservadora, anti-histórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la federación y los Estados permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral.

En la adición que se propone para la primera parte del párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional se destaca el principio fundamental del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación en beneficio de la sociedad, en el marco de un desarrollo armónico del país, que permita alcanzar mejores condiciones de vida para la población en su conjunto, debiendo abandonar la tendencia de concentrar las acciones gubernamentales en determinados centros de población, y en especial en las grandes urbes.

La Iniciativa establece en el nivel constitucional el derecho público y la responsabilidad política que tiene el Estado para fundar y ordenar los centros de población.

Las autoridades deberán dictar las medidas necesarias para reglamentar los asentamientos humanos en el amplio sentido del término y establecer las provisiones, usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, con objeto de planear y regular la fundación de las ciudades y demás centros de población: su conservación y mejoramiento.

En consecuencia con lo anterior, se propone la adición de dos fracciones al Artículo 115; en la primera de ellas y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del Artículo 27 de la propia Constitución, se reafirma la facultad de los Estados y de los Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la ley federal reglamentaria de la materia; en la segunda se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

Finalmente, en el Artículo 73 se faculta al Congreso de la Unión para que expida las leyes que establezcan la adecuada concurrencia de las Entidades Federativas, de los Municipios y de la propia Federación en la solución de los problemas expresados.

Por lo antes expuesto y con fundamento en la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter al H. Constituyente Permanente por el digno conducto de ustedes, la siguiente iniciativa de

## REFORMAS Y ADICIONES A LOS ARTÍCULOS 27, 73 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**Artículo Primero.-** Se reforma el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### Artículo 27 ...

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar

obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

I a XVIII.-....

Artículo Segundo.- Se adiciona el Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la fracción XXIX-C para quedar como sigue:

Artículo 73 ...

I a XXIX-B.- ....

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución.

XXX.- ...

Artículo Tercero.- Se adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las fracciones IV y V para quedar como sigue:

Artículo 115 ...

I a III.- ....

IV. Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrati-

vas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiera a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

### TRANSITORIOS

Primero. Las presentes reformas y adiciones entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Segundo. El Congreso Federal y las legislaturas Locales, deberán expedir en el plazo de un año, las leyes reglamentarias previstas en las anteriores reformas y adiciones.

Reitero a ustedes en esta ocasión, las seguridades de mi consideración distinguida.

Sufragio Efectivo No Reección  
México, D. F., a 12 de noviembre de 1975  
El Presidente Constitucional de los  
Estados Unidos Mexicanos.

LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ.

## ANEXO 2

# ACTA DE EMISIÓN DE CERTIFICADOS DE PARTICIPACIÓN INMOBILIARIA DEL EDIFICIO NUEVO LEÓN. UNIDAD HABITACIONAL NONOALCO-TLATELOLCO

## ANTECEDENTES DE PROPIEDAD Y DEL FIDEICOMISO BASE DE LA EMISIÓN

En escritura pública número veinte mil quinientos sesenta y dos, de fecha treinta de septiembre de mil novecientos sesenta y cuatro, otorgada ante el Notario No. 91 de esta capital, Licenciado Ignacio Velázquez Jr., consta que el Fideicomiso denominado “FONDO DE HABITACIONES POPULARES”, que se constituyó en el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Sociedad Anónima, hoy Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Anónima, es propietario de los terrenos circunscritos por las calles de Manuel González, al Norte: Prolongación del Paseo de la Reforma, al Oriente, Calzada de Nonoalco y su prolongación que se llama calle de Almacenes, al Sur y Avenida Insurgentes Norte, al Noroeste, con una superficie total aproximada de setecientos cincuenta mil ochocientos cuarenta y dos metros cuadrados, dos decímetros cuadrados, sobre los cuales actualmente se encuentra construido el “Conjunto Urbano Presidente López Mateos”, en Nonoalco-Tlatelolco, de esta Ciudad de México, en virtud de la transmisión que a su favor se hizo de los de propiedad pública ubicados dentro de dicha área, según Decretos de fechas diecinueve de mayo de mil novecientos sesenta, y quince de enero de mil novecientos sesenta y cuatro y de haber adquirido los que pertenecían a particulares mediante los contratos de compra-venta respectivos, quedando así consignada en ese título la agrupación de todos ellos para construir un sólo predio, de lo que se tomó debida nota en el Registro Público de la Propiedad de esta Capital, en la Sección Primera, Tomo ciento cincuenta y siete Volumen décimo de la Serie “A”, a fojas de la ciento veintiuno a la ciento ochenta y tres, bajo

los números del ciento noventa y nueve al trescientos cincuenta y seis, y en la propia Sección Primera, Tomo treinta y seis, Volumen Fideicomisos, a fojas de la sesenta y siete a la setenta y tres, bajo los números del cincuenta al doscientos ocho.

Ubicación del Edificio, así como descripción del departamento que ampara este título que aparecen en la escritura de EMISIÓN correspondiente, de la que más adelante se transcriben las cláusulas relativas a los certificados de participación inmobiliaria, no amortizables, serie "B".

La Institución Fiduciaria, para cumplir con los fines que para el "Fondo de Habitaciones Populares" señalaba el capítulo X de la Ley Orgánica vigente en aquella época y con lo concretamente ordenado por los Decretos citados en el antecedente I, procedió a la urbanización del inmueble a que se refiere el mismo antecedente, de acuerdo con el proyecto que para ese efecto aprobó el Departamento del Distrito Federal, así como a la construcción de los diversos edificios de departamentos y locales comerciales que constituyen el Centro Urbano "Presidente López Mateos", ubicado en la zona Nonoalco-Tlatelolco, en esta Ciudad de México, Distrito Federal, entre cuyos edificios se encuentra el denominado EDIFICIO "NUEVO LEON", que se localiza en la Unidad Habitacional UH-TRES, al que corresponde el número oficial 668 de la Prolongación del Paseo de la Reforma, con la superficie y linderos siguientes:

**Superficie:** 2 105.17 M<sup>2</sup>

**Linderos:**

- Norte:** En 13.10 M., con el edificio "Yucatán" de Manuel González No. 50, con zona libre de por medio.
- Sur:** En 13.10 M., con la entrada al edificio del estacionamiento de automóviles de Reforma No. 650, con zona libre de por medio.
- Oriente:** En 160.70 M., con el edificio "Veracruz" de Paseo de la Reforma 704, y el estacionamiento de automóviles con entrada por el Paseo de la Reforma, con zona libre de por medio.
- Poniente:** En 160.70 M., con el edificio "Michoacán" de Manuel González No. 60 y el edificio "Nayarit", "El

Club Antonio Caso” y el edificio de estacionamiento, marcados respectivamente con los núms. 690, 680 y 650 de Paseo de la Reforma, con zona libre de por medio.

Construcciones: Edificio de 15 niveles

## ELEMENTOS Y CARACTERÍSTICAS DEL EDIFICIO MATERIA DE LA EMISIÓN:

a) En total existen dentro de sus plantas o niveles 288 departamentos, que se encuentran marcados respectivamente con los números:

### Entrada “A-B”

Escalera “A”: 101, 102, 103, 104, 201, 202, 203, 204, 301, 302, 304, 401, 402, 403, 404, 501, 502, 503, 504, 601, 602, 604, 701, 702, 703, 704, 801, 802, 803, 804, 901, 902, 904, 1001, 1002, 1003, 1004, 1101, 1102, 1103, 1104, 1201, 1202, 1204, 1301, 1302, 1303, 1304.

Escalera “B” 105, 106, 107, 108, 205, 206, 207, 208, 306, 307, 308, 405, 406, 407, 408, 505, 506, 507, 508, 606, 607, 608, 705, 706, 708, 805, 806, 807, 808, 906, 907, 908, 1005, 1006, 1007, 1008, 1105, 1106, 1107, 1108, 1206, 1207, 1208, 1305, 1306, 1307, 1308.

### Entrada “C-D”:

Escalera “C” 109, 110, 111, 112, 209, 210, 211, 212, 309, 310, 312, 409, 410, 411, 412, 509, 510, 511, 512, 609, 610, 612, 709, 710, 711, 712, 809, 810, 811, 812, 909, 910, 912, 1009, 1010, 1011, 1012, 1109, 1110, 1111, 1112, 1209, 1210, 1212, 1309, 1310, 1311, 1312.

Escalera “D”: 113, 114, 115, 116, 213, 214, 215, 216, 314, 315, 316, 413, 414, 415, 416, 513, 514, 515,

516, 614, 615, 616, 713, 714, 715, 716, 813, 814, 815, 816, 914, 915, 916, 1013, 1014, 1015, 1016, 1113, 1114, 1115, 1116, 1214, 1215, 1216, 1313, 1314, 1315, 1316.

Entrada "E-F":

Escalera "E": 117, 118, 119, 120, 217, 218, 219, 220, 317, 318, 320, 417, 418, 419, 420, 517, 518, 519, 520, 617, 618, 620, 717, 718, 719, 720, 817, 818, 819, 820, 917, 918, 920, 1017, 1018, 1019, 1020, 1117, 1118, 1119, 1120, 1217, 1218, 1220, 1317, 1318, 1319, 1320.

Escalera "F": 121, 122, 123, 124, 221, 222, 223, 224, 322, 323, 324, 421, 422, 423, 424, 521, 522, 523, 524, 621, 622, 623, 624, 721, 722, 723, 724, 821, 822, 823, 824, 922, 923, 924, 1021, 1022, 1023, 1024, 1121, 1122, 1123, 1124, 1222, 1223, 1224, 1321, 1322, 1323, 1324.

Además existen 24 locales comerciales, marcados con los números del 1 al 24.

## CLÁUSULAS

PRIMERA.- a) EMISIÓN.- El Departamento Fiduciario del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Anónima, en representación del Fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares, de conformidad con lo establecido por los artículos doscientos veintiocho-a y doscientos veintiocho-m de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito: veinte, fracción VIII y veinticinco a veintisiete, veintinueve a treinta y tres, treinta y seis y cuarenta y cinco a cincuenta y uno de su Ley Orgánica: y demás relativos de ambos ordenamientos: por declaración unilateral de voluntad emite una Serie de Certificados de Participación *Inmobiliaria*. No Amortizables, Serie "B", de aprovechamiento directo, a fin de representar, mediante esos títulos de crédito, los derechos y obligaciones que en términos de esta escritura tendrán sus tenedores sobre el inmueble descrito en los antecedentes dos y tres.

## B) DENOMINACIÓN, OBJETO Y DOMICILIO DE LA EMISORA.

Conforme a su escritura constitutiva y Ley Orgánica, la denominación que corresponde a la Emisora es la de "BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, SOCIEDAD ANÓNIMA", Institución Fiduciaria, siendo su objeto el definido y precisado en ellas, teniendo su domicilio establecido en esta Ciudad.

## C) BIENES MATERIA DE LA EMISIÓN.

El edificio denominado "NUEVO LEON" que forma parte del Conjunto Urbano "PRESIDENTE LÓPEZ MATEOS" ubicado en la Zona Nonoalco-Tlatelolco, de esta Ciudad, cuya ubicación, superficie, medidas, linderos, colindancias y demás características se mencionan en el antecedente dos y se tienen aquí por reproducidos en lo conducente como si se insertasen a la letra.

## D) ACTO CONSTITUTIVO DEL FIDEICOMISO.

El Fideicomiso base de la emisión está constituido en la forma y términos que han quedado expresados en el antecedente uno de este instrumento que aquí se tiene por reproducido.

## E) AVALÚO PERICIAL Y DICTAMEN.

Los documentos respectivos se agregan al apéndice de esta escritura y aparecen ya relacionados en el antecedente número seis, por lo que se tienen aquí por reproducidos.

SEGUNDA.- IMPORTE DE LA EMISIÓN.- Respecto al inmueble descrito en los puntos dos y tres del capítulo de antecedentes y de acuerdo con lo establecido por el artículo veinticinco de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Anónima, el Fiduciario emite una serie de Certificados de Participación Inmobiliaria. No Amortizables, que representan para sus titulares los derechos que se precisan en la Cláusula Sexta, siendo su importe la cantidad de \$47'677,757.00 (cuarenta y siete millones, seiscientos setenta y siete mil, setecientos cincuenta y siete pesos).

CUARTA.- CERTIFICADOS DE PARTICIPACIÓN INMOBILIARIA NO AMORTIZABLES, SERIE "B".-DENOMINACIÓN, NÚMERO Y VALOR DE LOS CERTIFICADOS.- Los Certificados de Participación Inmobiliaria de esta Serie, se denominarán "Certificados de Participación

Inmobiliaria. No Amortizables”, Conjunto Urbano “Presidente López Mateos”, Zona Nonoalco-Tlatelolco, México, Distrito Federal, Edificio “NUEVO LEÓN”, Serie “B” y estarán representados por 312 títulos, uno por cada departamento y local comercial de los que forman parte del citado edificio, cuya numeración corresponderá a la de los departamentos y locales comerciales a que los títulos se refieren: otorgarán a sus tenedores y legítimos titulares los derechos y obligaciones por las leyes que los rigen y los que específicamente se establecen en este instrumento y tendrán los valores nominales que se indican en la tabla anexa.

QUINTA.- CARACTERÍSTICAS.- Los Certificados de Participación Inmobiliaria No Amortizables, Serie “B”, tendrán las siguientes características:

1. Representar para sus tenedores y legítimos titulares, los derechos que establecen los artículos doscientos veintiocho-a, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y veintinueve y demás relativos de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Anónima, y en particular el derecho de aprovechamiento directo del inmueble materia de la emisión; derecho cuya extensión, límites, modalidades, términos y condiciones, se determinan en esta escritura, con las obligaciones que aquí se fijan.

2. Serán nominativos y para que su transmisión por endoso o cualquier otra forma legal surta efectos, deberá inscribirse en el Registro que para tal fin llevará la Emisora desde el momento en que le haya sido pagado cuando menos uno de estos Certificados. Registro en el cual expresarán los datos generales del titular y los que identifiquen, tanto los Certificados, como los departamentos o locales comerciales a que se refieran, además de las transmisiones de que hayan sido objeto.

El Fiduciario sólo considerará como tenedores y legítimos titulares de los Certificados y de los derechos y obligaciones que ellos incorporan a quienes aparezcan como tales en el Registro citado.

Las inscripciones y anotaciones sólo se harán si previamente se cumplen las condiciones establecidas en la Cláusula Sexta de este instrumento. Si no está totalmente cubierto el precio de estos Certificados o mientras sus compradores o adquirentes no hayan cumplido con todas y cada una de las prestaciones a que se hubieren obligado y con las demás condiciones y obligaciones y satisfechos los requisitos necesarios para su transmisión, no tendrán otros derechos que los establecidos en los respectivos contratos de compra-venta con reserva de dominio que hayan celebrado.

3. Estarán redactados en español y en su texto se insertarán las menciones y requisitos indicados en la Cláusula Décima Primera.

4. El Fiduciario no está obligado a hacer el pago de su valor nominal a sus titulares en ningún tiempo, de acuerdo con el artículo doscientos veintiocho-k de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

**SIXTA.-DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TENEDORES Y LEGÍTIMOS TITULARES DE LOS CERTIFICADOS DE PARTICIPACIÓN INMOBILIARIA NO AMORTIZABLE, SERIE "B".-** El Fiduciario transmitirá estos títulos en la forma que juzgue más conveniente para sus intereses, reservándose tanto la propiedad como su tenencia, hasta en tanto se cumplan las obligaciones y condiciones establecidas en los contratos de compra-venta respectivos, los cuales no podrán celebrarse sino con las personas que reúnan las cualidades y se encuentren comprendidas en las circunstancias que el propio Fiduciario exija como requisitos para ocupar los departamentos o locales comerciales que forman parte del inmueble materia de la emisión y siempre y cuando los beneficiarios y sus familias estén ya ocupando o desde luego vayan a ocupar realmente el departamento o local comercial amparado por el título, según lo dispuesto por el artículo treinta de la Ley Orgánica del Banco y tomando en consideración además, lo señalado por los artículos treinta y seis y setenta y dos, fracción sexta del ordenamiento invocado.

1. Mientras los adquirentes de Certificados Serie "B" no hayan cubierto en su totalidad el valor nominal de sus títulos y cumplido además, con todas las prestaciones a que estén obligados y con las demás obligaciones y requisitos que se les exijan para su entrega, el Fiduciario conservará en su poder los Certificados y se reservará invariablemente el dominio sobre los mismos: por lo que, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo treinta, fracción III de la Ley Orgánica del Banco, no podrán ser objeto de embargo u operación alguna que los afecte en beneficio de terceros, salvo que se trate del cumplimiento de obligaciones contraídas con la Fiduciaria por sus propios titulares. En todo caso, el derecho de ocupación anticipada de los departamentos o locales comerciales que forman parte del inmueble materia de la presente emisión, estará sujeto a la condición resolutoria de que quienes disfruten de dicho beneficio no incurran en incumplimiento de cualquiera de las obligaciones que asuman en los convenios especiales que para ese efecto otorguen las partes.

En consecuencia, aunque son distintos sus objetos y fines, tanto los contratos de compra-venta, como los convenios especiales a

que se refiere esta Cláusula siempre se celebrarán simultáneamente sin perjuicio de que las estipulaciones relativas se implementen conjunta o separadamente, según resulte más conveniente a juicio del Fiduciario.

Queda claramente estipulado que sin autorización del Fiduciario dada por escrito, no se podrán ceder, traspasar, o de otro modo transmitir los mencionados derechos de ocupación anticipada ni ningún otro, y que por la sola inscripción de esta escritura en el Registro Público de la Propiedad, surtirá efectos contra terceros tanto la reserva de dominio como todo lo estipulado en ella sin que sea necesaria para tal fin la inscripción posterior de documento alguno.

2. Queda expresamente establecido que aunque se encuentre íntegramente pagado su valor, los derechos que confieren esta clase de Certificados quedarán sujetos al régimen de Fideicomiso a que se encuentra afectado el inmueble materia de esta emisión, en tanto el mismo no se extinga en los términos previstos en esta escritura y sus tenedores deberán cumplir con las obligaciones fiscales y de otra índole que les incumban en virtud o como consecuencia de sus Certificados.

3. Una vez que todos los adquirentes hayan cubierto íntegramente el valor nominal de sus títulos, liquidado todas las prestaciones económicas a las que estén obligados y cumplido con las demás obligaciones y condiciones que para ellos se establezcan en los contratos de compra-venta lisa y llana o con reserva de dominio relativos a estos Certificados, se les entregarán transmitiéndoles dichos documentos, con todos los derechos y obligaciones incorporados en ellos.

Al realizarse la situación señalada en el párrafo anterior y mientras no se extinga el Fideicomiso en lo que se refiere al Edificio materia de la emisión, ya sea porque los tenedores y legítimos titulares de los Certificados, que aparezcan como tales en el Registro de la Emisora, no puedan decidir sobre el destino del inmueble o si su decisión al respecto carece de validez y el Fiduciario no haya establecido el régimen de copropiedad en la forma prevista en la Cláusula Séptima, los tenedores y legítimos titulares mencionados, tendrán en especial los siguientes derechos y obligaciones, además de los que a su favor establecen las otras cláusulas de este instrumento:

**A.- DERECHOS.- 1.- RELATIVOS AL APROVECHAMIENTO DIRECTO DEL DEPARTAMENTO O LOCAL COMERCIAL AMPARADO POR LOS CERTIFICADOS Y DE LOS ELEMENTOS O PARTES COMUNES DEL EDIFICIO.-** Los tenedores y legítimos titulares y/o su familia tendrán derecho a la ocupación y aprovechamiento directo y exclusivo del departa-

mento o local comercial a que se refiera el Certificado y a servirse de los elementos, partes del edificio e instalaciones generales que se consideren como comunes, por ser necesarias para la existencia, seguridad, comodidad de acceso, recreo, ornato o cualquier otro fin semejante, tales como pórticos, puertas de entrada, vestíbulos, patios, jardines, galerías, azoteas, corredores, escaleras, alumbrado exterior y en general, los demás aparatos, objetos e instalaciones que sirvan para el uso y disfrute común del edificio, de acuerdo con su naturaleza y destino ordinario, pero deberán utilizarse de manera de no perjudicar, restringir, impedir o hacer más oneroso el uso y disfrute a los demás ocupantes y con las prohibiciones y limitaciones que en esta escritura se fijan o que dispongan los reglamentos, normas técnicas y administrativas aprobadas al efecto por la Asamblea de Tenedores en el caso previsto en la Cláusula Séptima, o establecidos por el Fiduciario.

Estos derechos de aprovechamiento directo se extinguirán si la Asamblea de que se habla en la citada cláusula llega a tomar una decisión por la que resulte incompatible su existencia y ejercicio de parte de los tenedores de Certificados.

2.- RESPECTO DE SU TÍTULO. Para que el endoso o cualquier otro acto u operación referente a los títulos y a los derechos y obligaciones que incorporan, surtan efecto contra el Fiduciario o contra terceros, la operación deberá inscribirse en el Registro de la Emisora, así como en el propio título y será suficiente que le notifiquen dicha operación al Fiduciario, para que, éste otorgue su autorización por escrito, la que sólo podrá negar si a su juicio existen causas justificadas para ello. Una vez concedida la autorización procederá a efectuar las anotaciones de que se ha hablado.

El endoso debe ser puro y simple. Cualquier condición a la cual lo subordine el endosante se tendrá por no escrita. El endoso parcial será nulo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo treinta y uno de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

El endosatario en propiedad, en su carácter de legítimo titular del Certificado, tendrá los mismos derechos y obligaciones establecidos en las Leyes que rigen estos títulos y las que se señalan en esta escritura.

Asimismo, quienes hayan pagado todas las prestaciones económicas a su cargo y tengan en su poder los títulos respectivos tendrán el derecho de arrendar el departamento o local comercial amparado por su título, en ejercicio, de su derecho de aprovechamiento directo, con la única limitación de que en los contratos de arrendamiento respectivos se impongan al arrendatario las mismas obli-

gaciones que en cuanto a la ocupación aceptó cumplir el adquirente del título en el contrato de compra venta celebrado con el Fiduciario, al que deberá darse aviso de su celebración en el caso de que aún subsista el Fideicomiso sobre el inmueble materia de la emisión.

3.-RESPECTO DEL FIDUCIARIO. El tenedor o legítimo titular del Certificado tendrá derecho a exigir al Fiduciario por sí mismo o por conducto del Representante Común, según el caso, el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Fiduciario en esta escritura.

4.- ASAMBLEAS. Todo tenedor o legítimo titular tendrá derecho de concurrir a las Asambleas, participar en sus deliberaciones e intervenir en sus resoluciones y acuerdos mediante el ejercicio del derecho de voto.

**B. OBLIGACIONES: 1. RESPECTO AL APROVECHAMIENTO DIRECTO DEL DEPARTAMENTO O LOCAL COMERCIAL AMPARADO POR SU TÍTULO Y DE LOS ELEMENTOS O PARTES COMUNES DEL EDIFICIO.**

a) El tenedor y legítimo titular del Certificado y/o su familia deberá usar y disfrutar del departamento o local comercial amparado por su título en forma ordenada y tranquila y no podrá destinarlo a otro uso que no sea el de casa-habitación, o comercio en el caso de locales comerciales ni utilizarse para fines contrarios a la moral y las buenas costumbres o prohibidos por la ley; y le está prohibido ocupar vestíbulos, corredores, jardines, patios, azoteas y otros lugares de uso común.

b) Está también obligado el tenedor y legítimo titular y/o su familia a mantener el departamento o local comercial amparado por su Certificado en buen estado de conservación, al igual que los servicios e instalaciones del mismo y a efectuar por su cuenta las obras que requieran los techos interiores, pisos medianeros, paredes no maestras u otras divisiones que tengan ese carácter.

No podrán emprender, ni efectuar obra alguna en los bienes comunes, ni en las instalaciones generales, como tampoco podrán hacer obras o reparaciones, ni en su mismo departamento o local comercial, si afectan en alguna forma los elementos esenciales del edificio, dañan su estructura, solidez, seguridad, condiciones sanitarias su comodidad o buen aspecto, o cuando impidan o dificulten el manejo, operación o simple utilización de los elementos, objetos, instalaciones generales o servicios comunes, ni deberán incurrir en omisiones que produzcan los mismos resultados.

**2. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN, CONSERVACIÓN, MANTENIMIENTO Y OPERACIÓN DE LOS BIENES Y SERVICIOS COMUNES.-** Mientras no se extinga el Fideicomiso en lo que se refiere al bien inmueble materia de la presente emisión en los términos de la Cláusula Séptima

y en tanto los titulares de los Certificados de Participación Inmobiliaria No Amortizables, Serie "B", no puedan decidir por no haberse cumplido las condiciones requeridas o cuando habiéndose cumplido no lleguen a decidir en Asamblea acerca de que el inmueble materia de la emisión continúe en Fideicomiso y en particular sobre la forma en que deberá administrarse el propio inmueble, la forma en que deban cubrirse los gastos generales y demás características del Fideicomiso, inclusive la posibilidad de adjudicación en copropiedad del edificio a los titulares, y en general sobre su destino, la administración de éste quedará a cargo del Fiduciario por sí o por conducto de la persona que él designe, la cual recibirá la correspondiente retribución. Tocará al Administrador determinar periódicamente el monto de los gastos generales y la forma y términos en que los titulares deberán cubrirlo, así como ordenar la ejecución de las obras necesarias para el mantenimiento y conservación de los elementos y partes comunes, objetos, aparatos e instalaciones generales del edificio y de los servicios comunes, a fin de que funcionen regular, y eficazmente, debiendo efectuar revisiones periódicas en cada uno de éstos, con cargo al presupuesto de gastos correspondientes.

Si el presupuesto no basta para cubrir los gastos generales ordinarios o cuando sea preciso realizar obras urgentes no previstas, podrá el Fiduciario si lo juzga conveniente solicitar créditos, otorgando las garantías que estime prudente y aplicará las cantidades así obtenidas a realizar las obras urgentes no previstas que han quedado mencionadas o a cubrir los faltantes en los gastos generales ordinarios, añadiendo las erogaciones hechas o que tengan que hacerse para cubrir los créditos que solicitó, al presupuesto de gastos de uno o varios de los siguientes períodos, a juicio del Administrador, quien tomará en consideración la cuantía de aquéllos.

Los tenedores y legítimos titulares de los Certificados Serie "B" estarán obligados a contribuir en proporción al porcentaje que sus títulos representan en el importe normal de la emisión a los gastos generales que deban efectuarse por concepto de administración, por las obras que exija el mantenimiento y la buena conservación de los jardines, pavimentos, entradas, pórticos, vestíbulos, pasillos, corredores, paredes exteriores, azoteas y demás elementos; los objetos, aparatos e instalaciones generales del edificio necesarios para que funcione regular y eficazmente, como son: los ascensores, tinacos y cañerías; instalaciones eléctricas exteriores y otros elementos de igual carácter; a los gastos por servicios comunes de limpieza general, alumbrado exterior, portero y demás que se necesiten y deberán con-

tribuir al pago, de la prima de seguro que se contrate para proteger el edificio.

Las cuotas para gastos comunes que no cubran los titulares oportunamente, causarán el interés del 12% (doce por ciento) anual sobre su importe, a favor del Fiduciario.

No se incluirán dentro de los gastos generales antes mencionados y por lo tanto serán por cuenta exclusiva de cada titular, los ocasionados por las reparaciones que deban hacerse para el mantenimiento y conservación del departamento o local comercial amparados por su Certificado y de sus instalaciones, tales como la reparación de techos interiores, paredes no maestras, pisos medianeros, divisiones y demás bienes no mencionados en el párrafo anterior como elementos o partes comunes o como objetos, aparatos e instalaciones generales del edificio o las de aquellas que por no destinarse al beneficio común o por su propia naturaleza resulte imposible considerar con el carácter de bien de uso común.

Los gastos exigidos por los servicios propios del departamento o local comercial, como los de gas, teléfono, luz, Impuesto Predial, Derechos por Servicio de Agua y otros similares, serán pagados por cada titular, sin perjuicio de que cubran el costo de las reparaciones que hagan necesarios sus actos u omisiones que dañen el edificio o impidan o limiten en cualquier forma la operación o el buen funcionamiento de los elementos o partes comunes de los objetos, aparatos, instalaciones generales o servicios comunes. En estos casos deberán pagar asimismo, la indemnización por daños y perjuicios que proceda.

**SÉPTIMA.- EXTINCIÓN DEL FIDEICOMISO EN LA PARTE RELATIVA AL INMUEBLE MATERIA DE LA PRESENTE EMISIÓN.** El Fideicomiso relacionado con el antecedente número uno de esta escritura se extinguirá al cumplirse los términos y las condiciones siguientes:

1. Cuando todos los compradores de Certificados No Amortizables hayan cumplido íntegramente con las obligaciones y condiciones establecidas a su cargo por esta escritura y los respectivos contratos de compra-venta lisa y llana o con reserva de dominio; se hayan cubierto en su totalidad los certificados fiduciarios de adeudo, en caso de que se hubieren emitido; se encuentren amortizados totalmente los Certificados de la Serie "A"; estén cubiertas por completo o debidamente garantizadas las erogaciones que correspondan, en los términos de esta escritura, a gastos generales y, por último, no exista a cargo de los compradores ningún adeudo por otros conceptos, el Fiduciario requerirá al Representante Común para que convoque a Asamblea General Extraordinaria de tenedores

a fin de que éstos ejerciten los derechos que les otorgan los artículos doscientos veintiocho-a, incisos b) y c) y doscientos veintiocho-k de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, previniéndole que la misma deberá celebrarse dentro del término de un año contado a partir de la fecha del citado requerimiento.

2. Si dentro de dicho plazo de un año no llegare a celebrarse la Asamblea General Extraordinaria o si habiéndose celebrado no se adopta válidamente alguna resolución respecto al destino del inmueble, el Fiduciario con su sola comparecencia procederá a otorgar la escritura pública de copropiedad a favor de los tenedores de los Certificados de Participación Inmobiliaria No Amortizables, precisando que cada uno de ellos será titular de los derechos que se señalan a continuación.

a) Derecho exclusivo a una parte alícuota del edificio materia de la emisión y derecho de ocupación y aprovechamiento directo y exclusivo del departamento o local comercial representado por su Certificado de Participación Inmobiliaria No Amortizable, Serie "B", estándose a lo dispuesto por el Código Civil en materia de medianerías y servidumbres en relación a los muros que circunscriben el departamento o local comercial, lo mismo que respecto a las losas de entresijos, techos y azoteas.

b) Copropiedad pro-indiviso respecto de los elementos o partes comunes, objetos, aparatos, instalaciones generales o servicios comunes; los cuales sólo podrán ser modificados con el consentimiento de todos los copropietarios del inmueble o si media orden de autoridad competente en dicho sentido.

c) Copropiedad pro-indiviso del terreno en que se halla construido el edificio materia de la emisión, en proporción a la relación existente entre el valor nominal de los Certificados No Amortizables Serie "B", de que sean titulares y la superficie de dicho terreno.

3. Si dentro del plazo fijado se celebra la Asamblea General Extraordinaria de Tenedores de Certificados Serie "B", en ella podrá optarse por:

a) La venta del inmueble y la distribución del producto neto de la misma en los términos del artículo doscientos veintiocho-a, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en cuyo caso el Fiduciario otorgará la escritura correspondiente a nombre del comprador o compradores a quienes los tenedores y titulares hayan decidido transmitir dicha propiedad; o bien:

b) La adjudicación a su favor del inmueble materia de la emisión, adoptando cualquier régimen de propiedad compatible con las

características del mismo y que se encuentre previsto por las leyes respectivas.

En este caso el Fiduciario otorgará la escritura en los términos que procedan quedando extinguido el Fideicomiso a partir de ese momento. En el caso de que la Asamblea dicte una resolución incompatible con las características del inmueble o si el régimen adoptado por las misma resulta legalmente inaplicable o inoperante, el Fiduciario dará por extinguido el Fideicomiso y procederá a otorgar la escritura de copropiedad en los términos establecidos en el punto dos de esta Cláusula.

En ninguno de los casos previstos, el Fiduciario hará erogación alguna por concepto de impuestos, honorarios, gastos o derechos que originen dichas operaciones, pues éstos serán siempre por cuenta de los interesados.

**OCTAVA.- OBLIGACIONES DEL FIDUCIARIO.-** El Fiduciario tendrá, además de las otras señaladas en esta escritura y de las que le imponen las leyes aplicables, las siguientes obligaciones, mientras no se extinga este Fideicomiso, en la parte que afecta al inmueble materia de la emisión:

1. Permitir a los adquirentes y/o sus familias el uso y disfrute del departamento o local comercial en su caso, y el de los elementos o partes comunes del edificio en la medida que corresponda, siempre y cuando cumplan con todas las obligaciones contraídas en los contratos de compra-venta de los Certificados Serie "B" y las derivadas de esta escritura.

2. Administrar el inmueble en los términos señalados en la Cláusula Sexta.

3. Contratar y mantener en vigor un seguro suficiente contra incendio y/o rayo, temblor y explosión, sobre el inmueble materia de esta emisión y los bienes destructibles del mismo, durante el tiempo que dicho inmueble permanezca afecto al Fideicomiso o resuelva lo contrario la Asamblea de Tenedores.

El Fiduciario deberá comprobar que ha cumplido con esta obligación cuando así lo solicite el Representante Común y, en caso de ocurrir el siniestro, estará obligado a invertir la indemnización precisamente en la reparación o reconstrucción del edificio dañado o destruido, así como de sus elementos, objetos, instalaciones y demás bienes perjudicados por el siniestro, en la forma que en su caso determine la Asamblea.

4. Proporcionar al Representante Común los informes que solicite y darle las facilidades necesarias para el desempeño de su cargo.

5. Aplicar los productos que obtenga con la colocación de los

Certificados Serie "B" al pago de los rendimientos y a la amortización del valor nominal de los Certificados Serie "A", que se hubieren emitido, así como redimir los gravámenes que reporte el edificio materia de la emisión originados por Certificados Fiduciarios de Adeudo en caso de que se hubieren emitido.

**NOVENA.- REPRESENTANTE COMÚN.- a).-ACEPTACIÓN Y PROTESTA DEL CARGO.-** Señor Representante Común del Conjunto de Tenedores de Certificados de Participación Inmobiliaria No Amortizables, cuya emisión se consigna en la presente escritura, el Departamento Fiduciario de la "ASOCIACIÓN HIPOTECARIA MEXICANA", SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, quien por conducto de su Delegado Fiduciario, señor Arturo López Gómez, acepta el cargo que se le confiere y protesta su leal y fiel desempeño. La gestión del Representante Común debe entenderse sin perjuicio de los derechos individuales que a los tenedores otorgan los artículos conducentes de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y los que se derivan de este instrumento.

**b) FACULTADES, OBLIGACIONES Y DECLARACIONES DEL REPRESENTANTE COMÚN.-** Representante Común de los Tenedores de Certificados de Participación Inmobiliaria No Amortizable, obrará como mandatario de éstos; podrá otorgar poderes judiciales y tendrá las facultades y obligaciones que señalan el artículo doscientos veintiocho-r en lo conducente a los artículos doscientos seis y doscientos veintiseis de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y las demás que se deriven de esta escritura y desde luego manifiesta que:

1. No presta su garantía personal;
2. Ha verificado la constitución del Fideicomiso base de la emisión.
3. Ha comprobado la existencia del bien inmueble materia de la emisión y la autenticidad del avalúo pericial y dictamen practicados en los términos de los artículos doscientos veintiocho-h del ordenamiento citado y veintiseis de la Ley Orgánica del Banco.
4. Vigilará que la Emisora contrate y mantenga en vigor un seguro suficiente sobre el bien inmueble materia de la emisión y partes destructibles del mismo en los términos que se señalan en la cláusula anterior y por todo el tiempo durante el cual el bien indicado se encuentre afecto a este Fideicomiso.
5. En su oportunidad llevará a cabo el registro de esta escritura.
6. Autorizará con su firma los Certificados que se emitan.
7. Convocará y presidirá las Asambleas de Tenedores de Certificados de Participación Inmobiliaria.

Amortizables, en los términos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y de esta escritura y ejecutará sus decisiones, conservando las actas de las Asambleas, lo mismo que los títulos, estados de contabilidad y los demás datos y documentos referentes a la emisión y a la actuación de las Asambleas o de él mismo, para que puedan ser consultadas por los Tenedores de dichos Certificados cuando así lo deseen, los cuales tendrán el derecho de que se les expidan a sus expensas, las copias certificadas que necesiten de estos documentos.

8. Vigilará la administración, que lleve a cabo el Fiduciario por sí mismo o por conducto de la persona que designe en lo concerniente a las obligaciones del mismo respecto al Conjunto de Tenedores de la Serie "B" y en lo tocante a que se efectúen las reparaciones y obras necesarias para el mantenimiento y conservación del inmueble y bienes comunes y en relación con el funcionamiento normal y eficaz de los servicios comunes.
9. Recabará de los funcionarios de la Institución Fiduciaria todos los informes y datos que necesite para el ejercicio de sus atribuciones, inclusive los relativos a la situación financiera del inmueble base de la emisión.
10. Autorizará al Fiduciario para concertar y obtener préstamos destinados al mejoramiento o mantenimiento del inmueble, cuando así lo decida la Asamblea de Tenedores, en cuyo caso el Fiduciario emitirá Certificados Fiduciarios de Adeudo por tal concepto, de acuerdo con el artículo doscientos veintiocho-f de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
11. Otorgará, en nombre y representación del Conjunto de Tenedores, los documentos y contratos que deban celebrarse con la Emisora.

c) **RETRIBUCIÓN.** El Representante Común tendrá derecho a prescribir por el desempeño de su cargo la cantidad que de común acuerdo fije con el Fiduciario, la cual cubrirá éste con cargo al presente Fideicomiso. Asimismo la Emisora cubrirá con cargo al propio Fideicomiso los demás conceptos indicados en el artículo doscientos veintiséis de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito salvo los gastos que originen la convocatoria y la celebración de las Asambleas que soliciten los Tenedores en los términos del artículo doscientos dieciocho de la propia Ley que deberán cubrir los solicitantes si la Asamblea no aprueba las decisiones por ellos propuestas.

d) **TERMINACIÓN DEL CARGO.** El cargo de Representante Común terminará por renuncia o remoción en los términos del artícu-

lo doscientos dieciséis, párrafo segundo, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. En caso de falta de Representante Común se estará a lo dispuesto por el artículo citado en su párrafo tercero.

**DÉCIMA.- ASAMBLEA DE TENEDORES.-** Las Asambleas de Tenedores de Certificados tendrán lugar en la Ciudad de México y representarán al conjunto de éstos y sus resoluciones, tomadas de acuerdo con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y con esta escritura, serán válidas respecto de todos los Tenedores, aún de los ausentes y disidentes.

**A.- CLASES.-** Las Asambleas de Tenedores podrán ser ordinarias y extraordinarias.

**1. A LAS ASAMBLEAS EXTRAORDINARIAS LES CORRESPONDERÁ:** Resolver en cualquier tiempo sobre la designación y remoción del Representante Común, autorizar a éste para que dé su consentimiento a fin de que la Emisora proceda a concertar y obtener préstamos destinados al mejoramiento o incremento del edificio y para que emita Certificados Fiduciarios de Adeudo por tal concepto: en su caso, consentir y otorgar prórrogas o esperas a la Sociedad Emisora y hacer las modificaciones a este instrumento que se juzguen necesarias dentro de los términos y condiciones previstos por él mismo, y por último, decidir sobre el destino final del inmueble, de acuerdo con lo establecido en la Cláusula Séptima.

**2. A LAS ASAMBLEAS ORDINARIAS CORRESPONDERÁ:** Conocer y resolver sobre cualesquiera asuntos y cuestiones diferentes a las antes enumeradas siempre que se relacionen con los intereses comunes de los Tenedores de Certificados.

Ninguna resolución de la Asamblea podrá modificar, ni variar la forma o el destino del inmueble, ni las cláusulas de la presente escritura, salvo en los casos que expresamente se señalan.

**B.- CONVOCATORIA.-** Los Tenedores de Certificados de Participación Inmobiliaria No Amortizable, a fin de poder reunirse en Asamblea, deberán ser legalmente convocados, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Las asambleas se celebrarán cuando deba tomarse alguna resolución acerca de los asuntos de su competencia que afecten al Conjunto de Tenedores.

b) Las Asambleas se verificarán sólo si son convocadas por el Representante Común y además cuando lo soliciten Tenedores que representen el diez por ciento de los Certificados emitidos, por lo menos.

En este caso los solicitantes deberán precisar en su petición los puntos que deban tratarse en la Asamblea.

c) El Representante Común deberá expedir la convocatoria dentro del término de un mes a partir de la fecha en que se le presente la solicitud, que incluirá la orden del día; y de no hacerlo, los Tenedores que hayan solicitado podrán acudir ante un juez de Primera Instancia de la Ciudad de México, quien expedirá la convocatoria que igualmente deberá contener la orden del día correspondiente.

**PUBLICIDAD.** La convocatoria se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación de esta Ciudad, con una anticipación no menor de diez días naturales a la fecha fijada para la reunión de la Asamblea.

En la convocatoria se mencionarán los puntos que deban tratarse en la Asamblea.

Estos requisitos son aplicables tanto a la primera como a la segunda convocatoria.

**C.- QUÓRUM Y MAYORÍAS. 1.- ASAMBLEAS ORDINARIAS.** Para que una Asamblea ordinaria se considere legalmente instalada en virtud de la primera convocatoria se necesita que estén representados en ella por lo menos las tres cuartas partes de los Certificados emitidos y sus decisiones sólo serán válidas si resultan aprobadas por una mayoría de votos que representen el cincuenta y uno por ciento de los mismos.

Si la Asamblea se reúne en virtud de una segunda o ulterior convocatoria, se considerará legalmente instalada, cuando estén representados en ella el cincuenta y uno por ciento de los Certificados y sus decisiones serán válidas en el caso de que sean aprobadas por la mayoría de votos de los asistentes.

**2.- ASAMBLEAS EXTRAORDINARIAS.** Se convocarán cuando se trate de decidir sobre los asuntos de su competencia. Tanto en primera como en segunda o ulterior convocatoria, la Asamblea quedará legalmente instalada si a la misma concurren Tenedores de Certificados que representen las tres cuartas partes del importe nominal de la emisión por lo menos.

Las resoluciones de la Asamblea serán válidas cuando sean tomadas por la mayoría indicada, si se ha reunido en virtud de una primera convocatoria; cuando se verifique a consecuencia de una segunda o ulterior convocatoria, la mayoría requerida para la validez de las decisiones será la que represente el cincuenta y uno por ciento del importe nominal de la emisión.

**D) INSTALACIÓN.** Para concurrir a la Asamblea, los Tenedores

deberán depositar sus títulos o los Certificados de depósito que les haya expedido una Institución de Crédito en el lugar señalado por la convocatoria de la Asamblea, un día antes por lo menos de la fecha en que deba ésta celebrarse.

Los Tenedores de Certificados podrán hacerse representar en la Asamblea por medio de apoderados que acreditarán su carácter con simple carta poder. Los representantes debidamente acreditados del Fiduciario, con simple carta poder podrán asistir a la Asamblea.

En ningún caso podrán estar representados en la Asamblea, los Certificados que no hayan sido emitidos.

**E) DIRECCIÓN DE LA ASAMBLEA.** Las Asambleas estarán presididas por el Representante Común o en su defecto por el Juez que en su caso haya hecho la convocatoria o quien resulte designado por la propia Asamblea.

Se nombrarán asimismo un Secretario y dos Escrutadores para que certifiquen el número de títulos que se encuentren representados.

**F) VOTACIÓN.** Los tenedores de certificados tendrán derecho a un voto por cada \$100.00 (CIEN PESOS 00/100 Moneda Nacional) y tendrán derecho a tantos votos como les correspondan, según el valor de su título.

**G) APLAZAMIENTO DE LAS RESOLUCIONES.** Los titulares que representen el treinta y tres por ciento de los tenedores de los votos disidentes, tendrán derecho a que se aplaze la resolución respecto de aquellos asuntos sobre los cuales no se consideren suficientemente informados.

En este caso y sin necesidad de convocatoria la Asamblea volverá a reunirse diez días después en el mismo lugar y hora en que antes se reunió y tomará la resolución que corresponda.

El derecho a que se refiere este párrafo no podrá ejercitarse sino una sola vez para el mismo asunto.

**H) ACTA DE LA ASAMBLEA.** Concluida la Asamblea se redactará el acta respectiva que contendrá la fecha de la reunión, los nombres de los asistentes a ella, el número de votos que cada uno represente y los acuerdos tomados.

El acta será autorizada con las firmas de quienes hayan fungido como Presidente y Secretario; y a ella se agregará una lista de asistencia firmada por los concurrentes y los escrutadores.

Figurarán como anexos del acta los documentos relacionados tales como informes, estados de cuenta, convocatorias, etcétera.

**I. NULIDAD DE LAS ASAMBLEAS Y SUS RESOLUCIONES.** Serán nulas y sin ningún valor las resoluciones de las Asambleas cuando los

requisitos de asistencia o de mayoría antes señalados no hayan quedado satisfechos o cuando no se haya dado el debido cumplimiento a los relativos participantes, convocatoria o celebración.

En lo no previsto por esta escritura en relación con las Asambleas se aplicarán en lo conducente en los artículos, doscientos dieciocho, doscientos diecinueve, doscientos veinte y doscientos veintiuno de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

**DÉCIMA PRIMERA. TEXTO DE LOS CERTIFICADOS. Serie "B".** Los Certificados de Participación Inmobiliaria No Amortizables Serie "B", deberán contener: los requisitos establecidos por las fracciones I a IV inclusive, IX y X del artículo doscientos ventiocho-n de la Ley General de Títulos, y Operaciones de Crédito, así como el nombre y nacionalidad de su titular; la especificación del número del departamento que amparan; el porcentaje que sobre el importe nominal de la emisión le corresponde a cada título; número de votos a que tendrán derecho en las Asambleas; una descripción general del edificio materia de la emisión y del departamento que ampara el Certificado: los derechos concedidos y las obligaciones impuestas en los Tenedores y en general la transcripción de las principales Cláusulas de esta escritura relativas a dichos títulos o que tengan conexión con ellos. En esta clase de títulos se expresarán las causas de extinción del Fideicomiso previstas en la Cláusula Séptima de esta escritura.

**DÉCIMA SEGUNDA.- PRESCRIPCIÓN.** Las acciones derivadas de los Certificados de Participación Inmobiliaria No Amortizables, de aprovechamiento directo, Serie "B", prescribirán en los términos y bajo las condiciones que establecen los artículos doscientos ventiocho-v de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y cincuenta y ocho de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Anónima.

**DÉCIMA TERCERA.- ADHESIÓN DE LOS TENEDORES.** Se entenderá que se adhieren incondicionalmente a esta escritura en todas sus partes, quienes llegaren a ser por cualquier medio Tenedores de Certificados de Participación Inmobiliaria No Amortizable de la Serie "B", cuya emisión se consigna en este instrumento.

**DÉCIMA CUARTA.- GASTOS.** Los gastos que se causen por el otorgamiento de la presente escritura, su registro y testimonio, impresión de títulos, retribución del Representante Común y demás relativos, serán hechos por el propio Fiduciario con cargo a este Fideicomiso, siendo también a cargo del mismo Fideicomiso los demás que tengan que efectuar el Fiduciario en el desempeño de su

función y para cumplir con sus obligaciones derivadas de la presente emisión y de los fines que con ella se persiguen.

**DÉCIMA QUINTA.- LEYES APLICABLES.** En lo no previsto en este instrumento se estará a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Anónima, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y demás leyes mercantiles relativas así como supletoriamente a las disposiciones de la legislación común que sean compatibles con las estipulaciones de esta escritura.

**DÉCIMA SEXTA.- COMPETENCIA JURISDICCIONAL.** Serán competentes para conocer de cualquier controversia que se suscite con motivo de la interpretación y cumplimiento de esta escritura, los Tribunales de la Ciudad de México, Distrito Federal, con exclusión de cualesquiera otros.

**E N D O S O S :**



## ANEXO 3

# REGLAMENTO DE ASOCIACIONES PRO-MEJORAMIENTO DE LAS COLONIAS DEL DISTRITO FEDERAL *Diario Oficial, 28 de marzo de 1941*

### CONSIDERANDO:

Que el número de colonias en la ciudad de México y sus contornos ha venido aumentando en los últimos años de una manera inusitada, por el afán muy justificado de llegar a poseer una casa propia;

Que por regla general los vecinos de las colonias de reciente formación han adoptado la práctica de fundar Uniones, Juntas y otros organismos para la defensa de sus derechos, para ayudarse mutuamente y para otros fines que ameritan la ayuda de las Autoridades; pero que no siempre estas agrupaciones cumplen tan loable finalidad, sino que con frecuencia se convierten, como la experiencia lo ha demostrado, en instrumentos de especulación y abuso en perjuicio de los mismos colonos, o cuando menos no llenan satisfactoriamente su objeto y se estorban a veces unas a otras o se exceden en sus funciones;

Que en el Departamento del Distrito Federal existe la Oficina de Cooperación, entre cuyas atribuciones se comprende la organización y fomento de esta clase de colonias, así como de los servicios públicos que les son indispensables, por lo que, sin menoscabo de las actividades de los grupos que en ellas se forman con los fines lícitos al principio expresados, la Autoridad debe intervenir en dichas actividades por conducto de la Oficina que se menciona, por ser la más indicada en el caso;

Que conforme a la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, el Departamento del Distrito Federal tiene a su cargo la solución del problema de abaratar las habitaciones, por lo que procede reglamentar esta función del propio Departamento, he tenido a bien dictar el siguiente.

## REGLAMENTO DE ASOCIACIONES PRO-MEJORAMIENTO DE LAS COLONIAS DEL DISTRITO FEDERAL

1o. Toda clase de organizaciones que persigan la agrupación de los vecinos o habitantes de una colonia, dentro del Distrito Federal, para la defensa de sus derechos, para el mejoramiento de la urbanización o de los servicios públicos, para la fundación de nuevas colonias o para cualesquiera otro fin lícito de beneficio colectivo que se relacione con la habitación o la vida en las colonias, deberán constituirse en Asociaciones Pro-Mejoramiento de las Colonias, con arreglo a las prevenciones del presente Reglamento.

2o. Las Asociaciones a que se refiere el artículo precedente tendrán personalidad jurídica y serán constituidas con arreglo a las normas que fijan los artículos 25, fracción VI y 2670 a 2686 del Código Civil.

3o. La constitución de esta clase de Asociaciones sólo podrá ser acordada mediante Asamblea en la que estén presentes cuando menos el 75% de los Jefes o cabezas de familia que habiten en la colonia de que se trate, la cual deberá ser convocada oficialmente por el Departamento del Distrito Federal, a solicitud de un número no menor del 20% de los vecinos, publicándose la convocatoria en el órgano de prensa del Propio Departamento, si lo hubiere, y en uno de los principales periódicos de la capital. Cuando se trate de la creación de nuevas colonias, se necesita la concurrencia, por lo menos, de 200 Jefes de Familia.

4o. Las Asociaciones a que se refiere este Reglamento estarán regidas por un Comité Directivo que constará de un número siempre impar de colonos, que no podrá ser menor de tres ni mayor de nueve, debiendo uno de ellos tener la calidad de Presidente, el cual tendrá la representación legal de la Asociación.

5o. Uno de los componentes del Comité Directivo tendrá a su cargo la Secretaría de la Asociación y llevará un libro de actas autorizado por el Departamento del Distrito Federal.

6o. Además de su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, las Asociaciones de que trata este Reglamento tendrán que registrarse en la Oficina de Gobierno y Trabajo de la misma dependencia y en la Oficina de Cooperación, la cual tendrá al efecto un libro en el que se anoten todas las particularidades que se juzguen necesarias, relativas a cada Asociación.

7o. En la Asamblea en que se acuerde la constitución de una Asociación conforme a las disposiciones de este Reglamento, deberá intervenir un Representante del Departamento del Distrito Fe-

deral, el cual estará obligado a cerciorarse de que en la formación de aquélla se satisfacen todos los requisitos legales y en especial los que establece este Reglamento.

8o. Solamente podrá funcionar una Asociación en cada Colonia y no podrá intervenir en los asuntos relacionados con otra u otras colonias.

9o. Se reputará ilegal la existencia de cualquiera otra agrupación no autorizada por el Departamento del Distrito Federal, que pretende realizar los mismos fines a que están destinadas las Asociaciones de que se habla en este Reglamento, o que puedan convertirse en instrumentos de explotación o de abuso en perjuicio de los colonos, por considerarse que constituye un perjuicio social el funcionamiento de organismos que estorben o interfieran el de las Asociaciones debidamente autorizadas.

10o. Cualquiera agrupación que funcione o se constituya sin la autorización necesaria, será inmediatamente disuelta, procediéndose a su liquidación mediante un Interventor que nombre el Departamento del Distrito Federal, debiendo denunciarse ante las Autoridades competentes a todas aquellas personas que hubieren incurrido en alguna responsabilidad o delito.

11o. Las Asociaciones autorizadas por el presente Reglamento no estarán facultadas para cobrar cuotas o cooperación de ninguna especie a los colonos. Sólo el Departamento del Distrito Federal será el facultado para cobrar a los colonos las cuotas que por concepto de cooperación señalan las leyes y aquellas que correspondan al precio de los terrenos que les venda el propio Departamento.

12o. Ninguna obra podrá emprenderse en las colonias, sin que el proyecto y presupuesto respectivos hayan sido aprobados por la Dirección de Obras Públicas y por la Oficina de Cooperación.

13o. Cuando para la realización de alguna obra se necesite alguna aportación o ayuda de parte del Departamento del Distrito Federal, la tramitación respectiva se hará por conducto de la Oficina de Cooperación.

14o. Siempre que de conformidad con el artículo 11 de este Reglamento tengan los colonos que hacer entregas en numerario, los fondos deberán depositarse en las Cajas de la Tesorería en donde serán guardados hasta que se les dé la aplicación a que estén destinados, debiendo llevarse una cuenta detallada para cada Asociación. Estos servicios serán gratuitos.

15o. El Departamento del Distrito Federal levantará un padrón de habitantes en cada colonia en el que se exprese quiénes tienen calidad de Jefes o Cabezas de Familia, a fin de expedir boletas de

empadronamiento. También intervendrá la Oficina de Cooperación en la celebración de contratos de compra-venta y en la expedición de títulos de propiedad, respecto de los terrenos que pertenezcan al Departamento del Distrito Federal, o por haberlos expropiado, para entregarlos a los colonos.

16o. Al adquirir un lote o terreno que pertenezca al Departamento del Distrito Federal, todo colono se obliga a constituir con él, el patrimonio de su familia, con arreglo al Título XII, Capítulo Único, del Libro Primero del Código Civil; y sin la aceptación de este requisito, no podrá ser enajenado el lote o terreno. La misma obligación tendrán los colonos cuando así se determine en los Estatutos de las Asociaciones, aun cuando los terrenos que adquieran o hubiesen adquirido no hayan pertenecido al Departamento del Distrito Federal.

### TRANSITORIOS:

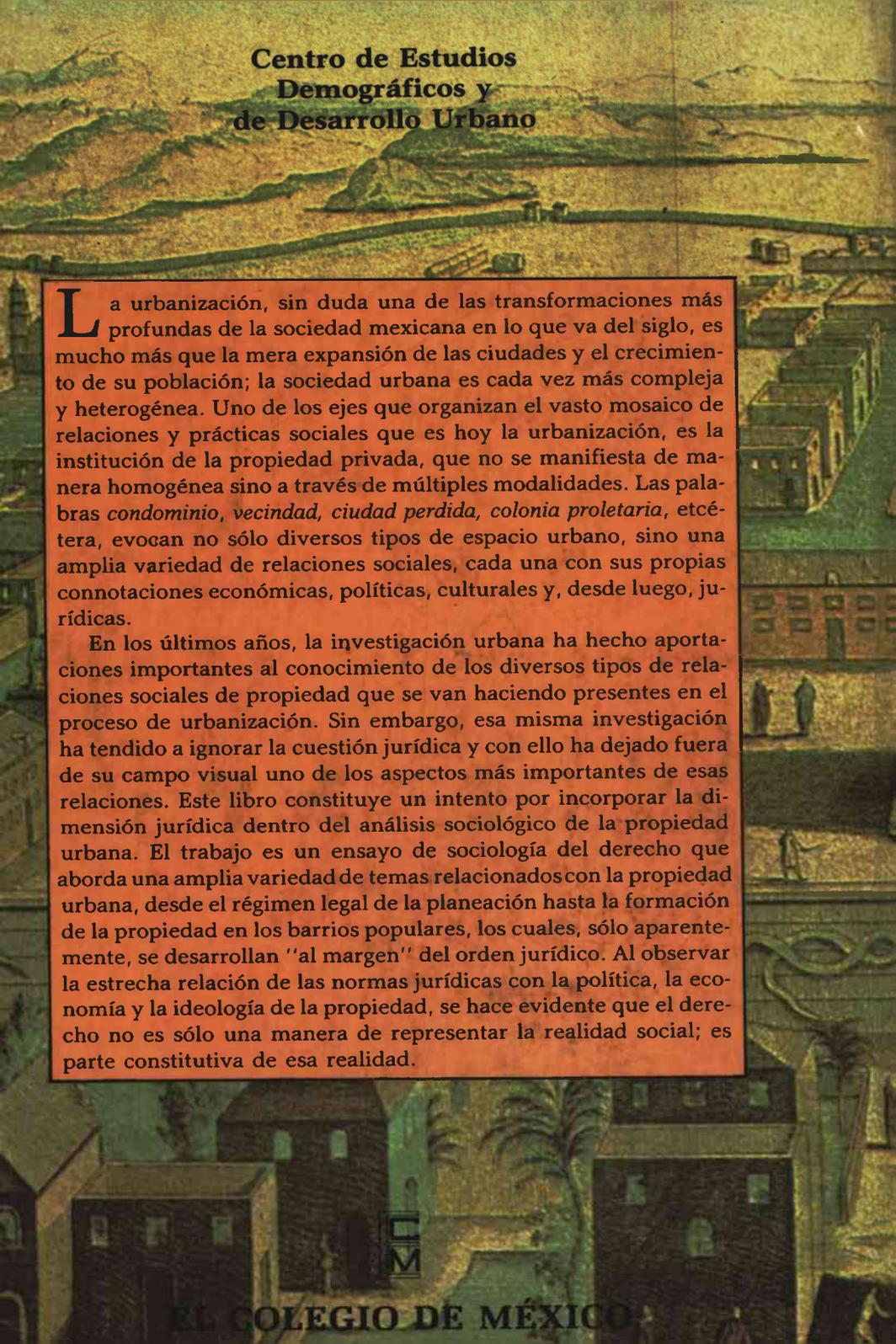
1o. Este Reglamento surtirá sus efectos cinco días después de su publicación en el *Diario Oficial*.

2o. Se concede a las Agrupaciones u Organismos que existen actualmente en las Colonias del Distrito Federal, un plazo de noventa días, a partir de la vigencia de este Reglamento, para que constituyan y ajusten su funcionamiento de conformidad con las procripciones del mismo.

*La ciudad, la propiedad privada y el derecho*  
se terminó de imprimir en septiembre de 1989 en los talleres  
de Programas Educativos, S.A. de C.V.,  
Chabacano 65-A, 06850 México, D.F.  
Se imprimieron 1000 ejemplares  
más sobrantes para reposición.  
Diseñó la portada Mónica Díez-Martínez.  
Cuidó la edición el Departamento de Publicaciones  
de El Colegio de México.







## Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano

**L**a urbanización, sin duda una de las transformaciones más profundas de la sociedad mexicana en lo que va del siglo, es mucho más que la mera expansión de las ciudades y el crecimiento de su población; la sociedad urbana es cada vez más compleja y heterogénea. Uno de los ejes que organizan el vasto mosaico de relaciones y prácticas sociales que es hoy la urbanización, es la institución de la propiedad privada, que no se manifiesta de manera homogénea sino a través de múltiples modalidades. Las palabras *condominio*, *vecindad*, *ciudad perdida*, *colonia proletaria*, etcétera, evocan no sólo diversos tipos de espacio urbano, sino una amplia variedad de relaciones sociales, cada una con sus propias connotaciones económicas, políticas, culturales y, desde luego, jurídicas.

En los últimos años, la investigación urbana ha hecho aportaciones importantes al conocimiento de los diversos tipos de relaciones sociales de propiedad que se van haciendo presentes en el proceso de urbanización. Sin embargo, esa misma investigación ha tendido a ignorar la cuestión jurídica y con ello ha dejado fuera de su campo visual uno de los aspectos más importantes de esas relaciones. Este libro constituye un intento por incorporar la dimensión jurídica dentro del análisis sociológico de la propiedad urbana. El trabajo es un ensayo de sociología del derecho que aborda una amplia variedad de temas relacionados con la propiedad urbana, desde el régimen legal de la planeación hasta la formación de la propiedad en los barrios populares, los cuales, sólo aparentemente, se desarrollan "al margen" del orden jurídico. Al observar la estrecha relación de las normas jurídicas con la política, la economía y la ideología de la propiedad, se hace evidente que el derecho no es sólo una manera de representar la realidad social; es parte constitutiva de esa realidad.









