



*Antonio Azuela, fellow del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, posee títulos de grado en Derecho de la Universidad Iberoamericana (México) y de la Universidad de Warwick (Inglaterra), así como también un doctorado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Desde finales de la década de 1970, Azuela se ha dedicado a la investigación y la enseñanza del derecho urbano y medioambiental desde una perspectiva sociolegal. Su libro “Visionarios y pragmáticos: Una aproximación sociológica al derecho ambiental”, México: UNAM, 2006, es una reconstrucción sociológica de sus experiencias como procurador general en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) de México desde 1994 hasta 2000. Recientemente editó el libro “Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas”, publicado por la UNAM y el Lincoln Institute of Land Policy en 2013.*

## Antonio Azuela

**LAND LINES:** *¿Cómo se involucró usted con el Lincoln Institute of Land Policy?*

**ANTONIO AZUELA:** En 1991, conocí a varios funcionarios del Instituto mientras realizaban un viaje de exploración por México. Mantuve el contacto con ellos porque me interesaba el enfoque del Instituto respecto de la política urbana. Mi relación con el Instituto se afianzó en el año 1998 en una reunión que tuvo lugar en El Cairo, organizada por el Grupo Internacional de Investigaciones sobre Derecho y Espacio Urbano (IRGLUS), en la que el Instituto expresó su interés en un enfoque sociolegal de los problemas del suelo urbano. En el año 2000, tuve el honor de que me invitaran a formar parte del directorio del Instituto. Desde entonces, he mantenido un contacto permanente con el equipo y los programas del Instituto Lincoln.

**LAND LINES:** *¿Por qué la adquisición pública de suelo se ha convertido en un problema tan crítico, en especial en América Latina?*

**ANTONIO AZUELA:** La expropiación (es decir, la adquisición obligatoria de suelo por parte del Estado) es un tema muy importante en todo el mundo, ya que es una manera de obtener terrenos para proyectos urbanos públicos. Sin embargo, en América Latina este problema es aún más crítico, debido a la naturaleza débil del Estado en cuanto a los asuntos urbanos. Antes de la transición democrática que experimentó la región, los gobiernos obtenían terrenos fácilmente mediante el uso de mecanismos que se considerarían cuestionables en una democracia. Pero la transición fortaleció al poder judicial, que, por lo general, no es proclive a las intervenciones del gobierno en el mercado. Hoy en día, los propietarios privados tienen cada vez más posibilidades de interferir en la adquisición pública de suelos en la región (con la notable excepción de Colombia, donde una amplia coalición de diferentes profesionales, jueces y organizaciones sociales apoya la doctrina de la función social de la propiedad). Esta tendencia puede observarse, por ejemplo, en la compensación exorbitante que algunos tribunales han otorgado en casos de expropiación de suelo en la ciudad de México y en São Paulo.

**LAND LINES:** *¿Cuáles son los principales puntos en conflicto?*

**ANTONIO AZUELA:** El primero es la adopción de políticas económicas que defienden un rol menor del Estado. El segundo tiene que ver con la condición legal de los derechos de propiedad. Cuando las reformas constitucionales permiten a los jueces limitar la facultad de expropiación, dicha restricción no es necesariamente mala, ya que puede dar como resultado una administración pública de mayor calidad, aunque, a corto plazo, ha interferido en la facultad del gobierno de adquirir terrenos urbanos para proyectos públicos. Existen dos excepciones notables: en Brasil y en Colombia, las reformas constitucionales han establecido políticas urbanas inspiradas en ideas de justicia social, aunque solamente en Colombia existe una nueva generación de jueces que actúan conforme a estos principios. En Brasil, los tribunales se encuentran dominados por la visión liberal clásica de la propiedad privada, lo cual interfiere en la capacidad de implementar la función social de la propiedad, una idea que ha circulado por América Latina durante casi un siglo.

**LAND LINES:** *Muchas jurisdicciones prefieren adquirir terrenos en el mercado abierto en lugar de utilizar instrumentos tales como la expropiación.*

**ANTONIO AZUELA:** La expropiación no debería ser la primera opción para adquirir terrenos. El desafío es que el gobierno pueda regular diferentes clases de instrumentos con el fin de lograr un objetivo general: reducir el componente del suelo en el costo total del desarrollo urbano. La utilización de la expropiación debe estar garantizada por un marco legal sólido que establezca un equilibrio adecuado entre el poder del Estado y el poder de los propietarios, y debería representar la última alternativa a la hora de adquirir terrenos para proyectos urbanos públicos.

El gran problema es el costo del suelo, pero los mecanismos de intervención del gobierno pueden inflar los precios. Por ejemplo, si no se espera que el uso de la expropiación aumente el valor del suelo y los jueces determinan que la expropiación es el enfoque adecuado, entonces este instrumento puede tener un impacto positivo en los mercados inmobiliarios. Al menos, podemos esperar que la adquisición de terrenos por parte del gobierno no genere un aumento de precios.

**LAND LINES:** *¿Cuáles son los principales resultados de su investigación en torno a la utilización de la expropiación para el desarrollo urbano en la región?*

**ANTONIO AZUELA:** Aunque existe una tendencia general de fortalecer los derechos de propiedad, que interfiere en la facultad de expropiación, se observan diferentes variaciones en dicha tendencia dependiendo de la relación entre el poder judicial y el poder ejecutivo en los gobiernos post autoritarios de la región. El proceso de cambio institucional depende menos de las tendencias mundiales que de las fuerzas nacionales o incluso locales, ya que puede observarse que ciertas ciudades siguen caminos diferentes a otras ciudades de un mismo país. Aun cuando los gobiernos municipales adoptaran la misma estrategia, los tribunales de una región protegerán a los propietarios en mayor medida que los tribunales de otras regiones. El área metropolitana de Buenos Aires, por ejemplo, ilustra de qué manera el sistema institucional de la expropiación no es homogéneo, aun dentro de la misma área metropolitana. Así, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las personas que viven en asentamientos informales (denominados “villas miseria”) han recurrido a los tribunales y han impedido el desalojo. Sin embargo, en la provincia de Buenos Aires, el clima político es tal que no existe amenaza de desalojo: la expropiación se utiliza con el fin de garantizar a las personas la permanencia en el lugar donde se han asentado.

Otra lección importante que podemos extraer es que, en América Latina, no existe un diálogo auténtico acerca de la importancia de la expropiación o de las diferentes maneras en que los tribunales han abordado los dilemas que la expropiación presenta. Aunque el pensamiento constitucional de la región es muy rico en ideas sobre ciertos problemas legales, tales como los derechos de los aborígenes y de los ancianos, las políticas urbanas (en particular, la expropiación) no han generado debates profundos entre los juristas. Lamentablemente, estos problemas parecen ser considerados como excepciones, a pesar de la enorme cantidad de personas que vive, ya sea sufriendo o disfrutando, en los grandes centros urbanos.

**LAND LINES:** *¿Las compensaciones por expropiación son arbitrarias o injustas? De ser así, ¿para quién?*

**ANTONIO AZUELA:** La compensación inadecuada es, sin duda alguna, uno de los mayores desafíos para el futuro desarrollo de la expropiación como instrumento de política de suelo. En algunos casos, los gobiernos pueden aprovecharse de la impotencia de

ciertos grupos sociales y ofrecerles una compensación ridículamente baja por sus tierras o casas. En otros casos, el poder económico y la influencia de ciertos propietarios pueden generar compensaciones exorbitantes. Pero más allá de estos dos casos extremos, en los que el propietario afectado es o muy vulnerable o muy poderoso, resulta difícil discernir una tendencia dominante.

Una respuesta más precisa a su pregunta requeriría un estudio de mercado sobre una gran cantidad de casos de expropiación a fin de determinar si la compensación es alta o baja al compararla con criterios preestablecidos. No obstante, según las investigaciones existentes, los tribunales generalmente no poseen criterios claros o ampliamente compartidos para determinar si las compensaciones son justas. Además, los tribunales carecen de la capacidad de comprender lo que está en juego en un proceso de transformación urbana en el que se utiliza la expropiación. Consideremos, por ejemplo, el caso de una familia prominente de Ecuador que recibió una compensación muy alta por la expropiación de suelo de cultivo que poseía en la periferia de Quito. Lo notable aquí fue que el organismo que falló en este caso fue el Tribunal Interamericano de Derechos Humanos, y resulta evidente que este tribunal no estableció criterios claros para determinar la suma de la compensación, sino que simplemente realizó un promedio de las valuaciones presentadas por cada una de las partes. La compensación en este caso fue la más alta que haya otorgado este tribunal superior, que fue creado con el fin de atender las violaciones a los derechos humanos cometidas por dictadores, aunque terminó beneficiando a los propietarios privados a expensas del interés público. El hecho de que este caso no haya generado un escándalo entre los constitucionalistas de la región indica el grado de marginalización que presentan los problemas legales urbanos en América Latina.

**LAND LINES:** *¿Cuáles son las tendencias que usted ha observado que están cambiando?*

**ANTONIO AZUELA:** Observo con cierto optimismo que muchos tribunales y gobiernos municipales de la región están atravesando un proceso de aprendizaje e intentando no repetir los errores judiciales del pasado. Lamentablemente, estas lecciones raramente trascienden el área local afectada para incorporarse al saber jurídico regional común.

**LAND LINES:** *¿Qué tipo de educación o capacitación recomendaría usted?*

**ANTONIO AZUELA:** Lógicamente, debemos intensificar el intercambio entre las diferentes disciplinas y países y colocar a los tribunales en el centro del debate, ya que estos son los que tomarán las decisiones finales. Sus fallos deberían expresar la mejor síntesis posible de un acervo de conocimientos que debemos construir en torno a la dinámica urbana de la región. En los contactos que hemos tenido con diferentes tribunales, con el apoyo del Instituto Lincoln, descubrimos que, una vez establecido el diálogo, los jueces ven la necesidad de aprender más a fin de comprender los efectos de sus decisiones. En otras palabras, aunque los tribunales parecen no mostrar un gran interés en los problemas urbanos, tal como se demuestra en la actitud rutinaria de sus decisiones diarias, pueden igualmente entrever nuevas perspectivas para su propio desarrollo profesional dentro del contexto de un análisis crítico de problemas urbanos.

**LAND LINES:** *¿Cuáles son los problemas críticos que deben analizarse en mayor profundidad?*

*¿Qué es lo que aún no sabemos?*

**ANTONIO AZUELA:** Deberíamos intentar comprender la lógica de las decisiones emanadas de los tribunales de la región. Con frecuencia interpretamos de manera simplista las medidas tomadas por los tribunales, ya que los medios de comunicación tienden a amplificar los peores casos. No obstante, muchos jueces se esfuerzan por encontrar la mejor solución posible para cada caso. ¿Y en qué condiciones realizan su labor? Uno de los desafíos que conlleva investigar estos problemas en América Latina es el de comprender el mundo real en el que se toman dichas decisiones, además de los temas de la corrupción y la incompetencia, tan comunes pero siempre relevantes. Debemos analizar los datos estadísticos con el fin de obtener tendencias generales, junto con la aplicación de un enfoque etnográfico sobre el funcionamiento de los tribunales. Sólo entonces seremos capaces de entender qué es lo que debe reformarse para mejorar el rendimiento de los tribunales en los conflictos urbanos. Aunque es muy importante determinar quién resulta favorecido por las decisiones de los tribunales (lo que puede lograrse analizando el contenido de los fallos judiciales), necesitamos comprender mejor las condiciones en las cuales se toman dichas decisiones. Y para ello, debemos acercarnos mucho más a los tribunales. 