

Gabriela SÁNCHEZ LUNA

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho* 894

en virtud de un mal funcionamiento del poder judicial". Por último, para cuantificar la indemnización con que va a resarcirse al perjudicado, ella deberá hacerse en atención a la propia situación económica del sujeto, ya que se afecta en distinta medida a una persona que goza de poder económico, que a otra que depende exclusivamente de los medios que le proporciona su profesión habitual. Por lo tanto, el Ministerio de Justicia habrá de tener en cuenta no sólo el tiempo transcurrido en prisión provisional, sino el perjuicio causado a la persona o familiares del imputado, no limitándose únicamente a las circunstancias económicas, incluso las referidas al honor del agraviado, siempre que puedan ser evaluadas económicamente.

Dolores E. FERNÁNDEZ MUÑOZ

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989, 278 pp.

La obra que reseñamos trata uno de los temas fundamentales del urbanismo, como es el de la propiedad urbana; además, es un estudio muy minucioso de diversos aspectos de la propiedad privada, tales como la planeación urbana, los asentamientos irregulares y la vivienda pública. Cabe destacar el interés primordial del autor para demostrar que el "punto de vista jurídico" y el "punto de vista sociológico" no pueden por sí solos resolver la complejidad de las relaciones sociales de la propiedad urbana.

Esta obra es el resultado de varias investigaciones realizadas por el maestro Azuela de la Cueva en los últimos años. Muchas de ellas no habían sido publicadas, y otras sólo parcialmente.

El autor ha sido profesor-investigador de El Colegio de México y la División de Ciencias Sociales y Humanidades en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, e investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Además cursó una maestría en la Universidad de Warwick, Inglaterra, donde recopiló gran parte de la bibliografía para el capítulo cuarto y una parte del capítulo quinto.

El libro está dedicado "A la memoria de Andrés Alarcón Segovia, primer maestro de derecho urbanístico en México".

La obra consta de dos partes. La primera contiene tres capítulos: el primero se refiere a la planeación urbana; el segundo, a los llamados

asentamientos irregulares, y el tercero, a la vivienda pública. Nos aclara que faltarían por incluir la cuestión inquilinaria y el régimen del capital inmobiliario, entre otros temas, debido a que se trata de un ensayo interdisciplinario, más que un análisis global de la propiedad urbana.

La segunda parte contiene dos capítulos: el cuarto, que trata lo relacionado con la propiedad privada en la sociología urbana, y el quinto, en el cual analiza al derecho como condición de la propiedad.

El primer capítulo, "Sobre la propiedad urbana y la planeación", está dividido en tres secciones. En la primera sección se exponen las diversas corrientes de pensamiento en torno a la función social de la propiedad. Así, Santo Tomás de Aquino consideraba que el propietario tenía el deber moral de dar a la riqueza un destino que sirviera al bien común. León Duguit sostenía que el propietario de la riqueza tenía la obligación de cumplir una función social; de ahí que no se trata de un derecho subjetivo del propietario, sino de una función social del tenedor de la riqueza.

En la Constitución mexicana de 1917, Pastor Rouaix invitó a Andrés Molina Enríquez a colaborar en la redacción del artículo 27 constitucional. Molina se basó en la tesis patrimonialista de que la nación es propietaria "originaria" del territorio nacional.

De esta manera, en la Constitución, considera Azuela, la función social de la propiedad es algo que se encomienda más al poder público que a los propietarios privados. También nos explica por qué no está de acuerdo con la idea propiedad-función social, 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). También compara la situación de la propiedad en el campo a diferencia de la propiedad privada en la ciudad. Así, el propietario de suelo urbano puede, legalmente, dejar de utilizarlo hasta que se le presenten condiciones de mercado favorables para construir o vender.

Con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, señala el autor, más que transformar el contenido normativo de la propiedad urbana, sólo se cambió la forma de la gestión gubernamental, es decir, se creó una nueva forma, como es la planeación, aunque ya existían con anterioridad las declaratorias de usos, destinos, reservas y provisiones.

La segunda sección del primer capítulo nos expone muy claramente el conflicto político que se suscitó en torno a la Ley General de Asentamientos Humanos a finales de 1975 y principios de 1976. El 12 de noviembre de 1975, Luis Echeverría envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma constitucional a los artículos 27, 73 y 115. Poste-

riormente, el 15 de diciembre del mismo año, mandó las iniciativas de Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos. Esto provocó una movilización en contra del proyecto por parte de los empresarios. El autor nos explica cuáles fueron las motivaciones principales para que esto sucediera y cómo, en realidad, había ignorancia en cuanto al contenido del proyecto. También nos relata la posición de los juristas, como Gabino Fraga e Ignacio Burgoa, y de los sociólogos López Rangel, Manuel Castells y Juan Manuel Ramírez, en relación con la Ley General de Asentamientos Humanos.

La tercera sección del primer capítulo se enfoca al régimen legal de la planeación. Aquí se explica el carácter normativo de los planes urbanos sobre la propiedad; la institucionalización de la planeación urbana, es decir, de la actividad de los planificadores; el régimen nacional de dicha planeación y el papel destacado que la ley otorga al municipio para la planeación urbana.

Así, el autor nos dice que el régimen de la planeación urbana deja de ser exclusivamente local al establecer un régimen de planeación urbana para los tres niveles de gobierno, "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".

También señala la "sobrecarga del régimen de planeación urbana" debido al exceso de figuras jurídicas, tales como duplicidad de planes y declaratorias, numerosos tipos de planes y la reciente superposición del régimen de la Ley de Planeación al régimen de la planeación urbana.

En el capítulo segundo se refiere a la formación de las colonias populares, es decir, de lo que se denomina "asentamientos irregulares". El autor considera que precisamente el derecho ha sido una de las pocas disciplinas sociales ausentes en estos estudios, a pesar de que la característica de esos espacios sea la irregularidad. Así, hace un análisis respecto a las colonias populares surgidas en tierras sujetas a dos modalidades de propiedad: la propiedad civil y la propiedad de los núcleos agrarios. Aquí contempla el caso de los fraccionamientos, de las invasiones, de las colonias populares en terrenos ejidales y comunales.

Respecto al régimen legal agrario nos comenta los efectos sociales en la urbanización de ejidos y comunidades. Asimismo, considera que "el régimen agrario no es una realidad inmutable. Como cualquier institución jurídica, sufre transformaciones como resultado de procesos políticos".

El capítulo tercero, sobre política habitacional y formas de propiedad de la vivienda, estudia el régimen de la tenencia al que se sujeta la vivienda promovida por los organismos públicos en nuestro país. Señala

que las diversas formas jurídicas que se han utilizado para la asignación de la vivienda han dado lugar al surgimiento de relaciones sociales muy diferentes, como en el caso del certificado de participación inmobiliaria. También analiza cuestiones sobre el patrimonio de familia, el arrendamiento de la vivienda pública, el caso de la Unidad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco, el papel que desempeña el Infonavit, y el condominio vecinal.

Resulta muy interesante el señalamiento que el autor hace en relación con la producción de normas jurídicas relativas a la propiedad, en cuanto a que ha dejado de ser función exclusiva del Poder Legislativo, ya que en el caso de los certificados de participación inmobiliaria, desde los aparatos burocráticos llegaron a definirse algunos elementos esenciales del régimen de propiedad de las viviendas.

Los dos capítulos que forman la segunda parte del libro contienen la confrontación de la visión sociológica con la visión jurídica de la propiedad urbana, cuya finalidad es mostrar cuáles elementos deben estar presentes en una discusión interdisciplinaria del tema.

En el capítulo cuarto, el autor se propone dos objetivos: 1) demostrar que el estudio de la propiedad urbana en cuanto relación social no puede ignorar los debates recientes de la sociología urbana; 2) que la sociología urbana, al desconocer de manera sistemática la dimensión jurídica de la propiedad, "ha producido una visión incompleta y deformada de las relaciones de propiedad en el medio urbano".

Por sociología urbana, en este caso, se refiere al movimiento en el que geógrafos, economistas, historiadores y sociólogos, entre otros, rebasando los límites tradicionales de sus disciplinas, discuten un objeto común: la ciudad. Además, la perspectiva que ha predominado, aunque no de manera exclusiva, ha sido el materialismo histórico, el cual ha permitido un movimiento interdisciplinario, a pesar de imponer restricciones importantes.

Por su parte, la economía política ha influido en el análisis de la urbanización, en sus dos vertientes: *A)* el análisis de la producción del medio construido; *B)* el estudio de los procesos de consumo en el medio urbano. Así, en este último punto se refiere a la sociología del consumo colectivo. En cuanto a la primera vertiente, comprende la teoría de la renta, la cual ha sido por excelencia la teoría económica de la propiedad del suelo.

Destaca Azuela que la teoría de la renta, al concebir la propiedad como una relación social, permite introducir elementos de carácter sociológico en su campo; sin embargo, el aspecto jurídico de esta relación es ignorado o es tratado como irrelevante.

Por otra parte, la investigación social ha tomado el tema de la vivienda más que ningún otro elemento del desarrollo urbano. Así, desde diversas perspectivas, además de que la vivienda sea un medio de consumo, se trata de un objeto de propiedad.

De igual modo, el autor explica cómo las ciencias sociales reducen la cuestión jurídica del análisis de los problemas urbanos, haciendo aparecer al derecho como un "reflejo" del Estado, "dado que toda intervención estatal tomará alguna forma jurídica, ésta carece de relevancia". Por tanto, Azuela enfatiza la importancia del aspecto jurídico de la propiedad, ya que sin esta perspectiva varias cuestiones no podrían ser explicadas, como por ejemplo, los derechos y las obligaciones del casero y del iquilino.

El capítulo quinto, sobre el derecho como condición de la propiedad, contiene una serie de argumentos de carácter general acerca de la importancia sociológica del régimen jurídico de la propiedad. Para tal efecto, el autor se basa en las aportaciones de trabajos tanto de teoría del Estado, como de derecho comparado.

Desarrolla este capítulo en cuatro secciones: 1) La propiedad y el carácter estatal del derecho; 2) El contenido jurídico de la propiedad y la explicación del papel del derecho; 3) Forma y contenido del régimen jurídico de la propiedad; 4) El régimen jurídico de la propiedad y las prácticas sociales que lo producen.

En la primera sección señala que el régimen jurídico de la propiedad es un aspecto constitutivo de las relaciones sociales de propiedad.

Para tal efecto, la relación entre el derecho y el Estado es el primer problema que se presenta en el análisis sociológico del régimen jurídico de la propiedad.

Este problema no ha sido abordado de forma explícita en la mayoría de los trabajos de sociología urbana. Por otra parte, existen diversas tesis, como la tesis kelseniana de la identidad del derecho y el Estado, o, en otro extremo, el punto de vista de que el Estado crea al derecho, aunque también se puede llegar a decir que el derecho crea al Estado.

Un obstáculo que el autor encuentra para introducir esta problemática al análisis sociológico del Estado, es el predominio, en los estudios urbanos, de la idea de separación entre Estado y sociedad, situación a la que no puede atribuirse un carácter absoluto.

Por lo que se refiere a la segunda sección, en ella se explica cómo el análisis sociológico y el normativo pueden ser complementarios, y esto no sólo es posible sino indispensable.

Así, se analizan tres de las funciones más importantes que cumple el derecho en las relaciones de propiedad, tales como la constitución de los

sujetos sociales, la delimitación de la protección estatal de los intereses de dichos sujetos y la generalización de esa delimitación.

En la tercera sección el autor se refiere a la diferencia entre la forma y el contenido del régimen jurídico de la propiedad, es decir, se puede distinguir el conjunto de normas que integran una institución del conjunto de categorías a través de las cuales esas normas aparecen expresadas en los textos legales, reglamentarios, etcétera.

El autor recurre al método de derecho comparado y revisa la forma en que se define la propiedad en la tradición del *common law* y sus diferencias con el sistema del "derecho civil". Además, marca la importancia de la interpretación jurídica.

La última sección de este capítulo contiene algunas reflexiones en torno a la práctica social y el régimen jurídico de la propiedad, como por ejemplo la relativa a la existencia de normas contenidas no sólo en leyes y códigos sino en numerosos ordenamientos derivados de la gestión gubernamental, que tienen efectos sociales trascendentales.

En nuestra cultura política, nos dice, es muy importante que ciertas prioridades de los programas gubernamentales estén "consagradas" en la ley. De ahí la razón por la que el contenido de algunas leyes sea, en algunas partes, meramente declarativo. Así, el texto de la ley general de asentamientos humanos no sólo expresa normas jurídicas sino varias ideas acerca de los problemas urbanos.

El autor hace la observación de los nuevos regímenes de propiedad que provienen ya no sólo de las leyes sino de la práctica administrativa de los organismos públicos dedicados a la construcción de vivienda. Ahora bien, al tener un conjunto de prácticas político-administrativas dispersas e inconexas se complica el análisis de dichas normas. Asimismo, no hay que confundir el derecho con la política, porque es distinta la norma que protege los intereses de los propietarios o los no propietarios del proceso político que la originó, ya que aquélla mantiene su vigencia mientras que el movimiento político pudo haberse extinguido.

Este libro constituye una gran aportación para la sociología del derecho en nuestro país. La obra proporciona valiosas reflexiones en torno a la perspectiva jurídica en los estudios urbanos. Se requieren de estos análisis para una comprensión más clara y completa de la problemática urbana.