

**Un instrumento en condiciones de
emergencia.
Expropiación y reconstrucción habitacional
en la Ciudad de México después del sismo de
1985¹**

Antonio Azuela²

Un resumen de este trabajo fue publicado en *Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina*. Martim O. Smolka y Fernanda Furtado. Eds. páginas 139-144. Ecuador: LILP, BdE, 2014.

¹ Agradezco a Benjamín González Petriccioli, a Jesús Eduardo Cortés Islas y a Erika Alcántar por su comprometida colaboración en la captura de la información de los expedientes de amparos, así como a Camilo Saavedra y Lidia González Malagón, por sus siempre oportunas aportaciones en la integración de la base de datos. Agradezco también los comentarios de Martím Smolka, Anna Sant'Anna y Fernanda Furtado a una primera versión de este trabajo, así como el apoyo que el Lincoln Institute of Land Policy me prestó para la realización del mismo.

² Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Nota para los miembros del Seminario de Estudios Empíricos del Derecho.
IIJ mayo de 2023

Como podrán ver, este es un texto de hace casi diez años. No se ha publicado en esta versión y no tengo planes de hacerlo, lo que nos da una buena oportunidad para discutir “el material” que contiene, sin pensarlo como algo publicable. Les hago notar que en el texto hay dos cosas muy diferentes: primero, se cuenta una historia. La manera en que se cuenta la historia tiene un sesgo, ya que el proyecto que le dio lugar era un diálogo con quienes analizan “instrumentos” de política urbana y la expropiación se ve aquí como uno de ellos. A no me interesa tanto la discusión de los instrumentos como que la historia esté bien contada y les pido sus comentarios metodológicos o del orden que sea, porque esa historia ocurrió en un momento crucial. Como saben, lo que desató el sismo de 1985 suele verse como un “parteaguas” de la transición política mexicana. Me gustaría poder discutir el episodio en ese contexto, en particular a partir de una aparente paradoja: el Programa de Renovación Habitacional Popular (que fue exitosísimo), se pudo llevar a cabo a pesar de que su fundamento (una expropiación masiva) fue derrotado en los tribunales.

La otra parte del texto es que tiene una crítica (normativa, desde luego) a la mentalidad jurídica predominante en ese caso (una protección a mi manera de ver desmedida de los derechos de propiedad). Yo sé que no debe uno andar revolviendo lo analítico con lo normativo, pero aquí no hay nada que hacer, sigo obsesionado con el tema de la propiedad. Me interesan las dos discusiones y estoy seguro de que el seminario me va a dar luces nuevas para pensar el asunto (y ver si hago algo con ese material).

Les agradezco de antemano sus comentarios.

Introducción

En la historia reciente de México es difícil encontrar una operación urbanística tan exitosa como la reconstrucción habitacional posterior al sismo de septiembre de 1985. No solo se restablecieron o se mejoraron sustancialmente las condiciones habitacionales de cientos de miles de personas. Además, estas lograron permanecer en el centro de la ciudad y de esa manera evitar una de las tendencias más pronunciadas de la ciudad latinoamericana, que es la expulsión de los sectores populares hacia las periferias. El uso de la expropiación fue fundamental para el éxito de la reconstrucción. Las páginas que siguen tienen por objeto hacer un análisis de la misma como instrumento de intervención urbanística y, en particular, de los problemas jurídicos que se pueden suscitar con su uso.

Una abundante bibliografía ha documentado los procesos sociales que desencadenó el terremoto. Para muchos, la movilización de los damnificados fue incluso un parteaguas en la llamada transición democrática mexicana. Aquí nos concentraremos en un aspecto de ese episodio: la expropiación de varios miles de predios que el presidente de la República decretó para garantizar a los damnificados que no serían desplazados del centro de la ciudad y que se construirían viviendas para ellos ahí donde habitaban. En particular, examinamos el modo en que esa expropiación fue puesta a prueba en los tribunales, ya que eso da una idea muy precisa de los límites y contradicciones de este instrumento de política urbana tan poderoso como polémico.

En el mundo de las políticas públicas, suele pensarse en los instrumentos como si fueran hachas, martillos o pinzas que pueden usar a voluntad para distintas situaciones. Igualmente, los juristas suelen hablar de la “naturaleza jurídica” de las figuras jurídicas, como si ellas fueran objetos con propiedades intrínsecas e inmutables. En el análisis de la expropiación que aquí ofrecemos nos interesa mostrar que la expropiación no tiene una “naturaleza” predeterminada, sino que adopta la forma y la función que le imprimen los operadores del derecho, quienes obviamente operan bajo condiciones concretas, las cuales son también contingentes e impredecibles.

Para la realización del trabajo, además de la revisión de la bibliografía y de los informes oficiales, se realizaron ocho entrevistas a actores claves. Pero, sobre todo, se estudiaron 80 expedientes de juicios de amparo promovidos por los propietarios afectados por la expropiación,³ lo que permite entender mejor la lógica que imperó en el deshago de los procedimientos jurídicos.

La expropiación. Descripción de un instrumento polémico

Comencemos por describir los rasgos que caracterizan a la expropiación como instrumento de política. En una definición mínima, puede decirse que la expropiación es un procedimiento mediante el cual el estado adquiere un bien independientemente de la

³ Agradecemos a la Consejería Jurídica del Gobierno del Distrito Federal, y muy especialmente a Leticia Bonifaz, a Vicente Lopantzi y a Mauro Lara, las facilidades que nos han proporcionado para consultar los archivos de la Consejería.

voluntad de su propietario. Evidentemente, es un procedimiento que se puede utilizar para lograr muchos de los propósitos de una política urbana y es un instrumento vinculado al suelo en la medida en que transforma de manera radical la propiedad del mismo. A pesar de que se trata de un instrumento polémico, prácticamente no hay un estado en el mundo contemporáneo que no haya acudido a la expropiación, sea para crear los bienes públicos que la economía de mercado no genera de manera espontánea, o para crear bienes en beneficio de determinados sectores sociales.⁴

Si nos preguntamos sobre el tipo de instrumento jurídico que es la expropiación, corremos el riesgo de caer en una falsa dicotomía: ¿es un instrumento de carácter económico o de carácter jurídico? Lo cierto es que es tanto lo uno como lo otro. Por un lado, supone una carga económica, tanto para el estado como para el propietario afectado. Pero por otro lado es obvio que su aspecto jurídico es crucial, ya que su éxito depende de la fortaleza de la regulación jurídica vigente y de la capacidad de la administración pública para utilizarlo de acuerdo con dicha regulación.

Así, la descripción de la expropiación, como instrumento de política, supone el esclarecimiento de sus rasgos jurídicos más sobresalientes. Aunque existen variantes importantes de un sistema jurídico a otro, puede decirse que los sistemas jurídicos modernos casi en forma universal establecen dos condiciones para que el uso de la expropiación sea legítimo: por un lado, se ha tratado de impedir que los gobiernos expropien en forma caprichosa y para ello se exige que se acredite una “causa de utilidad pública”, es decir, una razón que justifique la supresión de la propiedad. Por otro lado, se ha establecido la obligación de pagar una indemnización adecuada. Es difícil encontrar situaciones en las cuales el poder público está autorizado a expropiar sin cubrir ambas condiciones (Harouel, 2000). Sin embargo, la definición concreta de cada una de ellas es tan variable, que incluso en los sistemas más consolidados su uso está siempre abierto a nuevos cuestionamientos.

En México esas dos condiciones han sido motivo de disputas. El criterio para determinar la indemnización es que se debe pagar, como mínimo, el valor catastral del bien expropiado, es decir, el que el propietario ha aceptado para el pago de los impuestos derivados de la propiedad. A partir de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el criterio establecido por la ley es el del valor comercial.⁵ Aunque esa parece una regla simple y clara, no existe un criterio preciso en la legislación sobre cómo determinar dicho valor, de modo que la cuestión queda abierta a lo que determine el poder ejecutivo o el poder judicial, pero sobre todo lo que resulte de la impredecible interacción entre ellos. Es interesante observar que, en otros países, la legislación es mucho más precisa, estableciendo, como en Colombia, que el valor comercial es el que tiene el predio *antes* de que se haga público el proyecto que da lugar a la expropiación, con lo que se trata de evitar que el propietario capture el valor que produce el proceso de urbanización que acompaña a dicho proyecto (Maldonado, en prensa).

⁴ Para una revisión del uso de la expropiación en cinco ciudades latinoamericanas, véanse los estudios reunidos en Azuela (Coord), en prensa.

⁵ Reforma a la Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993.

Huelga decir que el de la indemnización es un tema sumamente polémico, con profundas implicaciones filosóficas, que solamente puede ser resuelto de manera racional cuando se cuenta con una teoría sólida del derecho de propiedad y del lugar que él debe ocupar en el orden jurídico. En América Latina, las legislaciones que están orientadas hacia la llamada función social de la propiedad, son mucho más proclives a normar la indemnización de manera que resulte menos onerosa que en los países donde prevalece una visión individualista de la propiedad. No obstante la bibliografía constitucional contemporánea está lejos de proporcionar un fundamento doctrinal claro que pudiese orientar la legislación y la práctica jurídica.

El segundo elemento que caracteriza a todo régimen de expropiación es la causa de utilidad pública que la justifica. El caso que presentamos en este capítulo es una ilustración de lo problemático que puede resultar este aspecto. La legislación mexicana establece una gran variedad de causas que se pueden invocar para usar el poder expropiatorio.⁶ Además de la creación de bienes públicos, es posible expropiar para atender necesidades de sectores sociales vulnerables.

En este ensayo veremos el modo en que, tanto la herencia del México post-revolucionario, así como ciertos acontecimientos de la historia reciente de México influyeron decisivamente en el desarrollo de los conflictos posteriores al sismo de 1985. Nos proponemos ilustrar que para comprender la expropiación hay que considerar las condiciones específicas en las que ella se utiliza. En otras palabras, no es posible generar algo parecido a un “manual universal” para el uso de este instrumento, más allá de una llamada de atención sobre el hecho de que no basta con que la expropiación esté adecuadamente reglamentada en los textos legales, sino que es preciso que los operadores jurídicos de la administración pública sean capaces de utilizarla de manera correcta. Y aún así, nada garantiza que en el Poder Judicial no desarrolle estrategias que impidan un uso civilizado del poder expropiatorio del estado.

En consonancia con lo anterior, hay un aspecto del régimen mexicano que es preciso destacar. La expropiación tiene lugar como un simple acto del poder ejecutivo (el presidente de la República o los gobernadores de los estados), sin que deba que intervenir una autoridad judicial, como en muchos otros países. Eso parece propiciar el uso arbitrario de la expropiación. Sin embargo, también existe en México el juicio de amparo, que permite a cualquier persona acudir ante un juez federal en busca de su protección cuando sus derechos constitucionales han sido violados. Una de las cuestiones más sorprendentes de la práctica jurídica mexicana, es que a pesar de que la Constitución dispone que, en materia de expropiaciones, los jueces solo pueden intervenir en el tema de la indemnización, ellos no han tenido empacho en hacer el escrutinio de las causas de utilidad pública como si para ello tuviesen plenas facultades.⁷ Lo menos que se puede

⁶ Ellas son las doce establecidas en el artículo primero de la Ley de Expropiación, de 1936, más las establecidas por otras leyes (desarrollo urbano, comunicaciones, patrimonio cultural, etcétera).

⁷ En su fracción VI, el artículo 27 constitucional señala: “El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente

decir al respecto es que existe más de una interpretación posible sobre ese aspecto fundamental del régimen de la expropiación.

En síntesis, una descripción genérica de la expropiación como instrumento jurídico apenas puede señalar dos rasgos que son prácticamente universales (el pago de una indemnización y la invocación de una causa de utilidad pública reconocida jurídicamente). Para un análisis más profundo es preciso considerar las condiciones jurídicas (y políticas) de cada país. Solo así es posible evaluar la “calidad” del instrumento, así como la forma en que el poder público lo utiliza. Acaso solo resta añadir que, si bien ha habido tiempos (y lugares) en los que se ha hecho un uso abusivo de la expropiación, ello no significa que ella sea, por definición, un instrumento arbitrario o contrario a derecho.

Irresistible, la expropiación triunfa como instrumento de una reconstrucción ejemplar

El caso que hemos elegido para observar la expropiación como instrumento de política de suelo no es uno cualquiera; tuvo lugar en el contexto de un evento extraordinario, ciertamente trágico, en la historia de una ciudad. El caso no es para nada representativo de lo que significa, en general, expropiar inmuebles para el desarrollo urbano. Pero su interés radica precisamente en que la enorme tensión social que se desató a partir del terremoto puso a prueba los alcances de esta figura jurídica. Para tener claro cuáles fueron las condiciones que generaron dicha tensión, a continuación nos referiremos a los daños que provocó el sismo, a la dinámica de la movilización social que desató y a la decisión de expropiar miles de inmuebles como eje para la reconstrucción.

Aunque fueron dos los sismos que azotaron a la ciudad el 19 y el 20 de septiembre de 1985, el primero de ellos, de una magnitud de 8.1 grados Richter, fue el que ocasionó los daños más importantes. Además de los estragos que produjo en otras regiones del país, en la capital afectó sobre todo a lo que se ha caracterizado por los estudios urbanos como “la ciudad central” (Coulomb, 1983) y que está lejos de ser un espacio homogéneo. Muy esquemáticamente, el área incluye cuatro tipos de espacios. El más claramente diferenciado es el de los conjuntos habitacionales típicos de los años sesenta como la Unidad Nonoalco-Tlatelolco, con más de cien mil habitantes. Luego están, hacia el sur y el poniente, las “colonias residenciales” que desde principios del siglo XX alojaron a los sectores más afluentes de la ciudad pero que, para 1985, estaban en proceso de decadencia, como las colonias Roma, Condesa, Juárez y Cuauhtémoc.⁸ Hacia el norte y el oriente, pero más cerca del área más céntrica, están los barrios populares que formaban lo

aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, **será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial**” (negritas nuestras).

⁸ Hoy en día, esos mismos barrios experimentan un auge inmobiliario que era difícil imaginar después del terremoto. Algo parecido a lo que se ha vivido en el área de Palermo en Buenos Aires.

que desde mediados del siglo se denominó la “herradura de tugurios” y que las políticas de vivienda habían tratado de “erradicar”, infructuosamente (INV, 1958). Finalmente, está el *centro histórico*, que corresponde a la ciudad virreinal, reconocida por la UNESCO como patrimonio de la humanidad desde 1981.

Sobre los daños que provocó el sismo, diversas fuentes, oficiales y no oficiales, ofrecen cifras sumamente dispares y apenas se puede tener una idea muy aproximada de la extensión de los mismos y no se diga del número de personas que perdieron la vida.⁹ Sobre los edificios dañados los reportes del gobierno reportaban que más de dos mil quinientos de ellos habían tenido daños graves, de los cuales casi 70 por ciento correspondía a viviendas (más de 20 mil), las cuales tendrían que ser demolidas o requerirían una reparación mayor (MMH, 2012).

Además de los daños ocasionados por el sismo, un gran número de viviendas del centro de la ciudad ya estaban muy por debajo de lo que, con cualquier criterio, podría considerarse habitable. Casi todas ellas eran parte de lo que se conoce como “vecindades” y que corresponde a la tipología de inquilinato central deteriorado de otras ciudades (*conventillos* en el Cono Sur, *cortiços* en Brasil, *tenements* en los Estados Unidos de América). La situación habitacional del centro de la Ciudad de México era una combinación de ruinas ocasionadas por el sismo con edificios arruinados crónicamente. En otras palabras, el panorama habitacional que se presentaba después de los sismos era el mismo que habían enfrentado quienes habían tratado de instaurar un estado de bienestar a lo largo del siglo en cualquier parte del mundo. Y no puede decirse que en México la vivienda como problema de estado haya surgido en 1985; dos años antes se había introducido al texto de la Constitución nada menos que el derecho a la vivienda.¹⁰

En los días siguientes al sismo se vivió una enorme confusión. Lo más urgente era el rescate de personas atrapadas por los escombros y la atención de los heridos, por no mencionar la disposición de los cadáveres. El gobierno se veía paralizado y no tenía una respuesta clara ante la emergencia. Un año después había tomado las riendas de la reconstrucción con un programa de vivienda particularmente exitoso.

El movimiento social que protagonizaron los damnificados estaba formado por decenas de miles de inquilinos de los barrios populares y habitantes de conjuntos habitacionales administrados por el gobierno. Su reivindicación era muy clara: permanecer en el centro, ya que como en cualquier otra ciudad, las malas condiciones habitacionales del inquilinato central son compensadas, aun parcialmente, por las ventajas que proporciona la centralidad misma.

⁹ El gobierno solo pudo dar la cifra de los cadáveres que fueron “puestos a disposición del ministerio público”: poco más de cuatro mil.

¹⁰ “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar dicho objetivo” artículo 4 de la Constitución, reforma publicada el 7 de febrero de 1983. El texto fue reformado con posterioridad y se retiró la bochornosa referencia a “la familia” como titular del derecho.

La movilización era notable por su tamaño. Hasta entonces, el movimiento urbano popular agrupaba tanto a habitantes de los barrios periféricos como a inquilinos del centro, pero había tenido una presencia más bien marginal en la escena política mexicana. Nunca se había visto a decenas de miles de personas protestando en la calle por una reivindicación urbana; y es que los derrumbes los habían dejado literalmente en la calle. Ciertamente, los rasgos de esa movilización no era del todo novedosos, ya que ella estaba encabezada por organizaciones que durante décadas habían agrupado inquilinos o habitantes de unidades habitacionales (Coulomb y Monterrubio, 2009). Y tenían plena consciencia de que su principal vulnerabilidad después del sismo era la de ser expulsados hacia la periferia. Se generalizó entonces la idea de que el gobierno estaba desarrollando planes para enviar a los damnificados hacia la periferia de la ciudad. Como diría por entonces Emilio Duhau, “La incertidumbre con respecto a las viviendas afectadas...por el sismo fue un motivo fundamental de la movilización vecinal” (Duhau, 1987, 77).

“Cambiar de casa, pero no de barrio”, se convirtió en la primera consigna de las organizaciones de damnificados. Y el corolario de esa demanda era nada menos que la expropiación, que los dirigentes veían como la única manera de evitar que los inquilinos fuesen expulsados por los dueños de los inmuebles aprovechando los daños o la confusión ocasionados por el sismo. En la cámara de diputados, algunos partidos comenzaron a formular esa demanda desde fines de septiembre (Azuela, 1987, 56). Pero la sola mención de la palabra expropiación para muchos evocaba el pasado autoritario de la era post-revolucionaria, de la que querían distanciarse los funcionarios del nuevo gobierno, preocupados por “modernizar” al estado. En particular, la experiencia de la nacionalización de la banca, ocurrida apenas tres años atrás, era recordada como una calamidad que había deteriorado gravemente la relación entre el gobierno y los empresarios. Lejos de ser vista como un instrumento neutro, la expropiación estaba cargada de connotaciones negativas no solamente para todo el equipo gobernante sino también para un amplio segmento de la opinión pública.

Al principio el gobierno se resistió a considerar la demanda de la expropiación. Pero, según el recuento que años después haría el propio presidente de la Madrid, entre sus cercanos colaboradores ya circulaba la versión de que

“muchos dueños de vecindades derruidas tenían la expectativa de desalojar a los inquilinos, lo que podría conducir a desahucios, mismos que a su vez podrían ser rechazados con actos de violencia, corriéndose el riesgo de que éstos se generalizaran” (MMH, 2012).

En realidad, fue el temor al desorden público lo que marcó la reacción del gobierno y por ello también el rumbo de la reconstrucción. La expropiación era irresistible como recurso político ya que era demandada por una movilización social sin precedentes, que tocaba a las puertas mismas de la casa presidencial y cuyas consecuencias parecían incalculables.

Muy pronto estarían en la calle brigadas enviadas por el gobierno de la ciudad para identificar inmuebles aptos para un programa de reconstrucción. Con ellos se conformaría la primera lista de predios que serían expropiados. El decreto que se publicó en el Diario

Oficial de la Federación el 11 de octubre, tan solo 22 días después del terremoto, incluyó 5,427 predios con una extensión total de casi 240 hectáreas (RHP, 1988, 14). Los criterios para la selección de los predios fueron cuatro: “Evidencia de daños por sismo, altos niveles de deterioro, ausencia de servicios o uso comunal de los mismos y [que el inmueble estuviese] bajo régimen de arrendamiento” (id, 14).

Un aspecto importante del decreto fue la ubicación de los predios seleccionados. Como lo demostró François Tomas, el número de inmuebles expropiados en las zonas más afluentes (al sur y al poniente del centro) estaba muy por debajo del número de inmuebles dañados en dichas áreas, lo que indicaba un claro sesgo para concentrar la reconstrucción habitacional en los barrios populares.

Vale la pena citar textualmente el artículo primero del decreto, que contiene las causas de utilidad pública que se invocaron para justificar la expropiación:

“Se declara de utilidad pública, de orden público e interés social, la satisfacción de las necesidades colectivas originadas con motivo de los trastornos interiores provocados por los... [sismos], mediante la realización de las acciones de vivienda necesarias a favor de las personas afectadas por dichos trastornos, **así como** el mejoramiento de los centros de población dañados por los mencionados fenómenos, la realización y conservación de los servicios públicos necesarios y la adopción de medidas para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad” (énfasis nuestro).

Si se lee con atención, aparece clara la intención de atender **dos** problemas distintos aunque íntimamente relacionados entre sí: los daños ocasionados por el sismo y las carencias que en forma crónica padecía una parte importante de la población de ciertas áreas centrales de la ciudad. Con mayor claridad aún, entre los argumentos explícitamente señalados en el decreto, se hablaba de la necesidad de atender los daños y de “...solucionar **al mismo tiempo** problemas sociales en las condiciones de vida de las personas que resultaron afectadas por el siniestro” (énfasis nuestro). En todo caso, el fundamento legal que se había invocado para la expropiación era sumamente claro, ya que la ley establece como causas de utilidad pública que pueden distinguirse con claridad: por un lado, “la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores” y, por el otro, en un apartado distinto, “... el mejoramiento de centros de población”.¹¹ Como veremos, la existencia de esas dos justificaciones no fue suficientemente reconocida y ello tuvo efectos importantes en el mundo del derecho.

Naturalmente, el decreto no hablaba de los temores de la cúpula del estado por el desorden social, pero en declaraciones periodísticas esa motivación apareció con claridad. El propio presidente señaló el tema de la “paz social” en una entrevista al periódico *Excelsior* el 1 de diciembre, p 19.

¹¹ Fracciones V y XI del artículo primero de la Ley de Expropiación.

Es interesante hacer notar las reacciones que suscitó el anuncio de la expropiación, ya que algunas de ellas provocaron modificaciones al decreto y por lo tanto a la reconstrucción misma. Obviamente, las organizaciones de damnificados recibieron con beneplácito la medida. Aunque unos meses después la movilización social volvería a tomar fuerza dado que las condiciones de acceso a las nuevas viviendas no se habían aclarado, la expropiación trajo consigo un alivio importante en el nivel del conflicto (Duhau, 1987, 92).

Por otra parte, no sorprende que la mayor parte de las organizaciones empresariales y ciertos sectores de opinión se hayan pronunciado de manera rotunda en contra de la expropiación, por considerarla una vuelta al “populismo”. Según ellos, se provocaría nada menos que una pérdida de la confianza de los inversionistas; la misma confianza que el presidente de la Madrid se había empeñado tanto en procurar para sanar las heridas de la nacionalización de la banca. Y era cierto que la expropiación estaba en “...estridente contradicción... con todas las declaraciones programáticas de este sexenio” (Salazar, 1985).

La voz de los propietarios expropiados no tuvo una presencia importante en el espacio público porque ellos no contaban con una organización con suficiente peso político como para hacerse notar; más bien, las críticas vinieron de muchos medios de comunicación, así como de los dirigentes de organizaciones empresariales. Ellas eran más una defensa de la propiedad privada como principio, que la expresión de intereses directamente afectados.

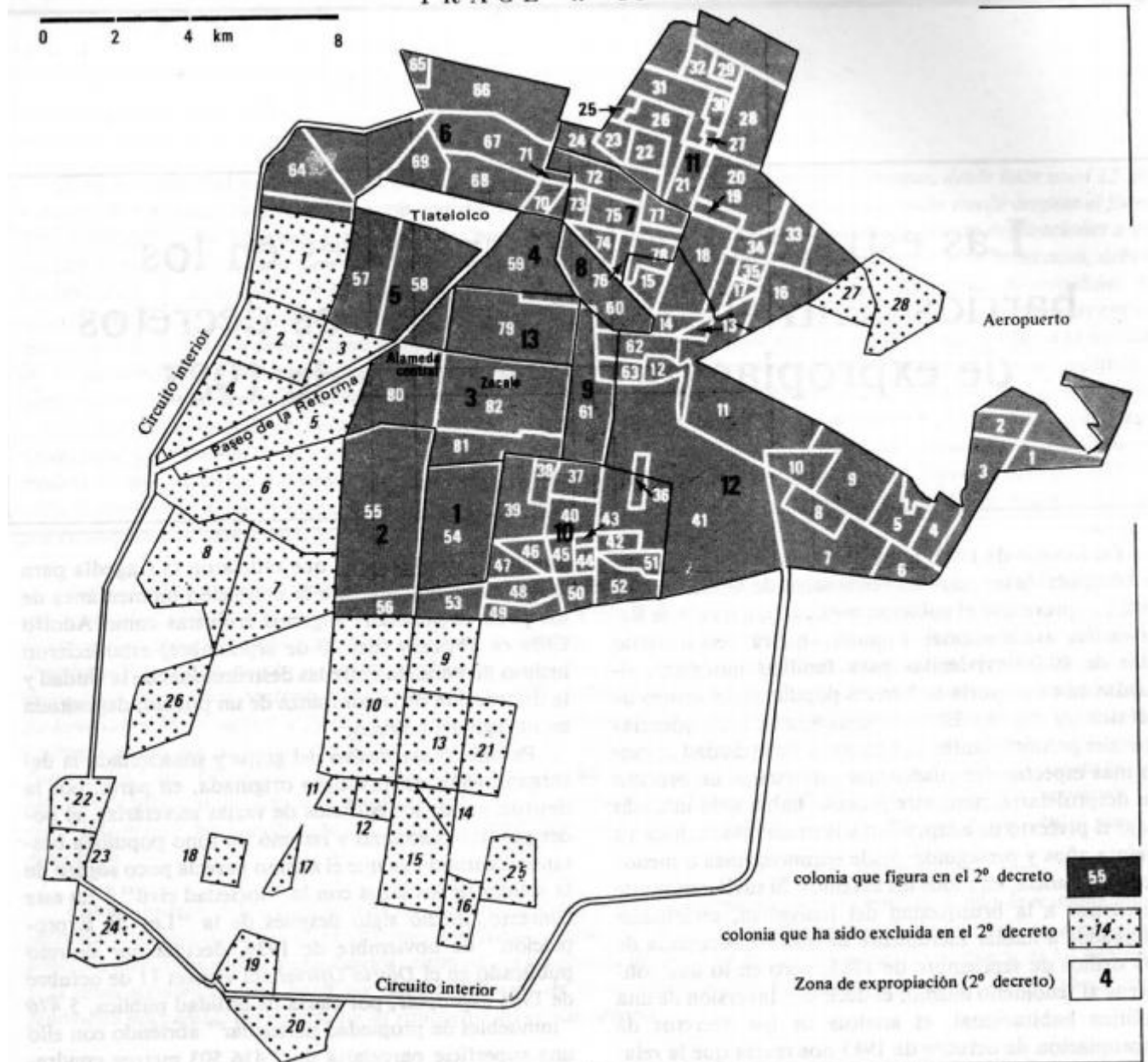
Había un aspecto del decreto que parecía restar legitimidad a la expropiación. La lista de los inmuebles se había hecho con tanta premura, que en ella habían quedado incluidos lotes baldíos, estaciones de gasolina, templos y hasta inmuebles que ya eran propiedad del gobierno. En respuesta a las críticas se hizo una depuración de la lista de los inmuebles expropiados que no solamente corrigió los errores más burdos; produjo además un ajuste en la orientación de la reconstrucción. El número de predios se redujo aproximadamente en un veinte por ciento, con lo que el universo quedaba en poco más de 4,300. Gracias al análisis de François Tomas (1987), es posible apreciar que en los nuevos decretos, publicados los días 21 y 23 de octubre, había una clara “estrategia socio-espacial” sobre el lugar de los pobres en la estructura de la ciudad central.¹² Como se aprecia en el Mapa 1, los predios de las colonias más afluentes, del sur y el poniente, quedaron excluidos de la expropiación, mientras que se añadían predios de los barrios del norte y el oriente.

El gobierno declaró abiertamente que en la nueva lista se excluían a los predios que no estaban ubicados en barrios populares (RHP, 1987, 15; MMH, 2012, 18; Duhau, 1987, 80). O sea que se haría vivienda para pobres pero en los barrios de los pobres. El gobierno evitaba así que los beneficiarios del programa accedieran a una vivienda en lugares que, por lo visto, no les corresponden, como la Colonia Condesa, la Cuauhtémoc

¹² “Por ejemplo, ya desaparecen las expropiaciones en 33 colonias de las cuales 26 están...situadas al sur y al suroeste en donde los daños fueron los más graves. Las expropiaciones, al contrario, se extienden hacia 7 nuevas colonias, ubicadas al lado este” (Tomas, 1987, 14).

o la Juárez, a pesar de que en ellas había habido numerosos derrumbes de vecindades con inquilinos de baja renta. Uno de los efectos del ajuste en la lista de los predios expropiados fue sin duda el de reforzar un proceso que se había iniciado décadas atrás: la segregación socio-espacial de la ciudad central.

MAPA 1
Ajustes a los decretos expropiatorios



Tomado de François Tomas, 1987.

Por diversos medios, el gobierno invitaba a los propietarios afectados a presentar sus inconformidades para demostrar que no deberían haber sido incluidos en el decreto. Entre

octubre y diciembre se publicaron en el Diario Oficial numerosas “fe de erratas” para excluir predios de la lista. Las correcciones que se hacían por alguna razón de fondo eran procesadas como simple pifias editoriales.¹³

Sobre la indemnización que se pagaría a los propietarios el gobierno no hizo esfuerzo alguno por mostrar una cara más amable y el decreto se limitó a señalar que ella se pagaría en un plazo de hasta diez años, siguiendo una tradición, ciertamente arbitraria, del periodo post revolucionario.¹⁴ No fue sino hasta el 3 de diciembre cuando se anunció que las indemnizaciones corresponderían al valor catastral “actualizado” y que se cubrirían con unos “bonos de la reconstrucción” (Bores) que serían negociables en la bolsa de valores y generarían intereses a las tasas bancarias prevalecientes. A mediados de enero, se hizo un depósito bancario por 25 mil millones de pesos, que equivalían a una décima parte del crédito que se acababa de obtener del Banco Mundial para la construcción o reparación de viviendas en esos mismos predios. Sin entrar al detalle de las actualizaciones, uno quisiera saber si el monto de la indemnización era “alto” o “bajo”, pero eso es muy difícil. Con todo, es posible conjeturar que no deben haber sido tan bajas, ya que más de tres mil propietarios decidieron no movilizarse ni jurídica ni políticamente en contra de ellas.¹⁵ Volveremos sobre este punto más abajo.

Revisemos ahora el programa de vivienda que se llevó a cabo en los inmuebles expropiados. De entrada hay que señalar que la reconstrucción no se dio nada más en ellos, sino que se desarrollaron otros tres programas, que en total construyeron o repararon un poco más de ochenta mil viviendas. El organismo público denominado Renovación Habitacional Popular (RHP) fue creado inmediatamente después de la expropiación, para llevar a cabo un programa que resultó ejemplar en más de un sentido. Según el informe final, se llegó a un total de 45 133 viviendas, de las cuales solo 2,122 fueron construidas por organismos no gubernamentales que operaron en predios expropiados con autorización del propio organismo (RHP, 1987, 109). El programa RHP no solo fue internacionalmente aclamado sino que también fue reconocido por los críticos más exigentes (Connolly, 1987). Además de sus dimensiones, que son notables por haberse logrado en poco más de un año, lo que más se ha destacado es el haber mejorado las condiciones habitacionales de más de doscientas mil personas, sin que hayan tenido que abandonar el centro de la ciudad.

RHP enfrentaba serios problemas logísticos y políticos. Los primeros eran los derivados de la presencia de la población en el lugar mismo de la reconstrucción. Muchos inmuebles expropiados no habían sufrido daños por el sismo y estaban todavía ocupados por sus antiguos inquilinos, por lo que era necesario demolerlos para construir las nuevas viviendas. Por su parte, quienes sí sufrieron afectaciones drásticas en sus viviendas y no tenían una opción de alojamiento temporal, como la que podía proporcionar la familia,

¹³ No es muy frecuente, pero a veces en México se recurre a una *fe de erratas* (mecanismo para corregir errores de imprenta) para incorporar modificaciones sustanciales a leyes y a otros ordenamientos.

¹⁴ En la mayor parte de los países latinoamericanos las leyes ordenan que la indemnización sea pagada al momento de la expropiación.

¹⁵ Para los dueños de edificios con “rentas congeladas”, la expropiación puede haber sido una bendición después de décadas de tener una propiedad de la que no se podía obtener un ingreso importante.

estaban ubicados en campamentos, muchos de ellos en las calles mismas del centro de la ciudad, o recibían una “ayuda para renta” por parte de RHP (Aguilera, 2005, 39).

Con todo, los problemas logísticos eran menores comparados con el escenario político que se fue formando conforme pasaban los meses y los damnificados no sabían cuáles serían las condiciones bajo las cuales accederían a la vivienda. Para quienes estaban acostumbrados a pagar muy bajas rentas, no era fácil comprender cómo iban a pagar sus nuevas viviendas en propiedad. Y si en la población damnificada había incertidumbre, del lado del gobierno también había una dificultad muy grande para reconocer como interlocutores legítimos a los dirigentes de organizaciones que no pertenecían al partido oficial, el cual había organizado la relación entre el gobierno y los sectores populares por más de cinco décadas. Era la primera vez en la era post revolucionaria que un amplio movimiento social obligaba al gobierno a reconocer una dirigencia que no estaba dispuesta a seguir los cánones políticos establecidos.

Para ello entró al relevo un equipo que convenció al presidente de la Madrid de que la única manera de llevar a cabo una reconstrucción pacífica sería dialogando directamente con las organizaciones de los damnificados. Después de varias semanas de arduas negociaciones, el 13 de mayo de 1986 se firmó el “Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de Vivienda del Programa de Renovación Habitacional Popular”, en el que no solamente se fijaban las condiciones precisas del acceso a las nuevas viviendas, sino que también se establecía un estilo político novedoso, que sería característico de la transición democrática mexicana. La concertación fue resultado de una gestión de muchos meses, en la que destaca la entrega de unos certificados que acreditaba a los ocupantes como beneficiarios del programa habitacional. Los hasta entonces inquilinos eran reconocidos como “depositarios legales de los predios expropiados, entregados en custodia” (Aguilera, 2005, 30).

Dos años después del terremoto, Renovación Habitacional Popular se declaraba extinto, dejando un cambio notable en el paisaje urbano del centro de la Ciudad: más de cuarenta mil familias habían dejado de ser inquilinos en viviendas precarias para convertirse en propietarios de departamentos que cubrían los estándares generalmente aceptados de la vivienda de interés social.¹⁶

Para complementar nuestra descripción del programa dentro del cual se utilizó la expropiación en la reconstrucción, queremos destacar algunas interpretaciones académicas del mismo. Sin pretender dar cuenta de la riqueza de los numerosos análisis sobre la génesis de la política de reconstrucción (Connolly, Coulomb y Duhau, 1990; Ziccardi, 1986) es interesante llamar la atención sobre dos cuestiones que han sido destacadas por la investigación académica: la dimensión socio-política del conflicto que suscitó el terremoto y los efectos sociales del programa. Como se sabe, los movimientos sociales ocupan un lugar privilegiado en la agenda de la sociología urbana. Así, la movilización de los damnificados se convirtió en un tema central. Desde esa perspectiva, la interpretación dominante indica que fue esa movilización la que forzó al gobierno a

¹⁶ A ello hay que sumar una cantidad equivalente por los otros tres programas habitacionales de la reconstrucción, que no tuvieron relación con la expropiación.

emprender un programa con esas características y que sin ella la reconstrucción hubiese estado dominada por los intereses ligados a la promoción inmobiliaria privada (Eckstein, 1990). Esa interpretación era matizada por otras que hacen ver la existencia de estrategias socio-espaciales diferenciadas a lo largo de la ciudad central; así se explicaría que la expropiación se corrigió para excluir a las zonas donde el capital inmobiliario sí podía tener intereses más claros, como las colonias del sur y del poniente (Tomas, 1987).¹⁷

Otra línea de interpretación proviene de la ciencia política. Aunque ese tipo de literatura no suele compartir el tono militante que caracteriza a la sociología urbana, desde ahí se formularon algunas de las observaciones más críticas a la reconstrucción. Así, por ejemplo, en una evaluación de las políticas posteriores a los terremotos de México en 1985 y de Los Ángeles en 1994, Aseem Inam (1999) no duda en reconocer que la mexicana fue una experiencia exitosa, pero al mismo tiempo hace un severo escrutinio del sesgo que dio la expropiación a la reconstrucción. Como dice el autor, por medio de la expropiación se incluyó a muchos pero también se excluyó a otros. Es verdad que el gobierno emprendió otro programa (denominado Fase II) para predios no expropiados que sí habían sido dañados por el sismo, y que construyó 12 mil viviendas adicionales. Pero ese programa no pudo ofrecer el mismo nivel de subsidio que RHP, ya que se había agotado el crédito original del Banco Mundial. Y es verdad que una de las limitaciones del programa RHP fue la pobre justificación del universo de inmuebles en donde se llevó a cabo. Como veremos a continuación, eso también fue un problema cuando los propietarios afectados llevaron sus agravios a los tribunales.

Indefensa, la expropiación es aplastada en los tribunales

Al margen de la historia oficial ocurría otra que apenas alcanzó a ser mencionada por algunos trabajos académicos, pero que tuvo repercusiones muy importantes. Poco más de seiscientos propietarios¹⁸ recurrieron al juicio de amparo¹⁹ para combatir la expropiación, con lo que pusieron en jaque la ejecución de buena parte del programa de reconstrucción. Las consecuencias de esa lucha fueron múltiples y en las siguientes páginas nos concentraremos en aquellas que representaron un problema para el uso de la expropiación como instrumento de política urbana en una situación de emergencia. En virtud de que tales consecuencias son directamente atribuibles al modo en que se desplegaron diversas prácticas jurídicas, el lector tendrá que armarse de paciencia para entrar a la, a veces insólita, lógica del mundo del derecho. Lo que sigue es un análisis del episodio, a partir

¹⁷ Es elocuente, en este sentido, el testimonio que recogió ese autor de uno de los funcionarios de RHP: "...los espacios que no interesan a ningún inversionista privado son suficientemente vastos para que la intervención pública se desarrolle al lado de instituciones caritativas no gubernamentales" (Tomas, 1987, 18)

¹⁸ En el Archivo que consultamos para este trabajo se localizaron 610 expedientes relativos a juicios de amparo en contra de los decretos expropiatorios de octubre de 1985.

¹⁹ El juicio de amparo es el principal recurso jurídico que tienen las personas en México para combatir los actos de cualquier órgano del estado que vulneren sus derechos constitucionales. Se solicita ante un juez federal y el caso puede llegar hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El efecto del amparo, cuando se otorga al "quejoso", es restituirlo en los derechos que la autoridad ha quebrantado.

de testimonios, orales y escritos, de funcionarios que lo vivieron,²⁰ pero sobre todo de la revisión de una muestra de ochenta casos que se conservan en el archivo del Gobierno del Distrito Federal. Después de algunas indicaciones preliminares, examinamos los argumentos que movilizaron los abogados de las partes y los propios jueces e identificamos y describimos en qué sentido se resolvieron los amparos, para luego reflexionar sobre los efectos sociales del proceso en su conjunto. Nuestro propósito en este apartado no es exponer nuestra propia opinión jurídica, cosa que sí haremos en el siguiente, sino describir y explicar las estrategias de los actores, por medio de una interpretación de carácter sociológico.

Nuestra exploración de los archivos jurídicos del gobierno de la ciudad nos indica que recurrieron al amparo entre el diez y el quince por ciento de los afectados²¹. Seguramente está fuera de lugar preguntarse si esa proporción es alta o baja.²² Lo que sí llama la atención es que el asunto no se convirtió en un tema relevante en los medios de comunicación. Entre los muchos reportes que los medios impresos elaboraron para conmemorar un año de los sismos, no encontramos menciones al hecho de que la reconstrucción estaba siendo cuestionada, y con éxito, en los tribunales. A pesar de ello, lo que ahí ocurrió es importante para saber cómo es que el uso de la expropiación adquiere un significado específico cuando entra al mundo del derecho.

Comencemos por los dos argumentos que esgrimieron los abogados de los propietarios para invalidar la expropiación: el primero, que fue invocado en 21 de los 80 casos, consistía en que no era válido privar a una persona de su propiedad para entregársela a otras. Es lo que podríamos llamar el argumento “anti - Robin Hood”. El segundo argumento, que se hizo valer 34 casos, consistía en señalar que el gobierno no había demostrado la existencia de una causa de utilidad pública que motivara la expropiación, en virtud de que no se habían llevado a cabo los *estudios técnicos* que demostraran que el predio expropiado, individualmente considerado, se requería para satisfacer la causa invocada. Los abogados con experiencia en materia de amparo sabían muy bien que, históricamente, ese había funcionado como un argumento convincente para los jueces federales. Conviene recordar que, en contraste con lo que ocurre en el resto de América Latina, la intervención de los jueces en México va mucho más allá de la determinación de la indemnización, ya que ellos suelen examinar si una expropiación está o no suficientemente justificada. Ello a pesar de que, como vimos, lo prohíbe la constitución y sin importar si tienen la capacidad técnica para ponderar las razones por las cuales un predio (y no otro) es el idóneo para satisfacer una causa de utilidad pública.

Aunque antes de la expropiación se habían hecho levantamientos de campo para identificar el estado de los inmuebles e integrar la lista de los que debían ser parte un programa de vivienda, por las condiciones bajo las cuales se tomó la decisión no se

²⁰ Además de 6 entrevistas realizadas en septiembre de 2012, se recuperó el material recabado en entrevistas que realizó el autor en 1986, cuando la reconstrucción estaba en marcha (Azuela, 1987).

²¹ Esto es, dependiendo si se toma como base el primer decreto, con poco más de 5 400 predios, o el segundo, con unos 4 300.

²² Con todo, la pregunta no es enteramente trivial, ya que todos los propietarios que lo hicieron salieron ganando.

realizaron estudios a profundidad. Esta circunstancia fue lo que hacía jurídicamente vulnerables (aunque, como veremos, no necesariamente indefendibles) a los decretos expropiatorios.

Por su parte, y este es uno de los hechos más importantes que registra esta investigación, la respuesta del gobierno a los amparos estuvo marcada por la convicción prevaleciente entre sus abogados, en el sentido de que la ley estaba del lado de los propietarios. Por ello, la actividad litigiosa que desplegaron fue más bien de bajo perfil o, para decirlo en jerga jurídica, “para cubrir el expediente”. No es que los abogados del gobierno se hubiesen allanado frente a las pretensiones de los demandantes; de hecho cuando perdían en juicio en la primera instancia de manera sistemática recurrían a la instancia superior, o sea a la “revisión” ante un Tribunal Colegiado de Circuito y en 19 casos esgrimieron el argumento de que había “hechos notorios” que justificaban la expropiación. Pero es obvio, al examinar los expedientes, que no hicieron un esfuerzo a la altura del reto que tenían para convencer a los jueces de que la expropiación era legítima; por el simple hecho de que no creían que lo fuese. Da la impresión de que, para esa generación de abogados, la tradición expropiatoria sobre la que se había construido el estado mexicano post revolucionario era, más que una fuente de inspiración, un motivo de vergüenza. Como diría pocos años después Martín Díaz y Díaz, el único jurista que parece haber entendido lo que estaba en juego, la expropiación se había convertido en “un proceso sin teoría” (Díaz y Díaz, 1988). Si en el terreno político y en el económico el gobierno desplegaba enormes esfuerzos para culminar con éxito la reconstrucción, en el terreno del derecho parecía dar por perdida la batalla. Una clara muestra de ello es la opinión que el propio responsable de RHP expresó años después en su recuento de la reconstrucción, y que vale la pena citar *in extenso*:

“Es muy discutible la utilidad pública de la expropiación de inmuebles para fines de vivienda, por dos circunstancias fundamentales: primero, el gobierno jamás exhibió los estudios técnicos de su programa debido a su inexistencia; y segundo, en el artículo cuarto del decreto se autorizó al DDF para enajenar las viviendas construidas en esos predios a título oneroso y fuera de subasta pública, preferentemente a favor de sus ocupantes. Es decir, el gobierno desposeía a los dueños de sus inmuebles para venderlos a los inquilinos: era un acto de expoliación. Por estas razones, los amparos se multiplicaron. Sumaron más de mil los propietarios de predios amparados por la justicia federal, en virtud del carácter expoliatorio del decreto expropiatorio” (Aguilera, 2005, 40).

Se trata de los mismos argumentos que esgrimieron los abogados de los propietarios y que por lo visto parecían obvios para los abogados del gobierno de la ciudad. Más adelante examinaremos tales argumentos desde un punto de vista estrictamente jurídico. Por ahora lo que importa destacar es que, entre los responsables de la reconstrucción, existía la convicción de que la expropiación era indefendible. Con ello se producía una disonancia notable en la narrativa del gobierno sobre la reconstrucción: el programa de vivienda había sido un éxito en todos los órdenes, aunque su fundamento hubiese sido un acto contrario a derecho.

Ante lo que su titular consideraba una “aplastante realidad jurídica que amenazaba con perjudicar a todo el programa” (id. 40), RHP emprendió una estrategia de negociación tendiente a adquirir los predios ofreciendo ventajas a los propietarios para que aceptaran ceder sus inmuebles. Evidentemente, eso tuvo un costo, aunque el tamaño del mismo no ha sido suficientemente precisado, ya que en los informes oficiales de RHP el asunto apenas se menciona.²³ Según el propio Aguilera, a los propietarios

“se les ofrecía...el pago de la indemnización en bonos de reconstrucción, por un monto equivalente al valor catastral actualizado al primer bimestre de 1986, según determinación de la Comisión de Avalúos de Bienes [Inmuebles] Nacionales (Cabin)” (Id).

De esa manera se habrían resuelto “prácticamente todas las demandas de amparo” (ibidem). En la versión de Eduardo Ramírez Favela, entonces Director General de la propia Cabin, la historia es distinta. Según él, los propietarios se desistieron de los juicios de amparo y aceptaron ceder sus predios porque en los procesos de negociación obtenían *hasta cinco veces más*²⁴ de lo que recibían quienes no habían acudido al amparo. Es difícil saber cuál de las dos versiones es más cercana a la realidad,²⁵ pero parece evidente que el gobierno tuvo que hacer un esfuerzo financiero adicional para llevar a cabo el programa en los predios cuyos propietarios habían emprendido acciones legales en contra de la expropiación. Ese no fue el impacto más importante del litigio, aunque sí el más inmediato.

Según el propio Ramírez Favela el asunto provocó un conflicto al interior de la administración pública, ya que el gobierno de la ciudad le habría solicitado que se hicieran incrementos importantes en los avalúos de los predios, a lo que él dice haberse negado rotundamente,²⁶ por lo que habría sido más bien en la Tesorería del Departamento del Distrito Federal donde se modificaron los valores catastrales para soportar documentalmente los incrementos de valor que estaban teniendo lugar como resultado de la negociación.

Veamos ahora el sentido en que los jueces y magistrados federales resolvieron los juicios de amparo.²⁷ De entrada, la revisión de expedientes del Archivo de la Consejería Jurídica

²³ No deja de llamar la atención que en el reporte final (RHP, 1988), se haga un recuento muy detallado de diversos asuntos jurídicos del programa, pero no se da información alguna sobre el impacto de los amparos. Como dijo uno de los funcionarios entrevistados, eso es parte del “libro negro” y no del blanco.

²⁴ Comunicación personal de Eduardo Ramírez Favela por correo electrónico al autor, 14 de octubre de 2012.

²⁵ El único análisis económico publicado sobre esta cuestión (Moreno y Ruiz-Durán, 1986), que no estamos en condiciones de discutir aquí, señala que la indemnizaciones fueron tan altas, que afectaban “muy seriamente [no solo] las finanzas del DDF, sino también las de la Nación entera”.

²⁶ Ramírez Favela, *idem*.

²⁷ Para el análisis que sigue se integró una base de datos inédita de los expedientes judiciales relacionados con el decreto de expropiación publicado en 1985. La captura de la información se realizó directamente en el archivo de la Dirección General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica del Gobierno del Distrito Federal, conforme al siguiente procedimiento. El archivo de la GDF cuenta con un listado en el que se registra la información judicial de cada expediente, así como la ubicación del predio al que cada uno se

del GDF nos permite asegurar que fueron *cientos de juicios* (y no “dos o tres”) en los que se falló a favor de los propietarios. Solamente quienes no pudieron acreditar la propiedad del inmueble en disputa no obtuvieron una sentencia favorable.

Antes de ofrecer una exploración cuantitativa del universo de esos litigios, es importante recordar dos características del juicio de amparo que son particularmente importantes para comprender lo que ocurrió en nuestro caso. Primero está el dilema que enfrentan los jueces al inicio del mismo, que es el de ordenar o no la suspensión (provisional y/o definitiva) del acto reclamado. En la mayoría de los juicios de amparo, es ahí donde la protección de la justicia federal puede hacer una diferencia para los afectados por actos de autoridad, ya que como su nombre lo indica, trae consigo la interrupción de los mismos, lo que en nuestro caso hubiese representado suspender las demoliciones y la construcción de nuevas viviendas. En segundo lugar, está la posibilidad de que la sentencia que dicte el juez de distrito sea revocada como resultado de un *recurso de revisión*, por un tribunal colegiado de circuito. Más aún, en esos años no era raro que el caso llegase hasta la Suprema Corte.²⁸

Sobre la suspensión, lo primero que arroja la exploración de los expedientes es que, en la mayoría de los casos, los jueces negaron dicha suspensión, lo que permitió al gobierno seguir adelante con la demolición de las construcciones viejas o arruinadas y emprender la construcción de las nuevas. Esto no debe extrañarnos, ya que antes de 2002 era raro que los jueces otorgaran dichas suspensiones en casos de expropiaciones. Como hemos explicado en otra parte (Azuela y Herrera, en prensa) esa era una de las prácticas judiciales típicas del largo período post revolucionario, con las que los jueces ayudaban a que el gobierno ganara tiempo en los juicios de amparo, de modo que pudiese llevar a cabo las obras o actividades para las cuales realizaba una expropiación y así llegar al final del juicio con una situación de hechos consumados. En caso de otorgarse el amparo al propietario expropiado, el problema era cumplir la sentencia, para lo cual siempre había una solución extrajurídica.

Fueron dos los argumentos que los jueces utilizaron para negar la suspensión (provisional y/o definitiva) en los amparos que nos ocupan. Por un lado, el juez argumentó que la expropiación era un “acto consumado”, como si la protección judicial ya no tuviese la menor posibilidad de restituir al propietario afectado en sus derechos²⁹. Para ilustrar las

relaciona. Para elaborar la base de datos se cotejó la información de este listado con la publicada en el decreto expropiatorio; es decir, se comenzó por buscar en el listado del GDF uno a uno los predios contenidos en el decreto. Sin embargo, por lo incompleto de la información contenida en el listado, se optó dejar de utilizar a éste como guía y proceder a realizar una revisión física de los expedientes. Esta segunda etapa ha consistido en revisar a partir del año 1985, expediente por expediente, para ir registrando aquellos que sí se refieren al acto expropiatorio de 1985. Es decir, la estrategia en la primera etapa fue una revisión exhaustiva a partir de un documento con información que resultó insuficiente. Así, se logró una revisión exhaustiva de 13 por ciento de los expedientes, a partir de la revisión física de los expedientes.

²⁸ Fue solo después de 1994, cuando la Corte adquirió el perfil de un tribunal constitucional y dejó de funcionar como última instancia de todos los juicios de amparo.

²⁹ De nuestros 80 casos, ello ocurrió en 14 casos para negar la suspensión provisional y en 32 para negar la definitiva

formas de argumentación propias de los jueces, vale la pena citar los términos que utilizó a este respecto Miguel Ángel Zelonka Vela, Sexto Juez de Distrito en el D. F.

Se niega la suspensión provisional del acto consistente en la resolución que se impugna, por revestir el carácter de consumados contra el cual es improcedente el otorgamiento de la medida cautelar pedida, por carecer de efectos restitutorios los cuales son propios de la sentencia que el fondo del amparo pronuncie.

Juzgado sexto del Distrito Federal Lic. Miguel Ángel Zelonka Vela. 21-19/334 (402)/2142

El segundo argumento, que se utilizó en nueve casos para negar la suspensión definitiva, era nada menos que el “interés social” que estaba de por medio con la expropiación. Aquí tomamos como ejemplo las palabras del Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa, Ismael Castellanos Rodríguez:

Se niega la suspensión provisional de los actos reclamados, toda vez que en la especie existe interés social porque dichos actos sean ejecutados, puesto que el decreto expropiatorio a que alude, se sustenta entre otras fracciones en la V y X del artículo primero de la Ley de Expropiación. Juzgado Séptimo de Distrito en materia Administrativa, Lic. Ismael Castellanos Rodríguez. 21-19/334 (402)/1589 46/85.7

Es verdad que la decisión de otorgar la suspensión provisional no tiene porqué ser un anticipo de lo que será la sentencia al final del juicio. Pero no deja de ser sorprendente que, después de utilizar *esos* argumentos para negar la suspensión provisional, los jueces federales hayan terminado por otorgar el amparo a todos los que pudieron acreditar la propiedad. Acaso puede comprenderse el argumento tratándose del interés público, en la medida en que al momento de considerar la suspensión el juez no sabe si la causa de utilidad pública invocada estará debidamente acreditada, y aún así estamos en un terreno incierto³⁰. Lo que es difícil es aceptar el argumento de los “hechos consumados”, ya que equivale a afirmar que una expropiación es irreversible al día siguiente de ser decretada (o sea cuando el afectado recurre al amparo) pero no uno o dos años después, al final del juicio, cuando cualquiera pensaría que es exactamente al revés.³¹ Volveremos sobre esto más adelante para mostrar que, si bien los jueces no se condujeron siguiendo una lógica particularmente robusta, su comportamiento es explicable en términos de la lógica política propia de la corporación judicial. Baste con señalar aquí que, en la mayoría de los

³⁰ No olvidemos que esto ya es problemático, dado que la Constitución parece prohibirle al juez entrar en cualquier tema que no sea el monto de la indemnización en caso de una modificación importante del valor del predio después de la fijación del mismo en el catastro (fracción VI del artículo 27 de la Constitución).

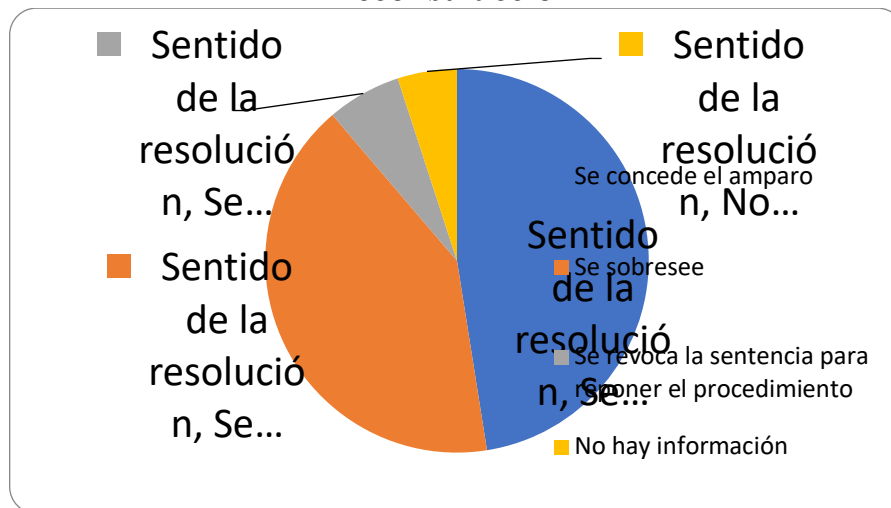
³¹ Hay toda una tradición jurisprudencial detrás del concepto de hechos consumados, que los abogados suelen calificar como de “altamente técnica”. Pero es obvio, por ejemplo, que para alguien que ha sido golpeado por un policía, el remedio jurídico adecuado no es el amparo, ya que su otorgamiento no podría hacer nada para restituir sus derechos. En cambio, carece de sentido aplicar ese razonamiento a una expropiación, ya que el bien expropiado podría ser devuelto a su propietario en todo tiempo, a menos de que se haya destruido o por alguna otra causa fuese imposible su devolución.

casos, los jueces negaron la suspensión provisional y de ese modo hicieron posible que RHP llevara a cabo la reconstrucción.

Lo que sí resulta notable, aunque su exploración queda fuera del presente trabajo, es que en un número nada despreciable de casos (17 para la provisional y 13 para la definitiva) algunos jueces sí otorgaron la suspensión. Queda para otra ocasión explorar el efecto de dicha resolución en la ejecución del programa de renovación.

Consideremos ahora el modo en que, a final de cuentas, se resolvieron los amparos. Como muestra la gráfica 1, los casos en los que se llegó a una sentencia son más de la mitad. Y entre ellos no encontramos uno solo en el que el juez haya encontrado legítima la expropiación.

Gráfica 1
Resultados de 80 juicios de amparo en contra de la expropiación para la reconstrucción



Ahora bien, la proporción de los juicios en los que puede decirse que el propietario resultó vencedor es mucho más alta que la de aquellos donde se llegó a una sentencia. Para apreciar lo anterior, es necesario ver con detalle el universo de los juicios “sobreseídos”. El sobreseimiento es la decisión del juez o el tribunal que da por terminado el juicio antes de dictar sentencia. Muchas veces ello significa una negativa a escuchar a la persona afectada por el acto de autoridad (el “quejoso”). Pero también puede decretarse porque el quejoso ha obtenido lo que deseaba antes de que se dicte la sentencia, por lo que carece de sentido continuar con el juicio. Así, si vemos las causas por las que se decretó el sobreseimiento en los ochenta expedientes analizados (Tabla 2), observamos que, en la gran mayoría de ellos (23 de 33), ello ocurrió por razones que convenían al quejoso (aceptó la indemnización, se desistió o su predio quedó fuera de la expropiación).

Tabla 1

Causas del sobreseimiento

El quejoso no acreditó la propiedad	10
El quejoso se desistió de su demanda de amparo	4
La autoridad negó los actos reclamados y el quejoso no pudo acreditar la existencia de los mismos	10
El predio no se encontraba en el decreto o fue excluido del mismo	3
El quejoso aceptó la indemnización	1
Se revocó el decreto por lo que se refiere al predio (en recurso administrativo)	1
Hay recurso administrativo pendiente	4
Total	33

Con todo lo anterior, es posible concluir que cuando fue llevada ante los tribunales, la expropiación fracasó *de manera sistemática*. En particular, lo que revela el análisis de los expedientes, es que solamente en diez casos el asunto se decidió en contra de los propietarios y ello se debió a que no fueron capaces de acreditar su condición de tales. Todos los demás juicios se resolvieron a su favor, dejando sin efecto los decretos expropiatorios por lo que se refería a sus predios. Casi todos los que culminaron en una sentencia fueron resueltos por la instancia superior, o sea un Tribunal Colegiado de Circuito, en recursos de revisión.

El argumento que operaba de manera generalizada para otorgar los amparos era que no se había “tramitado” un expediente que hubiese acreditado la causa de utilidad pública. Una vez más, para ilustrar el modo en que se expresó el argumento, citamos una de las sentencias más representativas:

“Considerando sexto: la autoridad expropiante no tramitó el expediente administrativo de expropiación ni demostró en forma alguna que en el caso específico existía la causa de utilidad pública y procedía a la expropiación de los bienes a que se alude en el decreto. Como en autos no obra constancia alguna que acredite que antes de hacerse la declaratoria de expropiación se haya integrado el expediente administrativo respectivo, se violó en perjuicio de la parte quejosa, las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas por artículos 14 y 16 de la Constitución Política. En las relacionadas condiciones, al ser fundados los conceptos de violación aludidos procede otorgar el amparo solicitado en contra del decreto expropiatorio *sin que sea necesario estudiar los restantes conceptos de violación* aludidos procede otorgar el amparo solicitado en contra del decreto expropiatorio. Por lo expuesto y fundado, con apoyo en los artículos 76, 77, 78, 80, 155, 157 y demás relativos de la Ley de Amparo”. Juzgado Séptimo en Materia Administrativa. Lic. María de Fátima Isabel Sámano Hernández. 21-19/334(402)/1589 (cursivas nuestras).

La lectura de los expedientes no nos permite todavía afirmar sin lugar a dudas que ese haya sido el argumento utilizado en *todos* los casos. Algunos expedientes están incompletos y solo aparece en ellos el razonamiento del juez de distrito, mientras que

otros expresan argumentos difíciles de comprender o no aportan suficiente información del contexto. Lo que sí podemos asegurar es que en ninguno de los expedientes analizados la sentencia se apoyó en un argumento distinto al de la falta de un expediente.

Por lo anterior, vale la pena reflexionar qué significa esa “falta de expediente”. Como se recordará, la Ley de Expropiación obliga a la autoridad a llevar a cabo un “dictamen técnico” e integrar un “expediente”. Pero cuando en el mundo de los jueces se habla de “tramitar” el expediente, pareciera que se tendría que haber hecho todo un recorrido, de alguna instancia a otra, antes de poder someter al Presidente de la República la firma de un decreto expropiatorio, cuando en realidad, un dictamen bien puede ser un documento modesto. Da la impresión de que se ha inventado la necesidad de uno de esos objetos físicos que suelen estar cargados de poder simbólico: un “documento”. Algo que parezca serio, con muchas páginas (de preferencia con gráficos y tablas que acaso el juez no podría comprender y mucho menos explicar) y que se pueda coser a otro montón de papeles: *el expediente*; o sea, un documento que hable del esfuerzo de un gobierno por poner en un lenguaje técnico las razones para suprimir la propiedad privada. Quien ha participado en discusiones entre operadores del derecho, sabe el peso que puede tener ese montón de papeles y lo importante que sean efectivamente pesados. Vista desde fuera, llama la atención esa necesidad simbólica de contar con unos estudios cuya profundidad ni siquiera es explícitamente requerida por la ley. En todo caso, el argumento operó como si tuviera la fuerza de una ley, ya que durante décadas se había utilizado por los jueces federales para echar abajo prácticamente cualquier expropiación, sin dar más explicación que esa: al juez no le parece que la causa de utilidad pública esté justificada.³²

En algunos casos, los abogados del gobierno señalaron que sí había estudios que acreditaban la causa de utilidad pública y recurrieron al argumento de que se trataba de “hechos notorios”.³³ Sin embargo, no hemos encontrado constancias de que se hayan exhibido copias de tales estudios.

Por cierto, la falta de estudios no impidió a algunos jueces pronunciarse sobre la pertinencia de utilizar el predio en cuestión para el programa de reconstrucción. En el expediente 21-19/334 (402)/2107 que llegó hasta la Suprema Corte, esta otorgaba el amparo con el argumento de que la vivienda no había sido dañada por los sismos.

“Se llevó a cabo una inspección ocular que comprueba que la vivienda se encuentra en mal estado en general, pero no sufrió afectaciones derivadas de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, por lo tanto es claro que el inmueble del quejoso no se encuentra comprendido dentro de la causa de expropiación prevista en el mismo decreto”

De esta manera, la Corte pasaba por alto el que el decreto expropiatorio había invocado no únicamente los daños provocados por el sismo sino también el deterioro crónico que

³² Hay ejemplos de esto en Azuela y Herrera, en prensa.

³³ Expediente 21-19/334 (402)/1589 161/85.

tenían muchas viviendas del centro de la ciudad.³⁴ Además, al ordenar una “inspección ocular” aceptaba la posibilidad de allegarse de elementos adicionales durante el juicio de amparo, o sea con posterioridad al acto expropiatorio.

A los ojos de los jueces la falta del expediente era un argumento tan poderoso que, como se dijo en la sentencia arriba transcrita, ni siquiera hacía falta ocuparse de los otros conceptos de violación, o sea del argumento “anti - Robin Hood”. Así, nunca sabremos cuál habría sido la posición de los jueces ante el hecho de que se expropiaba a unos para dar la propiedad a otros.

Antes de considerar las consecuencias que trajeron consigo las decisiones de los jueces, vale la pena hacer un esfuerzo por comprenderlas más allá de los argumentos jurídicos que invocaron. Todo parece indicar que hubo una participación activa, aunque no visible en los expedientes, del propio Poder Judicial en el éxito de la reconstrucción. Según varios informantes, funcionarios del Poder Ejecutivo mantuvieron conversaciones “al más alto nivel” del Poder Judicial, es decir con el mismo Presidente de la Suprema Corte, como resultado de las cuales se habría contado con una actitud “positiva” y de “colaboración” respecto de los amparos. Eso puede parecer sorprendente ¿Qué clase de colaboración podía haber cuando los jueces federales estaban otorgando amparos a diestra y siniestra y con ello creando obstáculos jurídicos serios para la reconstrucción? En realidad, esa “colaboración” no era enteramente ilógica y consistía en buscar las formas para desactivar los efectos los amparos siempre que hubiese un acuerdo entre las partes. Fueron dos los mecanismos, nada ortodoxos por cierto, que se utilizaron para “sacar adelante” el problema. Cuando el arreglo se daba antes de se dictara la sentencia, el gobierno publicaba una “fe de erratas” de los decretos expropiatorios donde excluía de la lista a los predios correspondientes; entonces el juez decretaba el sobreseimiento.³⁵ En cambio, cuando el arreglo se daba *después* de que se había dictado la sentencia a favor del expropiado, el juez daba por cumplida la misma, es decir, hacía como si la propiedad hubiese sido efectivamente “restituida” a su legítimo titular, cuando simplemente se había incrementado el costo de su adquisición por parte del gobierno.

Con todo lo anterior podemos comenzar a explicar el comportamiento en el que incurrieron los jueces, que a cualquier observador externo parecería extraño porque negaban la mayoría de las suspensiones para después otorgar los amparos (una forma ciertamente extravagante de defender el derecho de propiedad). Lo que para ellos estaba en juego eran dos cosas: la situación de los propietarios frente a la expropiación y la situación del propio juez frente al poder ejecutivo. Es obvio que los jueces, en su conjunto, mostraron un fuerte sesgo hacia la protección de la propiedad privada por encima de una necesidad social. Pero lo que hicieron no fue, como dice la jurisprudencia sobre el amparo, “restituir” un derecho por medio del amparo; lo que hicieron fue

³⁴ En el expediente 21-19/334(402)/1589 61/85 el DDF recordó que “La causa de utilidad pública no solo la constituyen las necesidades originadas por los sismos, sino también el mejoramiento de los centros de población ...así como acelerar la regeneración urbana del Distrito Federal, con objeto de reducir las graves deficiencias que presente la ciudad de México.” No se encontró en el expediente la razón por la que se desestimó el argumento.

³⁵ Como se señaló más arriba, en nuestra base de datos aparecen tres caso en el que el juez sobresee el juicio porque el inmueble no está (o no está más) en la lista.

proteger los intereses económicos de los propietarios, otorgando los amparos para forzar al gobierno a pagar una cantidad mayor. Una posición ciertamente pragmática, aunque difícil de acomodar en cualquier lógica jurídica.

En segundo lugar, tampoco se trataba de echar abajo los planes del gobierno, que acaso en el fondo no se consideraban tan malos; fue por eso que no se otorgaron las suspensiones que hubiesen detenido las obras. Pero al mismo tiempo había que cuidar la dignidad del Poder Judicial frente al Poder Ejecutivo. Se trataba de aparecer *como* garantes de la Constitución, pero sin interferir con el gobierno. El resultado parece ser el de una concertación exitosa: que se haga la reconstrucción pero que no se legitime la expropiación.

Ciertamente, hay que tener cuidado con esta interpretación; no estamos diciendo que en forma perversa los jueces negaban las suspensiones para luego otorgar los amparos. Para comprender mejor sus estrategias es preciso colocarlas en un contexto histórico más amplio. En esos años se está viviendo una transición en la relación del poder judicial y el ejecutivo y se presentan tendencias contradictorias. La negativa a otorgar las suspensiones se explica por el peso de la regla que había inventado décadas atrás la propia Suprema Corte, en el sentido de que en materia de expropiaciones aquéllas no procedían. Por eso ningún juez se sintió mal por haberla negado. Pero al mismo tiempo, los jueces federales ya estaban dispuestos a desplegar un comportamiento más independiente que en el pasado. Seguramente estaba fresco en su memoria el que, apenas dos años atrás, la Suprema Corte había enfrentado el dilema de declarar inconstitucional nada menos que la nacionalización de la banca. En esa ocasión, fue el poder ejecutivo quien le ahorró el dilema al promover una reforma constitucional que legitimaba el carácter estatal del sistema bancario, con lo que el amparo de los banqueros quedaba sin materia. En el caso de la reconstrucción el otorgamiento de los amparos era mucho menos grave. No estaba de por medio un sector de propietarios tan poderoso como el de los banqueros; los amparos se otorgaban a cada propietario en lo individual y el resultado era tan disperso que ni siquiera llegó a ser destacado por los medios de comunicación. Por extraña que parezca, esta “estructura de la coyuntura”, para usar el lenguaje de Marshall Sahlins, puede ayudarnos a entender el comportamiento de los jueces frente a las expropiaciones.

¿Qué hay sobre las consecuencias del otorgamiento generalizado del amparo a los propietarios? La consecuencia “lógica” de esos hechos jurídicos habría sido la devolución de las propiedades a sus dueños originales. Por desgracia, tampoco aquí hay información que nos permita responder de manera categórica si eso ocurrió. Los informes oficiales y los testimonios de los funcionarios llevan a pensar que no (e incluso que no ocurrió en ningún caso), porque el gobierno estuvo dispuesto a destinar recursos adicionales para la adquisición de los predios “con problemas jurídicos”. Sin embargo, al menos dos investigadores señalaron que el número de predios disponibles para la reconstrucción se había reducido como resultado de los amparos (Connolly, 1987, 114; Duhau, 1987, 93-

94)³⁶. Lo cierto es que hay una diferencia en la contabilidad de los predios que no se explica con claridad. Si a los 4 300 que quedaron después del gran ajuste del 21 de octubre se restan 920 que salieron por diversas razones (RHP, 1987, 104)³⁷, hubiesen quedado aproximadamente 3 300. Y resulta que en el informe final fueron solamente 2 985 los predios donde se construyeron las 45 133 viviendas.

En otras palabras, es posible que algunos predios hayan sido devueltos a sus propietarios como efecto de los amparos,³⁸ pero lo que no está en duda es que un efecto de los juicios fue el de obligar al gobierno a hacer un esfuerzo económico adicional para llevar adelante el programa. Esto imprime al episodio un significado más profundo, que tiene que ver con el modo en que el conflicto originado por la expropiación sufrió una transformación, e incluso una distorsión, por el modo en que se procesó en el mundo del derecho. Mientras el argumento dominante de la acción del Poder Judicial era que no se había acreditado la utilidad pública de la acción gubernamental, el resultado no era la consecuencia lógica (anular la expropiación), sino simplemente un cambio en las condiciones de negociación entre las partes. Los amparos no restituyeron la propiedad, simplemente encarecieron la expropiación. Sin conexión lógica alguna, el argumento jurídico sirve para fortalecer la posición de una de las partes, no para resolver el conflicto con un argumento jurídico.

Esta expropiación ¿era indefendible?

En esta sección nos proponemos mostrar los argumentos que se podrían haber esgrimido para mostrar que la expropiación no solo era legítima en el terreno de la política, sino también podía haberlo sido en el del derecho. Para ello partimos de la idea de que el derecho no es un conjunto de normas que existe objetivamente, fuera de la acción social. Como nos ha enseñado la escuela realista del derecho por más de un siglo, el derecho solo puede tener un peso en las relaciones sociales en la medida en que los actores lo invocan en contextos concretos; es decir, en la medida en que ellos despliegan una *u otra* estrategia de argumentación jurídica. Para dar una idea de la riqueza del problema que los operadores del derecho tenían frente a sí, vale la pena volver a las dos cuestiones que estaban en juego: por un lado, el hecho de que la expropiación implicaba tomar la propiedad de unos para convertir a otros en propietarios; y por el otro la falta de estudios técnicos que justificasen la medida.

Sobre la primera cuestión, no es para nada obvio que una expropiación no pueda culminar en el otorgamiento de la propiedad a un tercero. En el derecho comparado, la

³⁶ Por desgracia, ninguno de los dos señala la fuente de donde obtuvieron la información. Pero seguramente ella provenía de entrevistas con funcionarios que habían participado directamente en la reconstrucción. El riesgo de que esto se convierta en una “leyenda urbana” parece inevitable.

³⁷ Dentro de ellos se incluyen 432 “revocados”. Es posible que muchas de esas revocaciones hayan sido resultado precisamente de la interposición de los amparos.

³⁸ Recuérdese que, de nuestra muestra de 80 casos, en 17 se otorgó la suspensión provisional y en 13 la definitiva.

experiencia más reciente es el célebre caso *Kelo vs New London*, de 2005, en el que la Suprema Corte de Estados Unidos de América, en una muestra clara de deferencia hacia el poder legislativo, refrendó la constitucionalidad de una expropiación que implicaba la transmisión de las propiedades expropiadas a empresas privadas, con tal de que estuviese prevista en la legislación. Es decir, con tal de que el poder democráticamente electo así lo haya establecido.

Antes de referirnos a los ejemplos mexicanos de ese tipo de expropiaciones, conviene hacer notar que los estados modernos han llevado a cabo políticas habitacionales en las que millones de personas han accedido a la propiedad y que, en muchos casos, han implicado la expropiación como mecanismo para iniciar los proyectos. Pero sobre todo hay que recordar que precisamente en caso de desastres urbanos se ha expropiado a unos para hacer propietarios a otros. Un caso emblemático es el de la reconstrucción de grandes extensiones de las ciudades inglesas destruidas por los bombardeos de la segunda guerra mundial. Entonces se expropiaba un promedio anual de cincuenta mil viviendas destruidas para construir nuevas. La bibliografía especializada no reporta el que alguien hubiese condenado el sustituir a unos propietarios por otros (Davies, 1978; Law Commission, 2002). Y es que no se le quita una cosa a una persona para dársela a otra; una vez expropiada, esa cosa se destruye porque es inhabitable y en su lugar se construye otra. La diferencia está nada menos que en la dignidad (o no) de la vivienda, o sea el contenido material de un derecho fundamental.

Por otra parte, en México se ha usado la expropiación para regularizar la tenencia de la tierra urbana de manera sistemática, sin que eso se haya impugnado jurídicamente, a pesar de que también ahí se expropia a unos para entregar la propiedad a otros³⁹. Acaso esas expropiaciones no despiertan sospechas porque, en los asentamientos irregulares, la condición de los propietarios es más bien precaria y la expropiación sirve para devolver su fuerza original al derecho de un propietario, sin preguntarse sobre la responsabilidad que él mismo puede haber tenido en la urbanización irregular de su tierra.

En cambio, la expropiación de 1985 traía consigo una redistribución de la propiedad que resultaba sospechosamente consistente con la tradición justiciera del estado post-revolucionario mexicano. Y acaso era eso mismo lo que generaba la ansiedad y el rechazo de los operadores jurídicos, a pesar de que la letra misma de la Ley de Expropiación (aún hoy) establece como causa de utilidad pública

“...la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular”.⁴⁰

Esto era obvio para cualquier observador externo. Así, para Francois Tomas la expropiación se justificaba “si se sigue al pie de la letra” la ley (p. 7). Pero aplicar la ley ya no era, política e ideológicamente posible. A pesar de que esa causa de utilidad

³⁹ El célebre caso de Paraje San Juan en Iztapalapa, expropiado por el mismo DDF para regularizar un asentamiento pocos años después del sismo, es solamente uno entre miles.

⁴⁰ Fracción VIII del artículo primero de la Ley de expropiación.

pública estaba plenamente vigente desde el punto de vista jurídico, evoca la época cardenista en la que surgió dicha ley y de la que las nuevas generaciones se esfuerzan por deslindarse. Como se ha visto, ni siquiera se invocó en el decreto expropiatorio de 1985, que fundamentaba la expropiación en el imperativo de atender una necesidad pública frente a un trastorno interior.

A los jueces mexicanos nunca les gustó el uso de la expropiación para beneficiar a los sectores populares urbanos. Como hemos mostrado en otra parte (Azuela y Herrera, en prensa), desde los años cuarenta el DDF había expropiado terrenos en la periferia de la Ciudad de México para crear lo que entonces se llamaba “colonias proletarias”. En 1953 la Corte declaró inconstitucional el uso de la expropiación para ese fin. De hecho, ese ha sido el tema en el que la jurisprudencia mexicana ha sido más consistente en el sentido de anular una causa de utilidad pública.

Así, no es difícil pensar que lo que estaba ocurriendo en México era un cambio en la cultura jurídica, en que se asociaba expropiación con autoritarismo, y que hacía difícil a los operadores jurídicos reconocer que el uso de la expropiación para mejorar las condiciones habitacionales de un sector de la sociedad (incluyendo la posibilidad de convertirlos en propietarios) era perfectamente compatible con el horizonte cultural del estado de bienestar en cualquier parte del mundo ¡a pesar de que dos años antes se había incorporado a la Constitución el derecho a la vivienda!

El segundo argumento tiene que ver con una racionalidad pública que es también propia de los estados modernos. La exigencia de unos *dictámenes* que justifiquen la causa de utilidad pública es la expresión legal de la necesidad de contar con una explicación razonable sobre porqué se expropia un bien y no otro, para satisfacer la necesidad social que se invoca. Solo en un estado donde se tolere la irracionalidad en el ejercicio del poder podría pasarse por alto la existencia de un requerimiento de ese tipo. Pero la cuestión no es simple y hay que distinguir en ella cuatro aspectos: el primero es si los inmuebles expropiados eran los indicados para lograr el fin de la reconstrucción; el segundo es qué tipo de estudios deben integrar el dictamen que acredite la causa de utilidad pública; el tercero es si la condición de emergencia podía servir como excusa de la falta de estudios técnicos que expresaran esa justificación; y el cuarto es cuándo hay que integrar el expediente. Se trata de cuestiones analíticamente distintas, que sin embargo coincidieron en el mismo proceso, con lo que los casos se vuelven particularmente complejos. Sobre la primera de ellas, había un hecho fundamental que fue ignorado por los jueces: la mayoría de los inmuebles expropiados presentaban condiciones inadecuadas para ser considerados como “viviendas dignas”, aunque no hubiesen sido dañados por el terremoto⁴¹. De hecho, uno de los aspectos más difíciles de la reconstrucción era precisamente el convencer a los inquilinos de abandonar sus viviendas para poder demolerlas y construir las nuevas.

Ese hecho generó fuertes críticas, por parte de quienes (como la misma Suprema Corte) no entendieron que en muchos casos eso se justificaba para atender un problema crónico de vivienda en la ciudad. En el contexto de las grandes dimensiones de la destrucción que

⁴¹ Según nos indicó Jorge Gamboa, Director Técnico de RHP en una entrevista realizada en junio de 1986, casi 80 por ciento de los inmuebles expropiados no había sufrido daños con el sismo (Azuela, 1987).

se había producido, a muchos les parecía que expropiar viviendas que no habían sido dañadas por el sismo no tenía justificación alguna. El asunto parecía todavía más penoso en la medida en que había cientos de vecindades que sí habían sido dañadas por el terremoto y que no habían sido incluidas por el decreto. Sin embargo, de ahí no se deduce que no se justificaba, en muchas de ellas, la realización de un programa de vivienda. Esa justificación radicaba en las condiciones de los inmuebles y no en la causa que las había producido. En muchas partes del mundo el deterioro habitacional y urbano ha dado lugar a acciones habitacionales emprendidas por los estados, incluso bajo gobiernos de orientación neo liberal.⁴² En la historia urbana del siglo veinte, el ejemplo típico es el de los programas de renovación urbana de los Estados Unidos en los años sesenta.⁴³

En el caso que nos ocupa, ya vimos que el decreto expropiatorio distinguía los daños ocasionados por el sismo del deterioro general de la vivienda en el centro de la Ciudad de México. Pero lo cierto es que esa distinción se hizo muy tímidamente. De hecho, era posible desplegar una argumentación más elaborada, tanto en el decreto como en los amparos. Se podía establecer una relación entre el régimen de propiedad y el deterioro de las viviendas: era obvio que la relación entre arrendador y arrendatario no era capaz de soportar un intercambio económico en el que ambas partes pudiesen obtener beneficios. Es decir, donde los inquilinos pudiesen pagar las rentas suficientes para que, a cambio, los propietarios pudiesen ofrecer unas viviendas dignas. Se podía argumentar que era imposible mejorar la vivienda en el contexto de la relación contractual vigente, de modo que dar por terminada la propiedad, a través de la expropiación, era una salida lógica. ¿No era eso una manera de dar contenido al derecho a la vivienda que ya estaba en la Constitución y que ni siquiera se mencionó por su nombre en el decreto? A menos que alguien hubiese demostrado que los edificios proporcionaban una vivienda digna a sus habitantes, existían razones jurídicas de sobra para expropiarlos y construir en ellos viviendas para quienes vivían en ellos en condiciones inaceptables.⁴⁴

El segundo aspecto es el contenido del dictamen que exige la Ley para acreditar la causa de utilidad pública. El “hecho notorio” que esgrimieron los abogados del DDF podía haberse expresado en una documentación perfectamente reconocible. Cuando todo el mundo sabía que había habido un terremoto que había afectado miles de edificios, que en el área había miles de vecindades donde se vivía en condiciones inaceptables, lo único que tendría que haberse acreditado era el estado de cada uno de esos inmuebles, con el propósito evidente de no incluir aquéllos que no hubiesen tenido daños o que estuviesen en buenas condiciones de habitabilidad, lo que efectivamente habría sido una buena razón para no expropiarlos. ¿Por qué habría sido necesario algo más que una hoja suscrita por un experto acreditado donde hiciese constar que el inmueble de tal domicilio era inhabitable de acuerdo a los estándares modernos de la vivienda? Paradójicamente,

⁴² Durante el gobierno de la mismísima Margaret Thatcher en Gran Bretaña, se ratificó la legislación de vivienda que establece la condición de deterioro de la vivienda de un barrio como causa que justifica la expropiación (The Law Commission, 2002).

⁴³ Dichos programas han sido criticados por el tipo espacio urbano que dejaron, pero no por el hecho de haber utilizado la expropiación como instrumento para llevarlos a cabo (Hall, 2003; Altshuler y David Duberoff, 2003).

⁴⁴ Además de las causas de utilidad pública establecidas en la Ley de Expropiación, estaban las de la Ley de Vivienda y las de la Ley General de Asentamientos Humanos.

mientras los abogados del DDF contestaban los amparos con argumentos de rutina, al mismo tiempo pero lejos del expediente, RHP estaba contratando nada menos que a la ICA para valorar las condiciones de los inmuebles como parte de los trabajos preparatorios de la reconstrucción. (RVP, 1987, 188)⁴⁵. (Foto 1)

La segunda cuestión en relación con la causa de utilidad pública es la situación de emergencia bajo la cual se decretó la expropiación. Esto podría conducirnos a profundas reflexiones sobre la “naturaleza” misma de la emergencia, sobre la vulnerabilidad de las ciudades y acaso sobre la posibilidad de configurar nuevos conceptos jurídicos para dar cuenta de situaciones como las que se viven después de un terremoto como el de 1985. Sin embargo, en este caso nada de eso hace falta. Nuestra opinión es que, dentro del marco jurídico existente era (y sigue siendo) posible atender el “trastorno interior”, en los términos de la ley de expropiación, sin recurrir a la suspensión de garantías. Esa figura, prevista por el artículo 29 de la constitución no era



aplicable este caso. No solo había razones estrictamente políticas que no hacían aconsejable su uso, ya que hubiese resultado inaceptable para la opinión pública. La condición de emergencia podía haber justificado muchas cosas, pero no una restricción de los derechos de los propietarios. Nada de esto oculta el hecho de que la integración de

⁴⁵ “Ingenierios Civiles Asociados participó en la valoración de las condiciones de los inmuebles”, 1985. (AA.VV, 200520, p. 199). Foto de Andrés Garay

los expedientes se llevó a cabo con gran premura, ni que no se haya realizado un estudio serio de la situación.

Lo anterior nos lleva a considerar si tales estudios tienen que hacerse *antes* de decretar la expropiación. Evidentemente esto suena lógico, pero ¿no admite excepción alguna? Dentro de los juicios de amparo, hubiese sido perfectamente posible subsanar la deficiencia original de los decretos, precisamente recurriendo a la figura de la suspensión (provisional y/o definitiva), ya que ello hubiese creado la oportunidad para que el gobierno acreditase la condición de deterioro de cada inmueble, *sin modificar el estado que guardaban las cosas antes de la expropiación*. Si la suspensión no solo es una forma de asegurar que el predio siga siendo de su propietario mientras no se demuestre la causa de utilidad pública, sino que además no altera las condiciones de posesión del mismo mientras dura el juicio, ¿cuál es el obstáculo “lógico” para que la autoridad subsane las deficiencias que podrían tener sus estudios originales? En términos prácticos, esos estudios podían haberse hecho en el mismo tiempo que consumían las reuniones con los inquilinos, donde nombraban representantes y aceptaban abandonar los edificios a cambio de la certidumbre de que serían beneficiarios de las acciones habitacionales. Además de ICA, que como vimos estaba evaluando los inmuebles, RHP contrató “los servicios de una empresa que realizó, además del inventario, su verificación con la información catastral” (RH, 1988, 46) ¿no hubiesen podido acreditar también el estado de los inmuebles para dar contenido a la argumentación en los amparos?

En última instancia, para los casos en que los jueces que se hubiesen mantenido firmes en su posición de no admitir estudios posteriores al decreto expropiatorio,⁴⁶ y hubiesen otorgado los amparos, ello no habría sido un obstáculo para que el gobierno volviese a iniciar los procedimientos expropiatorios, ahora sí con los dictámenes elaborados previamente.

Comparado con el procedimiento que se siguió (o sea el de otorgar los amparos contra una expropiación que para efectos de la suspensión se habían definido como un “hecho consumado”), hubiese sido mucho más lógico detener las obras en los inmuebles para los cuales se hubiese concedido la suspensión, para luego recabar las pruebas que demostrasen al juez la causa de utilidad pública. El otorgamiento de los amparos para los predios que no habían sufrido daños o estaban en buenas condiciones, como el de la foto, hubiese sido un resultado perfectamente lógico. Si, al final de cuentas, el programa hubiese producido no cuarenta mil viviendas sino mucho menos, por haberse demostrado que no había justificación para expropiar los inmuebles, el amparo habría servido para dar racionalidad a la acción pública, proporcionando el argumento para excluirlos del programa.

Pero parece que la necesidad de haber hecho los estudios *antes* de la expropiación es una regla de hierro. Una regla que en principio suena razonable, pero que parece una isla en un mar de procedimientos de muy dudosa lógica. La pregunta es por qué prevaleció *esa* combinación y no otra. La respuesta es que los funcionarios del estado carecían de toda

⁴⁶ Ello a pesar de que la misma Suprema Corte sí lo hizo, al ordenar inspecciones para corroborar el estado de los inmuebles.

convicción sobre la posibilidad de argumentar en sintonía con las políticas públicas, cuando los textos legales e incluso el de la Constitución expresaban claramente la voluntad de imprimir a la acción estatal una determinada dirección. La “aplastante realidad” del derecho resultó ciertamente eficaz, porque produjo las consecuencias que hemos mostrado. Esa realidad no proviene de alguna característica intrínseca de las normas, sino de la forma en que ellas fueron invocadas dentro de la dinámica del campo jurídico.

Para un observador externo, lo más sorprendente de todo esto sería que los abogados no hayan hecho valer el texto mismo de la Constitución. Ya no digamos el que se refiere al derecho a la vivienda, sino el que de manera explícita restringe la intervención judicial en materia de expropiación a la determinación del valor de las propiedades. Acaso su principal comentario señalaría que en México el Poder Ejecutivo despliega una notable deferencia frente al Judicial.

¿Una experiencia generalizable?

A estas alturas el lector se preguntará, y con toda razón, cómo sería posible obtener lecciones de un caso tan peculiar. Pero el hecho es que hemos examinado las condiciones más específicas de nuestro caso de estudio precisamente para argumentar que esa es la mejor manera de reflexionar sobre el uso de un instrumento en contextos más amplios. Explicaremos nuestra posición en tres momentos: el de la fórmula general, el de las condiciones particulares, y el de la importancia de la comparación. En el primer momento, creemos que el caso muestra que la expropiación es un instrumento que puede ser usado exitosamente para atender una emergencia urbana. Hemos visto que la reconstrucción posterior al terremoto de 1985 fue posible, entre otros factores, gracias a que el gobierno contó con más de cuatro mil predios, con los que difícilmente de hubiese podido contar sin una expropiación de por medio. En cualquier proyecto urbano, contar con la tierra en el corto plazo, sin necesidad de obtener el consentimiento del propietario, es una ventaja invaluable.

Ciertamente, la expropiación es por definición un procedimiento polémico, por lo que solo debe usarse como último recurso. Pero cuando no queda otro remedio, la expropiación puede utilizarse, y con éxito, como un instrumento para la atención de emergencias urbanas. Huelga decir que, dada la creciente vulnerabilidad de las ciudades, por factores que van desde el cambio climático hasta la actividad sísmica, las emergencias serán parte de las políticas urbanas en el futuro previsible.

Ahora bien, conviene señalar algunas condiciones que parecen indispensables para que una expropiación resulte exitosa. Lo primero que aprendemos de la experiencia mexicana, es que se requiere un sólido marco constitucional y legislativo que permita justificar los procedimientos expropiatorios en los términos y bajo las condiciones del orden jurídico vigente. Una expropiación que no está ajustada a derecho puede ser vista como ilegítima por la opinión pública, pero también corre el riesgo de ser desvirtuada por los tribunales. En el caso mexicano, hubo que recurrir a acciones fuera del campo

jurídico⁴⁷ para que el programa pudiese realizarse cuando la expropiación se consideró ilegal. Hay que aclarar que esta primera condición es necesaria, pero no suficiente. Nunca se puede descartar la posibilidad de que los responsables del poder judicial hagan una interpretación extravagante de los textos legales e incluso de la propia constitución. Ciertamente, esto es cierto de *cualquier* procedimiento jurídico, pero conviene tenerlo presente para evitar la idea de que las normas jurídicas contienen verdades incontrovertibles. Los temas jurídicos, por definición, están siempre abiertos a más de una interpretación y la expropiación no escapa a ello.

Cuando decimos que se requiere un marco legal robusto, tenemos que añadir que no basta con que la expropiación esté prevista constitucionalmente, sino que además tiene que estar regulada como un procedimiento expedito. En muchos países de América Latina el procedimiento expropiatorio supone la intervención de un juez, lo que puede implicar un retraso en la adquisición del suelo, aunque en algunos casos la autoridad puede tomar posesión del bien antes de que concluya el procedimiento.⁴⁸ Sigue siendo una tarea pendiente de los juristas de la región el desarrollar análisis a profundidad del régimen expropiatorio de cada país, con el objeto de determinar si es suficientemente robusto como para ser utilizado en condiciones de emergencia. Creemos que la experiencia mexicana puede ser útil para tales ejercicios de análisis jurídico. Ciertamente, no es necesario contradecir los principios mínimos de un estado de derecho (sobre todo en materia de debido proceso) para contar con un régimen jurídico que permita a los gobiernos recurrir a la expropiación cuando una emergencia hace inviable la adquisición de la tierra por otros medios.

Una segunda condición para el éxito de cualquier expropiación es que los operadores jurídicos hagan un uso adecuado del instrumento. En el caso mexicano, pudimos observar que si los juicios de amparo pusieron en entredicho la reconstrucción, ello se debió en gran parte a las estrategias adoptadas por jueces y abogados. Una lección de carácter general que podemos extraer de esa experiencia, es que los instrumentos jurídicos no son herramientas neutras que se puedan usar a voluntad o para cualquier circunstancia. Tampoco son objetos con propiedades intrínsecas, ya que sus alcances dependen mucho de la forma en que son movilizados en la práctica. Esa práctica tiene lugar en un campo social específico, el campo jurídico, donde los actores esgrimen sus argumentos bajo condiciones cambiantes que ellos mismos contribuyen a crear.

En la cultura jurídica mexicana, al menos desde los años ochenta, la expropiación está cargada de un significado que dificulta su uso, ya que para muchos está asociada con un viejo régimen donde el gobierno pasaba por encima de los propietarios sin que los jueces ofrecieran la protección propia de un estado de derecho. Las imágenes del periodo post revolucionario abundan y es muy fácil recurrir a ellas. Sin embargo, como en toda

⁴⁷ No nos referimos a acciones contrarias a derecho, sino a la necesidad de destinar mayores recursos del estado de los que se utilizaron para el pago de las indemnizaciones en los casos que no fueron llevados ante los tribunales.

⁴⁸ Tal es el caso de la “immisao de pose” de Brasil. En general, ello es posible en virtud de que el único objeto del juicio es determinar el monto de la indemnización. En este sentido México es excepcional, ya que existe la costumbre de que los jueces examinen la validez de la causa de utilidad pública y no solamente el monto de aquélla.

cultura, encontramos tensiones y quiebres. Ni todos los actores comparten todas las imágenes ni estas son estáticas. En particular, hay prácticas jurídicas que a pesar de sus efectos son escasamente registradas por las doctrinas políticas y jurídicas dominantes. Tal es el caso del paulatino activismo que, mucho antes de la transición democrática, desplegaron los jueces mexicanos ante un poder ejecutivo que no se atrevió a confrontarlos directamente.

Así, cuando el presidente Miguel de la Madrid recurrió a la expropiación de varios miles de predios como respuesta a la demanda de una movilización social sin precedentes, no solamente sentó las bases territoriales para que su gobierno pudiera construir más de cuarenta mil viviendas, sino que también puso en funcionamiento una maquinaria jurídica que habría de hacerse cargo de definir la legalidad de la medida. Las debilidades del decreto expropiatorio, que se integró en condiciones improvisadas, fueron aprovechadas por los abogados de los propietarios que decidieron combatir la expropiación por la vía legal.

La respuesta de los jueces fue contrastante. Por un lado, siguieron algunas de sus viejas fórmulas, sobre todo la que indicaba que no era procedente otorgar la suspensión provisional en los juicios de amparo contra expropiaciones, con argumentos tan notables como el que la expropiación es un “acto consumado”, lo que permitió al gobierno seguir adelante con las obras. Pero también desplegaron estrategias inéditas, al conceder el amparo en todos los casos en los que el propietario no se había desistido y había demostrado su propiedad, lo que obviamente puso en aprietos al gobierno y lo obligó a hacer desembolsos adicionales para los propietarios ganadores. De hecho, no encontramos un solo caso en el que un juez hubiese considerado legítima la expropiación. Aunque la lógica de conjunto parezca extraña, hemos tratado de mostrar que las condiciones políticas bajo las cuales operaban permiten entender su comportamiento.

Por su parte, los abogados del gobierno, que tenían la función de defender la expropiación, no movilizaron todos los argumentos que estaban a su alcance. No solo no esgrimieron el derecho a la vivienda, recientemente integrado en el texto constitucional, sino que tampoco hicieron valer la disposición constitucional que restringe la intervención judicial a la determinación del monto de la indemnización, lo que al menos hubiese obligado a los jueces a hacer explícita su interpretación de dicha disposición.

La estrategia combinada de ambos conjuntos de actores dio resultados consistentes, pero obviamente desiguales: todos los que recurrieron a la justicia obtuvieron una indemnización mayor que quienes se conformaron con la que el gobierno había ofrecido desde un principio. Pero las consecuencias del episodio fueron mucho más allá del simple encarecimiento del precio de la tierra para un programa de vivienda. De entrada, el otorgamiento masivo de amparos significó una desaprobación del uso de la expropiación en condiciones similares. Y no nos referimos solamente al uso del instrumento en una emergencia urbana, sino al hecho de que no fue posible legitimar un cambio en las relaciones de propiedad cuando las condiciones de la vivienda en el centro de la Ciudad de México eran inaceptables bajo cualquier criterio de lo que representa una vida digna

Ciertamente, nuestro caso de estudio es sumamente peculiar, pero lo cierto es que todos los casos lo son y lo importante es reconocer que la expropiación siempre se utilizará bajo condiciones jurídicas, políticas y culturales específicas. Conocer esas condiciones es indispensable porque son determinantes en el éxito o fracaso de un instrumento como la expropiación.

La especificidad de cada caso parece llevarnos a una situación de relativismo que nos impide hacer cualquier tipo de generalización. Pero lo cierto es que en un ejercicio comparativo donde confrontamos unos casos con otros, es posible ver la relevancia de cada caso para los demás. La tarea que tenemos enfrente consiste nada menos que en reflexionar sobre cada situación nacional o local a la luz de los problemas específicos que se observan en situaciones análogas. Esa será la única manera de comprender por qué un instrumento conduce al éxito en un caso y al fracaso en otro.

Bibliografía

AA.VV. *Veinte años después. Los sismos de 1985*. México: UNAM, 2005.

Aguilera, Manuel. “Ensayo introductorio” AAVV *25 años después. Los sismos de 1985*. México: UNAM, 2005.

Altshuler, Alan and David Duberoff. *Mega-Projects. The Changing Politics of Urban Public Investment*. Washington: The Brookings Institution / Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

Azuela, Antonio y Carlos Herrera “La propiedad que no se discute. Jueces y expropiaciones en la ciudad de México” en Antonio Azuela (Coordinador) *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM) / Lincoln Institute of Land Policy / Instituto de Estudios Urbanos (Universidad Nacional de Colombia) (En prensa).

Azuela, Antonio. *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM) / Lincoln Institute of Land Policy / Instituto de Estudios Urbanos (Universidad Nacional de Colombia) (En prensa).

Azuela, Antonio. “De inquilinos a propietarios. Derecho y política en el programa de Renovación Habitacional Popular” *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol 2, Núm. 1., 53-74, enero-abril, 1987.

Camacho-Solís, Manuel (intervenciones diversas) en, AAVV *Veinte años después. Los sismos de 1985*. México: UNAM, 2005.

CNR. *México está de pie*. Instalación de la Comisión de Vivienda. Comisión Nacional de Reconstrucción, octubre de 1985.

Connolly, Priscilla. “La política habitacional después de los sismos” en *Estudios Demográficos y Urbanos*. 4, vol. 1 núm. 2, enero-abril, pp 101-120, 1987.

Connolly, Priscilla, René Coulomb y Emilio Duhau (Coordinadores) *Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción habitacional*. México: UAM-Azcapotzalco / Cenvi, 1990

Coulomb, René. “Políticas urbanas en la ciudad central del área metropolitana en la ciudad de México” en *Iztapalapa*, Año 4, núm. 9, 1983.

Coulomb, René y Anavel Monterrubio. “De la reconstrucción post-sísmica al programa de vivienda de alto riesgo. Buenas prácticas y desafíos por enfrentar en el centro histórico de la Ciudad de México”, ponencia presentada en VIII Encuentro Internacional sobre Manejo y Gestión de Centros Históricos. Oficina del Historiador de la Ciudad de la Habana. La Habana, diciembre 2009.

Cox, Andrew. *Adversary Politics and Land. The conflict over land and property policy in post-war Britain*. Cambridge: Cambridge University Press. 1984.

Davies, Keith. *The Law of Compulsory Purchase and Compensation*. London: Butterworths, 1978.

de la Madrid, Miguel. *Cambio de rumbo. Efectos de los sismos en la habitación: programas de vivienda de emergencia* (en www.mmh.org.mx consultado el 30 de noviembre de 2012).

Díaz y Díaz, Martín, 1988. “Las expropiaciones urbanísticas en México. Aproximaciones a un proceso sin teoría” en Fernando Serrano y León Cortiñaz (Eds.) *Desarrollo Urbano y Derecho*. México: Plaza y Valdés / UNAM / Departamento del Distrito Federal, 1988.

Duhau, Emilio. “La formación de una política social: el caso del Programa de Renovación Habitacional Popular en la ciudad de México” *Estudios Demográficos y Urbanos*. 4, vol. 1 núm. 2, enero-abril, pp 75-100, 1987.

Eckstein, Susan. “Poor People versus the State and Capital: Anatomy of a Successful Community Mobilization for Housing in Mexico City”. *International Journal of Urban and Regional Research*. Volume 14, Issue 2, páginas 274–296, June 1990.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos. *La importancia de las reglas. Gobierno y empresario después de la nacionalización bancaria*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

Escalante Gonzalbo, F. (2006). “México, fin de siglo” en Rolando Cordera y Enrique Florescano (coordinadores) *Pensar en México*. México, DF, Fondo de Cultura Económica: 19-36.

González-Casanova, Pablo. *La democracia en México*. México: Editorial Era, 1966.

Hall, Peter. (2006). "UK Experience in Revitalizing Inner Cities". Paper presented at the conference "Land Policies for Urban Development". Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass. June 2006.

Harouel, J. L. 2000. *Histoire de l'expropriation*. París : Que sais-je ? No 3580.

Inam, Aseem "Institutions, Routines, and Crisis: Post-Earthquake Housing Recovery in Mexico City and Los Angeles" *Cities*, Vol. 16, No. 6, pp. 391-407, 1999.
Instituto Nacional de la Vivienda. *Herradura de tugurios*. México: INV, 1958.

Maldonado, María Mercedes. "Fortalezas y fisuras del uso de la expropiación para fines urbanos en Colombia. Revisión a partir de la experiencia de Bogotá" en Antonio Azuela (Coordinador) *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM) / Lincoln Institute of Land Policy / Instituto de Estudios Urbanos (Universidad Nacional de Colombia) (En prensa).

Moreno, María-Eugenia y Clemente Ruiz-Durán. "Desafíos de la expropiación" en *Aún tiembla. Sociedad política y cambio social: el terremoto del 19 de septiembre de 1985*. México: Grijalbo, 1986.

RHP. *Memoria de la Reconstrucción*. México: Renovación Habitacional Popular, agosto de 1988.

RVP. *Los actores de la reconstrucción*. México: Reconstrucción de Vivienda Popular, 1987.

Salazar, Luis. "Sismo, política y gobierno" en *El Cotidiano* (UAM-Azcapotzalco), año 2, núm 8, Noviembre-diciembre, 1985.

Scheiber, HN. "Instrumentalism and Property Rights: A Reconsideration of American Styles of Judicial Reasoning in the 19th Century" *Wisconsin Law Review*. 1975.

The Law Commission (2002) TOWARDS A COMPULSORY PURCHASE CODE: (1) COMPENSATION. A Consultative Report. Consultation Paper No 165. Londres: TS.

Ziccardi, Alicia. "Política de vivienda para un espacio destruido". *Revista Mexicana de Sociología*. Año XLVIII, Núm 2. Abril-Junio, 1986.

Archivos

Archivo de la Dirección General de Asuntos Legales. Consutoría Jurídica del Gobierno del Distrito Federal.