

DERECHO ADMINISTRATIVO

DÍAZ Y DÍAZ, Martín, "La expropiación forzosa en el pensamiento jurídico de García de Enterría: Contexto, apogeo y desencanto", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 12, núm. 12, 1988, pp. 79-117.

Desde hace muchos años, pocos han sido los análisis de derecho comparado que se han realizado en materia administrativa; destaca así, el artículo de Martín Díaz, que tiene como fin el análisis del pensamiento de García de Enterría, "uno de los más sólidos pilares contemporáneos", sobre la expropiación. Este artículo queda, también, como homenaje de un joven jurista mexicano a un grande del derecho español.

Desde el punto de vista metodológico, destaca que el autor utilice una herramienta epistemológica, analizando la postura de García de Enterría a través de sus escritos para confrontar su posición de juventud con la actual, frente a una de las instituciones clásicas del derecho administrativo.

El artículo se estructura en cuatro rubros: Enterría y las corrientes; Historia verdadera de la legalidad moderna; La institución expropiatoria. La etapa de entusiasmo; La institución expropiatoria, inicio del desencanto.

En la primera parte, el autor hace un recuento de la posición de García de Enterría ante el derecho: "la obra de García de Enterría, se presenta siempre ordenada y siguiendo el trayecto técnico que en líneas generales expuso Savigny cuando trató a las relaciones y a las instituciones jurídicas en su famoso *Sistema de derecho romano actual*.

Después de reseñar la ruta personal, con la posición de García de Enterría contra el positivismo y el jusnaturalismo, Martín Díaz destaca a la institución y los principios que son ejes del pensamiento del jurista español.

Para facilitar la presente reseña, destacaremos a García de Enterría de forma directa. Respecto al principio de legalidad, el jurista español opina que la formulación del imperio o la soberanía de la Ley como ideal político, no es más que una trasposición a la teoría social del

principio de legalidad del universo sobre el que trabaja el pensamiento de Occidente desde el renacimiento, y que alcanza en la física de Newton y en la Ilustración, su expresión definitiva.

Respecto a la desidencia legalizada, García de Enterría consideraba que el derecho administrativo es el elemento de contrapeso a la desidencia o, más todavía, el vehículo de tránsito por el que se atenúa la tensión entre el modelo político y realidad de ejercicio.

El Estado, como presupuesto de toda construcción jurídica del derecho público, es, para el administrativista, una reunión de funciones y vocación jurídica, su análisis es indispensable para abordar instituciones como la expropiación.

Respecto a la institución de la expropiación, se desprende del artículo un cambio de concepción en el jurista español, que va desde sus primeros ensayos hasta su curso de derecho administrativo en plena madurez.

García de Enterría participó en la creación de la figura en la legislación española: elaboró un anteproyecto de ley, en el que incidió, determinando su objeto y la incorporación de la tesis de la responsabilidad patrimonial de la administración a la regulación de la institución expropiatoria.

El análisis de la institución llega al curso de derecho administrativo en 1978; la postura metodológica se conserva, pero la experiencia se incorpora.

Ante la aplicación generalizada e indiscriminada del proceso expropiatorio, García de Enterría señala un retorno a las sanas soluciones clásicas que solemnizan y no trivializan la expropiación. También postula que la expropiación forzosa no es, en efecto, ni puede ser razonablemente una técnica de imponer una financiación forzosa a las obras públicas.

Martín Díaz señala que el cambio de postura del jurista español respecto de la institución se da cuando deja de confiar en el papel constructivo de la institución expropiatoria; el papel del Estado cambia en el concepto enterriano; la propiedad pública se transforma y aparece la planeación.

Queremos resaltar la aportación del artículo, ya que maneja dos niveles de análisis: al sujeto y su pensamiento, simultáneamente al análisis de la institución jurídica. Queda como un esfuerzo metodológico original que deja al descubierto la capacidad de síntesis y reflexión del autor.

Interesante y sugerente es el artículo, ya que pone en tela de juicio una de las instituciones que, en el caso de México, han pasado a for-

mar parte de su historia contemporánea. Sería novedoso realizar el análisis de la expropiación mexicana siguiendo las categorías de García de Enterría; queda pues, una puerta abierta para la investigación.

María del Carmen CARMONA LARA

GRAISFORD, Boris y ARIAS, Rafael, "Prospectiva del crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM)", *Vivienda, México*, vol. 13, núm. 1, enero-junio de 1988, pp. 100-107.

El artículo reseñado es el resumen de la relatoria de la Reunión sobre la Prospección del Crecimiento de la Zona Metropolitana de la ciudad de México, que se llevó a cabo los días 30 y 31 de octubre de 1987 en la ciudad de Toluca, México.

Es total el problema del acelerado crecimiento de la ciudad de México. En cuatro décadas su población se multiplicó ocho veces: de 1.6 en 1940 a 17.2 en 1985. Aunque el ritmo de crecimiento disminuirá debido a la tendencia a la baja de la tasa de fecundidad, para el año 2010 contará con 30 millones de habitantes, que constituyen el 25% aproximadamente de la población nacional. El crecimiento metropolitano se ha debido al hecho de que la mayor rentabilidad se obtiene y se seguirá obteniendo en la ciudad de México, lo que permite ver que los fenómenos urbanos tienen un origen económico.

La concentración de la actividad económica y los efectos de expansión del crecimiento de la zona metropolitana se han extendido a Toluca, Puebla, Tlaxcala, Cuernavaca, Querétaro y Pachuca, generándose relaciones de tal intensidad que podría hablarse de una "zona megalopolitana".

Hacen mención los autores de la importancia que en la planeación tiene la política nacional de desconcentración y descentralización, que deberá evaluar *ex ante* y *ex post* los costos tangibles e intangibles de su implantación; sólo así podrán definirse criterios de acciones y evitar efectos indeseables.

Los autores, especialistas en planeación urbana del Colegio de México, preguntan: ¿qué se quiere de la ZMCM? Los esfuerzos de planeación requieren de un esfuerzo a nivel nacional. El gobierno del Estado de México ha propuesto reorientar la tendencia del crecimiento en el Valle Cuautitlán-Texcoco hacia el resto del estado. El Depart-

mento del Distrito Federal tratará de controlar y ordenar el crecimiento dentro de los límites de su área urbana. La Comisión de Conurbación del Centro del País tiene como propósito estructurar un programa de crecimiento de la ZMCM que contemple los problemas de contaminación ambiental, uso indiscriminado del agua, transporte, demás servicios públicos, y que establezca objetivos y políticas para llevar a cabo su desarrollo dentro de una perspectiva global.

Los aspectos político-administrativos y de planeación en una zona tan conflictiva como la zona metropolitana rebasan los mecanismos tradicionales, haciendo indispensable la creación de nuevas formas administrativas. Dos aspectos son de vital importancia: la participación ciudadana en la toma de decisiones y un organismo efectivo de coordinación entre las distintas autoridades involucradas que permita unificar criterios. En realidad es un problema de competencias: entre autoridades municipales, locales y estatales; entre municipios, estados y gobierno federal, en el que las diferentes instancias tratan los problemas desde un enfoque muy particular; "así mientras para los municipios lo más importante es ejercer su presupuesto, las entidades federativas buscan contener la expansión territorial y al gobierno federal lo que le interesa es controlar el crecimiento demográfico e inducir la descentralización".

No cabe duda de la importancia del tema y de la necesidad que existe de contar con una política de desarrollo integral. Para generar en los estados y municipios un desarrollo propio más autónomo es necesario reforzar el federalismo; además, superar las formas tradicionales de gestión y administración pública, tomando en cuenta las necesidades reales de la población y alentando la participación ciudadana en el diseño de las políticas y en la toma de decisiones; pero, sobre todo, es fundamental un cambio de actitud social respecto al nuevo patrón de distribución de la población y de la actividad económica del país.

Magdalena AGUILAR CUEVAS

WINTER, Gerd, "Perspektiven des Umweltrechts", *Deutsches Verwaltungsblatt*, vol. 103, 1988, pp. 659-665.

1. Faltan cinco minutos para las doce: las catástrofes ecológicas causadas por la actividad humana se multiplican; las informaciones sobre toda clase de nuevos riesgos y peligros ambientales aumentan también

vertiginosamente. Según algunos, ya es incluso demasiado tarde para dar marcha atrás en la ruta que lleva a la aniquilación ecológica.

A pesar del apremio de la situación, el jurista no puede hacer otra cosa que examinar con rigor las soluciones que ha dado el derecho a los problemas ecológicos, y buscar nuevas y mejores soluciones. Tal es el objetivo del artículo que se reseña, el cual cumple presentando un apretado panorama de las cuatro fases en que puede dividirse, en el tiempo, la relación entre el hombre y el medio ambiente, junto con su correspondiente derecho:

a) En la primera fase la economía de subsistencia no rompe el círculo regenerativo de los recursos naturales y todo derecho es, en cierto sentido, derecho protector del medio ambiente.

b) En la segunda fase comienza la explotación de la naturaleza. Se liberan las capacidades creativas y las energías del individuo. El derecho no protege el medio ambiente, sino que se concibe como promotor de su explotación y de la utilización eficiente de los recursos naturales; la prevención de riesgos y peligros es, cuando más, un límite externo.

c) La tercera fase se caracteriza por el aprovechamiento planificado y racional de la naturaleza. El derecho del medio ambiente empieza a fijar umbrales de tolerancia, por ejemplo, mediante la determinación de niveles de emisión para las industrias y se remite a lo técnicamente factible. Su modo de proceder es fundamentalmente *intervencionista*.

d) En una cuarta fase se advierte la necesidad de una reflexión sobre nuevas soluciones que, dada la desoladora situación actual de la ecología, deben ser algo nuevo y distinto que el perfeccionamiento de las estrategias de la tercera fase. Esta reflexión debe partir de un análisis de los déficits y fallas del derecho ecológico actual.

2. La mayoría de los valores límite de emisión y producción de contaminantes carecen de una base científica suficiente, por lo cual se restringen a fijar la situación actual. Se requiere una "solución procedimental" que haga más plurales los grupos que fijan estos valores. Por otra parte, es necesario bajar los niveles de tolerancia en la afectación de organismos vivos y biotopos para que incluyan manifestaciones de malestar o de desequilibrio o que no tengan la enfermedad y la muerte como único punto de referencia.

En segundo lugar, se requiere tomar en cuenta los límites de lo técnicamente factible en la prevención de daños. Hasta ahora, por ejemplo, se ha optado por el almacenamiento de productos o desechos peligrosos, lo cual favorece las fugas y los accidentes. Por otro lado, tampoco se toma en consideración el factor que representa el error humano y, ade-

más, las técnicas riesgosas se desarrollan cada vez más con ayuda de simuladores. La solución a estos problemas no se encuentra en la negación de la técnica, sino en un tipo diferente, y mejor, de técnica, capaz de restablecer un intercambio productivo con la naturaleza, que sea reversible y tome en cuenta el error.

3. Un problema central radica en la *instrumentación* del derecho, que siempre deberá partir de una consideración del mismo dentro del marco de las relaciones económicas y políticas existentes.

El control de la aplicación y cumplimiento del derecho ecológico "restrictivo" (*eingrenzendes Recht*) tiene límites de carácter burocrático, por ejemplo, en la lentitud de la autorización de nuevas sustancias químicas. Por otro lado, el "principio de cooperación" (por los destinatarios de las normas) no puede reemplazar del todo al principio de la ejecución de la ley; de otro modo ésta se convierte en un mero objeto de negociación pues, además, resulta difícil esperar una renuncia voluntaria a las oportunidades económicas.

De ello se deduce la necesidad de "infectar" con criterios ecológicos al derecho "liberador" o "promotor" (*freisetzendes Recht*), es decir, los intereses del medio ambiente deben obtener una representación inmediata (y no *a posteriori*) en los distintos ámbitos de la vida social. Las oportunidades para hacer esto son múltiples: por ejemplo, mediante una nueva estructuración de la contabilidad y las decisiones de las empresas; mediante la ampliación en favor de terceros de la responsabilidad del producto o de la información al consumidor, etcétera. También queda por explorar la relevancia ecológica de los impuestos y demás contribuciones fiscales.

En conclusión, nos dice el autor, todo el derecho debe convertirse en derecho ecológico, como alguna vez lo fue, sólo que ahora formará parte de un esfuerzo consciente en la constitución y regulación jurídicas del sujeto liberado.

Esta última conclusión del autor es indudablemente correcta y necesaria. Pero el éxito en la tarea que nos propone dependerá también de la elaboración teórica que seamos capaces de dar al problema.

Así, la reciente teoría de los sistemas sociales ha demostrado que el concepto de medio ambiente es relativo. La sociedad posee no sólo un medio ambiente físico y biológico (incluyendo al ser humano en su dimensión física y biológica) sino también medios ambientes internos: el sistema político constituye parte del medio ambiente del sistema económico, y éste lo es respecto del sistema jurídico, y viceversa. Los daños que la actividad social produce en la naturaleza dependen también

de las relaciones entre los sistemas sociales y de la capacidad de éstos de tomar en consideración los efectos que sus operaciones tienen respecto de sus diversos medios ambientes. Así, un derecho ecológico no sería sólo aquel que protege el medio ambiente físico y biológico de la sociedad, sino también aquel que regula las relaciones (y hace compatibles los efectos) de los sistemas sociales respecto de su medio ambiente social.

HÉCTOR FIX FIERRO

DERECHO AGRARIO

PEEK, Peter, "¿En qué medida los programas de desarrollo del campo conducen a la equidad?", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 107, núm. 2, 1988, pp. 145-167.

Fue Aristóteles quien dejó dicho en la ética a Nicómaco que "tan injusto es tratar con igualdad casos desiguales como tratar desigualmente casos iguales". En los años cincuenta una serie de programas relacionados con cuestiones de energía, transporte e industria, fueron puestos en práctica en naciones desarrolladas y en vía de desarrollo, buscando para estos últimos los beneficios del desarrollo. Diez años más tarde se vio que este propósito no favorecía a los sectores menesterosos de una población, pues no sólo se mantuvo a éstos en estado de desamparo sino que ni siquiera se les incorporó a los estratos elementales del progreso económico mundial. A esto se debe que en el último decenio se estén implantando nuevas formas de ayuda para el crecimiento, con apoyo en programas más prácticos de lucha contra la pobreza, en particular el sector indigente del campo, que ha resultado ser el mayormente necesitado de ayuda en varios órdenes.

Al examen de programas equitativos en el combate a la pobreza, en los que sean partícipes las capas sociales más desfavorecidas de una población, dedica el profesor Peek su estudio, en el cual formula un sugerente replanteamiento de las bases de sustentación de los anteriores programas de desarrollo rural. Partiendo del decenio de los citados años cincuenta, analiza la infraestructura estatal, en particular la construcción de caminos y presas, así como la instalación de comunicaciones