

Estudio de cargas sociales y beneficios individuales para el caso de El Encino

Antonio Azuela de la Cueva¹ (coordinador)

Carlos Bustamante Lemus²

Eduardo Ramírez Favela³

PRESENTACIÓN

Como es bien sabido, el caso de El Encino fue uno de los más polémicos de la primera década del siglo XXI mexicano. En la memoria colectiva han quedado las imágenes de un conflicto de graves consecuencias entre el gobierno federal y el jefe de gobierno de la ciudad de México. Pero más allá de la dimensión política del conflicto, el litigio que estaba en el centro del mismo traía consigo algunos dilemas que son importantes para comprender la dimensión jurídica de la gestión urbana en tiempos de pluralismo político. Así, mientras las consecuencias políticas del conflicto alcanzaron su clímax entre 2005 y 2006, a finales de 2010 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) todavía tenía un problema por resolver.

La expropiación de dos porciones del predio conocido como El Encino, decretada en 2000 por la entonces jefa de gobierno

¹ Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.

² Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Nacional Autónoma de México.

³ Posgrado en Urbanismo. Universidad Nacional Autónoma de México.

Rosario Robles Berlanga para completar una de las vialidades más importantes de la zona de Santa Fe fue invalidada en 2002 como resultado de un juicio de amparo que promovió el propietario. Años después, frente al hecho de que existía un avance importante en las obras viales y de infraestructura que habían motivado la expropiación, era necesario decidir si se decretaba la ejecución de la sentencia original (reintegrando las porciones expropiadas al dueño del predio) o si se aceptaba como válida una forma de “cumplimiento sustituto” de la sentencia, haciendo posible la conclusión y la puesta en operación de las obras.

De conformidad con la Constitución, era necesario sopesar los beneficios y cargas que cada una de las dos opciones tendría para la sociedad, así como para el propietario afectado. Para ello, el ministro José Ramón Cossío, ponente en el caso, promovió la conformación de un grupo de expertos de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el cometido de llevar a cabo un estudio que ofreciese una cuantificación de las cargas y beneficios respectivos a cada solución. La invitación era una oportunidad inmejorable para mostrar el modo en que las diversas disciplinas que conforman el campo de los estudios urbanos pueden auxiliar a los jueces en la toma de decisiones que afectan a las comunidades urbanas.

Los resultados del estudio fueron discutidos por el Pleno de la SCJN en las sesiones del 9 y el 11 de agosto de 2011. La decisión final (por seis votos contra cinco) hizo suyas las recomendaciones del estudio, el cual fue incorporado en su totalidad al texto de la sentencia. Por el interés que tiene para los interesados en la relación entre el trabajo académico y el trabajo jurisdiccional, a continuación incluimos el documento principal del estudio.

Los autores

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene por objeto aportar elementos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para mejor proveer en el caso del predio conocido como El Encino.⁴ En particular, se trata de ponderar las afectaciones que puede sufrir la sociedad, así como los beneficios que puede obtener la parte quejosa, en el caso de que se ejecute una sentencia de amparo o bien que se ordene su cumplimiento sustituto.

Los antecedentes más importantes del caso son los siguientes. En noviembre del 2000 el Gobierno del Distrito Federal decretó la expropiación de dos fracciones del predio El Encino, ubicado en el poniente de Santa Fe (Fotografía 1), zona en la que se ha producido el desarrollo urbano de mayor concentración económica en la ciudad de México en las últimas décadas.

Foto 1



⁴ Incidente de inejecución de sentencia 40/2003. Quejosa: Promotora Internacional Santa Fe, S. A. de C. V.

La expropiación tenía como finalidad la conclusión de dos avenidas y la introducción de diversas redes hidráulicas. En contra del acto expropiatorio la empresa propietaria del predio recurrió al juicio de garantías, como resultado del cual obtuvo el amparo de la justicia federal. En el año de 2002 se inició un incidente de inejecución de sentencia que hoy debe resolver el supremo tribunal.

Si bien no existe imposibilidad material de ejecutar la sentencia, las obras están casi enteramente concluidas. Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación está considerando la posibilidad de decretar el cumplimiento sustituto de la sentencia.

El presente estudio explora las consecuencias que tendría cada una de las opciones, tomando como marco de referencia el proceso de urbanización de la zona y, en particular, las cargas y los beneficios que de él se derivan para quienes resultarían afectados, en un sentido o en otro, por la decisión.

METODOLOGÍA

El presente apartado tiene por objeto describir la metodología que se utilizará para determinar las cargas para la sociedad y los beneficios para la parte quejosa, que traerían consigo tanto la ejecución de la sentencia de amparo como el cumplimiento sustituto de la misma en el caso de El Encino. Para definir dicha metodología es preciso, primero, hacer explícita la estrategia general del análisis; segundo, identificar los “bienes jurídicos relevantes”, tal como lo indica la tesis xxxvii/2010; y, tercero, describir los métodos de observación que se utilizarán para el caso.

La estrategia general del análisis que se ha adoptado para este estudio consiste en hacer explícitas las características del *contexto específico* de que se trata: en este caso ese contexto es el desarrollo urbano. Esta aclaración es importante, en virtud de que la metodología que se utilizará no necesariamente es pertinente en otros contextos, es decir, en los que el bien en disputa, por

su naturaleza, requiere de otro enfoque. Así por ejemplo, tratándose de una instalación industrial se requiere un análisis económico de carácter sectorial, si se trata de un monumento histórico será necesario un análisis cultural y si se trata de un bosque con alta biodiversidad, se requerirá un estudio de carácter ambiental. Así, aunque la metodología que aquí se adopta sólo sea aplicable a casos en los que el contexto es el desarrollo urbano, ella podrá reflejar de manera más precisa lo que está en juego en casos como este.

En el mismo sentido, en este estudio se recurre a los conceptos y los métodos propios de los estudios urbanos, que constituyen un campo del conocimiento en el que confluyen varias disciplinas académicas (la economía, la sociología y la demografía, entre otras). Los conceptos fundamentales que se utilizarán en este estudio son el de estructura urbana y el de proceso de urbanización.

El concepto de estructura urbana alude al modo en que se relacionan entre sí los diferentes componentes de una ciudad o un sector de la misma. Como es evidente, toda área urbana aloja una diversidad de espacios: los dedicados a la vivienda, al comercio, la industria, los equipamientos públicos, etcétera. Esa estructura “funciona” en la medida en que sus habitantes utilizan de manera cotidiana los componentes de la misma. La calidad de una estructura urbana depende del grado en que su funcionamiento proporciona a sus habitantes mayores o menores oportunidades en el mundo del trabajo, la educación, el esparcimiento, la vida privada, etcétera. En ese contexto, también es evidente la importancia del sistema vial como un factor que puede incrementar o reducir dichas oportunidades. Pero lo más importante es el hecho de que los predios que forman parte de un área urbana no derivan su valor de sus características intrínsecas, sino de su relación con el conjunto de la estructura. Así, para el presente caso será necesario destacar la relación que existe entre el predio conocido como El Encino y su contexto urbano específico, que no es otro que la zona de Santa Fe y algunas de sus áreas aledañas, en el poniente de la ciudad de México.

El concepto de estructura urbana es fundamentalmente estático, es decir, ayuda a observar el modo en que funciona un área urbana en un momento determinado. Por su parte, el concepto de proceso de urbanización es de carácter dinámico, ya que alude al modo en que dicha estructura se produce y se transforma a través del tiempo. Vista como proceso, la urbanización representa una drástica transformación en la relación entre una sociedad y su territorio. Obviamente no es este el lugar para profundizar en esta cuestión. Sin embargo, para los efectos del presente estudio es importante destacar que uno de sus aspectos más importantes es que la urbanización produce efectos sociales de diversa naturaleza, tanto positivos como negativos. Por un lado, genera un conjunto de bienes públicos que permiten satisfacer necesidades básicas (agua, drenaje) además de que aumentan las oportunidades de educación, recreación, trabajo, etcétera.

Al mismo tiempo, la urbanización genera efectos negativos: la pérdida de espacios naturales y la generación de basura son sólo dos de un amplio catálogo de efectos (que la disciplina económica designa con la categoría de “externalidades”). Entre ellos, la urbanización también puede producir fenómenos de exclusión social cuando genera estructuras urbanas que privilegian el acceso de unos pocos a los satisfactores urbanos.

Así, en el presente estudio se tratará de caracterizar el proceso de urbanización que se ha presentado en la zona de Santa Fe, así como sus efectos sociales más significativos, con el fin de dar una idea de lo que está en juego en torno a El Encino.

Los anteriores son apenas los grandes trazos del contexto en el que las ciencias sociales contribuyen a comprender casos como el que nos ocupa. A continuación se describe de manera más específica los lineamientos que se seguirán para el análisis de las cargas y los beneficios que se pueden producir ante los dos supuestos principales, o sea la ejecución de la sentencia o su cumplimiento sustituto.

EL ESTUDIO DE LAS CARGAS PARA LA SOCIEDAD

El primer paso para determinar el método que ha de seguirse para estudiar las “afectaciones a la sociedad” que puede producir la ejecución de una sentencia de amparo, consiste en desahogar una de las cuestiones que establece la tesis aplicable (o sea la número xxxvii/2010), ya que ahí se indica cuál es el método que debe seguirse para evaluar los costos y beneficios en esta materia. Dicha tesis señala la necesidad de identificar “los ‘bienes jurídicos’ relevantes para el caso”. Siguiendo la idea que expresamos más arriba, en el sentido de que es un estudio de esta naturaleza debe ubicar el caso en el contexto que le es propio, y habiendo determinado que ese contexto es el proceso de urbanización, llegamos a la propuesta de que los “bienes jurídicos relevantes” para este caso son los establecidos por la Ley General de Asentamientos Humanos. Lo que ahí encontramos son dos conceptos: por un lado, el de la *distribución equitativa de los beneficios y cargas* de la urbanización y, por el otro, el de *calidad de vida*.

Conviene aclarar que no se pretende ofrecer aquí una interpretación jurídica del significado de tales conceptos en la legislación mexicana, ya que ello corresponde al órgano juzgador. De lo que se trata es de explicar el modo en que dichos conceptos adquieren un determinado significado en la vida de la ciudad. En ese tenor, es procedente recordar el modo en que la legislación define, en un mismo precepto, los conceptos que se utilizarán para el análisis de las afectaciones sociales. La Ley General de Asentamientos Humanos establece, en su artículo tercero, que

El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y *calidad de vida* de la población urbana y rural, mediante:

(Fracción II) El desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo y *distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización*” [cursivas nuestras].

De ese modo la legislación mexicana ha recogido, por una parte, el concepto de calidad de vida como uno de los propósitos que debe perseguir la ordenación urbanística y, por la otra, la idea de que el proceso de urbanización genera una gran variedad de efectos, a los cuales sintetiza con los conceptos de “cargas y beneficios”. Independientemente del sentido normativo de esos enunciados que, insistimos, no es objeto del presente estudio, para el presente estudio constituye un marco de referencia para analizar los impactos sociales de los procesos de urbanización.

Y es así como llegamos a la pregunta central ¿cómo determinar, en el caso que nos ocupa, las cargas que representaría para la sociedad o para ciertos grupos sociales, la ejecución de la sentencia en contraste con su cumplimiento sustituto? Recordemos que la primera hipótesis traería como resultado la imposibilidad de utilizar dos vialidades que atraviesan El Encino, así como la dificultad para mantener en operación una serie de redes hidráulicas que corren por debajo de dichas vialidades. Para responder la pregunta, y por la propia naturaleza del caso, será preciso distinguir dos tipos de cargas o afectaciones: las que afectan a una población que puede identificarse y las de carácter más general, que se refieren a la función económica y urbanística de la zona de Santa Fe como un todo.

Al seguir los lineamientos de la citada tesis, nos encontramos con que son pocas las cargas sociales de la ejecución de la sentencia que se pueden cuantificar y, menos aún, las que pueden ser reducidas a términos monetarios.⁵ Aún así, es posible llegar a apreciar las dimensiones de la carga social, mediante el análisis de los problemas viales que se presentan en la zona, así como de la población directamente afectada (sus dimensiones, su dinámica y su perfil socio económico). Dicha población, a su vez, deberá dividirse en dos conjuntos: el que está conformado por quienes

⁵ A menos, claro está, que se realizaran ejercicios de análisis exhaustivo, como podrían ser censos, cuyo costo resultaría francamente desproporcionado en comparación con la calidad explicativa de sus resultados.

viven cerca de las vialidades que están interrumpidas, y el de las personas que, sin ser residentes, visitan la zona respectiva de manera más o menos frecuente. Como veremos, los empleados y los usuarios de un hospital y un plantel universitario estarían en este último supuesto, por lo que se han considerado entre quienes resultan afectados por la falta de las vialidades.

En todo caso, se ha cuantificado todo aquello que, razonablemente, se puede cuantificar. Así, se han realizado, en el terreno, análisis de flujo en los cruceros más representativos de la zona y se han llevado a cabo recorridos por las trayectorias más críticas a fin de conocer el grado de congestión que se presenta en el área, así como lo que significa para la población directamente afectada las condiciones de la actual estructura vial. Al mismo tiempo, se han utilizado las fuentes oficiales para conocer el tamaño y la estructura de la población afectada, así como la dinámica económica de la zona.

Existe un segundo tipo de efectos sociales que no se pueden definir como cargas para una población determinada, ya que tienen un carácter difuso, aunque no por ello menos importante. Se trata de los efectos relacionados con el funcionamiento general de la estructura urbana de Santa Fe y su impacto para la economía de la ciudad. Si se tratara de un área de uso exclusivamente habitacional (de cualquier nivel socio-económico), ese tipo de impactos podría ser insignificante. Pero ya que se trata de una zona con una actividad económica relevante, esta última tiene que ser tomada en cuenta. El fundamento de ello es el concepto de *competitividad urbana*, que también es central en el campo de los estudios urbanos.⁶ Dicho concepto se refiere al hecho de que, en un mundo globalizado, las ciudades compiten entre sí para atraer inversiones, por lo que la calidad de su estructura urbana

⁶ Véase Jaime Sobrino. *Competitividad de las ciudades en México*. México: El Colegio de México, 2003; y Gustavo Garza. "La transformación urbana de México: 1970–2020". En *Desarrollo urbano y regional* (tomo II de *Los Grandes Problemas de México*), coordinado por Gustavo Garza y Martha Schteingart. México: El Colegio de México, 2010.

y la eficiencia de su funcionamiento se vuelven factores cruciales para su desarrollo. Por ello, en este estudio se ha considerado lo que significa el bloqueo de dos vialidades para la funcionalidad de la estructura urbana de Santa Fe. Una vez más, aunque esto no se pueda cuantificar, aunque es posible tener una idea de su importancia al observar los indicadores económicos del conjunto de las empresas establecidas en la zona.

EL ESTUDIO DE LOS BENEFICIOS PARA LA QUEJOSA

Como contraparte de la exploración de las cargas sociales, está la cuestión del beneficio de carácter económico que podría obtener la parte quejosa en el caso de ejecutarse la sentencia de amparo, en los términos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional. Tanto dicha disposición como las tesis que se han generado en torno a ella, aclaran que se trata sólo del beneficio económico. Por ello se requiere hacer explícita una definición de dicho concepto, así como del método para determinarlo.

El concepto de beneficio se puede definir como *un cambio favorable en la situación patrimonial del quejoso, derivado del aprovechamiento que el mismo pueda hacer del bien que le ha sido expropiado, en caso de recuperar su propiedad*. El análisis de dicho beneficio no debe limitarse a aplicar un método generalmente aceptado para llevar a cabo el avalúo, sino además examinar el contexto específico del caso. Comencemos por hacer explícito el método que se va a utilizar para determinar el precio que puede tener el terreno en ambas hipótesis principales. Se utilizará para este caso el método residual, que consiste en lo siguiente:

- configurar el mayor y mejor proyecto posible de acuerdo con la normatividad urbana, el contexto económico y social y las condiciones técnicas del predio, entre otras, el acceso;
- establecer el precio en venta de los productos inmobiliarios del proyecto;

- determinar las inversiones y gastos necesarios para el desarrollo del proyecto;
- establecer la utilidad deseada para el proyecto, de acuerdo con las condiciones del mercado de ese tipo de proyectos.

El residuo que resulta de restar a los ingresos por la venta de los productos inmobiliarios las inversiones y gastos y la utilidad deseada es el valor comercial del terreno, considerando que ningún comprador estaría dispuesto a pagar más que el valor residual porque no tendría la utilidad deseada, y el vendedor no aceptaría un precio menor porque sabe que ese precio lo puede pagar un comprador.

La comparación entre los valores residuales del terreno con o sin las porciones expropiadas, es el valor del beneficio de la parte quejosa. A ello habrá que añadir, en su momento, el monto de los daños y perjuicios que pudiesen otorgarse, en el caso de que se decrete el cumplimiento sustituto.

Ahora bien, además de aplicar un determinado método para el avalúo del predio en ambas hipótesis, es necesario tomar en cuenta criterios adicionales (que llamamos de carácter contextual), con el objeto de hacer visibles las condiciones propias del caso, que pueden ser equiparables con muchos otros, aunque no necesariamente con todos, en los que esté bajo consideración el cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo. En el caso de El Encino es importante considerar la concurrencia de tres circunstancias:

- que se trata de una expropiación parcial del predio;
- que el precio del mercado del inmueble es el único criterio relevante de beneficio económico, al no existir un uso del mismo por parte de la quejosa (o al menos no existía antes de la expropiación), y
- que el proceso de desarrollo urbano de la zona es el principal generador del precio del terreno.

Veamos brevemente en qué consisten las anteriores condiciones:

a) *Una expropiación parcial.* Como es bien sabido, no todas las expropiaciones afectan a los predios de la misma manera. De hecho, la bibliografía especializada reconoce que, al menos desde el siglo diecinueve, la posibilidad de que una expropiación, lejos de perjudicar al propietario, lo beneficie.⁷ Tal es el caso, precisamente, de las obras viales que, a pesar de reducir el área de un predio, incrementan su valor al proporcionarles un acceso que hace posible destinarlas a un uso que no podrían tener sin ellas obras. Así, cuando se trata de una expropiación parcial y la parte remanente es aprovechable, esa condición tiene que ser tomada en cuenta para la definición del “beneficio de la quejosa”. Obviamente, el estudio debe determinar si efectivamente existen, y cuáles son, las posibilidades reales de aprovechamiento de la parte remanente, ya que así como puede darse el caso de que la obra incremente el valor de un predio, puede ocurrir lo contrario, como cuando se construyen vialidades a las que el predio afectado no tiene acceso, mientras sus ocupantes tienen que tolerar molestias tales como ruido, contaminación visual u otras.

Al igual que en otras expropiaciones, en el caso de las expropiaciones parciales será necesario considerar, para determinar los beneficios a los quejosos, los usos del suelo previstos en la normatividad urbanística y/o ambiental aplicable, así como el conjunto de las condiciones físicas del predio con miras a su aprovechamiento.

b) *El precio de mercado del inmueble como referente único.* Otro aspecto que debe determinar el análisis es si existen razones para considerar en el concepto de beneficio factores distintos al precio mismo del inmueble. Cuando el inmueble, antes de

⁷ Scheiber, Harry, “Property Law, Expropriation, and Resource Allocation by Government, 1789-1919” en *Journal of Economic History*, vol. 33, núm. 1 (marzo, 1973). Melinda Lis Maldonado y Angela Oyhandy. “Prácticas y debates en torno a la utilidad pública de la expropiación en Argentina”. Documento de Investigación. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

su expropiación, era aprovechado por su propietario como vivienda o bajo algún tipo de explotación agrícola, industrial o de otra especie, el impacto económico de su expropiación puede tener componentes distintos a su mero precio en el mercado. Así como muchos negocios en las ciudades suelen depender de una clientela directamente vinculada con su ubicación, el valor de una vivienda puede ser, para su propietario, muy distinto según se ubique en relación con el lugar de trabajo. En todos esos casos, el cumplimiento sustituto tendrá que tomar en cuenta factores económicos distintos al precio del predio. En cambio, cuando un predio no está sujeto a aprovechamiento alguno, el impacto económico de los actos de la autoridad que están en juego en procesos de cumplimiento sustituto no puede ser ni más ni menos que el del precio comercial del predio.

c) *El desarrollo urbano como generador del precio.* Un elemento muy importante para entender el contexto del beneficio económico es determinar si el predio se encuentra en una zona sometida a procesos de urbanización —sobre todo cuando se trata de un predio baldío. Cuando la urbanización se da de manera intensa, es evidente que el valor económico de un predio es producto de ese desarrollo. En particular, la valorización de los predios es resultado de tres factores: las inversiones públicas (en infraestructuras y equipamientos); las inversiones privadas (oficinas, viviendas); y un orden urbano que hace posible el funcionamiento del mercado dentro del cual el predio tiene algún valor (un régimen de usos del suelo). Es verdad que las distintas doctrinas de la ciencia económica dan diferentes interpretaciones al fenómeno del precio de la tierra, pero todas ellas aceptan que la distribución desigual de las inversiones y las actividades en diferentes partes del territorio tiene un efecto determinante sobre los precios del suelo.

Los anteriores criterios serán aplicados en el presente estudio para analizar el beneficio económico de la parte quejosa.

UNA IMAGEN DE CONJUNTO

Como se puede apreciar, la metodología que se requiere para el presente estudio no consiste en la aplicación de un único método científico que pudiese arrojar algo similar a un balance conformado por una gran cifra para las cargas a la sociedad y otra para los beneficios a la quejosa. Más bien, lo que se obtiene es una imagen de conjunto, compuesta por elementos de diversa naturaleza, que no en todos los casos pueden ser cuantificados. Por un lado, las cargas a la sociedad podrán ser ponderadas a través de los siguientes elementos: una caracterización del desarrollo urbano de la zona, una revisión de la función de las infraestructuras que están en juego, un análisis cuantitativo de la situación vial en la zona, una cuantificación de la población directamente afectada por la falta de las infraestructuras, distinguiendo a la población residente de la población visitante, así como una reflexión sobre el significado económico de la zona de Santa Fe en el contexto de la ciudad de México.

Por su parte, los beneficios a la quejosa serán determinados mediante el avalúo del predio en las dos hipótesis principales (ejecución de la sentencia o cumplimiento sustituto), ubicado en el contexto de la relación funcional del predio con el proceso de urbanización en el que se encuentra inserto.

ANÁLISIS DE LAS CARGAS Y LOS BENEFICIOS

Las cargas para la sociedad

A continuación se presentan los resultados del análisis de las cargas sociales derivadas de no contar con las vialidades motivo del conflicto en torno a El Encino. Dichos resultados indican que la ejecución de la sentencia de amparo, que interrumpiría definitivamente las avenidas Prolongación Vasco de Quiroga y Carlos Graef Fernández, representaría la perpetuación de una serie de

cargas sociales, ciertamente onerosas, tanto para la población que resulta directamente afectada, como para el funcionamiento general de la zona de Santa Fe. Los resultados se presentarán en tres partes: primero se ofrecerá una caracterización general de la zona de Santa Fe, tanto en su dimensión urbanística como en su dimensión económica; luego se presentará la situación de la vialidad en torno a El Encino; y finalmente se analizará la población afectada por el bloqueo de las dos vialidades en conflicto.

Caracterización de la zona de Santa Fe

Con el fin de poner en su contexto las cargas y beneficios relacionados con el caso de El Encino, es preciso recordar, aunque sea muy brevemente, el significado urbanístico y económico de Santa Fe, que sin duda constituye el proceso de transformación urbana más importante de la ciudad de México en las últimas décadas.

Para el presente estudio se han delimitado dos áreas: la primera comprende al conjunto de Santa Fe (Mapa 1), tal como se delimita por los instrumentos de planeación que el gobierno de la ciudad ha utilizado para regular su desarrollo urbano; la segunda es la zona de influencia de las vialidades en disputa, que comprende una parte de Santa Fe, incluyendo su centro comercial y la zona conocida como La Ponderosa, así como otras diez colonias ubicadas hacia el poniente, fuera de Santa Fe pero dentro de su esfera de influencia (Mapa 2).

El proceso de urbanización de Santa Fe, que se describe con más detalle en el anexo 1, inició con el rescate, alrededor de 1990, de un área en la que coexistía un enorme basurero con minas de arena. Aunque el modelo de urbanización que se adoptó puede ser y ha sido objeto de numerosas críticas, lo cierto es que dos décadas después, Santa Fe ha atraído a un número importante de empresas y edificios habitacionales para sectores de altos ingresos, y ha detonado un proceso sin precedentes en la historia de la ciudad, en lo que se refiere a la rapidez en la que se han

instalado las oficinas centrales de muchas empresas mexicanas, así como las filiales de muchas empresas multinacionales.

El proyecto surgió en el seno del entonces Departamento del Distrito Federal y su ejecución fue encomendada a Servimet (Servicios Metropolitanos), empresa pública que se había creado en la década anterior para administrar diversas infraestructuras y proyectos urbanos de manera descentralizada, con el fin de evitar las restricciones operativas a las que suelen estar sometidas las dependencias del gobierno del Distrito Federal.

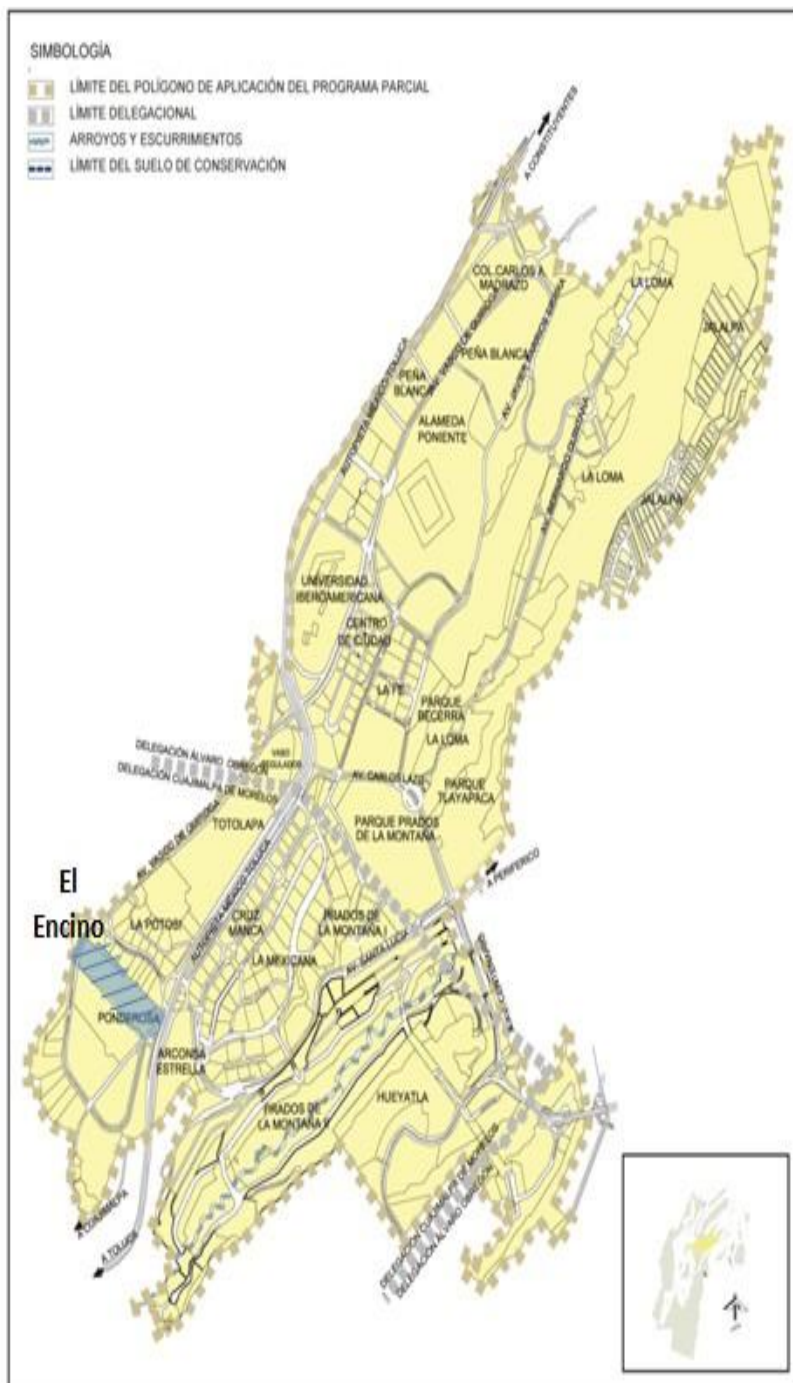
Para 1995 ya se había definido un plan de desarrollo urbano para Santa Fe, dentro de la figura de “Zedec” (Zona especial de desarrollo controlado), que si bien no estaba prevista en la legislación correspondiente,⁸ se utilizó en esos años para atender zonas estratégicas de la ciudad mediante un proceso de planificación que tendría como finalidad definir con precisión lo que ocurriría en cada uno de los rincones del área en cuestión. De ese modo, se definieron dentro de Santa Fe 14 zonas con usos homogéneos (vivienda, comercios, áreas libres), que se utilizaron como fundamento para la autorización de los proyectos que cada propietario iba sometiendo a la autoridad.

Para el año 2000 Santa Fe ya se había consolidado como un área de atracción de grandes inversiones inmobiliarias. Su población sigue creciendo a ritmos mayores que los del promedio nacional y, si hoy asciende a poco más de 83 mil habitantes, para el año 2020 se calcula que llegará a 112 mil. Para dar una idea de la situación de El Encino en el contexto de Santa Fe, baste con decir que se encuentra a apenas 580 metros de distancia del centro comercial que reúne la más alta concentración de tiendas y restaurantes de la zona.⁹

⁸ Véase Antonio Azuela. “Pluralismo jurídico y cambio institucional. La regulación de los usos del suelo en la ciudad de México (1976-1993)”. En *Participación y democracia en la ciudad de México*, compilado por Lucía Álvarez. México: UNAM, 1997.

⁹ En el estudio original esta información se incluyó en los anexos que se pueden consultar en la sentencia respectiva.

Mapa 1



El Encino ha tenido una suerte variable en la historia de los usos del suelo de Santa Fe. Antes de que el gobierno de la ciudad emprendiese el desarrollo del área como hoy la conocemos, el Plan Parcial de Desarrollo Urbano y Protección Ecológica de Delegación Cuajimalpa de Morelos, aprobado en 1987, le asignaba un uso H2 (Habitacional hasta 200 habitantes por hectárea lote tipo de 500 m²). Esa situación cambió en 1995, cuando el “Zedec” impuso a El Encino el uso de AV3 (Área Verde), lo que hacía sumamente difícil encontrar un uso rentable para el predio.¹⁰ Sin embargo, desde el año 2000 el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Santa Fe le asignó el uso de H1 (Habitacional unifamiliar y plurifamiliar): 20 viviendas por hectárea en tres niveles, con lo que puede ser incorporado al desarrollo de Santa Fe en condiciones sumamente ventajosas.

El Encino se ubica en la zona conocida como La Ponderosa, situada en el extremo poniente de Santa Fe. Como se aprecia en las fotos y mapas que acompañan este estudio, dicha zona está conformada por una serie de predios que se han venido desarrollando en los últimos años. Destaca desde luego el Hospital ABC, pero además están otros predios en los que ya se han construido desarrollos habitacionales y, muy notablemente, el que alojará a la Unidad Cuajimalpa de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Así como el ABC ha ocupado un lugar preponderante en la discusión sobre el presente caso, mucho menos notoria ha sido la UAM, que es la segunda universidad en importancia del país y cuya presencia en la zona de Santa Fe resulta sumamente interesante desde el punto de vista urbanístico. Nos referimos al hecho de que, en nuestro país, en los nuevos desarrollos urbanos que

¹⁰ De acuerdo con diversas fuentes, la quejosa recurrió al juicio de garantías y obtuvo el amparo correspondiente en contra de dicha restricción. Véase, por ejemplo, el avalúo que emite la CABIN (Comisión de Avalúos de Bienes Inmuebles Nacionales) de fecha 22 de mayo de 1998, que consta en autos. Ahí se indica que en el Juicio de Amparo 36/95, el Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, mediante sentencia del 12 de marzo de 1997, le asignó la zonificación de H2B (Habitacional/Servicios básicos).

alojan a población y/o actividades de alto nivel económico, es raro encontrar una nueva universidad pública.¹¹ En este caso, la presencia de la UAM sin duda introducirá una diversidad social y una riqueza cultural que será difícil encontrar en otras partes de la ciudad. Se trata de una unidad de reciente creación, que ha venido reclutando personal académico de alto nivel (en su inmensa mayoría jóvenes con doctorado) y que constituye el proyecto académico más ambicioso de los últimos años en la ciudad de México. Conviene destacar también que es el único campus de gran escala de una universidad pública en el poniente de la ciudad.¹²

También es importante hacer notar que la zona de La Ponderosa no está aislada, sino que colinda y está comunicada hacia el poniente con un conjunto de diez colonias que podrían quedar bien comunicadas con Santa Fe si se abriesen las vialidades que hoy están bloqueadas.

Volviendo a una mirada de conjunto de Santa Fe, lo más importante es la dinámica económica que ahí ha tenido lugar. Baste con mencionar que, la generación de valor agregado creció a un ritmo de 38% entre 1993 y 2003 y que para este año se calcula que la zona genere más de 324 mil millones de pesos.¹³

Si reunimos una visión urbanística con una económica, a través del concepto de competitividad urbana se hace evidente que Santa Fe constituye uno de los activos más importantes con los que cuenta la ciudad de México para atraer inversiones y generar desarrollo en beneficio del conjunto de la población.

¹¹ Para una caracterización general del “orden urbano” prevaleciente en la ciudad de México, véase Emilio Duhau y Angela Giglia *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.

¹² Fue precisamente con la intención de satisfacer la demanda de estudios superiores en el poniente de la ciudad que la UAM (que sólo contaba con las unidades de Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco) decidió instalar su cuarta unidad en Cuajimalpa.

¹³ Véase la nota 9.

Las anteriores consideraciones no son meras reflexiones generales sobre el entorno donde se ubica el caso que nos ocupa, sino que son directamente relevantes para comprender las cargas y los beneficios en el caso de El Encino, por tres razones: primero, al destacar la importancia económica de la zona se hace evidente que un mal funcionamiento de la misma tiene repercusiones más allá de lo que pueda significar para los directamente afectados, para la ciudad en su conjunto. Segundo, porque esa dinámica económica es la causa eficiente de las cargas y los beneficios del proceso de urbanización —en particular del precio del suelo, que constituye el beneficio económico de la quejosa; y tercero, porque sólo observando la estructura urbana se comprende lo que significa poder trasladarse de un lado a otro (o no) por una vialidad determinada. Veamos entonces cómo se distribuyen las cargas y los beneficios que produce el proceso de urbanización en torno a El Encino.

Situación de la vialidad en torno a El Encino

La carga social más evidente del presente caso es la que se deriva de la interrupción de las avenidas Prolongación Vasco de Quiroga y Carlos Graef Fernández en la zona de La Ponderosa. Desde luego, no hay que olvidar las infraestructuras hidráulicas que atraviesan El Encino, y que por debajo de las vialidades conducen tanto agua potable como aguas negras tratadas y el drenaje pluvial. Más adelante se presenta información sobre el costo aproximado de dichas obras. Sin embargo, ese costo no es comparable con el impacto negativo que el bloqueo de dichas avenidas tiene sobre el funcionamiento de la estructura urbana del poniente de Santa Fe.

Es importante insistir en el hecho de que dichas vialidades no solamente dan acceso al Hospital ABC, sino que comunican al resto de Santa Fe con lo que hemos denominado el “área poniente” —o sea la que conforman La Ponderosa y 10 colonias de diversos niveles socioeconómicos (Mapa 3). En las condicio-

nes actuales, para trasladarse al resto de Santa Fe, en particular a su centro comercial, quienes viven o trabajan en dicha área ven forzados a tomar una de las dos carreteras México-Toluca, bien sea la libre o la de cuota, como se muestra en el Anexo 2.¹⁴ Dicha situación fue aliviada en el año de 2004, cuando se recurrió a una medida extraordinaria, que consistió en construir (con permiso del gobierno federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes) una adaptación al derecho de vía de la autopista de cuota para que se pudiese circular en dos sentidos, cuando esa vialidad fue originalmente diseñada para operar en un solo sentido (Foto 2).

Sin duda, esa medida se adoptó para desahogar el tráfico que representó el inicio de operaciones del hospital ABC, pero es obvio que resultará insuficiente, e incluso riesgosa, cuando entre en operaciones la Unidad Cuajimalpa de la Universidad Autónoma Metropolitana y los predios aún no urbanizados de La Ponderosa sean ocupados por nuevos conjuntos de vivienda.

Con el objeto de tener una idea más precisa de la situación en la zona de estudio, se registró el tráfico de vehículos en ocho cruces, de los cuales tres resultaron altamente conflictivos.¹⁵ A la luz de esos datos, es evidente que el sector poniente de Santa Fe presenta problemas serios de funcionamiento vial, que se aliviarían con la apertura de Prolongación Vasco de Quiroga y Carlos Graef Fernández.

Además del registro de los cruces conflictivos, se llevaron a cabo diversos recorridos, con el objeto de determinar la eficiencia del sistema vial, en términos de velocidades promedio. Tanto la observación de los cruces como de los recorridos nos lleva a concluir que la estructura urbana de Santa Fe, en su extremo poniente, no puede funcionar de manera eficiente en virtud de que la vialidad que le es propia se encuentra interrumpida.

¹⁴ La otra opción es tomar Arteaga y Salazar, pero esta obliga a cruzar la autopista y conduce al sur-poniente, justo en dirección opuesta de donde se encuentra el centro comercial y las avenidas principales de Santa Fe.

¹⁵ Véase la nota 9.

Esto se hace evidente con sólo mirar planos o fotografías aéreas de los últimos años, que con toda claridad muestran que Prolongación Vasco de Quiroga y Carlos Graef Fernández constituyen vialidades principales que comunican a La Ponderosa y a 10 colonias más con el resto de Santa Fe, en particular con su centro comercial y que, hoy por hoy, las únicas vialidades principales por donde puede darse dicha conexión son las carreteras que unen a la ciudad de México con Toluca (con todo el occidente del país, de hecho), y que no deberían ser utilizadas como vialidades interiores de la estructura urbana de la ciudad.

La obstrucción de las vialidades mencionadas dificulta el cumplimiento de los programas de desarrollo urbano de Santa Fe, ya que los predios de La Ponderosa quedarían muy mal comunicados. Resulta urbanísticamente absurdo pensar que quien viva o trabaje en esa zona no pueda trasladarse al resto de Santa Fe si no es utilizando las carreteras a Toluca o el acceso provisional del derecho de vía en una de ellas.

En este contexto, El Encino se encuentra en una posición sumamente peculiar: por su situación estratégica, con la ejecución de la sentencia de amparo sería el único predio de La Ponderosa que sí podría tener acceso al resto de Santa Fe, dado que quedaría colindante con Prolongación Vasco de Quiroga por el oriente. Es decir, podría comunicar a sus habitantes con el centro comercial de Santa Fe, a través de la misma vía que los otros predios de La Ponderosa no podrían utilizar, porque quedaría bloqueada por El Encino.

Antes de pasar al recuento de la población directamente afectada por esta situación, conviene destacar el hecho de que un pobre funcionamiento de una parte importante de Santa Fe resta competitividad a la ciudad de México respecto de otras zonas metropolitanas, al menos en el contexto de América Latina. En un mundo globalizado, las decisiones de inversión de los grandes grupos corporativos están condicionadas por la calidad de los espacios urbanos en donde pueden instalarse. El hecho de que se esté incomunicado (o, si se quiere, muy deficientemente comu-

nicado) el sector de Santa Fe, donde se encuentra el hospital más importante del poniente de la ciudad, sin duda resta competitividad al área en su conjunto. Aunque esta situación no pueda ser cuantificada, cualquier observador serio es capaz de registrarla.

Foto 2



Población directamente afectada

Veamos ahora cuál es la población directamente afectada por la interrupción de las dos vialidades. Como se ha venido diciendo, esa población tiene que dividirse en dos grandes grupos: quienes residen en el área y quienes la visitan o visitarán más o menos frecuentemente (mapa 3).

Las colonias aledañas a La Ponderosa forman un conjunto sumamente heterogéneo, donde coexisten colonias populares con barrios residenciales en los que habitan grupos de los más altos ingresos, como El Contadero. Su población estimada, que es de 13 527 habitantes, sólo tiene dos opciones para ir al centro comercial de Santa Fe o a cualquier otra zona de la misma: una

es tomar la carretera México Toluca para llegar por Echánove al cruce más congestionado de la zona, o bien tomar el derecho de vía de la autopista, que como vimos se ha habilitado de manera improvisada en dos sentidos para dar acceso al Hospital ABC. Los tiempos y los promedios de velocidad que se han registrado en diversos recorridos muestran que las dos vialidades interrumpidas por El Encino afectan de manera cotidiana a los habitantes de dichas colonias.¹⁶

También están los habitantes de La Ponderosa misma, que apenas se ha comenzado a poblar y que una vez que se termine de urbanizar llegarán a ser unos 3 500 habitantes. O sea que, en total, existe una población de más de 17 mil personas que reside en un área que, a pesar de su contigüidad con el resto de Santa Fe, está muy deficientemente comunicada con ella.

Pero además de los residentes de las dos zonas residenciales al poniente de El Encino, están los usuarios de dos equipamientos importantes de la zona: el tantas veces citado Hospital ABC, una institución privada para sectores de altos ingresos, y la Unidad Cuajimalpa de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), que está por iniciar obras y que atiende a una gran población estudiantil que corresponde a jóvenes de diversos estratos sociales (foto 1).

Por lo que respecta al ABC, esa institución atrae un promedio de 2 800 personas todos los días, entre pacientes, empleados y visitantes. No hace falta insistir en el hecho de que la conectividad de una institución hospitalaria con el resto de la ciudad es un factor determinante en la eficacia de sus servicios.

Por su parte, la UAM Cuajimalpa atraerá a más de ocho mil cien personas todos los días, entre estudiantes, profesores y empleados. En cuanto al transporte colectivo, existe una ruta de los autobuses RTP que, atravesando Santa Fe desde su extremo oriente, sube por Vasco de Quiroga pero no puede continuar por esa misma avenida para llegar hasta la UAM, debido a la interrup-

¹⁶ Véase nota 9.

ción de El Encino. Es evidente que la mayoría de esa población universitaria requerirá un eficiente servicio de transporte colectivo que, hoy por hoy, sólo puede llegar después de un tortuoso desvío por las tantas veces citado derecho de vía de la autopista México-Toluca.

Así, tan sólo quienes acuden al Hospital ABC y quienes acudirán a la UAM-Cuajimalpa, sumarán muy pronto unas 11 mil personas. Si a esa cifra sumamos la de quienes actualmente habitan en las 10 colonias del poniente más los residentes (futuros) de La Ponderosa, podemos hablar de una población total de aproximadamente *28 mil personas directamente afectadas* por la interrupción de las vialidades en El Encino.

Es preciso recordar que la “afectación” a una población determinada por la falta de una infraestructura no es un episodio que una vez ocurrido pueda quedar en el pasado. Se trata de un costo social que, aunque parezca menor cuando se le considera de cerca (unos cuantos minutos de diferencia para llegar a la zona y retirarse de la misma) tendrá que pagarse por varias generaciones. Esa es una cualidad de las estructuras urbanas: una vez que se crean se convierten en realidades fijas, que sólo se transforman en tiempos históricos de larga duración.

Finalmente, conviene hacer notar la intensidad del conflicto que actualmente tiene lugar en torno de la Supervía Poniente, que habrá de conectar Santa Fe con el sur de la ciudad. Ese caso hace evidente lo difícil que resulta remediar una situación después de que se ha consolidado una estructura urbana deficiente: Santa Fe creció sin antes haber asegurado su conexión hacia el sur, con lo que quedó prácticamente estrangulada. En el caso del presente estudio, pareciera que se trata exclusivamente de un estrangulamiento interno de una pequeña zona de Santa Fe (La Ponderosa), pero en realidad sus efectos van mucho más allá de esa zona, en la medida que dos de sus componentes (el Hospital ABC y la UAM) tienen la función de atender a una población de muy diversos estratos sociales que no radica en Santa Fe, y mucho menos en la propia zona de la Ponderosa.

Los recursos públicos que se han destinado para la realización de las infraestructuras, que quedarían inutilizadas, son el último aspecto que nos permite apreciar la afectación a la sociedad en caso de que se ejecute la sentencia de amparo. De acuerdo con las estimaciones realizadas,¹⁷ tan sólo la construcción de las obras viales y de infraestructura hidráulica tendrían un costo que podría superar los 250 millones de pesos. Sin embargo, el problema mayor consistiría en encontrar un cauce por donde conducir el drenaje pluvial, que en su trazo actual (por la parte sur de El Encino) corresponde al cauce histórico del Río Tacubaya. La estimación del costo de dicha obra escapa al presente estudio, precisamente debido a lo complejo que resulta decidir por dónde sería viable conducir esas aguas.

LOS BENEFICIOS PARA LA QUEJOSA

Respecto de la parte quejosa, resulta evidente que ella obtiene beneficios considerables en ambas hipótesis, es decir, tanto si se ejecuta la sentencia como si se decreta su cumplimiento sustituto. Lo anterior es evidente al poner la situación del predio en el contexto del desarrollo urbano que ha ocurrido a su alrededor. Recordemos las tres cuestiones que, desde la metodología que hemos adoptado, tienen que ser consideradas tratándose de predios urbanos.

En primer lugar, al ser una expropiación que sólo afecta una parte del predio, es preciso determinar el tipo de impacto que ella implicaría para la utilización del mismo. Sabemos que, con la expropiación, la extensión de El Encino se reducía de poco más de ocho hectáreas a poco menos de siete,¹⁸ con lo que mantiene

¹⁷ Véase nota 9.

¹⁸ En total se expropiaban menos de un 15% de la superficie. Para este cálculo hemos tomado las medidas indicadas en los títulos que consignan operaciones sobre el terreno en 1991 y en 1998, así como las dimensiones señaladas en el decreto expropiatorio de 2000, que constan en autos.

una extensión más que suficiente para lograr un aprovechamiento importante de su superficie. Aún después de la expropiación sigue siendo uno de los predios más grandes de Santa Fe que aún no han sido urbanizados.

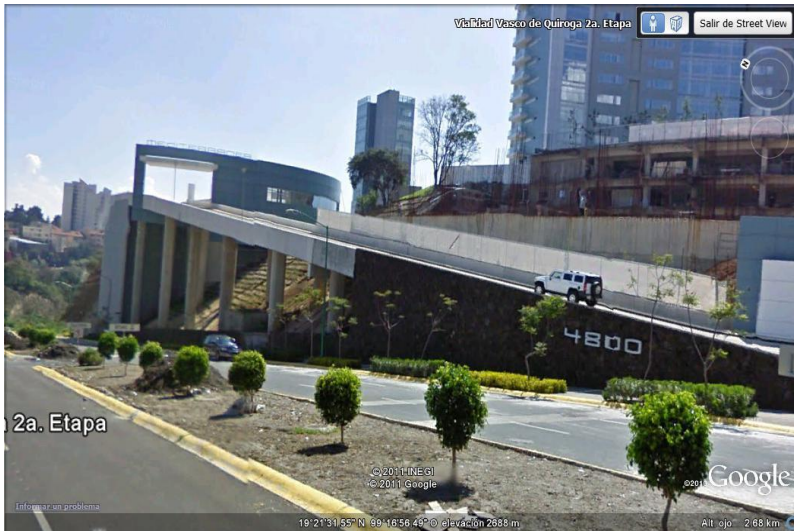
En este punto vale la pena recordar que, si bien es cierto que en 1995 se impuso a El Encino el uso de Área Verde, generando con ello una restricción importante para su aprovechamiento, desde el año 2000 el programa aplicable permite un uso H1 (habitacional unifamiliar y plurifamiliar con veinte viviendas por hectárea en tres niveles), lo que constituye un índice de aprovechamiento que sin duda traerá una importante ganancia para la parte quejosa.

También conviene aclarar que, en la colindancia con la avenida Prolongación Vasco de Quiroga, hay una diferencia importante de nivel entre el predio y la calle, lo que sin duda obliga a realizar obras de ingeniería para hacer posible el acceso. En la fotografía número 4 se muestra el modo en que el predio vecino, que aloja al conjunto habitacional Mediterránea, ha resuelto dicho problema. Sin duda las dimensiones de los predios (y El Encino, insistimos, es el mayor de ellos) hacen posibles soluciones de ingeniería como las que ahí se han adoptado. Pero en todo caso dichas obras serían necesarias también en la hipótesis de la ejecución de la sentencia, porque el nivel de El Encino es alto en relación con todas las vialidades cercanas.

El segundo tema en la metodología que hemos adoptado consiste en examinar el uso al que ha estado sujeto el predio, con el fin de descartar una situación en la que el propietario pudiese sufrir una afectación económica mayor a la de la simple pérdida por la vía del precio. Como se sabe, los ocupantes de viviendas de su propiedad o los dueños de negocios que dependen de la ubicación de los mismos, sufren con una expropiación pérdidas económicas que van más allá del valor comercial de sus predios. En nuestro caso, tal como muestran fotografías aéreas tomadas

en diferentes épocas,¹⁹ el predio no ha sido objeto de utilización significativa alguna al menos en los últimos tres lustros. Por lo tanto, el estudio de los beneficios económicos de la quejosa sólo tiene que tomar en cuenta el precio actual del terreno en las dos hipótesis (incluyendo la compensación por daños y perjuicios en el caso de que se decrete el cumplimiento sustituto de la sentencia).

Foto 3



Finalmente, es evidente que el precio del terreno, en ambas hipótesis, es producto del desarrollo urbano que ha tenido lugar a su alrededor. Hay dos hechos que no pueden dejar de mencionarse a este respecto: por un lado, que son precisamente las vialidades en disputa lo que hace posible que ese precio sea realizable. Y en este caso destaca la circunstancia de que el cumplimiento de la sentencia dejaría a El Encino muy bien comunicado con el resto de Santa Fe (por Prolongación Vasco de Quiroga) y con Contadero (por Graef Fernández) mientras obstruye a todos los demás esos mismos accesos. En cambio, el cumplimiento sustituto de

¹⁹ Véase la nota 9.

la misma permitiría a todos los predios (incluyendo El Encino) aprovechar las ventajas de la conectividad que proporcionan dichas vialidades.

Por otro lado, hay que destacar que El Encino es uno de los últimos grandes predios que todavía existen sin desarrollar en Santa Fe, por lo que será su propietario quien capte la plusvalía que se ha ido generando gracias a la inversión pública y privada que ha tenido lugar en los últimos veinte años.

Es a la luz de las anteriores consideraciones que deben interpretarse los resultados de los avalúos practicados, que se indican a continuación

CUADRO 1

<i>Hipótesis</i>	<i>Precio del terreno (Anexo 3)</i>
Ejecución de la sentencia de amparo (Extensión del predio: aproximadamente 8.3 hectáreas)	240 millones de pesos
Cumplimiento sustituto (extensión del predio : aproximadamente siete hectáreas)	220 millones de pesos (más los daños y perjuicios que determine el juez por las fracciones originalmente expropiadas)

Como se puede apreciar, la diferencia en el valor del terreno, con o sin la expropiación, no es considerable, sobre todo tomando en cuenta que, en la hipótesis de cumplimiento sustituto la quejosa recibiría una compensación por daños y perjuicios que se calcularía también tomando en consideración el valor comercial de la fracción expropiada.

REFLEXIONES FINALES

El presente estudio ha identificado las cargas que significaría para la sociedad, así como los beneficios que representaría para

la quejosa, la ejecución de la sentencia de amparo en el caso de El Encino. La principal conclusión a la que se arriba es que las cargas sociales serían considerables si se ejecuta la sentencia, comparadas con lo que ocurriría en caso de decretarse el cumplimiento sustituto, mientras que la quejosa obtendría beneficios muy importantes *en ambos casos*.

Para la determinación de las cargas sociales se distinguieron dos universos: el de la población directamente afectada y el del impacto general del cumplimiento de la sentencia. A su vez la población directamente afectada se dividió en dos categorías. Primero, la población residente, de más de 13 mil personas y, segundo, la población visitante, constituida sobre todo por los empleados y los usuarios de un hospital privado de gran capacidad y una universidad pública de tamaño considerable. En total son más de 28 mil personas las que quedarían privadas de la posibilidad de utilizar dos vialidades, que están construidas casi en su totalidad, para acceder de manera directa a la zona de Santa Fe, por lo que tendrían que seguir realizando rodeos y utilizando una vialidad en doble sentido, que fue diseñada originalmente para uno solo.

Sobre la población visitante, vale la pena destacar a los empleados y usuarios de dos equipamientos: el Hospital ABC y la Unidad Cuajimalpa de la Universidad Autónoma Metropolitana, que atraerán una población de más de once mil personas todos los días. Si bien ambos cumplen una función muy importante en el poniente de la ciudad, el caso de la UAM es particularmente relevante, ya que se trata de la única institución pública de educación superior con capacidad de atender a más de seis mil estudiantes del poniente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Todo lo anterior representa una evidente pérdida en la calidad de vida tanto de la población residente como de la población visitante del poniente de Santa Fe.

Más allá de la población directamente afectada, se han destacado dos tipos de costos sociales que no por ser muy difíciles de cuantificar son menos reales. Por un lado, la importancia econó-

mica de Santa Fe la convierte en un componente fundamental de la competitividad de la ciudad de México respecto de otras grandes metrópolis. Un mal funcionamiento de la estructura vial de Santa Fe representaría sin duda una merma de esa competitividad.

Por otro lado, las inversiones que ya se han realizado en la construcción de las infraestructuras quedarían desperdiciadas, lo que constituye un costo para el erario público. Aún así, el costo mayor consistiría en encontrar vías alternas para la introducción del drenaje pluvial.

Así como para la sociedad hay una pérdida de calidad de vida con la ejecución de la sentencia, para la parte quejosa tanto esa hipótesis como la del cumplimiento sustituto traen consigo beneficios importantes. Dados los precios del suelo en la zona, que se han incrementado debido al desarrollo urbano de Santa Fe, El Encino tendrá un alto valor de mercado con y sin las fracciones que ocuparían las vialidades. Además, en el caso de decretarse el cumplimiento sustituto, la quejosa obtendrá una cantidad por daños y perjuicios que deberá ser equivalente al valor comercial al momento de la expropiación, actualizado al momento del pago.

Finalmente, es importante hacer notar que la ejecución de la sentencia traería consigo una situación en la cual El Encino se beneficiaría de las vialidades que motivan el litigio, pero al mismo tiempo sería el obstáculo para que los otros predios de la zona poniente de Santa Fe pudiesen recibir el mismo beneficio.

FUENTES CONSULTADAS

Azuela, Antonio (1997) "Pluralismo jurídico y cambio institucional. La regulación de los usos del suelo en la ciudad de México (1976-1993)". En *Participación y democracia en la ciudad de México*, compilado por Lucía Álvarez. México: UNAM.

- Duhau, Emilio y Angela Giglia (2009) *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Garza, Gustavo (2010) “La transformación urbana de México: 1970–2020”. En *Desarrollo urbano y regional* (tomo II de *Los Grandes Problemas de México*), coordinado por Gustavo Garza y Martha Schteingart. México: El Colegio de México.
- Maldonado, Melinda Lis y Angela Oyhandy (2011). “Prácticas y debates en torno a la utilidad pública de la expropiación en Argentina”. Documento de Investigación. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Scheiber, Harry (1973). “Property Law, Expropriation, and Resource Allocation by Government, 1789-1919”. *Journal of Economic History*, vol. 33, núm. 1 (marzo).
- Sobrino, Jaime (2003) *Competitividad de las ciudades en México*. México: Colegio de México,