

La histórica disputa territorial en la CDMX

26 septiembre, 2020



- ***La historia reciente de la Ciudad de México no podría contarse sin la disputa política por el ordenamiento del territorio.***

VÍCTOR JUÁREZ / AGENCIA REFORMA

CIUDAD DE MÉXICO.- La historia reciente de la Ciudad de México no podría contarse sin la disputa política por el ordenamiento del territorio.

Dentro de este ámbito, la batalla se ha dispersado y concentrado en las zonas residenciales, donde la participación política vecinal se articuló alrededor del control del uso de suelo que, como consecuencia, llevó a la creación de instrumentos de planeación que concentraron el conflicto: los Programas de Desarrollo y, en particular, los Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU).

Estos últimos cumplen 30 años de existencia dentro de la legislación local bajo la condición innata de la disputa, derivada, de acuerdo con investigadores, entre representantes vecinales y autoridades, de la pérdida del control centralizado del desarrollo urbano de manos del estado a los vecinos y a los intereses inmobiliarios, de la poca claridad de su estatus jurídico y hasta de la contradicción con otras herramientas legales.

Con el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva se enfrenta a un terreno desconocido: primero, porque deriva de la Constitución de la CDMX, y también porque se trata del primer ente de esta naturaleza surgido en la época de la democracia.

Aún más, la propia Constitución pone una fecha perentoria para actualizar los 47 PPDU existentes (la mayoría ya sin vigencia), en abril de 2021, lo que podría abrir la puerta a nuevos abusos, vacíos legales y amparos que impacten el desarrollo urbano de forma negativa.

REFORMA entrevistó a investigadores, activistas vecinales y a autoridades locales sobre el presente y futuro de estas herramientas, sus retos y sus rezagos.

URBANISMO A DOMICILIO

Para el sociólogo Antonio Azuela de la Cueva, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, la persistencia de los PPDU es una herencia negativa del nuevo marco legal para la CDMX, una que costará trabajo extirpar si se busca pensar "comprensivamente" en el futuro de la urbe.

"Por desgracia van a seguir siendo parte esencial. Nadie se pregunta qué son estos programas parciales, ¿en qué parte del mundo le hacemos su urbanismo a cada barrio? Esto yo lo he llamado 'urbanismo a domicilio' y algunas organizaciones vecinales se han molestado mucho, pero es que no existe en otras partes del mundo que los sectores privilegiados de la Ciudad tengan sus planes para sus colonias", señala el investigador.

Azuela, junto con más investigadores de la UNAM y el CIDE coordinó el libro "Ciudad de México. Inercias urbanísticas y proceso constitucional" (2019), que documenta la evolución (y la involución) del armado normativo que ha guiado al desarrollo urbano.

De manera especial, aborda el desarrollo de la planeación "estratégica", es decir, de la transformación desigual e individualizada del territorio, concentrada en colonias y barrios particulares, sin comunicación con el resto de la Ciudad.

Los especialistas datan en la segunda mitad de la década de los 80 el momento de cambio que entronizó a las asociaciones de colonias residenciales, cuyo avance en la defensa de sus propios barrios y colonias inició con el establecimiento de Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano.

Esta influencia se evidenció con el establecimiento de, al menos, 30 Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC) entre 1990 y 1996, antecesores del PPDU, en concertación entre autoridades y vecinos.

En algunos casos, como Lomas de Chapultepec, estos rigen todavía la vida urbana del barrio y son la principal causa de conflicto entre habitantes, pese a arrastrar ocho años de rezago en su actualización.

"Si bien tal modelo de concertación conseguía una fuerte legitimidad entre las partes del convenio, también es verdad que con él se cerraba la posibilidad de una discusión sobre el destino de la Ciudad en su conjunto, y se formalizaban las desigualdades en los medios para decidir sobre el uso de los espacios en la Ciudad", califica la investigadora Lidia González en uno de los capítulos de "Inercias Urbanísticas".

Esto ha llevado la disputa vecinal a una lucha calle por calle, predio por predio, y si bien de los 47 programas existentes casi la mitad corresponden a colonias con Índice de Desarrollo Social (IDS) medio, bajo o muy bajo, los casos más conocidos y enconados (tal fue el caso del "Ciber amparo" o "Amparo multiusos") corresponden a las 23 colonias con IDS alto.

También, ha traído consigo una dispersión jurídica en la que se explotan vacíos jurídicos por distintos frentes: contradicciones entre el Programa Parcial y el Programa Delegacional, los polígonos de actuación o entre Certificados Únicos de Zonificación por Derechos Adquiridos.

Aunque la CDMX cuenta con una Constitución local, este instrumento seguirá formando parte de la cotidianidad urbana. Es, a decir de los autores, una inercia urbanística de la Capital.

"El Programa Parcial es hijo del liderazgo vecinal y de la debilidad estatal: yo, Gobierno de la Ciudad, tengo en el teléfono todo el tiempo a la gente de Polanco, de las Lomas, de San Ángel, (pues) de una vez les creo una institución para ellos y que no me estén estorbando. Es una concesión que no se ha cuestionado", considera Azuela de la Cueva.

AGARRADOS DE ALFILERES

Pese a la popularidad de los Programas Parciales, la mayoría de estos sobrevive con "respiración artificial", advierte el abogado José Luis Guerrero, de Lex Urbanía, despacho especializado en el litigio de conflictos en materia de desarrollo urbano.

Guerrero, quien fue subprocurador en la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT), es bien conocido entre los vecinos de Polanco y Lomas de Chapultepec, pues ha llevado casos notorios, como el del restaurante Pujol o contra el centro comercial en Monte Everest 635.

"Es el instrumento rector, tiene que ver con el funcionamiento de los establecimientos mercantiles, de alto, mediano o bajo impacto; regula las alturas, los anchos de calle; tiene que ver con la vida diaria de los ciudadanos, con el uso de la infraestructura, el medio ambiente, la cantidad de vehículos, realmente tiene un impacto en su esfera patrimonial.

"Dicho esto, se trata de referentes rebasados, desactualizados, porque la mayoría son de los años 90", criticó el litigante.

De los 47 programas, 36 están formalmente vencidos (conforme a la vigencia establecida en su decreto de creación), algunos desde 1998; 29 datan de antes de 1997 y en alcaldías como Cuajimalpa, la de mayor cantidad, 11 de los 12 programas datan de entre 1992 y 1995.

"Son ordenamientos que al ser emanados de la población que en ese momento existía, infraestructura que en ese momento existía, la cantidad de viviendas, también, el uso de las vialidades ha quedado rebasado: son fotografías viejas, queriéndolas aplicar a situaciones actuales", lamentó Guerrero.

El abogado adjudica este rezago a falta de voluntad política y, en la actual Primera Legislatura del Congreso capitalino, a una agenda desfasada de las necesidades enmarcadas en la Constitución local, donde uno de los retrasos más notorios ha sido la integración del Instituto de Planeación.

Pese a los numerosos parches a la Carta Magna local, ésta aún deja como límite abril de 2021 para actualizar todos los instrumentos de planeación y la convocatoria para designar al titular del Instituto apenas fue emitida este mes.

La posibilidad de que el plazo se cumpla sin contar con ninguno de estos instrumentos y que esto sirva de invitación al desarrollo inmobiliario voraz es cada vez más cercana, a menos que un nuevo "parche" constitucional amplíe los plazos establecidos.

"Se les ha venido dando respiración artificial (a los PPDU), pero ya hoy la Constitución sí te establece una fecha de caducidad. A mí me preocupa que hubiese el intento de algunos particulares, de estos desarrolladores voraces, que sigan litigando las disposiciones normativas, tratándoles de encontrar la ventaja, el vacío. "Aunque el Gobierno quiera agarrarse de alfileres diciendo que hay un transitorio, por ahí empezarán a surgir criterios aislados", señala Guerrero.