

OPINIÓN

Las disfunciones de la planeación urbana en Ciudad Juárez, México

Por [Andreu Marfull Pujadas](#) 27 Marzo, 2024

0



Muro exterior de un fraccionamiento privado en Ciudad Juárez. Fotografía Andreu Marfull, 2022.

En este artículo se presentan las razones que apuntan a una disfuncionalidad inducida del marco legal que regula el proceso planificador en Ciudad Juárez (Estado de Chihuahua, México) para agilizar los trámites, así como sus consecuencias, tratándose de un tema que está siendo objeto de debate público, y de inspección política. Su interés recae en ser un tema que afecta no solamente a esta ciudad, sino a otras muchas ciudades, que, por distintas razones, requieren de una sentida reflexión sobre su modo de entender el derecho a vivir en ellas en condiciones, de participar de su gobernanza y de disponer de un espacio profesional adecuado para su correcta planificación y gestión urbanas.

A fecha 19 de marzo de 2024, la 67 Legislatura de Chihuahua, en referencia a los procesos de desarrollo urbano en Ciudad Juárez, pidió a la Auditoría Superior del Estado (ASE) que investigue y supervise la labor de la Dirección General de Desarrollo Urbano Municipal (DGDU) y del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) de dicha ciudad. La causa es la sospecha de que “existen señales preocupantes de posible corrupción y falta de transparencia por parte de algunas autoridades” con motivo de “los cambios de zonificación secundaria y aprobación de fraccionamientos y condominios, especialmente sobre los asuntos que requieren dictámenes de impacto territorial y urbano” que se están llevando a cabo. Se pide, a la ASE, que averigüe si se ajusta a la ley de urbanismo y ordenamiento territorial estatal. En otro orden de cosas, se insta también a que se revisen las reservas de crecimiento urbano previstas con motivo de la propuesta de la actualización del plan urbano de la ciudad, y se evalúe su capacidad hídrica. Fuente: [web oficial del H. Congreso del Estado de Chihuahua](#).

Se trata de un tema que, desde hará ya seis años –cuando empecé a dar clases de urbanismo y planificación en Ciudad Juárez– me lleva de cabeza. Es evidente de que las cosas se hacen mal, y que la ley apunta a buenas maneras, pero el problema es más complejo de lo que aparenta. La ley no funciona correctamente y la ciudad se desarrolla con un componente altamente especulativo, sin un plan urbano preciso, pero tampoco existe una conciencia crítica que lo cuestione, ni en la población ni en el espacio profesional. Parece que exista el consenso de que todo es normal y de que no va a pasar nada si se sigue así.

La ley contiene múltiples vacíos e indefiniciones, así como incongruencias, alimentadas por el reglamento municipal que la complementa (el Reglamento de Desarrollo Urbano Sostenible del Municipio de Juárez, o

RDUS). Tanto la ley como el reglamento hablan con un lenguaje confuso que admite hacer las cosas sin control externo, sin observancia y sin una guía planificadora adecuada. Y, con esta debilidad legal, el plan urbano brilla por su indefinición, por ejemplo, al no definir ni cómo es ni cómo será el suelo de dominio público, ni cómo se obtendrá de un modo justo y equitativo. Esta es la causa de la alarmante evidencia de que, tal como se denuncia en el Congreso del Estado de Chihuahua, en Ciudad Juárez se están haciendo las cosas mal. Pero el problema, al margen de la ley, tiene otras causas.

Ciudad Juárez está al norte de México, frente a El Paso, Texas (EUA), y en ella se han invertido millones de dólares para ubicar empresas maquiladoras, resultado de las relaciones bilaterales entre México y los EUA, que, desde 1994, tienen la forma de un tratado de libre comercio en el que también se encuentra Canadá (TLCAN, ahora también conocido por TMEC). De hecho, invierten empresas de todo el mundo, también de Alemania, Japón, Taiwán, Corea del Sur o Suecia, y de México, claro. La razón es la mano de obra económica que se ofrece, a medida del capital inversor que aspira a convertir el bajo coste de esa mano de obra en plusvalía, en el país vecino, así como a reducir costes en áreas de interés estratégico, como la industria automovilística, aeronáutica y militar. En la ciudad existen 39 parques o zonas industriales, y, entre 1999 y 2022, en el Estado de Chihuahua, se han invertido 38.715 millones de dólares. Se trata, de hecho, de un fenómeno que convive con la recepción intensa y constante de personas migrantes, del resto de México y de buena parte de países de Latinoamérica y el Caribe, que genera una enorme presión sobre la ciudad. La demanda de suelo urbanizable, para ubicar industrias y población trabajadora asociada, en gran medida con sueldos bajos, pero también una creciente clase media, o medio-alta, es enorme, como también lo es el negocio que allí se genera, y el interés en agilizar su gestión a toda costa. Así, la ciudad se hace sobre la marcha, a golpe de desarrollos urbanos que invaden el territorio, sin un plan urbano capaz de prever su tendencia, de definir una ciudad. El negocio inmobiliario fácil, el aliciente del trabajo para la ciudadanía y la presión del capital inversor conducen, inexorablemente, a un escenario problemático, que se agudiza cuando el espectro político municipal renuncia a tomar el timón de este desarrollo intensivo y a apostar por una planificación debatida y consensuada. Si es necesario, saltándose la esencia de todo procedimiento planificador urbanístico que, dicho sea de paso, contempla la ley.

El desafío, tal como se plantea, se asoma difícil. Pero se ha creado un doble espacio que es un problema, y debe abordarse. Por un lado, el espacio de la fuerza de la especulación y la desidia política y social, y, por otro, el de la legislación urbanística que, en una nación moderna, democrática y social como lo es México, debe cumplir con su merecida apuesta para Ciudad Juárez. Ambos coexisten, y han creado una forma de actuar anómala, que ahora se somete a juicio, pero que debe entenderse bien. De no hacerse, se corre el riesgo de dejar las cosas como están, y de perder esta oportunidad, que se debe plantear de un modo responsable, por el bien de la ciudad, por los derechos urbanos de los ciudadanos juarenses, y mexicanos, y por los alumnos a los que imparto clases en la universidad. ¿Cómo les voy a explicar que la ley está bien si en realidad no lo está, sin esforzarme para ponerle remedio? ¿Qué clase de profesor sería?

El concepto a desarrollar

Toda ley se debe a un consenso, y a una motivación que la ve nacer, y evolucionar. Su visión genuina aspira a ordenar ideas, derechos y obligaciones, pensando en el bien común, o general. Pero, cuando es objeto de recelo político puede ser adulterada, intervenida y distorsionada en aspectos fundamentales, hasta llegar al caso de ser disfuncional. No se trata el famoso refrán "hecha la ley, hecha la trampa", sino más bien "hecha la trampa, la ley deja de funcionar bien", donde se pone en evidencia una manipulación.

Cuando se manipula la ley, pensando en intereses políticos particulares, a costa de sutiles y múltiples mutaciones, se generan ambigüedades y sinsentidos que confunden su lógica original para imponer otra. Cuando esto ocurre, la ley pierde su valor, su legitimidad y su capacidad de servir a la justicia y al correcto orden de las cosas. Este concepto, que desconozco si existe como tal en el lenguaje del derecho, de no existir, debería hacerlo, porque es común, real, y se merece tener una justa observancia, para la salud de la justicia y la necesaria separación de poderes que es, sin duda, el mejor mecanismo para evitar el abuso de uno de ellos sobre los demás. El concepto, aquí sugerido, consiste en una *disfuncionalidad legal inducida*, debido a su deliberada manipulación. Es decir, se la ha inducido a ser disfuncional para, de este modo, crear un espacio irregular sobre el cual poder manipularla e imponer, con base legal, otro modo de entenderla. Pero, cuando el objeto de esta

inducción no es otro que el de confundir a la justicia y a la sociedad para hacer creer que una irregularidad es legal, se crean disfuncionalidades elementales en la propia ley, que se pueden identificar, y denunciar.

Manipular la ley es (en apariencia) fácil, pero no lo es hacerlo de modo que no lo parezca y evitar que esta manipulación se ponga en evidencia, cuando (con una visión atenta) se observa que ésta ha perdido su capacidad de regular y articular su correcta aplicación y desarrollo. En este sentido, en este artículo se presenta el caso de la disfuncionalidad inducida de la ley que regula el proceso planificador en el Estado de Chihuahua, México, centrado en el caso paradigmático de Ciudad Juárez.

El objeto de la ley de desarrollo urbano y su aplicabilidad en Ciudad Juárez

Para entender qué trata de hacer la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua (LAHOTDUEC), que el congreso chihuahuense pone como referente para el desarrollo urbano en Ciudad Juárez, es necesario, primero, remitirse a su motivación, que todo instrumento jurídico no debe de perder de vista. En su Art. 1 se establece su alcance, que es el propio de toda ley de urbanismo y ordenación del territorio, destacando, a efectos de la planeación urbanística:

- 1. Determinar las acciones y fijar las normas y criterios para impulsar un modelo de gobernanza territorial que promueva una efectiva participación, congruencia y coordinación entre gobierno y sociedad para la ordenación del territorio, así como para la fundación, crecimiento, mejoramiento y conservación de los centros de población en la Entidad, garantizando en todo momento el fomento, la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos, los equipamientos, la vivienda digna y los centros de trabajo.*

(...)

- 1. Establecer las bases y definir los principios conforme a las cuales el Estado y los municipios ejercerán sus atribuciones para ordenar y zonificar el territorio y determinar las correspondientes provisiones, zonas, usos del suelo, reservas y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población.*

(...)

- 1. Establecer las normas y lineamientos generales conforme a los cuales se evaluarán las acciones urbanísticas en la Entidad, para obtener la autorización correspondiente de la autoridad estatal o municipal, según su ámbito de competencia.*

En esta línea, dicha ley establece instrumentos urbanísticos que responden a la técnica tradicional, como la figura de los planes parciales, que define la ley general de la nación equivalente (la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, o LGAHOTDU). Los planes parciales se refieren a planes de desarrollo de zonas urbanas que requieren de un estudio y de propuestas de intervención particulares. Pero esta visión es demasiado genérica. Por esta razón, en la ley estatal se deben establecer instrumentos más precisos, pero, en este caso, pese a intentarlo, la ley del Estado de Chihuahua no llega a resolverlo bien. En cuanto a los planes parciales, no llega a darles más importancia que la de un plan director o orientador, sin capacidad de obligar realmente a nadie, ni de condicionar los usos y las actividades del suelo de un modo claro. En este sentido, el problema empieza con la LGAHOTDU, que no aclara su verdadero alcance y delega a los estados su precisión, que por otro lado éstos delegan a sus respectivos municipios, creando, de este modo, una precarización estructural de la instrumentalización urbanística, que cada municipio resuelve a su manera.

En este sentido, la LAHOTDUEC incorpora otros instrumentos comunes en todas partes, como los polígonos de actuación urbanística y la figura del reagrupamiento parcelario, donde se define la zonificación detallada del

suelo y cómo se crean y se ceden por donación las calles, las zonas verdes y el suelo público que se requiere. Ambas figuras son, de hecho, la misma, pero esta ley los expone por separado. Y, lo que es más grave, no define cuándo aplican, y se asimilan a lo que se llama un Plan Maestro, que a su vez se asimila a un proyecto ejecutivo arquitectónico y de urbanización asociada cuando se refiere a fraccionamientos o condominios (Art. 186 de la LAHOTDUEC), es decir, en los casos en que sospecha que su gestión es irregular. Este punto, sin duda, requiere de una revisión del texto legal, ya que confundir un plan maestro de ordenación del suelo con un proyecto ejecutivo no es admisible. El plan urbanístico, cuando define el suelo público, las calles y en definitiva la zonificación detallada, sus densidades netas y su aprovechamiento real, como ocurre en todos los casos en Ciudad Juárez -debido a que el plan general (llamado Carta Urbana) no lo tiene definido- requiere de un procedimiento distinto al que requiere un proyecto ejecutivo. El primer procedimiento demanda tiempo, debe tener un proceso participativo amplio y entenderse como una parte del plan general, que supervisa el Estado; y el segundo es directo, siempre y cuando exista el primero, y no requiere de un procedimiento complejo. Este es el punto donde se encuentra el conflicto político que apunta a una grave irregularidad.

Esta ley confusa, en que se crean instrumentos que luego se anulan entre sí, y tiene la capacidad de crear ciudad sin planificarla y de negar su supervisión externa, no se ha regulado bien y apunta a una mala praxis, o a una manipulación. En la práctica, toda definición de los usos del suelo, con sus densidades, suelo público y morfología urbana, que requiere de un plan urbanístico de detalle, se tramita como un proyecto ejecutivo, bajo el paraguas de un procedimiento absolutamente insólito que es la raíz del problema.

El problema que está siendo objeto de inspección: la "modificación menor" como instrumento substitutorio de la verdadera planificación urbana

El procedimiento que está sometido a inspección pública, identificado como "modificación menor", es el que inhabilita la legislación en materia de planificación urbanística, en la medida que se está utilizando, en Ciudad Juárez, como instrumento principal, resultado de una serie de vacíos e indefiniciones de la ley estatal y de un texto legal que, sin una visión crítica, lo admite. Se trata de un instrumento que hereda todos los vicios que la planificación acumula allí donde el urbanismo ni es una función pública verdadera ni la propiedad del suelo se comprende el deber de cumplir con su función social.

Para empezar, la "modificación menor" se controla integralmente desde el municipio, sin supervisión externa real. El Art. 77 de la LAHOTDUEC indica que los municipios podrán aprobar modificaciones menores de los planes, y el reglamento municipal (RDUS) establece que todo el procedimiento de las "modificaciones menores" sea a cargo de la Dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de Juárez (DGDU) con el apoyo del IMIP (Arts. 61 y 62), tras reconocer que: "Se entiende por modificación menor a la herramienta técnica y jurídica en materia de planeación que permite cambiar, modificar o transformar una porción del territorio municipal e incorporarlas en los Planes o Programas de Desarrollo Urbano Sostenible" (Art. 59). En un ejercicio ilustrativo de incongruencia legal, la modificación menor admite el "cambio de uso del suelo, cambios en la densidad e intensidad de su aprovechamiento, adecuaciones menores a la estrategia vial o el cambio en la altura máxima de construcción permitida, siempre y cuando no sean de impacto significativo, no se modifique el límite del Centro de Población, no se afecten las características de la estructura urbana prevista en el instrumento, ni se altere la delimitación entre las áreas urbanizables y las no urbanizables" (Art. 77 de la LAHOTDUEC). Pero no dice cuándo se entiende por un "impacto significativo", y este asunto lo delega a una dictaminación que elabora la propia DGDU. Además, el trámite es rapidísimo, tal como define el mismo artículo anterior, al establecer que:

Para los efectos del párrafo anterior, la autoridad municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de modificación menor y establecerá un plazo de por lo menos diez días hábiles para que las personas interesadas o residentes de la zona de que se trate, presenten los planteamientos que consideren pertinentes. La autoridad dará respuesta a dichos planteamientos y los pondrá a disposición para su consulta física o electrónica, durante al menos cinco días hábiles previos a la aprobación de la modificación menor correspondiente.

Con el plan-proyecto elaborado y aprobado provisionalmente (que va del brazo de un proyecto ejecutivo dispuesto a empezar las obras inmediatamente), son suficiente 15 días para autorizarlo definitivamente, con la supervisión y la autorización condicionada del IMIP. En esta línea, para acabarlo de dificultar, el RDUS, en su Art.

82, establece que la DGDU tiene competencias para definir “estudios de impacto urbano”, que el municipio puede solicitar al IMIP para que se autorice, o no, toda modificación menor, si bien apenas le pide una resolución al respecto. Es decir, con un artilugio legal del todo irregular, la DGDU municipal se apropia, técnica y tácitamente, de atribuciones que deben corresponder a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de Gobierno del Estado de Chihuahua, que, tal como se indica más adelante, debe supervisar la correcta planificación del suelo. El RDUS municipal indica que las atribuciones de dicha Secretaría, en materia de Dictámenes de Impacto Territorial y Urbano, son para la elaboración del plan general y para los planes parciales, así como para los planes sectoriales, es decir, aquellos centrados en una área o sector temático, como vivienda, movilidad o infraestructuras específicas (Art. 57). Pero, el texto legal, tiene el cuidado de no añadir “y sus modificaciones, o revisiones”, en cuyo caso se diría de un modo claro que el dictamen de la Secretaría aplica sobre las modificaciones menores (que no tienen nada de menores).

En este sentido, es elocuente el siguiente análisis jurídico. Por un lado, la LAHOTDUEC no dice claramente la necesidad de que la Secretaría del Estado citada supervise los cambios de uso del suelo, de densidad y de aprovechamiento, ni la definición de la idoneidad de los suelos de donación (Art. 94). En su lugar, la LAHOTDUEC establece la necesidad de que la Secretaría estatal elabore Dictámenes de Impacto Territorial y Urbano en los casos siguientes:

1. El ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo urbano y metropolitano, así como las disposiciones en materia de prevención de riesgo en los asentamientos humanos.

2. La dotación adecuada de espacios públicos y soluciones de movilidad.

III. La adecuada construcción y continuidad de las redes de infraestructura primaria necesarias.

1. La factibilidad de dotar de infraestructura, equipamiento y servicios públicos que los nuevos desarrollos demanden.

Es decir, este dictamen aplica en los casos en que se entiende, de facto, la “modificación menor”, en la medida que se define, con este procedimiento, la planeación urbana. Pero, luego, en el Art. 94, se indica que no hace falta para los fraccionamientos de menos de 100 viviendas y para los de menos de 1000 viviendas cuando éstos se consideren “centros de población estratégicos de nivel estatal” (Art. 94). Es decir, los fraccionamientos, que se asimilan también como modificaciones menores cuando el plan no los ha definido de un modo preciso -que es en casi todos los casos- se indica, además, que no requieren de la supervisión del Estado.

Se crea, así, una ambigüedad que rebasa la línea de lo admisible, con una imprecisión o disfuncionalidad legal artificial -inducida- que equipara cualquier desarrollo urbano que defina el destino de los usos y el aprovechamiento del suelo (que no resuelve el plan general ni, en determinados casos, los otros planes de desarrollo), admitiendo cambios en la planificación, a un trámite definido como “modificación menor”, que incluye a los fraccionamientos y los condominios. Pero, esta ambigüedad es la que permite, a criterio municipal, esquivar el instrumento planificador más adecuado, que requiere de un procedimiento más complejo, así como la observancia y la autoridad de la Secretaría del Estado.

Así, de este modo, se crea un trámite rápido para crear ciudad, con una mínima burocracia que no deja de satisfacer los lógicos intereses de obtener un rápido beneficio por parte de las empresas desarrolladoras y los inversores, así como de la propiedad del suelo, que también se beneficia del negocio inmobiliario. Y, claro está, aquí aparece el fantasma de la corrupción, y una serie de problemas asociados, como lo es una ciudad al servicio de la especulación del suelo sin miramientos, sin otra visión que la que este procedimiento permite. Y esto, en el contexto fronterizo de esta ciudad, presionada por la migración, la pobreza y el capital transnacional que la explota debe ser visto como una causa-efecto.

Existe presión del dinero inversor, de la propiedad del suelo que aspira a sacarle lucro y de la sociedad que requiere vivienda, y, el poder político, es vulnerable a esta presión. Y, lo es más cuando, además, controla al Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), que participa en su autorización, siendo una institución

a la que financia y que entiende como un "organismo público descentralizado auxiliar y coadyuvante de la Administración Municipal especializado en planeación urbana" (Art. 6 XV, del RDUS). Pero eso no es todo.

En este momento de la disertación legal, conviene destacar una cuestión añadida que no es para nada menor. El documento provisional de la revisión del plan general, en su "Visión 2040", establece que (tal como indica la LAHOTDUEC en su Art. 186) los reagrupamientos parcelarios (el genuino instrumento urbanístico de reordenación del suelo) debe contener el dictamen de la Secretaría del Estado, pero, por otro lado, mantiene la esencia de la relevancia de las "modificaciones menores". Resalta incluso que se trata de un procedimiento apto para modificar o actualizar el plan urbano, destacando que el Art. 77 de la LAHOTDUEC establece que son los municipios quienes tienen la facultad de autorizarlos. Es decir, lo deja todo como está y se apoya en el entramado legal aquí puesto al descubierto. Y, en otro orden de cosas correlacionadas, dicha revisión del plan general amplía el suelo urbano en expansión definiendo una zonificación simple del suelo actualmente considerado de reserva urbana, ofreciendo así más suelo al "mercado" de las modificaciones menores. Es decir, ha creado las bases de dar por buenos kilómetros cuadrados de suelo "zonificado" que se podrán modificar con un simple trámite municipal. Todo ello, sin quedar claro de qué modo la ciudad, en un clima semidesértico, podrá abastecer con agua tan desmedido crecimiento. Este factor, la evidente e interesada especulación del suelo sin desarrollar para que pueda ser alterado y concretado con modificaciones menores, debe ser objeto de una sentida evaluación por parte de la Audiencia Superior del Estado de Chihuahua (ASE), a quien el Congreso del Estado pide que lo investigue, junto a todo lo demás.

Conclusiones

De este modo, el RDUS se encarga de crear la idea de que es el municipio quien decide si el impacto es significativo o menor, y no el Estado. Lo controla, pues, absolutamente todo, desautorizando al Estado, inhabilitando los instrumentos urbanísticos que requieren de su control (del Estado), desautorizando la legislación urbanística del Estado y de la nación, y facilitando, sin tapujos, el desarrollo urbano "expres", al servicio, claro y obvio, de los intereses de la propiedad y el capital inversor, así como dejando al IMIP sin capacidad real de hacer de contrapeso, por el bien de la ciudad y del derecho a planificarla de un modo apropiado. La ciudad navega, pues, sin un verdadero plan, y sin capacidad para reconocer lo que el municipio está realmente haciendo: dejar de lado la planificación y esperar que una suma de acuerdos entre particulares que aspiran a ganar dinero dé forma a una ciudad adecuada.

¿Es esto corrupción? Que lo valore la Auditoría Superior del Estado y lo decida el Congreso del Estado, de Chihuahua.

() Andreu Marfull Pujadas, Profesor en Planificación y Geografía Urbana a la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.*