
*ESTUDIO PARA LA RECUPERACIÓN DE ÁREAS DE
CONSERVACIÓN PATRIMONIAL (ACP)
Y MEJORAMIENTO DEL ENTORNO URBANO A TRAVÉS DEL
ANÁLISIS Y APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN Y AUTORIZACIONES
OTORGADAS PARA SU INTERVENCIÓN.*

ENTREGA FINAL

Dr. Alberto González Pozo (Responsable)
Dr. Antonio Azuela de la Cueva
Mtro. Fernando Roberto Chiapa Sánchez
Mtro. José Gabriel Castro Garza
Mtro. Benigno Ángeles Escamilla
Arq. Manuel Montaña Pedraza
Lic. Carolina Huitrón Hernández

21 de septiembre de 2012

INDICE

- 1) INTRODUCCIÓN
- 2) ANTECEDENTES
 - 2.1 Caracterización del problema
 - 2.2 Marco normativo local, federal e internacional.
 - 2.3 Marco operativo y de gestión
- 3) OBJETIVOS DEL PROYECTO
 - 3.1 Generales
 - 3.2 Particulares
- 4) DELIMITACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO
- 5) METODOLOGÍA DEL ESTUDIO
- 6) MODELO CONCEPTUAL
 - 6.1 Perfil de conservación patrimonial y ambiental
 - 6.2 Perfil de desarrollo urbano
- 7) BASE CARTOGRÁFICA
- 8) MARCO NORMATIVO APLICABLE.
 - 8.1 Leyes, reglamentos y normas locales.
 - 8.2 Leyes, reglamentos y normas federales.
 - 8.3 Disposiciones internacionales aplicables
- 9) IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE CASOS REPRESENTATIVOS
 - 9.1 Delegación Gustavo A. Madero
 - a ZP Guadalupe-Misterios
 - b ZP Acueducto de Guadalupe
 - 9.2 Delegación Azcapotzalco
 - a ZP Centro Azcapotzalco
 - b ZP El Imparcial
 - 9.3 Delegación Cuauhtémoc
 - a ZP Col. Roma
 - b ZP Col. Condesa
 - c ZP Col. Hipódromo
 - 9.4 Delegación Benito Juárez
 - a ZP Xoco
 - 9.5 Confronta de autorizaciones con marco normativo
 - 9.6 Verificación de modificaciones durante procesos de gestión
 - 9.7 Entrevistas con actores, por cada caso representativo
 - a. Con promotores o propietarios
 - b. Con autoridades que intervinieron en la autorización o negativa
 - c. Con voceros sociales, académicos y ONG's que se han manifestado
- 10) FORMULACIÓN DEL DIAGNÓSTICO
 - 10.1 Caracterización de problemas por su origen
 - a. Debilidades o vacíos en el marco normativo
 - b. Debilidades y omisiones en los procesos de gestión
 - c. Consecuencias y efectos sobre el Patrimonio Cultural
 - 10.2 Escenarios y pronósticos

- a. Escenario tendencial
- b. Escenario con mejoras normativas
- c. Escenario con mejoras normativas y de gestión
- 10.3 Síntesis del diagnóstico-pronóstico en formato FDOA
- 11. FORMULACIÓN DE OBJETIVOS, METAS Y HORIZONTES DE GESTIÓN
- 12. PROPUESTA DE ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS
- 13. ADECUACIÓN DE INSTRUMENTOS A LA ALTERNATIVA SELECCIONADA

- 14. ANEXOS
 - 14.1 Anexo cartográfico
 - 14.2 Anexo fotográfico
 - 14.3 Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

La Ciudad de México y su territorio urbano actual son resultado de la evolución diferenciada de multitud de asentamientos humanos, buena parte de los cuales tienen un origen prehispánico, virreinal o republicano que oscila entre más de medio siglo, varios siglos o incluso más de un milenio de antigüedad. Prueba de ello es la multitud de antiguos pueblos, barrios y colonias cuya toponimia se remonta a esas épocas históricas. En muchos de esos sitios, han sobrevivido núcleos y elementos tales como traza, parcelación, edificaciones incluso partes del medio natural que constituyen valiosos signos de identidad y deben preservarse para el disfrute de la generación actual y de las venideras.

La noción de **Áreas de Conservación Patrimonial (ACP)** en el territorio del Distrito Federal y la creación de una Oficina (posteriormente Dirección) de Sitios Patrimoniales encargada de su protección se introduce en los años 80 del siglo pasado, cuando se identifican, en cada una de las Delegaciones Políticas, aquellos perímetros **con suficiente densidad de inmuebles de interés histórico y valor patrimonial** en ámbitos urbanos o rurales, **especialmente aquellas no incluidas como Zonas de Monumentos Históricos o Zonas de Monumentos Arqueológicos tuteladas por la normatividad y las autoridades federales**. Fue en esa década, también, cuando comenzaron a aparecer en los Planes Delegacionales de Desarrollo Urbano un total de 176 Áreas de Conservación Patrimonial (ACP) distribuidas en toda la Ciudad de México. Más recientemente, esa Dirección de Sitios Patrimoniales ha vuelto a cambiar su nombre y ahora se la denomina **Dirección de Patrimonio Cultural**, adscrita a la SEDUVI.

En ese contexto, y dado que el efecto de esas medidas de salvaguardia sobre las Áreas de Conservación Patrimonial (ACP) durante las últimas tres décadas no se ha hecho patente ni en la efectividad de las autorizaciones y licencias que expiden las autoridades, ni en una mejora substancial en las condiciones de mantenimiento y conservación del patrimonio edificado por parte de los propietarios, la Procuraduría de Ambiental del Ordenamiento Territorial (PAOT) desea contar con un estudio de evaluación de esos procesos que sirva de apoyo a una actualización de la actuación pública en la materia.

2. ANTECEDENTES

2.1 Caracterización del problema

La frecuente contradicción entre las expectativas de los propietarios urbanos en cuanto al tipo e intensidad de uso del suelo que más conviene a sus intereses y los propósitos que persiguen la legislación federal y local en materia de conservación del patrimonio cultural, mismos que se concreta en disposiciones que limitan esos mismos atributos del suelo urbano, es lo que está en el centro mismo del problema.

De ese conflicto básico se desprenden otras consecuencias que también configuran la problemática a la que se refiere el presente estudio: contradicciones o superposiciones entre disposiciones de ordenamiento urbano, de protección del patrimonio y de protección al ambiente; contradicciones entre normas federales y locales; y conflictos entre atribuciones de cada una de las autoridades encargadas de administrar esa normatividad.

Con ese trasfondo, no es extraño que las decisiones de las distintas autoridades que intervienen en las autorizaciones que posibilitan la realización de obras nuevas en contextos patrimoniales o proyectos de crecimiento o rehabilitación de inmuebles de valor patrimonial sean cuestionadas ya sea por quienes se consideran directamente afectados, principalmente los propietarios o promotores inmobiliarios, o por sectores más amplios de la sociedad: vecinos, organismos no-gubernamentales, grupos de expertos y medios de comunicación, a quienes también interesan estas cuestiones.

2.2 Marco normativo local, federal e internacional.

Y es que, en efecto, el sistema normativo vigente en México en el último cuarto del siglo XX adquirió gradualmente una complejidad de la que carecía en épocas anteriores. Aquí sólo mencionamos aquellas disposiciones que tienen relación – **directa o indirecta**– con la salvaguardia y conservación de Áreas de Conservación Patrimonial (ACP) en el DF.

La evolución comenzó de hecho en 1972, cuando se promulgó la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas,¹ seguida poco después de su Reglamento.² Aunque se basaba en precedentes anteriores, este instrumento establecía un procedimiento para delimitar y declarar “Zonas de

¹ H. Congreso de la Unión, 1972.

² Poder Ejecutivo Federal, 1975.

Monumentos” con suficiente densidad de patrimonio histórico previamente catalogado.

Luego, en 1976 se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos,³ que dio lugar, posteriormente, a todas las leyes homólogas en las Entidades Federativas. Esa Ley General ya contenía algunas disposiciones para proteger conjuntos urbanos de valor patrimonial.

El Distrito Federal, por cierto, contó con su Ley de Desarrollo Urbano a partir del mismo año.⁴ Hay que tomar en cuenta que en esa época no se contaba aún con recursos legales para proteger al ambiente, y que pocas y vagas disposiciones en ese sentido se incorporaron a las leyes urbanísticas mencionadas.

El siguiente paso se daría a principios de los años ochenta, cuando comenzaron a identificarse “Áreas de Conservación Patrimonial (ACP)” en una oficina ad-hoc en el Departamento del Distrito Federal, mismas que se incorporaron a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y ahí han permanecido desde entonces.

Otros progresos fueron por la promulgación, en 1988, de la primera Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,⁵ que luego fue actualizada e instituyó la obligatoriedad de elaborar “Programas de Desarrollo Territorial”, cuya extensión rebasaba los ámbitos urbanos abarcando al territorio rural o inexplorado.

El panorama normativo se volvió más complejo cuando se decretó en 2000 la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbano Arquitectónico del Distrito Federal,⁶ con más disposiciones para proteger zonas históricas y patrimoniales, algunas coincidentes y otras adicionales a lo que señala la Ley Federal de Monumentos... Y ese mismo año, también se expide la Ley Ambiental del Distrito Federal⁷.

Adicionalmente al ámbito nacional y local, hay que tomar en cuenta algunas disposiciones internacionales que repercuten directa o indirectamente sobre ámbitos patrimoniales. Entre ellas destaca la Convención Sobre la Protección del Patrimonio Mundial de la UNESCO, de 1972.⁸ Dicha norma careció de vigencia en nuestro país hasta 1985, cuando el Senado Mexicano ratificó la adhesión del Estado Mexicano a dicha Convención. Los frutos de esa nueva etapa se

³ H. Congreso de la Unión, 1976a

⁴ H. Congreso de la Unión, 1976b

⁵ H. Congreso de la Unión, 1988

⁶ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000b

⁷ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000a

⁸ UNESCO, 1972

cosecharon a partir de 1987, cuando el Centro Histórico de la Ciudad de México y la Zona de Monumentos Históricos de Xochimilco (incluyendo sus extensas zonas chinamperas) ingresaron conjuntamente a esa prestigiosa lista, misma que se enriquecería en la década de 2000-2010 con otros dos ejemplos del patrimonio urbano-arquitectónico del Distrito Federal: la Casa-Estudio de Luis Barragán en Tacubaya y la Ciudad Universitaria en el Pedregal. No fue sino hasta 2011 que la ratificación de esa y otras convenciones multilaterales adquirió el rango de ordenamiento jurídico de mayor jerarquía que una Ley, sólo inferior al mandato Constitucional, según decisión de la Suprema Corte de la Nación.

Como es fácil comprender, la aplicación razonable de todas estas disposiciones, algunas de las cuales se superponen a otras e incluso pueden contradecirse entre sí, genera muchos conflictos de interpretación y vacíos legales que son aprovechados por los propietarios o promotores inmobiliarios para evadir los escollos que se oponen al logro de sus intereses especulativos, que con frecuencia son desmesurados.

2.3 Marco operativo y de gestión

A ello hay que agregar las contradicciones que surgen inevitablemente entre las atribuciones de distintas autoridades federales, locales, delegacionales y desconcentradas que intervienen en la aplicación de la normatividad aplicable a las Áreas de Conservación Patrimonial (ACP) y a los procesos de vigilancia, planeación, edificación, mantenimiento y conservación de esos fragmentos territoriales de valor patrimonial o ambiental.

La mayoría de ellas se apoya en los distintos niveles normativos en la materia, así como en las atribuciones que les dan las Leyes Orgánicas a las que responden, tomando en cuenta que éstas últimas son susceptibles de modificación prácticamente en cada sexenio. Pero también son responsables de conducir, si existe, algún plan o programa específico vinculado a la protección del patrimonio cultural, trátase de programas de desarrollo urbano con zonificación primaria o secundaria, o bien de programas de ordenamiento territorial. A lo que hay que agregar que en materia de protección del patrimonio tanto federal como local no se elaboran este tipo de instrumentos sino que se procede con medidas pragmáticas y cortoplacistas que se apoyan casi exclusivamente en planes anuales de inversión que se van acordando con autoridades hacendarias o tesorerías en ambos niveles.

Y por supuesto, los conflictos entre unas y otras atribuciones, entre unos y otros planes o programas no son excepcionales sino frecuentes, lo cual contribuye más todavía a que los inversionistas interesados encuentren con facilidad –con asesoría legal de expertos a su alcance– más inconsistencias o vacíos legales que aprovechan para fundamentar sus propuestas.

3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

3.1 Objetivo general

El objetivo general que se persigue es desentrañar el cúmulo de obstáculos que impiden el cumplimiento de los ordenamientos que buscan preservar los valores históricos, urbanísticos y ambientales en las **Áreas de Conservación Patrimonial (ACP)** del Distrito Federal, y proponer ajustes en los instrumentos de gestión para corregir esa situación.

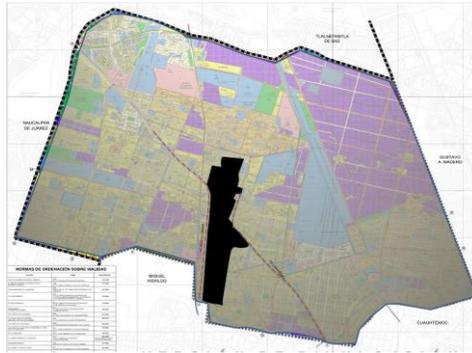
3.2 Objetivos particulares

- Mostrar los principales componentes de la problemática, ejemplificándolos en casos representativos en distintas áreas urbanas y rurales del Distrito Federal
- Exponer las insuficiencias, vacíos, superposiciones y contradicciones entre los distintos instrumentos jurídicos y reglamentarios que inciden en los procesos de autorizaciones o licencias de uso del suelo y de edificación en los ejemplos seleccionados.
- Identificar los eventos críticos en los procesos de tramitación, autorización, inspección y conclusión de los proyectos, y el papel de los agentes que intervienen en esos procesos.
- Explorar soluciones exitosas a estos mismos problemas en otros ámbitos nacionales o internacionales.
- Proponer modificaciones que permitan actualizar los instrumentos normativos y de gestión vigentes.

4. DELIMITACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO

Dentro del territorio del Distrito Federal, se localizaron, las siguientes **cinco** Áreas de Conservación Patrimonial (ACP):

- **ACP TACUBA-AZCAPOTZALCO** que abarca el antiguo centro de Azcapotzalco, en la Delegación del mismo nombre, hasta los límites con el barrio de Tacuba en la Delegación Miguel Hidalgo. Esta zona también coincide con un perímetro ZEDEC.



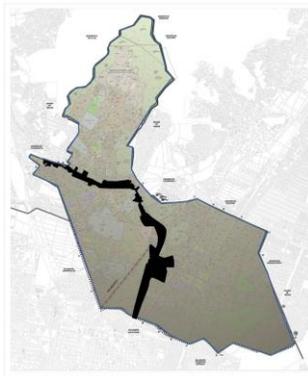
En esta ACP se analizaron dos casos específicos cuya ubicación se describe más adelante

- **ACP ROMA-CONDESA**, formada por las Colonias Roma en sus distintas partes (norte y sur) así como la Colonia Condesa, en la Delegación Cuauhtémoc.
- **ACP HIPÓDROMO**, formada por la Colonia del mismo nombre, situada entre las Colonias Condesa y Roma, en la misma Delegación Cuauhtémoc.



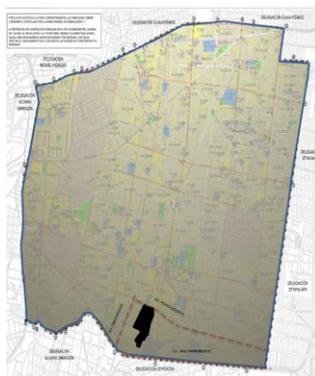
En cada una de estas dos ACP se localizaron 2 ejemplos cuya ubicación se describe más adelante.

- **ACP GUADALUPE-MISTERIOS** formada por el sector entre las calzadas de Los Misterios y Guadalupe, el centro de la antigua Villa de Guadalupe, al centro y sur de la Delegación Gustavo A. Madero.
- **ACP ACUEDUCTO DE GUADALUPE**, franja sinuosa hacia el noroeste del Área de Conservación Patrimonial anterior, que sigue el curso del antiguo Acueducto de Guadalupe. También está situada en la Delegación Gustavo A. Madero



En estas dos ACP se identificaron tres casos específicos: dos en la primera de ellas y otro en la segunda.

- **ACP XOCO**, en el territorio que ocupó anteriormente el pueblo del mismo nombre, en el extremo sur de la Delegación Benito Juárez, ubicada entre el Eje 8 Sur y Circuito Interior Río Churubusco, Av. Universidad-Gabriel Mancera y Av. Cuauhtémoc..



Contiguo a esta ACP sólo se identificó un ejemplo externo a ella, pero **inmediatamente contiguo**, rasgo este último que explica su presencia en este análisis. Se trata del megaproyecto conocido como Ciudad Progresiva, un desarrollo inmobiliario de gran densidad con torres de hasta 60 pisos.

5. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

5.1 Modelo conceptual

El modelo conceptual que fundamenta el estudio descansa en la hipótesis de que la gestión de las Áreas de Conservación Patrimonial, toma en cuenta **tres distintos perfiles**: dos de ellos, en los que la presencia de valores patrimoniales y ambientales influye decisivamente en las medidas de protección; mientras que el tercer perfil, que es el de desarrollo urbano, propugna más bien por objetivos de crecimiento, expansión o integración de nuevos elementos al tejido urbano existente. Cada perfil repercute en la metodología de distinta manera como se describe a continuación

a. Perfil de conservación patrimonial y ambiental

Tanto el perfil patrimonial como el perfil ambiental traen implícitamente asociado el objetivo general de conservación, mismo que se presenta en distintas variantes.

Por ejemplo, el perfil patrimonial responde a la conservación de valores históricos, arqueológicos o artísticos que lo definen como inmueble de significado cultural. Las medidas para conservarlo incluyen diversas opciones, desde la salvaguarda (de carácter preventivo) o las intervenciones de reutilización posible o rehabilitación funcional hasta las acciones de restauración rigurosa. Todas estas opciones se modulan según conceptos teóricos como valor intrínseco, antigüedad, integridad y autenticidad.

El perfil ambiental, a su vez, responde a la conservación de aquellos elementos naturales dentro o en torno a las Áreas de Conservación Patrimonial (ACP) que las definen como valiosas para el equilibrio ambiental, la preservación de rasgos topográficos, geológicos, climáticos, hidrológicos, botánicos o zoológicos propios del lugar, o bien para fijar límites de sustentabilidad que impidan la prolongación de su disfrute a generaciones futuras.

b. Perfil de desarrollo urbano

En cambio, el perfil de desarrollo urbano, en la mayoría del territorio de la Ciudad de México donde no hay ni Zonas Históricas ni Áreas de Conservación Patrimonial (ACP), procura aprovechar al máximo el suelo limitado con que cuenta la Capital del país, que no obstante haber disminuido bastante su tasa de crecimiento en las últimas décadas, no deja de crecer así sea con menos aceleración. Es evidente que el suelo urbano es demandado para aprovecharlo económicamente de la mejor manera posible por los propietarios o para dirigirlo a urgentes necesidades sociales

como la vivienda o los equipamientos que no cesan de construirse. Todo ello forma un sistema de directrices y controles que se plasman en el Plan Director del DF y especialmente en los 16 Programas Delegacionales donde se fijan los umbrales de uso y aprovechamiento en términos de umbrales y límites al tipo y las intensidades de usos y destinos del suelo.

En ese contexto, las expectativas de los propietarios y las propias autoridades que promueven proyectos inmobiliarios de cualquier magnitud tienden a coincidir mejor con lo que se puede hacer en un suelo sin presencia de ACP's o de otras restricciones impuestas por la protección al ambiente.

5.1 Conformación de una base cartográfica

Paralelamente a la definición del marco conceptual del estudio, se procesaron con métodos digitales las cinco ACP seleccionadas integrando mapas de cada una y del conjunto dentro del Distrito Federal, buscando la construcción de una base cartográfica en un Sistema de Información Geográfica (SIG) donde se almacenaron los datos más relevantes, cualitativos y cuantitativos de información patrimonial, ambiental y de desarrollo urbano.

5.2 Recopilación de partes aplicables de la normatividad vigente

En este paso metodológico, se seleccionaron **sólo aquellos fragmentos** de textos legales o reglamentarios **pertinentes a la protección y actuación en sitios del patrimonio cultural en general y/o de las Áreas de Conservación Patrimonial en general**, separándolas según la familia normativa a la que pertenecen.

a) **Leyes, reglamentos y normas locales.** Incluyendo la Ley de Desarrollo Urbano del DF y los Reglamentos de Zonificación y de Construcciones; también la Ley de Conservación del Patrimonio Urbano-Arquitectónico del DF y la Ley del Medio Ambiente del DF, así como la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal en lo que se refiere a las atribuciones de las distintas autoridades que intervienen en los procesos de autorización, inspección y sanciones relacionados con el tema de el presente estudio.

b) **Leyes, reglamentos y normas Federales.** El examen de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y su Reglamento, y de las Leyes Generales de Desarrollo Urbano y de Protección al Ambiente se hizo para detectar las posibles áreas de superposición entre los dos niveles normativos. Igualmente, se examinaron las Leyes Orgánicas de las Secretarías de Estado a cargo de

la gestión de dichos ordenamientos para detectar las atribuciones y sus límites en el caso de zonas de interés patrimonial.

c) **Disposiciones internacionales aplicables.** Se incluye este aspecto en la metodología propuesta por la importancia que algunos documentos normativos de carácter multilateral con el Sistema de Naciones Unidas en general (ONU) y con la Organización de Educación, Cultura y Ciencia (UNESCO) a los que el Estado Mexicano se ha adherido en distintas ocasiones o inclusive el Senado Mexicano ha ratificado dándoles así una vigencia normativa superior a las Leyes y sólo inferior a la Constitución. Es el caso de la Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972, ratificado en 1984). Se incluye, asimismo, un análisis sobre la observancia de algunas de las recomendaciones más relevantes de otros documentos tales como la Recomendación de Nairobi sobre la Salvaguarda del Patrimonio Urbano-Arquitectónico.

5.3 Identificación, ubicación y análisis de casos representativos

En esta etapa metodológica se seleccionaron en cada una de las Áreas de Conservación Patrimonial (ACP) mencionadas uno o dos ejemplos de intervenciones resultantes de usos autorizados para evaluar con la documentación del proceso de autorizaciones la consistencia de los resultados con la normatividad examinada en la etapa anterior.

5.4 Entrevistas con actores, por cada caso representativo

Igualmente, se concertaron entrevistas con propietarios o promotores inmobiliarios y con autoridades para conocer sus puntos de vista sobre el proceso y los resultados de las intervenciones.

5.5 Formulación del diagnóstico

El siguiente paso consistió en la formulación de un diagnóstico de cada caso analizado, incluyendo la distancia entre lo que se espera del sistema normativo y la realidad de las intervenciones, así como los aciertos en la gestión de dichos procesos.

5.6 Escenarios y pronósticos

Una vez desahogado en detalle el diagnóstico, se construyeron, considerando perspectivas de desarrollo económico y político, dos escenarios posibles (uno

tendencial y otro con eventos modificadores) para un horizonte de planeación a corto plazo de 6 años, a mediano plazo de 12 años, y un horizonte a largo plazo de 18 años en total.

5.7 Síntesis del diagnóstico-pronóstico, en formato FODA modificado (FDOA)

Los resultados de los dos pasos anteriores se exponen en forma sintética en una matriz FODA modificada, es decir comparando primero Fortalezas y Debilidades de la situación actual con las Oportunidades y Amenazas previstas en los escenarios.

5.8 Formulación de objetivos, metas y horizontes de gestión

Las etapas metodológicas anteriores apoyan la formulación, lo más precisa posible, de objetivos y metas en cada uno de los horizontes de gestión (corto, mediano y largo plazos), con objeto de conducir la parte final del estudio, que es claramente propositiva, hacia ese perfil esperado.

5.9 Propuesta de alternativas estratégicas

Con los objetivos y metas más claros, se construyeron dos alternativas para las estrategias de gestión, que podrán incluir propuestas de modificación normativa u operativa para los procesos actuales, incorporando las enseñanzas que arrojan experiencias positivas y evitando repetir debilidades detectadas. Esta etapa concluyen con una evaluación ponderada de las ventajas y desventajas de cada alternativa.

5.10 Adecuación de instrumentos de gestión a la alternativa seleccionada

Con la evaluación ponderada de las alternativas mencionadas en el paso anterior, se efectuó una reunión con PAOT para seleccionar una, lo que abre el camino hacia propuestas concretas de adecuación de los instrumentos de gestión de las Áreas de Conservación Patrimonial (ACP), incluyendo el papel que se espera de cada una de las instancias (urbanísticas, ambientales y de protección del patrimonio) que intervienen en el proceso.

6. MODELO CONCEPTUAL

Tal como se advierte en el capítulo 5, y tomando en cuenta la aplicabilidad del término *patrimonio* en nuestro país y particularmente en el Valle de México, se ha optado por situar el problema desde dos principales puntos de vista: uno que atiende al perfil patrimonial propiamente dicho (lo que incluye tanto al patrimonio cultural como al patrimonio natural) y otro que fija su atención en el perfil de desarrollo urbano.

6.1 Perfil de conservación patrimonial y ambiental

La conciencia y la voluntad de conservar o transformar las manifestaciones de cultura material e inmaterial es muy antigua y muy arraigada, pero al mismo tiempo muy dispar entre los grupos humanos que han coexistido en distintas épocas en nuestro país y en su actual capital. De nuestras raíces indígenas, subsiste la tendencia a superponer nuevas estructuras sobre otras anteriores, semejantes pero, al mismo tiempo, mayores y más elaboradas. Mientras que de nuestros antecesores europeos hemos heredado la disyuntiva entre prolongar artificialmente la durabilidad prevista de las edificaciones para seguir ocupándolas y admirando su aspecto, o bien, demolerlas para levantar otras nuevas, más acompasadas con nuestras propias transformaciones sociales, tecnológicas o económicas.

Esta mezcla de conductas ancestrales hacia lo edificado abarca no solo a los ejemplos aislados sino a conjuntos y sectores urbanos completos, y deja inevitablemente sus huellas en la ciudad que hoy habitamos.

En el trasfondo, sin embargo, están las propias actitudes humanas frente a su legado cultural edificado, mismas que se reflejan en conductas sociales que van desde el arraigo al hábitat conocido y la identificación con este y con los signos que transmite, hasta la indiferencia que muchos inmigrantes de otros ámbitos, rurales o urbanos, sienten por los nuevos nichos que la gran ciudad les ofrece.

Es cuando las oscilaciones entre la conciencia y la indiferencia de los habitantes respecto a sus entornos desembocan en distintas reacciones ante los signos evidentes de inadecuación, deterioro o franco daño a los inmuebles o conjuntos que se consideran portadores de valores culturales. Son alteraciones inevitables causadas por el paso del tiempo o las inclemencias del clima en los materiales constructivos, pero muchas veces, también, por la indiferencia, la incuria o la falta de recursos para detener esos procesos destructivos que llevan, más temprano que tarde, al franco abandono, a la ausencia de mantenimiento y finalmente a la desaparición del bien patrimonial urbano-arquitectónico.

A ello hay que agregar los desastres naturales súbitos que la naturaleza desata, a veces con toda su fuerza, sobre la materia edificada en forma de terremotos, inundaciones, derrumbes y erupciones imparables, que periódicamente han mostrado a los habitantes de este Valle lo poco preparados que estuvieron para enfrentarlos.

A todo ello hay que agregar la dimensión de patrimonio natural, que incluye tanto a los cada vez más escasos sitios de naturaleza inalterada por la civilización, como los que ya han sido alcanzados por ésta pero mantienen una riqueza y una diversidad biótica notables o por los servicios que prestan al ambiente o simplemente por su belleza paisajística. Se trata, en este caso, de los *paisajes culturales* como Xochimilco, resultado de la acción conjunta entre hombre y naturaleza, que desde 1987 se encuentra en la Lista del Patrimonio Mundial.

6.2 Perfiles de desarrollo urbano y de conservación patrimonial

Lo que hoy llamamos la Ciudad de México y su zona metropolitana no hacen sino reflejar, en pleno siglo XXI, lo que ha sido siempre una tendencia centralizadora hacia los valles más elevados del Altiplano mexicano, entre los que destaca el que conforma la cuenca endorréica del Valle de México. Testimonios de ello quedan, y muy abundantes, como Teotihuacán al norte del valle, la gran metrópolis prehispánica de más de 300,000 habitantes que floreció entre primeros ocho siglos de nuestra Era y sin duda fue la mayor ciudad que hubo en el Continente Americano hasta el siglo XIX.⁹ Y ¿qué decir de Tenochtitlan, la capital del imperio mexica que dio abrigo a sus 150,000 habitantes entre los siglos XIV y XVI en medio de un lago, y que organizó su poderío incorporando a su dominio a todos los demás medianos y pequeños asentamientos ribereños que a la llegada de los españoles contaban, entre todos, con cerca de un millón de habitantes?

Esa vocación por las aglomeraciones humanas aglutinando muchos pequeños núcleos preexistentes se redujo, ciertamente, durante los tres siglos de dominio español en la capital de su Virreinato. Sin embargo, como se levantó sobre las ruinas del gigante urbano indígena, no pudo menos que seguir con esta tendencia a la incorporación. Ciertamente, en el siglo que siguió a la Conquista predominó el decrecimiento y el abandono de muchos lugares habitados, y la razón de ser de la nueva México-Tenochtitlan trazada de nuevo por Cortés y García Bravo (sin abandonar del todo los ejes principales de la anterior ciudad indígena) se puso a prueba en 1629 con motivo de las inundaciones que dejaron inhabitable durante casi un lustro a la orgullosa capital novohispana. Este tropezón estuvo a punto de modificar la preminencia del Valle de México como asiento ancestral de las principales aglomeraciones urbanas desde la antigüedad hasta nuestros días ya

⁹ Millon, 1963

que planteó la posibilidad de trasladar el asiento del poder virreinal a la joven Puebla de los Ángeles, por aquel entonces la segunda ciudad de la Nueva España. Pero una vez superada la crisis, la Ciudad de México (por aquella época constreñida a lo que hoy son los límites A del Centro Histórico) rehabilitó sus principales edificios públicos y prácticamente reconstruyó o amplió gradualmente la gran mayoría de sus viviendas dañadas por la inundación, no sin enfrentar antes otros desastres causados por los frecuentes macrosismos que ocurren periódicamente frente al litoral del Pacífico y transmiten sus ondas hasta los valles del altiplano donde se encuentran no solo la capital mexicana sino también otras ciudades importantes como Puebla, Oaxaca o Morelia.

Aunque la Ciudad de México se repuso y creció todavía un poco más en el siglo XVIII, las obras de desecación del antiguo sistema de lagos que la rodeaba, finalizadas en esa misma centuria, pusieron las bases para impulsar de nuevo su rápida expansión. Sin embargo, todavía tuvo que esperar todo el siglo XIX (ya con vida independiente pero con múltiples episodios de inestabilidad política y económica) para desencadenar un nuevo auge demográfico. El inicio de ese proceso coincidió con el ocaso del Porfiriato, cuando comenzaron a surgir, uno tras otro, nuevos asentamientos o *colonias*. Muchos quedaron contiguos o superpuestos a pequeños pueblos rurales (incluyendo sus tierras) que rodeaban a la capital; pero todos, colonias y pueblos fueron agregándose al núcleo original, primero lentamente, pero ya para mediados del siglo XX cada vez más aceleradamente.

Estos antecedentes explican el origen de la mayoría de lo que ahora se conoce como *Áreas de Conservación Patrimonial (ACP)* de la Ciudad de México, porque casi sin excepción coinciden con núcleos subsistentes de los antiguos asentamientos que se incorporaron a la gran metrópolis expansiva, o bien con las colonias erigidas por compañías inmobiliarias desde mediados del siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX.

7. BASE CARTOGRÁFICA

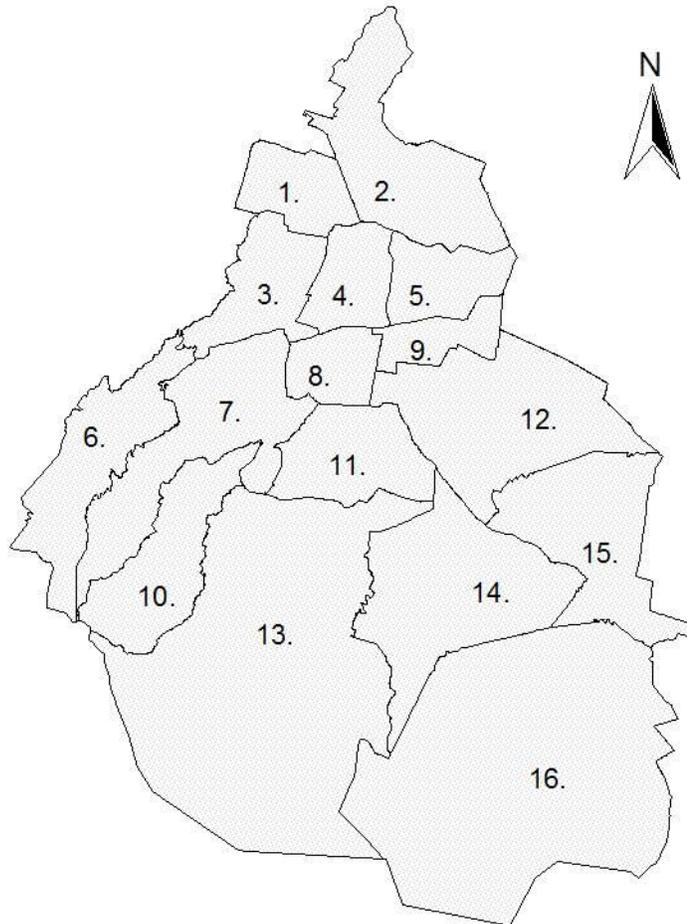
En virtud del escaso tiempo con que se contó para este trabajo, la ubicación de las delegaciones estudiadas, de las Áreas de Conservación Patrimonial (ACP) en ellas y de los casos representativos seleccionados para precisar el diagnóstico, se hizo recurriendo al apoyo de distintas fuentes cartográficas disponibles:

En primer lugar, las versiones digitalizadas en formato PDF de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano publicados en el sitio web oficial del Gobierno del Distrito Federal y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, que vienen con suficiente definición para conseguir la identificación de las manzanas y los predios en su interior.

Pero también se han examinado los mismos casos en el sitio web de Googleearth, que ofrece dos ventajas adicionales: la vista aérea de las edificaciones, de gran utilidad para estimar la proporción de espacios construidos hay abiertos; a lo que hay que agregar la posibilidad de ver los paramentos de cada manzana, con muchos detalles que pueden corroborarse a simple vista desde el punto de vista de cualquier peatón. Una ventaja más (pero sólo en algunos casos) es que este último recurso, al no ser inmediatamente reciente sino captado hace uno o dos años, deja ver algunos inmuebles como estaban originalmente antes de su transformación muy reciente. En estos casos, es posible comparar los aspectos anteriores con los actuales obtenidos fotográficamente en el trabajo de campo.

Además, se ha conseguido otra fuente digitalizada de buena calidad, reciente y geo-referenciada, que cumple con las especificaciones ofrecidas en la metodología ofrecida anteriormente, donde se ha podido integrar toda la información cartográfica, tanto general como de detalle, en un Sistema de Información Geográfica confiable. Para ello, se ha recurrido al auxilio del Centro Universitario de Estudios Metropolitanos de la UAM, quien brindó su apoyo para este propósito.

INMUEBLES CATALOGADOS CON VALOR PATRIMONIAL, POR DELEGACIÓN



TOTAL DELEGACIONAL	TOTAL DE INMUEBLES CATALOGADOS	CATALOGADOS		
		INAH	INBA	SEDUVI
1 AZCAPOTZALCO	349	87	227	191
2 GUSTAVO A. MADERO	255	143	39	176
3 MIGUEL HIDALGO	1056	233	709	706
4 CUAHTÉMOC	9182	1655	5903	6158
5 VENUSTIANO CARRANZA	128	26	43	95
6 CUAJIMALPA	22	21	1	0
7 ALVARO OBREGON	203	170	29	35
8 BENITO JUAREZ	181	45	130	113
9 IZTACALCO	24	19	0	5
10 MAGDALENA CONTRERAS	51	48	0	3
11 COYOACAN	312	254	124	22
12 IZTAPALAPA	22	21	1	0
13 TLALPAN	137	102	32	35
14 XOCHIMILCO	195	180	2	17
15 TLAHUAC	31	28	0	4
16 MILPA ALTA	143	143	0	0

8. MARCO NORMATIVO APLICABLE

8.1 Leyes, reglamentos y normas locales.

a) Consideraciones generales

El principal antecedente jurídico del régimen actual del patrimonio cultural urbano en la ciudad de México es **una bifurcación del concepto de conservación** en el texto mismo de la Constitución. Por una parte, el régimen de monumentos y zonas arqueológicas se desarrolló a partir de una reforma al artículo 73 constitucional que habilita al Congreso de la Unión a legislar en la materia.¹⁰ El campo en el que el tema quedó situado es el de la educación y la cultura. Por otra parte, se desarrolló un concepto de conservación en un campo distinto, o sea el de los “asentamientos humanos”. Efectivamente, junto con los conceptos de “fundación”, “mejoramiento” y “crecimiento”, el de “conservación” se incorporó al párrafo tercero del artículo 27 constitucional en la reforma de 1976, que conformó el campo de los “asentamientos humanos” como un área de regulación con fundamento constitucional. Esa área de regulación formaba parte de una re-definición del territorio, y del lugar de los centros urbanos dentro del mismo, que se apartaba de la concepción anterior, vinculada a la cultura y la educación. En esta segunda acepción, el concepto de conservación incluye dos grandes universos: el de la naturaleza (típicamente representada por las zonas de conservación ecológica de los centros de población) y el de los valores urbanísticos y arquitectónicos que podrían formar parte de dichos centros. Sin duda, esa “bifurcación” ha tenido expresiones importantes de falta de coordinación institucional en la gestión del espacio urbano en nuestro país.

Conviene recordar que, antes de 1976, el patrimonio cultural parecía un enemigo de la planificación, como se hizo evidente a principios de los años cincuenta, en el conflicto en torno al proyecto de prolongación de la Avenida 20 de Noviembre hacia el norte de la Catedral, impulsado por la Comisión de Planificación y exitosamente impugnado por diversos actores sociales. En ese episodio, la planificación urbana y el régimen del patrimonio aparecían como referentes completamente antagónicos. Es apenas en 1976 cuando el concepto de patrimonio cultural urbano comienza a abrirse paso, podría decirse que de manera penosa, en el régimen de los asentamientos humanos. En la ciudad de México, es en ese año, con la expedición de la Ley de Desarrollo Urbano y diversos ordenamientos que de ella derivaron, que apareció el tema del patrimonio como parte del régimen del desarrollo urbano. Es cierto que en dicha legislación ha sido

¹⁰ Así el artículo 73, en su fracción XXV, faculta al Congreso “... para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional”.

constante la falta de coherencia conceptual para configurar los instrumentos.¹¹ Aun así, desde 1989 se pueden distinguir los dos tipos de instrumentos que hasta ahora subsisten para proteger el patrimonio cultural urbano: las delimitaciones territoriales y las normas generales¹²

A partir de 1982, se produce cierta estabilización del régimen con el “Sistema de Normas de Planificación”¹³ (1982), aunque el contenido de esas normas era muy general.

En 1989 los ZEDEC (programas especiales para zonas sujetas a “desarrollo controlado”, inventados por la administración sin fundamento legal alguno) dieron un giro a la cuestión, ya que visibilizaron algunas de las zonas patrimoniales más emblemáticas de la ciudad.

En todo caso, el concepto de “Patrimonio urbano-cultural” aparece claramente en el folleto de difusión del Programa General de “1987-1988” y se delimitaron las zonas patrimoniales en los programas parciales de desarrollo urbano, a pesar de que no quedaba claro el destino de las “Normas de planificación” de 1982.

En 1996 Ley de Desarrollo Urbano y ordenamientos derivados, previeron de manera expresa las “Normas de ordenación” (categoría que subsiste hasta la fecha), así como las áreas de conservación patrimonial, nuevo instrumento previsto en el Artículo 29, como parte del “ordenamiento territorial” del Distrito Federal. Dichas áreas tienen el carácter de áreas de actuación, delimitadas dentro del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Artículo 31, I, d). También se incorpora un capítulo especial “Del patrimonio cultural urbano”, como parte del Título IV (Del Ordenamiento territorial).

En 2010 una nueva Ley de Desarrollo Urbano mantiene el mismo esquema, salvo que:

- Su definición incluye a las que tengan declaratoria federal
- Las áreas de conservación patrimonial “Serán definidas en los programas” art 3 fr II (sin especificar en cuáles), como polígono de actuación, art 50:
- Se proclama el derecho “al patrimonio cultural urbano” (art 2-I) como principio general del régimen del desarrollo urbano.

¹¹ Y no falta el sello de la época. En la LDUDF de 1976 se trata de evitar los elementos “...que afecten el menoscabo o la degradación de dicho patrimonio, estableciendo disposiciones que reduzcan el empleo de idiomas, giros o modismos extranjeros, y que excluyan la adopción de estilos arquitectónicos deformantes de los valores tradicionales de la ciudad”, artículo 88.

¹² Estaban previstos tanto en la LDUDF, como en el Reglamento de Zonificación y en las “Normas de Planificación”.

¹³ Instrumentos adicionales y articulados a los programas.

Ahora bien, si bien es cierto que esta inflación retórica no se ha traducido en un verdadero fortalecimiento de los instrumentos, también lo es el hecho de que tales instrumentos no parecen haber sido objeto de una impugnación ante el Poder Judicial y, en principio, no existen razones para dudar de su solidez jurídica: están claramente previstos en la ley y representan una continuidad en una larga historia de regulación jurídica de la propiedad en México que ha sabido argumentar la preeminencia del interés público sobre el particular tratándose de objetos (o de espacios) con un valor simbólico sobresaliente. En particular, los programas de desarrollo urbano han sido reconocidos como un medio jurídico legítimo para limitar la propiedad urbana, que obviamente incluye a los bienes que tienen un valor patrimonial para la sociedad en su conjunto.

Lo que sí constituye una pieza anómala en el sistema de protección del patrimonio cultural en la ciudad de México es la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, expedida en 2000 por la Asamblea Legislativa. Si bien dicha ley contiene aspectos sumamente valiosos, la mayoría de ellos ya están previstos en la Ley de Desarrollo Urbano. Con todo, su principal deficiencia radica en la indefinición respecto de las autoridades competentes en la materia. En un principio la ley parece ubicar el tema en el campo de la Educación y la Cultura, lo que en principio podría resultar en una complejización innecesaria de la gestión del patrimonio cultural. Pero el hecho es que el texto de la misma no alcanzó a definir con precisión cuáles serían las instancias competentes para la aplicación de la ley. Con ello, estamos ante un ordenamiento que no lleva a cabo la *clausura* del sistema, o sea que no contiene los elementos suficientes para arribar a soluciones claras en los conflictos que se presenten. Así, en forma reiterada se refiere al “Organismo correspondiente”, al que define como la “autoridad designada por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal para asumir la responsabilidad de los trabajos de salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal”. Es decir, es evidente que cuando se aprobó dicha ley no se había tomado la decisión de cuál sería la dependencia encargada de aplicarla, por lo que dicha definición se dejó a un momento posterior, que obviamente no ha llegado.

Por lo anterior, se recomienda que se emprenda una revisión de la mencionada ley, con el objeto de ponderar la conveniencia de que sus contenidos se absorban a otra pieza legislativa. El mantenimiento de una legislación “especializada” en el tema del patrimonio cultural de la ciudad, puede resultar contraproducente, ya que implicaría el riesgo de desvincular la gestión del patrimonio del contexto al que debe estar articulada, que no es otro que el del desarrollo urbano del Distrito Federal.

b) Consideraciones particulares

Como corolario al tema de la normatividad local, cabe mencionar que, en el ámbito local, la SEDUVI y su Dirección de Conservación del Patrimonio toman en cuenta, al hacer los inventarios del patrimonio en cada una de las Delegaciones del DF, tanto los catálogos del INAH como los del INBA, a los que agregan los propios, lo cual contribuye a disminuir las diferencias de criterio entre las autoridades federales con las locales. Sin embargo, se contradice la disposición de la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbano-Arquitectónico antes mencionada en el sentido de que las tareas de catalogación de ese tipo de bienes corresponde a la Secretaría de Cultura.

Por último, también es conveniente aclarar que la propia SEDUVI y su Dirección de Patrimonio Cultural apoyan sus labores cotidianas de tutela de las ACP en la **Norma de Ordenación No. 4 del Programa General de Desarrollo Urbano del DF**. Dicho documento es breve pero bastante claro y práctico en su aplicación y seguimiento ya que, además de confirmar la autorización previa del INAH o del INBA para zonas sujetas a la normatividad de esas instituciones (que se limitan a unas pocas Zonas de Monumentos Históricos en el DF y cada uno de los monumentos catalogados o registrados con valor patrimonial en esas instituciones), se establecen para todos los demás casos (que son la mayoría) lo siguiente:

- La condición de respeto a las construcciones existentes en las obras de rehabilitación, restauración o nuevas obras en lo que respecta a la altura, proporciones, aspecto y acabado de fachadas, alineamiento y desplante de las construcciones.
- La prohibición de demoler edificios que forman parte de la tipología o urbano-arquitectónica de la zona, y el permiso previo de la SEDUVI para demoler las construcciones discordantes con esas características.
- La negativa de autorizar cambios de uso o aprovechamiento de inmuebles construidos cuando se ponga en peligro o modifique su estructura original o su entorno patrimonial.
- Otras disposiciones relativas a cambios, modificaciones, adecuación y funcionamiento de obras viales y espacios públicos, y
- La facultad de las Delegaciones, previa consulta al Consejo Técnico, de designar a profesionales competentes que intervengan en las ACP's "...a cuyo cuidado estén dichas áreas...", mismos que actuarán como auxiliares de la autoridad "...para detectar y detener cualquier demolición o modificación.." no autorizada los términos del Programa.

No dejan de ser interesante esta última disposición, ya que abre la posibilidad de que sea un Consejo Técnico el que intervenga en la designación de esos

expertos, si bien cada Delegado puede optar o no por proponerlo para todas o para cada una de las ACP's en su circunscripción.

Otra observación pertinente en estos temas se refiere a la creación, hace una década de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. Su ámbito de acción se desprende de la Ley Ambiental del DF, pero conviene revisar las atribuciones que su Ley Orgánica le otorga en su Capítulo Segundo, Artículo 5, ya que:

- La fracción I indica que una de sus principales atribuciones es "...recibir y atender las denuncias referentes a la violación, incumplimiento o falta de aplicación de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial"
- De lo anterior se desprenden muchas otras atribuciones tales como denunciar, coadyuvar, investigar, realizar visitas u ordenar que otras autoridades las hagan, solicitar informes y documentación a autoridades y personas involucradas, imponer acciones precautorias, solicitar a autoridad competente la revocación o cancelación de licencias o autorizaciones, entre otras, lo que brinda un espacio apreciable para que vecinos u ONG's interesados puedan expresar su desacuerdo con medidas tomadas en materia de desarrollo urbano y ambiental, incluyendo aquellas que ocurran en ACP's.

8.2 Leyes, reglamentos y normas federales

En el ámbito federal, se registra la misma dualidad entre dos familias jurídicas, a cargo de distintas autoridades, a lo que hay que agregar lo señalado arriba, ya que cada una se apoya en distintos artículos constitucionales.

La primera de ellas es la **Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos**, que se apoya en el artículo 73 Constitucional, donde se le otorgan al H. Congreso de la Unión para legislar en la materia. Sus antecedentes son muy antiguos en nuestro orden jurídico ya que en la época virreinal existieron disposiciones de tutela y protección de lo que en el siglo XVIII se llamaba "antigüedades". Luego, las Leyes de Reforma de mediados del siglo XIX, al incluir disposiciones relativas a los bienes de la Iglesia y otras corporaciones que debían nacionalizarse, dejaron en el Gobierno Federal de aquel entonces no solo la decisión sobre el destino de esos inmuebles sino también lo responsabilizaron de su tutela, ya con el rango de bienes nacionales. Esto se fue perfeccionando con el tiempo y ya durante el régimen porfirista de fines de ese siglo e inicios de la pasada centuria, se formalizó en la Ley de Bienes Nacionales que dejó en manos del estado mexicano la responsabilidad de conservar ese

inmenso acervo inmobiliario, que incluía a los ejemplos más valiosos de la arquitectura virreinal y republicana de carácter religioso o corporativo. Una vez concluido el movimiento armado de 1910, hubo intentos tímidos por emitir disposiciones que no sólo abarcaran ese tipo de bienes sino también muchos otros de carácter eminentemente civil, así como el inmenso legado arqueológico que continuaba expuesto a la destrucción y el saqueo. Los esfuerzos fructificaron en 1934, cuando ya hubo una primera Ley de Monumentos, a lo que siguió la promulgación en 1972 (luego de un intento fallido el año anterior) de la actual Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, que sólo ha experimentado leves modificaciones desde entonces hasta la fecha.

Hay que destacar que la Ley deposita prácticamente toda la responsabilidad y las atribuciones en materia de conservación y tutela del patrimonio cultural en el Gobierno Federal, a través de dos institutos desconcentrados que tienen como cabeza de sector a la Secretaría de Educación Pública (SEP): el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA). El primero toma a su cargo la protección de monumentos y zonas arqueológicas que aún quedan de las antiguas culturas prehispánicas, así como los edificios y conjuntos históricos erigidos durante el Virreinato y todo el siglo XIX, mientras que el segundo se ocupa de proteger y salvaguardar el patrimonio construido del siglo XX, que es muy abundante en la Ciudad de México si bien dista mucho de estar debidamente identificado y catalogado.

Para cumplir con esas atribuciones, ambas instituciones deben investigar, elaborar catálogos de monumentos individuales, delimitar zonas de monumentos y en general, aprobar, autorizar o negar, si es el caso, los proyectos de intervención en este tipo de bienes que presenten las autoridades o particulares.

Sin embargo, la infraestructura y los recursos de los que dispone cada Instituto para esas Áreas son muy dispares, pues mientras que el INAH opera en todas las entidades federativas a través de “Centros” locales, con personal, infraestructura y recursos siempre escasos pero aun así apreciables, el INBA trata de atender todo desde sus oficinas centrales en el Distrito Federal, con personal y recursos mucho más limitados. Además, ambas instituciones distan mucho de concluir con las áreas de identificación y catalogación de sus respectivos tipos de patrimonio.

8.3 Disposiciones internacionales aplicables.

En este apartado es necesario referirse a tres documentos normativos ampliamente conocidos en el ámbito internacional: el primero tiene rango legislativo dentro del sistema jurídico mexicano, mientras que los otros dos sólo son recomendaciones no necesariamente aplicables al ámbito jurídico nacional pero sí sirven de guía a expertos en el campo de la conservación del patrimonio por el prestigio del organismo multilateral que los ampara.

- En efecto, la **Convención del Patrimonio Mundial, Natural y Cultural de la UNESCO (1972)** forma parte ya del sistema jurídico mexicano desde que fue ratificado por el Senado de la República en 1984 y reconocido recientemente por la Suprema Corte de Justicia con rango sólo inferior a la Constitución.

Dado que en el Distrito Federal existen cuatro casos (tres conjuntos y un inmueble) inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial que comenzó a enriquecerse con ejemplos mexicanos a partir de 1987, la importancia de la Convención es evidente, incluyendo la obligatoriedad que el Estado Mexicano tiene sobre su observancia.

- La segunda norma de carácter teórico-conceptual, con recomendaciones susceptibles de ser o no aplicadas por instituciones y profesionales que se ocupan de la conservación del patrimonio inmueble es **la Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de Monumentos y Sitios (1964)**, más conocida como **Carta de Venecia** por la ciudad donde se expidió con motivo de el II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos celebrado ese año. Su expedición y difusión motivó, por un lado, la fundación y creación, al año siguiente del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS, organismo no-gubernamental reconocido por la UNESCO como su asesor en estos asuntos, con grupos homólogos en la mayoría de los países incluyendo el nuestro), y por otra parte, ha servido de guía y orientación para todos los que se ocupan de la conservación de sitios y monumentos en casi todos los países del mundo. Además, lo esencial de ese texto ha sido incorporado a otras normas posteriores como la mencionada Convención del Patrimonio Mundial, así como a la otra norma que describimos a continuación.
- La tercera norma con ese mismo carácter de guía no obligatoria (pero sí recomendada ampliamente por la UNESCO) está contenida en la **Recomendación relativa a la salvaguardia de los conjuntos históricos y su función en la vida contemporánea (1976)**, también conocida como Recomendación de Nairobi porque fue acordada en una reunión de la UNESCO en esa ciudad. Es una guía muy bien elaborada, y su “recomendación” se dirige a los Estados Miembro de la UNESCO, que pueden apoyarse en ella para forjar sus propios instrumentos de protección. Su ventaja estriba en que aplicación se refiere no tanto a los monumentos aislados sino a los conjuntos que estos forman, como los Centros Históricos o, en el caso que nos ocupa, las Áreas de Conservación Patrimonial. Por eso, introduce rudimentos que, bien empleados, pueden ayudar a compatibilizar las normatividades en materia de usos del suelo propia de las leyes de desarrollo urbano y las de conservación, restauración y rehabilitación, propias de las leyes de protección al patrimonio.

9. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE CASOS REPRESENTATIVOS

En la selección de casos representativos se ha procedido de la siguiente manera:

En primer lugar, se han hecho recorridos de campo por las Áreas de Conservación Patrimonial propuestas, en los que se han identificado los tipos de patrimonio urbano-arquitectónico que caracteriza a cada una de esos perímetros, sus valores predominantes, la protección catalográfica que ya los salvaguarda según el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes o la propia Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Estos datos los contiene cada uno de los Programas Delegacionales antes mencionados.

El siguiente paso consistió en selección de algunos de los ejemplos visitados, tomando en cuenta los tipos de problemas que indicarían afectaciones a los valores patrimoniales o la integridad de los mismos. Algunos son inmuebles catalogados, pero en otros casos sólo se trata de nuevas edificaciones que substituyeron a otras más antiguas dentro del área patrimonial en cuestión. Finalmente, uno de ellos, el de Xoco en la Delegación Benito Juárez se escogió porque aunque ya está fuera del Área de Conservación Patrimonial, su magnitud colosal queda contigua a los escasos y frágiles testimonios de patrimonio cultural que aún conserva ésta última.

A continuación, exponemos en una tabla-resumen todos los casos identificados, mismos que luego se comentarán uno por uno:

ESTUDIO DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN PATRIMONIAL: UBICACIÓN DE CASOS POR TIPO DE PROBLEMAS				
Area Patrimonial	Ubicación	Problema básico	Posición o estado anterior	Aspecto actual
DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO				
1. SANTA CRUZ ACAYUCAN	Calle Camino a Nextengo No. 5, Esq. Av. Azcapotzalco, Col. Barrio Nextengo, C.P. 02176.	Decoración pictórica escandalosa en fachadas, falsificando enmarcamientos de vanos. Alteraciones sustanciales al interior del inmueble.		
2. COL. RECREO	José Ma. Pino Suárez, Esq. Av. Azcapotzalco, Colonia Del Recreo, C.P. 02176	Conjunto habitacional que excede los niveles de construcción permitidos.		

DELEGACIÓN BENITO JUAREZ				
<p>3. XOCO</p>	<p>Real de Mayorazgo 130, Esq. Río Churubusco, Colonia Pueblo de Xoco, CP 03330</p>	<p>“Calle Real de Mayorazgo No. 130, Esq. Río Churubusco, Colonia Pueblo de Xoco, Delegación Benito Juárez, D.F.” edificada y número de niveles supera por mucho la indicada en el Programa Parcial. Contiguo a la Zona Patrimonial, ya causa daños a capilla en ésta última.</p>	 	
DELEGACIÓN CUAUHTÉMOC				
<p>4. CONDESA</p>	<p>Circuito Interior No. 92 con Eje 2 Juan Escutia y Zamora. Col. Condesa, CP 06140</p>	<p>Extensión cuestionable de usos autorizados sobre un corredor vial a una zona habitacional de menor intensidad de uso, mediante fusión de predios.</p>		
<p>5. ROMA SUR</p>	<p>Monterrey No. 345 esquina con Tepic, CP 06760.</p>	<p>Integración abusiva de un inmueble departamental de 7 niveles sobre una casa unifamiliar de 1 nivel catalogada y representativa del patrimonio original de la zona patrimonial.</p>		
<p>6. HIPODROMO</p>	<p>Nuevo León No. 18, entre Sonora y Parras, frente a Parque España, CP 06170</p>	<p>Integración abusiva de un edificio de productos de 6 niveles sobre una vivienda estilo art-decó de 2 niveles que fue demolida. Posteriormente se integró un remedo de la fachada original.</p>		

<p>7.HIPÓDROMO</p>	<p>Asterdam S/N (contigua a los números 110 y 116), entre Michoacán y Laredo, CP 06170</p>	<p>Casa parcialmente demolida. Forma parte de un grupo de 4 de la misma época y estilo. Ya rompe homogeneidad del conjunto. Con sellos de obra suspendida.</p>		
<p>DELEGACIÓN GUSTAVO A. MADERO</p>				
<p>8.GUADALUPE-MISTERIOS</p>	<p>Circuito Interior (Río Consulado), esquina con Calzadas de Guadalupe y de Los Misterios, Col. Vallejo, 07870</p>	<p>Plaza Misterios. Insuficiencia de superficies libres, exceso en alturas permitidas. La integración de este conjunto a la zona patrimonial con orígenes prehispánicos y virreinales es cuestionable.</p>		
<p>9.GUADALUPE-MISTERIOS</p>	<p>Calzada de Guadalupe No. 674 Col. Gustavo A. Madero. D.F.</p>	<p>Plaza Guadalupe. Integración inadecuada para zona patrimonial de importancia local y nacional.</p>		
<p>10.ACUEDUCTO DE GADALUPE</p>	<p>Av. Acueducto de Guadalupe 609, Barrio San Rafael Ticomán, CP 07359</p>	<p>Conjunto habitacional frente a tramo conservado del Acueducto de Guadalupe, y contiguo a la zona de reserva ecológica</p>		

Cada uno de los casos merece los siguientes comentarios particulares y más extensos sobre su situación y su utilidad como ejemplos representativos del tipo de problemas que aquejan a las Áreas de Conservación Patrimonial:

9.1 Delegación Azcapotzalco.

El caso 1 está sobre Avenida Tacuba-Azcapotzalco, esquina con Camino a Nextengo, a una cuadra de la capilla de barrio del mismo nombre. Se trata de una de las calles más representativas de la imagen urbana original del barrio, con un mínimo de alteraciones, y el ejemplo propuesto destaca precisamente por los escandalosos decorados pictóricos aplicados a las fachadas, con una cromática totalmente incompatible con la calidad del resto de la calle.

El caso 2, también sobre la Avenida Tacuba-Azcapotzalco, se trata de un caso claro que sobrepasa el número de niveles autorizados por el Plan Delegacional, lo que contribuye a deteriorar la homogeneidad de esta Área de Conservación Patrimonial

9.2 Delegación Benito Juárez.

El caso 3, con un frente sobre el Circuito Interior (Rio Churubusco) entre Av. Cuauhtémoc y Avenida Coyoacán, destaca por su escala de megaproyecto de inversión inmobiliaria, compuesto por varias torres (alguna de hasta 60 niveles) pero inmediatamente contiguo al Área Patrimonial. Además, sus intensidades de uso rebasan las autorizadas en el Plan Delegacional respectivo y, desde el principio de su construcción fue motivo de muchas quejas de los vecinos que trascendieron a la prensa local y nacional. Cabe aclarar que cuenta con licencia de la Coordinación de Monumentos Històricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, pero está sujeto a las observaciones. Su inclusión entre los ejemplos propuestos se debe a que representa la ausencia de medidas de amortiguamiento entre las Áreas de Conservación Patrimonial y otras zonas con altas intensidades de uso, que se reflejan en el número de niveles.

9.3 Delegación Cuauhtémoc

Por su posición central, la Delegación Cuauhtémoc aloja en su interior varias zonas de patrimonio muy importantes, entre ellas, los perímetros A y B del Centro Histórico de la Ciudad de México, inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO y tutelado en lo general por el Gobierno Federal a través del INAH. Por esa razón, no se incluyeron ejemplos en el Centro Histórico y en cambio se identificaron en Delegación los siguientes cuatro casos:

El caso 4 se encuentra en el Area de Conservación Patrimonial Roma-Condesa, que es una de las Áreas de Conservación Patrimonial más extensas de todo el Distrito Federal. El predio pertenece a la Colonia Condesa, dando frente al Circuito Interior (antes Calzada de Tacubaya), en la esquina con Juan Escutia. Sus grandes dimensiones, apropiadas para el gran proyecto de inversión

inmobiliaria que ahí se levanta, es resultado de la fusión sucesiva de varios lotes, y el problema que ahí se suscitó fue el traslado de las potencialidades de uso que el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano le da al frente sobre el Corredor Urbano hacia la parte posterior con frente hacia la calle de Zamora, por lo que constituye un ejemplo inmejorable para analizar lo ocurrido y sacar conclusiones que alimenten propuestas para evitar conflictos como ese, ya que en este caso, la protesta vecinal también ha sido considerable y ha trascendido a los medios nacionales de comunicación.

El caso 5 se encuentra en la misma Área Patrimonial Roma-Condesa, pero en este caso en la Colonia Roma Sur, ya que el ejemplo se ubica en las calles de Monterrey esquina con Tepic. Se trata de un ejemplo claro de abuso de las intensidades de uso del suelo a costa, superponiendo un edificio de productos de 8 niveles a la pequeña casa que ocupaba originalmente el predio, representativa del tipo de arquitectura doméstica que empleaban las familias de clase media que ocuparon este sector de la Colonia Roma entre los años 30 y 40 del siglo pasado, expresando sus aspiraciones con un lenguaje arquitectónico con rasgos simplificados de Art-Decó. Pero el edificio resultante se consiguió sin demoler o alterar gran parte de la construcción, por lo que sólo se puso énfasis en conservar algo del aspecto exterior de la casita original, dejando casi intactas solamente sus fachadas.

Aunque se trata de un ejemplo modesto de patrimonio cultural, el caso seleccionado sienta un precedente grave en el tipo de intervenciones que pueden hacerse en una Área de Conservación Patrimonial de la Ciudad de México no obstante la normatividad aplicable.

El caso 6, sobre la Avenida Nuevo León, frente al Parque España en la Colonia Hipódromo representa un ejemplo desgraciadamente frecuente en algunas Áreas de Conservación Patrimonial, consistente en demoler alguna construcción precedente de dimensiones más modestas pero representativa del estilo de su época y catalogada por alguna de las instituciones federales o locales. En el caso que se comenta, se demolió un pequeño inmueble habitacional de los años 30 del siglo pasado (cuando se puso de moda el Art-Decó, característico del tejido urbano de esa colonia, cuyo singular diseño urbano es de principios de los años 20) y en su lugar se levantó un inmueble de productos nuevo, de siete niveles, reconstruyendo un fragmento de la fachada demolida y adosándolo como “recuerdo” a la fachada contemporánea de la nueva edificación.

El ejemplo 7, por su parte, es menos complejo si bien igualmente representativo. Se trata de un inmueble parcialmente demolido sobre la Avenida y a Amsterdam, con sellos de obra suspendida y que forma parte de una serie de cuatro construcciones similares que fueron todas, originalmente, casas unifamiliares. Su inclusión entre los ejemplos propuestos se debe a que si bien

ejemplifica una acción de salvaguarda de las autoridades ciudadanas respecto a un bien tutelado, deja con interrogantes cual será su evolución posterior y cuáles las responsabilidades que asumirán quienes efectuaron las demoliciones parciales. Además, junto con el ejemplo anterior, forma parte del Área de Conservación Patrimonial “Hipódromo-Condessa” que más recientemente ha merecido la elaboración del Plan Parcial, por lo que ilustra el caso de una zona doblemente protegida que sin embargo no escapa a los daños, alteraciones y deterioros de otras zonas.

9.4 Delegación Gustavo A. Madero

El ejemplo 8 se encuentra en el Área de Conservación Patrimonial “Guadalupe-Misterios”. Su nombre proviene del hecho de que abarca todo el perímetro que ocupan la antigua y la nueva Basílica de Guadalupe (así como las capillas y anexos próximos) que es un monumento histórico de importancia nacional, así como la franja comprendida entre el par de corredores urbanos que forman las calzadas de Guadalupe y de Los Misterios que se construyeron desde el siglo XVIII para conectar el santuario y su villa con la capital del Virreinato. Se trata de una zona que conserva muy escasos inmuebles representativos de los siglos XVIII y XIX, así como de la primera mitad del siglo XX, pero sigue teniendo ese carácter de acceso tradicional y de trayecto cultural puesto que todas las peregrinaciones al santuario pasan por ahí en su fase final. El caso seleccionado es un centro comercial muy moderno sobre Circuito Interior y también con frentes hacia las dos calzadas antes mencionadas, sin relación alguna con el carácter patrimonial de la zona, donde las alturas excesivas de sus niveles contrastan con las modestas escalas de las edificaciones circundantes, por lo que cabe preguntarse qué tipo de recomendaciones –sin afectar las nuevas actividades económicas de la zona– podrían hacerse para situaciones parecidas, ya que éstas se siguen presentando una y otra vez.

El ejemplo 9 también se encuentra en la misma Área de Conservación Patrimonial del caso anterior, pero más cercano a la Basílica. Se trata de un ejemplo claro de un mediocre diseño arquitectónico para un inmueble relativamente nuevo, francamente incompatible con la calidad edificada que se espera admirar en una Zona Patrimonial.

Finalmente, el ejemplo 10 se sitúa dentro del Área de Conservación Patrimonial Acueducto de Guadalupe, una franja que sigue el trayecto de ese viejo monumento virreinal del siglo XVIII, representativo de las infraestructuras que abastecieron a la Villa de Guadalupe. Al cruzar la Avenida Insurgentes Norte justo en su salida hacia la antigua carretera a Laredo, que ahora es un paso elevado, el aspecto que ofrece ese importante patrimonio no podía ser más desolador, porque tanto el remate del monumento como su arquería quedan casi ocultas detrás de multitud de anuncios, signos y señales de todo tipo, tanto auxiliares del tránsito

local como identificadoras o promocionales de los negocios y establecimientos en esa esquina. A ello hay que agregar la bajísima calidad de diseño de mobiliario urbano y el trayecto incontrolado de redes aéreas de energía, alumbrado, telefonía y Cable.

9.5 Confronta de autorizaciones con marco normativo

Esta actividad está por concluirse, por lo que este apartado se complementará posteriormente.

9.6 Verificación de modificaciones durante procesos de gestión

Esta actividad está por concluirse, por lo que este apartado se complementará posteriormente.

9.7 Entrevistas con actores por caso representativo

Esta actividad está por concluirse, por lo que este apartado se complementará posteriormente. Sin embargo, la prensa local y nacional, así como otros medios masivos de comunicación social (TV abierta) se ha ocupado en varias ocasiones cuando menos de dos casos de análisis propuestos: el de la calle Zamora y el de Xoco, con entrevistas bastante completas a los actores: autoridades, desarrolladores inmobiliarios y vecinos.

10. FORMULACIÓN DEL DIAGNÓSTICO

10.1 Caracterización de problemas por su origen

Los problemas básicos a los que se enfrenta la conservación de Áreas de Conservación Patrimonial (ACP) en el Distrito Federal se localizan en las siguientes dinámicas del desarrollo urbano en ese territorio:

- Por una parte, el territorio del DF, a medida que se ha venido extendiendo por agregados de tejido urbano que ya ocupan casi todas las zonas aptas para ese desarrollo, y en la medida que, a pesar de ello, la Capital del país sigue siendo un imán provisto de infraestructura, servicios y oferta de empleos que mantiene su atractivo para incrementar aun más su población tanto por crecimiento natural como por inmigración desde otras áreas desprovistas de esos atractivos, la alternativa para esos crecimientos se concentra en desarrollos inmobiliarios o corporativos con cada vez mayores densidades de ocupación del mismo suelo urbano.
- Las 176 Áreas de Conservación Patrimonial delimitadas en el mismo territorio de la Capital, por su origen de más de medio siglo a varios siglos de antigüedad, conservan los restos de sus inmuebles de valor patrimonial en contextos con densidades bajas de utilización del suelo, por lo que las densidades que van estableciéndose en los Planes Delegacionales o Planes Parciales que las contienen son generalmente mayores a esas densidades originales y ya llevan el germen que posibilitan su deterioro mediante acciones de crecimiento o densificación abusiva. En otras ocasiones, la simple contigüidad de un desarrollo inmobiliario masivo junto a una zona o un inmueble de valor patrimonial establece contrastes inaceptables entre lo nuevo y lo existente con algún valor de este tipo.
- Al concentrarse la normatividad sobre Áreas de Conservación Patrimonial en controles de uso del suelo, sin perder de vista los aspectos de economía urbana que favorecen principalmente la inversión inmobiliaria en el DF, los márgenes de salvaguarda y conservación dentro de las ACP y zonas contiguas son más bien estrechos.
- La existencia desde el año 2000 de una Ley de Salvaguarda y Conservación del Patrimonio Urbano Arquitectónico del Distrito Federal que trató de establecer un paralelismo con la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas sin conseguirlo y que buscó responsabilizar de esa tarea a otra Secretaría del Gobierno de la Ciudad sin darle los recursos humanos, técnicos y materiales para cumplir con esa labor, plantea serias interrogantes

sobre su permanencia (ya que no se ha derogado) en el panorama legislativo del DF.

- En esas circunstancias, son frecuentes los episodios de quejas y protestas vecinales ante las limitaciones e insuficiencias normativas descritas. Algunas se refieren a casos particularmente importantes o significativos y trascienden a la opinión pública a través de los medios de información masiva. Aunque en algunos casos estas manifestaciones comienzan a pesar en las medidas correctivas o de mitigación al alcance de la autoridad, todavía faltan medios y recursos para encauzar estas inconformidades hacia la solución de los problemas.
- El papel de la PAOT en este panorama, ya mencionado en el apartado 8.2b del presente estudio, puede ser crucial, ya que tiene entre sus atribuciones las mencionadas de recibir denuncias relacionadas con violaciones a leyes locales de desarrollo urbano en ACP's, así como muchas otras que son consecuencia de esa recepción de quejas o denuncias. Aunque la experiencia en esa materia es relativamente reciente, puede consolidarse para lograr que esas quejas o denuncias se canalicen adecuadamente hacia soluciones viables, en las que los vecinos tengan mayores oportunidades de expresar sus problemas y sus sugerencias.
- A pesar de las anteriores consideraciones, la normatividad local en materia de ACP's vigente, que descansa en la Ley de Desarrollo Urbano del DF puede considerarse favorablemente si se la compara con lo que ocurre en otras capitales de entidades federativas que cuentan con una legislación semejante o equivalente. A pesar de ello, no pueden dejarse de mencionar algunas experiencias exitosas relativamente recientes en casos como los de Morelia y Campeche, si bien en ambos se trata de un tipo de patrimonio de origen virreinal que, por lo mismo, cuenta con el apoyo adicional de las normas y autoridades federales. Además, ambos casos también están inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial, Cultural Natural con las consecuentes responsabilidades para todos los niveles del Estado Mexicano ante la UNESCO, lo mismo que el Centro Histórico de la Ciudad de México.

10.2 Escenarios y pronósticos

Se proponen dos escenarios previsibles:

- Uno en el que simplemente sigue la inercia actual en las prácticas de planeación y administración del desarrollo urbano, la conservación del ambiente y el ordenamiento territorial empleando la totalidad del sistema normativo local tal como está, sin ningún cambio. En este escenario, la permanencia de las contradicciones y vacíos entre las normas

aplicables, dejándolas intactas, así como las atribuciones que las propias leyes les asignan a distintas autoridades locales. En este escenario, se puede vaticinar un proceso de conflicto cada vez más patente entre las posibilidades de conservación de las Áreas de Conservación Patrimonial y las presiones cada vez más agresivas del sector empresarial inmobiliario para incrementar las intensidades de uso del suelo en las ACP's, lo que aceleraría el deterioro o incluso la pérdida de ese patrimonio.

- Otro escenario, cuando menos posible, lo propiciaría una reforma parcial de la normatividad vigente, procurando evitar las contradicciones más graves ya señaladas antes. En ese escenario, se incrementarían las posibilidades de salvaguarda de las ACP's hasta un nivel comparable al que puede verse en otras capitales del país o incluso en otros países líderes en esta materia. Este segundo escenario es el que proponemos para desarrollar la última parte del presente estudio.

10.3 Síntesis del diagnóstico-pronóstico en formato FDOA

Tabla-resumen en elaboración

11. FORMULACIÓN DE OBJETIVOS, METAS Y HORIZONTES DE GESTIÓN

Ante el diagnóstico y los escenarios descritos, pueden formularse los siguientes objetivos mínimos para mejorar la situación actual de atención y gestión las ACP's:

- Actualizar la normatividad local existente en materias de desarrollo urbano y del ambiente, derogando las partes que no se observan o no funcionan adecuadamente, y perfeccionando aquellas otras que son decisivas para la salvaguarda de las Áreas de Conservación Patrimonial.
- Revisar y mejorar las atribuciones y los recursos de las autoridades de desarrollo urbano y ambiental que intervienen en la planeación y gestión de las ACP's, procurando incrementar la calidad de los perfiles de los expertos en esas actividades.
- Revisar y precisar mejor la ubicación de las medidas de planeación, actuación, gestión, información y participación ciudadana según las áreas de competencia de distintos órganos de autoridad en estas cuestiones, tanto centrales como desconcentradas o delegacionales, procurando facilitar los medios de recursos al alcance tanto de los propietarios y promotores de las obras como de los vecinos u opinión pública que se sientan afectados por las mismas.

Sobre esas bases, las metas a alcanzar podrían sintetizarse de la siguiente manera:

- Formulación de un proyecto detallado de reformas a la normatividad actual en materia de Áreas de Conservación Patrimonial, que pueda presentarse a consideración de la H. Asamblea Legislativa del DF en el corto plazo.
- Participar activamente y coadyuvar en los procesos de consulta que la Asamblea Legislativa lleve a cabo en esa materia.
- Preparar las medidas inmediatas de reorganización de los organismos públicos participantes, para que comiencen a aplicarse las reformas en cuanto la H. Asamblea las expida oficialmente.

12. PROPUESTA DE ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS

Las alternativas que se proponen son las siguientes:

- En la implementación del proceso de revisión, actualización y ajustes normativos y operativos vigentes, concentrar legalmente las facultades de identificación, catalogación, delimitación de ACP's, planeación y autorizaciones en la SEDUVI para formalizar lo que ya ocurre en la práctica cotidiana, o bien
- Reservar algunas de estas atribuciones para que las ejerza otra dependencia. Por ejemplo, la identificación y catalogación de las ACP's y sus inventarios inmobiliarios podrían asignarse (con la infraestructura y los recursos necesarios) a la Secretaría de Cultura, lo que reactivaría por lo menos en ese tema las atribuciones que le da la Ley de Salvaguarda..., derogando las demás.

Cada una de estas alternativas requiere sopesarse en sus consecuencias políticas y administrativas, y en ambas, la PAOT conservaría su papel como órgano de recepción y atención de denuncias sobre violaciones a las normas establecidas en la materia. De tal manera, que el manejo integral de las ACP's quedaría bajo el cuidado y vigilancia de cuando menos tres organismos: la SEDUVI, la Secretaría de Cultura y la PAOT, mientras que las Delegaciones asumirían la responsabilidad local de su aplicación.

En ambas alternativas, la discusión y elección por parte de la Asamblea Legislativa de la mejor alternativa sería decisiva para poder avanzar a una etapa más segura y bien detallada de adecuación normativa

13. ADECUACIÓN DE INSTRUMENTOS A LA ALTERNATIVA SELECCIONADA

Conforme a lo anterior, las tareas detalladas de adecuación normativa, administrativa y presupuestal pueden emprenderse con mayor seguridad, y seguramente obligarían a una revisión a fondo que evite las contradicciones, traslapes, ambigüedades y ausencias entre los componentes de la normatividad actual, por lo menos a nivel local.

En esta etapa, también, se justificaría sobradamente un ejercicio de legislación comparada con otras ciudades del país que ya cuentan con sus propios instrumentos normativos y han mostrado indudables avances con ellos, e inclusive con otros países de América Latina o de Europa donde también pueden encontrarse experiencias exitosas. No se trataría de adaptar forzosamente una normatividad que parece funcionar adecuadamente en otro contexto político, económico o social, a nuestra realidad, sino de reflexionar sobre la variedad de modos y recursos que se ocupan de la conservación del patrimonio cultural urbano-arquitectónico, que es el último objetivo en una tarea de esta naturaleza.

14. ANEXOS

Entregable en el corto plazo

21 de septiembre de 2012