

Capítulo 10

Banquetas en el centro histórico de Mérida y las problemáticas de su legislación

Susana Pérez Medina⁴⁸

DOI: <https://doi.org/10.61728/AE26004143>



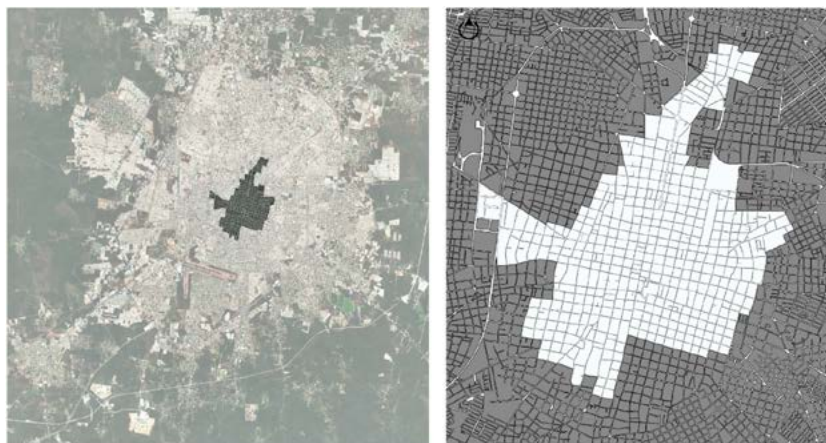
⁴⁸ Doctora en Arquitectura, pos doctorante Universidad de Guanajuato, susana.perez@cinvestav.mx

De acuerdo con la Real Academia Española, banqueta o acera es la orilla de la calle o de otra vía pública, por lo general ligeramente elevada y enlosada, situada junto a las fachadas de las casas y particularmente reservada al tránsito de peatones. Esta es una definición que considera el aspecto material de la acera, pero no considera el aspecto social; no menciona cómo se relacionan allí los usuarios y los tipos de personas que las usan. Del mismo modo, la legislación urbanística considera aspectos materiales de las banquetas, pero no las demás características, por lo que nos centramos en la temática, considerando que falta el aspecto social de las banquetas.

El tema de la legislación es uno de los más complejos; cada norma es necesario analizarla y discutirla, y requiere de una interpretación de lo que dicen las leyes y cómo influye en el contexto general de funcionamiento legislativo. En un futuro trabajo pretendemos abarcar otros temas que se relacionan con lo que involucran las banquetas, es decir, las vías motorizadas, los inmuebles y los individuos. El análisis de estos temas es de relevancia actual; entre otras cosas, sirve para que nuestros gobiernos tengan una visión diferente de las condiciones en las que se da la movilidad peatonal en zonas históricas.

Legislación urbana en los centros históricos

En la legislación urbana de México, las banquetas tienen una serie de elementos que, si bien son necesarios para el funcionamiento de la ciudad, tales como la señalética, los postes de luz y de internet, casetas telefónicas, jardineras, mobiliario urbano, botes de basura, vendedores de las calles, etc., al mismo tiempo resultan obstáculos para que la población se desplace cómodamente y que disfrute de su movilidad. Esta situación en el Centro Histórico de Mérida (figura 1) resulta preocupante por la cantidad de población que pasa por allí y las características de esta (pueden ser hombres, mujeres, niñas y niños y personas con alguna discapacidad), de la zona metropolitana y hasta del interior del Estado. Si a esto le sumamos las dinámicas que se dan sobre las banquetas, tales como conflictos por usos del suelo, además de relaciones de poder (comercio en lugar de tránsito en el lugar), usos ilegítimos, informales, apropiación física y simbólica de la banqueta, resulta una tarea muy complicada.

Figura 1*Localización: Centro Histórico, Ciudad de Mérida, Yucatán**Fuente:* Elaborado por Susana Pérez Medina.

Podemos decir que la legislación urbana en la actualidad emergió en el año 1976, cuando se creó la Ley de Asentamientos Humanos, que sentó las bases para la planeación urbana. A partir de esa ley, han aumentado los documentos de la normatividad urbana, en número y en extensión, normas y planes de desarrollo. En la tercera década del presente siglo, inició la normatividad relativa a la movilidad, situación que ha dado un nuevo giro a la manera de trasladarse de un lugar a otro, de manera más eficiente.

Se emitió el Programa Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PI-MUS) en 2019 y las leyes de movilidad nacional y estatal, en el año 2022 y en el año 2023, y también la norma 004-Sedatu-2024 Estructura y diseño para vías urbanas. Especificaciones y aplicación. Estas leyes y normas, junto con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) y el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida (PMDUM), esta última de caracteres obligatorios, y el Reglamento de Construcción del Ayuntamiento de Mérida (RCAM), le dieron un nuevo funcionamiento a las banquetas, como veremos en este artículo.

Hoy en día, las normas, las leyes, los reglamentos y los planes de desarrollo son indispensables para que exista una base jurídica, para llegar a acuerdos legales entre la población y que sirvan de sustento para alcanzar

consensos. La reglamentación de las banquetas es de importancia para regular una de las partes del espacio público que es de importancia para toda la gente. De esta manera se ha normado la dimensión de las aceras, las pendientes que deben tener para el acceso vehicular, dónde deben estar los cruces para dirigirse a otras calles, entre otros detalles de banquetas. Esto es la cuestión material, sumado a lo que no contiene la legislación mexicana urbana: los que interactúan en ella, la manera como se dirigen a los predios aledaños a las banquetas y el cúmulo de relaciones que se producen en ella.

El objetivo principal de este artículo es conocer la legislación de banquetas que aplica en el Centro Histórico de la ciudad de Mérida. ¿Cuáles son las leyes, reglamentos, normas y programas, nacionales, estatales y municipales, que regulan las banquetas y cuál es la problemática urbana ligada al funcionamiento de estas?

Uno de los aportes principales de este artículo es que ninguna norma contribuye con cuestiones sociales de las banquetas. Vimos que son escasos los reglamentos y normas que se refieren a las banquetas del Centro Histórico, es decir, casi no hay leyes al respecto. Hace dos meses se publicó la norma de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) que rige las banquetas, que en los próximos meses se pone en funcionamiento. También, que después de la municipalización de la Constitución Mexicana, el ayuntamiento se volvió responsable de los usos del suelo y los espacios urbanos, es decir, de la emisión y mantenimiento de las banquetas, pero en la última década, estamos viviendo una reforma, no escrita, en la cual las leyes y reglamentos regresan a estar bajo la tutela del Gobierno del Estado y del Gobierno Federal.

El contenido del presente trabajo se compone de una sección que contiene conceptos teóricos de lo que es la legislación urbanística; esta se complementa con la dimensión espacial que caracteriza a los sitios urbanos, así como del carácter cambiante de nuestras urbes. Asimismo, en este apartado vemos quiénes son los entes encargados de la producción y el mantenimiento de nuestras banquetas. En segundo lugar, hacemos una revisión de la legislación urbana, las leyes federales, estatales y municipales, que aplican en las banquetas en el Centro Histórico de Mérida. Por último, se presenta la revisión, análisis y discusión de los elementos de las aceras en la zona patrimonial.

Los antecedentes de la legislación urbana actual en nuestro país se relacionan con la emisión, en junio de 1976, de la Ley General de Asentamientos Humanos. Con este documento dio cabida la institucionalización de la planeación urbana (Azuela y Cancino, 2007), es decir, con esta ley se dio paso a la planificación urbana desde el ámbito de las instituciones en México. La Ley de Asentamientos fue una respuesta a la intensa urbanización que se vivió en el siglo XX en el país; se pasó de 10.5 % de personas ubicadas en la ciudad por cada 89.5 % que vivían en el campo en 1900, a 47.1 % de habitantes en las urbes en el año de 1970, y a 67.3 % en el 2000. En el año 2020, tenemos una urbanización de 79 % de habitantes en las ciudades y 21 % en zonas rurales.

Un elemento que le dio un giro a las leyes urbanísticas de nuestro país fue la Reforma Constitucional de 1983, que marcó un nuevo municipalismo en México. Con esta reforma se otorgó a los ayuntamientos las facultades de administrar y reorganizar su territorio en materia de usos del suelo, que era un tema que cada día cobraba más importancia. Las facultades que se les otorgaron a los municipios consistieron en “controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones” (Azuela y Cancino, 2007; 168). Cuando se promulgó esta reforma, las entidades federativas se quedaron con menos facultades; fue cuando, en contraposición, generaron resistencias, tales como contar con la responsabilidad de los permisos de medio ambiente. Los gobiernos estatales otorgan las licencias medioambientales o las rechazan para construir un nuevo asentamiento, responsabilidad que tienen hasta hoy en día.

Legislación urbana

Una de las características de las leyes urbanísticas es que son complicadas, en su emisión y puesta en práctica. Si hay un ámbito donde se ha puesto a prueba la capacidad del orden jurídico para procesar satisfactoriamente los conflictos sociales, es precisamente en el urbanismo (Azuela y Cancino, 2007). Lejos de pensar que es una página en blanco, donde se plasman las normatividades y los reglamentos, es precisamente el lugar donde la apropiación y producción del espacio y los elementos que contienen son los que generan las leyes (Azuela, 2016). La manera como se apropian los terrenos y las casas, la forma como los espacios públicos se reglamentan y la manera que tiene la gente de moverse de un lado a otro en la ciudad; son los elementos que sirven de materia prima para elaborar las leyes.

Otro elemento que le da complejidad a las leyes urbanas tiene que ver con que esta se relaciona con la dimensión espacial (Ley y Solorio, 2023). Las personas, los inmuebles, los espacios públicos que regulan las leyes tienen un sitio, un lugar en el territorio. Es un lugar que tiene ciertas características, como que la densidad de población varía de una zona a otra; la segregación socioespacial está en ciertas zonas de las ciudades; los espacios públicos y privados cumplen con ciertas disposiciones por zonas de la ciudad; los árboles se asientan en el espacio urbano y unos lugares tienen espacios verdes y otros no. Las diferentes zonas, sitios y lugares de la ciudad tienen diferentes valores y, por tanto, ventajas y desventajas que dificultan su reglamentación.

Por otro lado, la ciudad podría considerarse un elemento fijo, que no se mueve y que permanece inalterado a través de los años. Lejos del carácter inmóvil, lo que vemos es la ciudad, en un período largo de tiempo, que es otra de la que conocíamos; nos damos cuenta de que donde había terrenos ya hay construcción, donde había calles hay un jardín y donde había casas ya hay edificios. Es decir, la ciudad que había antes ya es otra (Martín, 1995). Con estos elementos cambiantes vemos que las leyes también tienen que transformarse y adecuarse a las nuevas disposiciones; solo si tienen esta cualidad, de adaptarse a nuevas situaciones, pueden ser útiles como reguladoras y ordenadoras del espacio urbano.

La legislación urbana que está fuertemente arraigada en el tema de las banquetas es el aspecto de quién se asume como el responsable de su

emisión, quién las va a construir y quién le va a dar mantenimiento. Las dos formas básicas son la propiedad pública y la privada; esta segunda no aparece en las leyes y reglamentos como responsable de las banquetas. Lo público, aquello que es de todos los ciudadanos y que es administrado por las distintas instancias del Estado. Las oficinas de gobierno de las tres instancias son quienes ponen las reglas de la elaboración, cuidado y mantenimiento de las aceras.

No solo lo público y lo privado son formas de clasificación; también hay otras maneras, tal es el caso de lo sagrado y lo profano. En esta manera hay dos extremos: por un lado, lo sagrado, que nadie lo puede tocar, y lo profano, que se puede tocar por todos y es del dominio público. Entre estas formas hay una inmensa zona gris en medio, donde hay una innumerable cantidad de elementos de los que se desconoce lo que se puede hacer con ellos, o quién puede hacerlo (Azuela, 2016). De la misma manera está lo que consideramos patrimonial o antiguo, que tiene leyes diferentes al resto de la ciudad.

Una situación que tiene que ver con la legislación es si la población respeta y cumple la reglamentación. Es una constante que la ciudadanía no asume las leyes como algo que se debe cumplir, sino que las considera como una situación que no es obligatoria, y si puede evitarla, lo hace de alguna manera (Melé, 2016). Independientemente de que se respeten o no las normas, vamos a analizar las leyes y sobre todo los elementos que intervienen en las banquetas.

La formulación de las leyes

En México, la legislación se caracteriza porque se han emitido una gran cantidad de leyes y reglamentos en las dos últimas décadas, y en el último lustro, se han elaborado las de movilidad. Esto tiene que ver con que las leyes se dupliquen, o bien, que hay situaciones que no se reglamentan. Esto resulta una problemática jurídica a la hora de ver cuál de los instrumentos es el que realmente aplica, o bien, cuál de ellos tiene más peso en la aplicación de la legislación.

Azuela y Cancino (2007) analizan a los que elaboran la legislación; en este hace el estudio de la estabilización de expectativas, en la cual los in-

dividuos tienen una serie de cuestionamientos entre los que seleccionan cuáles son las que deben estar en la legislación. Estas expectativas carecen de homogeneidad; cada grupo tiene intereses e ideas que entran en contradicción con otras. Estas oposiciones se presentan en cada grupo social y en cada nivel de las leyes, por eso es por lo que hay una diversidad de leyes y reglamentos (Azuela y Cancino, 2007).

Actualmente, las ideas que emanan de las personas que viven en una comunidad, con una educación y una experiencia muy similar, tienen afinidades entre sí, sobre todo hablando de los grupos que se forman donde hay desigualdad. Normas, planes y programas que muchas veces son elaborados por estos grupos particulares; si bien están bajo el escrutinio de la sociedad, esta muchas veces y de muchas maneras es inducida para que no interfiera en la normatividad ya emitida. De esta manera se van haciendo las leyes en cada región, y hasta en cada país.

En México y en general en América Latina, donde priva la existencia de un marcado desempleo, desigualdad, inseguridad, riesgos ambientales (Cravino, 2017), la reglamentación poco ha podido influir en esas problemáticas. En esta situación, el Estado neoliberal interviene, es decir, el mercado y sus ansias de poder dominan sobre la situación en pos del libre comercio. El libre mercado no solo cuenta con la perspectiva económica, sino que tiene que ver con la mundialización cultural que está promovida por la penetración de mensajes ideológicos de los medios de comunicación masiva y el cambio de hábitos (Ramírez, 2006). Esta mundialización que llega a todos los hogares, donde se aprende a procesar valores e ideologías.

Por otro lado, está la normatividad urbanística con características de género, elemento que se ha impulsado en todos los sistemas del mundo. Este ha sido congruente con la doctrina que predicán en muchos lugares; sin embargo, no todos la han incorporado cabalmente, o bien se incorporan en algunos instrumentos normativos, pero no en una amplia variedad (Tolosa, 2020).

Legislación en el centro histórico

Las zonas patrimoniales son un tema reciente en toda América Latina, hace apenas cuatro décadas, cuando las ciudades crecieron y se expandieron, y el centro quedó como la zona más antigua abandonada por quienes tenían posibilidad de trasladarse a otros lugares. El repoblamiento fue poco después, tuvo lugar a partir de fines del siglo pasado y continúa hasta ahora, cuando las zonas con patrimonio cultural e histórico cobraron un nuevo auge; el Centro Histórico empezó a tener actividades turísticas y de vivienda.

Las leyes que involucran los centros históricos en México empezaron en la década de 1980, con el Decreto de la Zona del Centro Histórico en varias entidades del país, que fue emitido y es operado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). Este documento protegía a los edificios y monumentos históricos; sin embargo, no veía otros elementos que no fueran inmuebles, tales como espacios públicos y movilidad en sitios antiguos.

Hay planes y programas que tienen atribuciones en los centros históricos, que, además de proteger los edificios con valor monumental e histórico (Ramiro, 2012), buscan la organización del comercio ambulante fuera de las calles (Meneses, 2012). Un ejemplo claro son las realizadas en Morelia y en la Ciudad de México en décadas pasadas, que fueron sustentadas en planes, como el Plan Parcial del Centro Histórico de Ciudad de México y de Morelia.

Hoy en día, el Centro Histórico cobra fuerza en las ciudades; la población que en él vive quiere las ventajas que una urbe proporciona (comercio, paseos, escuelas, etc.) (Carrión, 2013). Vemos que las personas que tienen su residencia en la zona patrimonial entran en contradicción con los comerciantes que crean diversos conflictos por el uso y la apropiación del espacio urbano entre los vecinos, los que visitan el centro, con los locales comerciales y con otros vendedores de la calle.

La población que camina en el Centro Histórico y en sus zonas cercanas hace de las aceras una infraestructura central para entender las prácticas sociales y los usos del espacio público (Copron et al., 2022). Es común que todas las áreas tengan una normativa; la del Centro Histórico también

debería tener. Como diría López (2021), la legislación compromete a la población natural y jurídica, a las fuerzas armadas, policía civil y aduanera para hacerla cumplir. Sin embargo, no solo carece de leyes, sino que, en Mérida, en 2004, se hizo el Plan Parcial del Centro Histórico, el mismo que no completó con el sistema jurídico para que sea de carácter obligatorio.

Instrumentos normativos de banquetas en el centro histórico de Mérida

En el Centro Histórico de Mérida encontramos una gran variedad de anchos de banquetas entre las que hay de 3.04 mt que son las más anchas, hasta 0.64 mt las más delgadas, pero las que más abundan son aquellas que tienen 1.48 mt (Patronato del Centro Histórico, 2024). Por ellas camina una gran cantidad de población, hombres, mujeres, niñas, niños y personas con discapacidad. Además, tienen diferentes cadencias para caminar (rápido, medio y lento). Sumado a esto, tienen usos legítimos e ilegítimos, además de conflictos de uso de suelo y relaciones de poder, como se verá a continuación (ver Mapa 1).

En el año 2016, en la calle 56 se contabilizaron 12 000 transeúntes (conteo realizado un jueves); en la 65 pasaron 7000 (el lunes) y poco más de 6000 otro día (el jueves); en la calle 67 transitaron 4500 (contabilizados el jueves y lunes), y en la 63 caminaron 3500 peatones (el jueves) (Ayuntamiento, 2016). Además, en cinco calles se concentran los paraderos de ocho a 10 rutas; en 13 de ellas hay entre cinco y siete rutas, y en 19 calles paran entre una y cuatro. Por otro lado, aquí están los dos mercados municipales, y los vendedores de la calle son 30 vendedores (en la calle 65 entre 54 y 56, en la calle 63 entre 56 y 58 y en la calle 54 entre 65 y 67), y en otras calles (en las que están en torno al mercado) operan entre 10 y 29 vendedores (Patronato, 2017).

Toda esta gente anda en el Centro Histórico, por los comercios y servicios, porque allí toma el transporte público que los lleva a otras zonas, porque venden o compran en la calle, porque viven en la vía pública, o bien son peatones que se paran a platicar con otros, o los que trabajan allá como sexoservidoras. Si vemos la cantidad de población y de actividades, y a esto le sumamos el mobiliario que tienen (postes de luz, de internet y

de telefonía, además de basureros y jardineras), hacen de este lugar muy difícil para caminar. En este momento vamos a ver las normas que aplican en el centro Mérida.

Legislación federal

La actual Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) de 2016 hace énfasis en el espacio público; lo concibe como centro de recreación y de movilidad. Por otro lado, establece que las personas son las encargadas de elegir cómo ha de ser su movilidad (Artículo 70); y hace alusión a los espacios públicos para una vida sana, para la convivencia, la recreación y la seguridad (Artículos 4, 24). Asimismo, dice que son los tres órganos de gobierno (federal, estatal y municipal) los que establecerán los mecanismos que garanticen la movilidad (artículos 72 y 73); pero indica que son los municipios los encargados de darle seguridad, integridad, calidad y mantenimiento al espacio público (artículo 75).

La segunda ley que interviene en la manera de cómo se trasladan las personas es la General de Movilidad y Seguridad Vial (LGMSV), que se emitió en 2022, y en 2023 tuvo reformas. Su objetivo es la protección de la vida y la integridad física de las personas en sus desplazamientos (Artículo 5). Además, propone que las personas tengan movilidad y que esta sea accesible, con calidad, confiabilidad, eficiencia, equidad, habitabilidad, inclusión e igualdad (Artículo 9). Asimismo, propone aceras pavimentadas y reservadas a los peatones; iluminación para el tránsito peatonal; pasos peatonales que garanticen la intersección entre el tránsito peatonal y vehicular; y señales de circulación peatonal (Artículo 35).

En el mes de abril del presente año se publicó la Nom-004-Sedatu-2024, la misma que se pondrá en funcionamiento en junio de este año. Esta cuenta con medidas para los tipos de calles (primarias, secundarias y terciarias); además, para el Centro Histórico dice que el valor mínimo es 2.20 m con una franja de circulación peatonal de 1.50 m; en caso de que esta medida no pudiera ser, se debe implementar una calle de tránsito mixto. Para sacar las medidas en las banquetas, hace un estudio de la fisonomía de las personas y las actividades que allí se realizan, desde niños hasta adultos mayores, con paraguas, sillas de ruedas o carriolas.

También da velocidades de los peatones que van de 2.80 a 6.30 k/h (la promedio es de 4.50 k/h), que varían según infinidad de circunstancias, personas y condiciones de la infraestructura peatonal. Así como proporciona medidas de rampas en las aceras, cruces de calles, calles centrales, calles peatonales residenciales y bulevares.

La norma apunta a que las redes peatonales deben tener coherencia y comodidad, accesibilidad, ser seguras, cómodas e incentivar los desplazamientos, además de que reduzcan el ruido y la contaminación, dar protección frente a los vehículos motorizados y conectar el mayor número posible de puntos de origen y destino. Asimismo, que las banquetas deben dar sombra y servir para otras condiciones meteorológicas. También apunta que los pavimentos que deben tener, salvar desniveles y propiciar el espacio público sin obstáculos, así como el alumbrado público. Por otro lado, propone franja de acera o banqueta, franja de guarnición, de mobiliario y vegetación, de circulación peatonal y de fachada.

Esta norma vino a completar una serie de dudas que había sobre las banquetas, pero quedan algunas cuestiones. En primer lugar, esta Ley no considera la cantidad de personas que diariamente pasan por las banquetas, por eso puso como área de circulación 1.50 m; si así lo hiciera, consideraría una superficie mayor de acera. En segundo lugar, está la cuestión de cuándo se van a revisar y adecuar las banquetas a esta norma, porque México tiene grandes ciudades, y adecuarse a la norma, suponiendo que se lo propusieran, les va a llevar un tiempo bastante largo. Por otro lado, con la Norma quedó clara la cuestión material de las aceras; sin embargo, no la social, que aún está incompleta. No apunta qué va a pasar con las personas que se paran a platicar, ni si va a albergar a vendedores de la calle o a sexo-servidoras, y tampoco se establecen los edificios que conecta con las calles.

Normatividades estatales

Tenemos la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Yucatán (LAHOTDUEY), que es la versión local de la LGAHOTDU. Esta Ley, que se emitió en 1995 y la última reforma fue en el año 2019, involucró los términos de espacios públicos de la Ley General; sin embargo, no involucra absolutamente nada del término de banquetas, sino que el espacio público lo concibe como elemento que sirve para normar, a su manera, el desarrollo urbano.

La Ley es la de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Yucatán (LMSVEY), de 2021, que dice que la movilidad peatonal debe tener: accesibilidad, confiabilidad, diseño universal, eficiencia, equidad, habitabilidad, inclusión e igualdad, movilidad activa, multimodalidad, seguridad y uso prioritario de la vía o del servicio (Artículo 7). Es de la idea de generar una señalética accesible en los paraderos, centros de información de los servicios y centros de transferencia modal (Artículo 12). De este modo, apunta que se debe revisar el diagnóstico y evaluación de la infraestructura para los peatones; y de manera progresiva, la creación de modelos para el desplazamiento en vehículos no motorizados, en condiciones de seguridad, accesibilidad e igualdad (Artículo 38). También propone la planeación, diseño e implementación de las políticas públicas, planes y programas en materia de movilidad (Artículo 8), los cuales deberán ser congruentes con las disposiciones que definan los instrumentos de política territorial, urbana y ambiental (Artículo 12).

Esta Ley apunta a que las personas tienen derecho a elegir su movilidad y la forma de trasladarse, a fin de acceder a los bienes, servicios y oportunidades que otorgan (Artículo 9). Hace alusión a implementar campañas de difusión para sensibilizar, educar y formar a la población en materia de movilidad y seguridad vial, con el objetivo de generar la adopción de hábitos de prevención de siniestros de tránsito (Artículo 32). Por otro lado, propone crear intersecciones seguras; realizar estudios para el desarrollo de la movilidad activa, así como para la aplicación de los avances en innovación, tecnología e informática en la optimización de la movilidad (Artículo 41).

Otra ley en Yucatán, que nos habla de las banquetas, es la Ley de Desarrollos Inmobiliarios y su Reglamento, emitida en 2012, y en 2017 se le hicieron varias adiciones. Da secciones y medidas de las banquetas (de las calles primarias, secundarias y terciarias), además de otras especificaciones, pero dice que solo será para fraccionamientos nuevos; la sección de Monumentos Históricos no se registrará por esta ley. Como es una ley que prevé la construcción de conjuntos habitacionales, su normativa va en ese sentido; no abarca los desarrollos ya construidos.

Estas leyes estatales no proponen ni superficies de las aceras, ni mobiliario y mucho menos el aspecto social; hablan de la movilidad donde está contenida la peatonal, sin entrar en detalle de las aceras.

Las leyes locales

El Plan Integral para la Movilidad Urbana Sustentable 2040 (PIMUS) de Mérida, emitido el año 2019, es un documento que tiene elementos metodológicos pertinentes, aunque no cuenta con las cuestiones materiales y sociales que debería tener. En el documento expone que su objetivo es elaborar un plan estratégico para orientar las políticas, los programas y los proyectos de movilidad urbana sustentable. La planeación de la movilidad se enfoca en dos cuestiones fundamentales: cómo pensar la movilidad en términos de equidad y sustentabilidad, y cómo implementar dichas soluciones para que la población se apropie de ellas (Ayuntamiento de Mérida, 2019).

Por otro lado, pone énfasis en: habilitación de red y fomento de la cultura peatonal y ciclista, e implementación y operación de servicios de movilidad alternativa en un sistema público (Ayuntamiento de Mérida, 2019). Dice que las principales limitantes para que los peatones caminen por las aceras son las condiciones físicas del espacio público (dimensiones, niveles y texturas de las aceras, obstáculos por mobiliario e infraestructura, diseño de cruces y rampas) y las condiciones ambientales locales (clima). A estas dificultades habría que añadir los riesgos de seguridad, la falta de accesibilidad universal, la discontinuidad de la infraestructura peatonal y la insuficiencia de elementos naturales o artificiales que mitiguen las inclemencias climáticas (Ayuntamiento de Mérida, 2019). A lo que se le suma la falta de peatonalización: la seguridad, intermodalidad, accesibilidad y conectividad (Ayuntamiento de Mérida, 2019).

El Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida (PMDUM) es de observancia obligatoria; así lo establece la LGAHOTDU. Esta norma, que se emitió en el año 2017 y quedó en reformularse en los siguientes años, hasta hoy en día no sale la última versión. En el nivel Antecedentes, apunta que las aceras deben ser corregidas y rediseñadas por los propios ciudadanos. Menciona los espacios para el peatón, ciclista y el transporte público en la infraestructura vial. También dice que hay que permitir y promover el transporte peatonal, particularmente de los grupos vulnerables, mejorar el espacio público para que permitan desplazamientos rápidos, seguros, confortables y accesibles, en términos físicos y económicos. Por último, apunta que hacen falta condiciones de habitabilidad en los espacios públicos para llevar una vida sana, llena de convivencia y de recreación, y mejorar las movilidades en los centros de población para fomentar la movilidad peatonal (Ayuntamiento de Mérida, 2017).

Se tiene el Reglamento de Construcciones del Ayuntamiento de Mérida (RCAM); sin embargo, este Reglamento, que da medidas de aceras, pendientes de las rampas y protección de obras en construcción, no aplica en el Centro Histórico, dice que deben dejarse como están originalmente las medidas de las banquetas, porque son espacios muy antiguos (Artículo 70).

Los reglamentos a nivel local son una buena base para mejorar la movilidad y el estado de habitabilidad en las aceras. En estos documentos deberían plasmarse las condiciones que deseamos en las banquetas, y que no están en nuestra legislación, los materiales como las sociales de las aceras.

Las banquetas en el centro histórico y sus problemas legislativos

Hasta hace unas décadas, la reglamentación de las banquetas era un caso desconocido en la legislación urbana; fue hace un lustro cuando las políticas públicas empezaron a hacer propuestas sobre movilidad, y se vieron las aceras en el panorama urbanístico. Es preciso mencionar que muchas de las iniciativas que marcaron el comienzo de la etapa de la movilidad fueron inducidas por organismos internacionales; tal es el caso del PIMUS para Mérida, el cual se elaboró en varias ciudades de diferentes países de América Latina. O bien, las leyes nacionales de movilidad incentivaron a

las leyes estatales; tal es el caso de la LGMSV, que generó la ley estatal con la LMSVEY. Si bien nuestras leyes sobre el tema de banquetas han tenido adelantos impresionantes, también continúan problemas, como veremos a continuación.

Congruencia en la legislación

La ciudad es un elemento que cambia a lo largo de los años (Martín, 1995); en Mérida, cuando se hicieron las primeras banquetas al despuntar el siglo pasado, 1900, tenía una población de 60 156 habitantes. La población del 2020 de la ciudad fue de 995 139, a la cual habría que sumarle la de la Zona Metropolitana y del interior de la entidad (y, además, los turistas). Es claro que en la actualidad los peatones en el Centro Histórico no caben en las banquetas; estas son de dimensiones muy reducidas (1.50 y a veces 0.60 m), y se tienen que bajar a caminar en las vías motorizadas. Esto pone en peligro su salud, su salud mental y su vida.

La legislación nacional, estatal y municipal, en los apartados de banquetas, tiene varios elementos que se repiten. Tal es el caso de LGMSV y LMSVEY, que dicen que las calles peatonales deben ser accesibles, con calidad, confiabilidad, eficiencia, equidad, habitabilidad, inclusión e igualdad. Está claro que las dos son leyes de movilidad, y esta es una de las aportaciones centrales, pero en todo caso la estatal tendría que ser más profunda, que explicara cómo serían las banquetas que tengan accesibilidad, calidad, confiabilidad, etcétera. Está como la LGAHOTDU dice que, para una vida sana, para la convivencia, la recreación y la seguridad, es necesario hacer espacios públicos, pero no dice banquetas, cómo contribuyen las banquetas para tener vida más sana. Se está de acuerdo en que todos estos instrumentos apunten a una mejora de las banquetas, pero es necesario inclinarse hacia ese sentido.

Por otro lado, la LGAHOTDU dice que es la población la que elige su movilidad, lo cual lo mismo dice la LMSVEY. Si le dieran a escoger a la gente que se traslada en transporte público qué modo de movilidad prefiere, probablemente escogerían un auto privado. Entonces, es pertinente trabajar en aspectos tales como la igualdad, para que puedan decir que la gente que elige. Por esto es importante que las normas trasciendan al aspecto social (Copron et al., 2022), para que haya menos desigualdad.

Por otro lado, es importante señalar que el PIMUS de Mérida apunta a las limitantes que se encuentran en las condiciones físicas del espacio público y en las condiciones ambientales locales. Además, el mismo instrumento le añade los riesgos de seguridad, la falta de accesibilidad universal, la discontinuidad de la infraestructura peatonal y la insuficiencia de elementos naturales o artificiales que mitiguen las inclemencias climáticas. Por eso el PIMUS resultó de gran relevancia, porque señala movimientos actuales de las banquetas de Mérida. Los problemas que tiene la ciudad en cuanto a movilidad son cruciales para hablar sobre las aceras y, sobre todo, planearlas con calidad.

La NOM-004-Sedatu-2024 es la que tiene elementos importantes en cuanto a su materialidad. Sin embargo, esta norma nos muestra la centralización de decisiones: es un instrumento nacional que aplicará en todos los lugares de México. Si bien, hay territorios con poca población, donde la gente que pasa por las aceras es mínima, como va a ser que las aceras tengan un mismo tamaño, en un pueblo pequeño como en una ciudad que forma una zona metropolitana. Por otro lado, los Centros Históricos, por donde transitan de 7000 a 4000 personas al día, y otros venden allí, viven allí o trabajan con diferentes giros, tendrán las mismas medidas que una colonia en las afueras de la ciudad. Hace falta hacer un estudio para saber qué banquetas van a tener 4.00 m y cuáles van a ser de 1.80 m.

La estabilización de expectativas (Azuela y Cancino, 2007), cuando los que hacen las leyes eligen lo que creen que es lo mejor para llevar a cabo la vida en comunidad, este concepto se vincula a los que tienen el poder para hacerlas. Es pertinente que se tenga esto en cuenta para procurar que en la elaboración de las leyes participen todos los ciudadanos. Solo de esta manera se pueden lograr leyes que ayuden a la solución de los problemas.

Autoridad encargada de las banquetas

La LGAHOTDU dice que son los tres ámbitos de gobierno que garantizan la movilidad, pero que son los ayuntamientos quienes tienen que dotar de un lugar seguro, íntegro, con calidad y mantenimiento al espacio público. El municipio de Mérida, en muchas situaciones, hace lo que las normas le indican; tal es el caso de los baches en la vía pública que regularmente

son remachados; sin embargo, en lo que respecta a banquetas, no se ha hecho cargo de ellas, cuando menos no de todas. En el caso del Centro Histórico, el Ayuntamiento hizo algunas intervenciones: la peatonalización del Portal de Granos (junto al mercado, que tiene 40 m de largo) y el mercado San Benito. En el primer caso, era convertir todo el espacio en un lugar para caminar; en el segundo caso, se hizo una banqueta de 1.50 m. Ambos son lugares donde pasan de 4000 a 7000 personas.

La LMSVEY dice que son los tres órganos de gobierno los que deben dotar de caminos transitables a los peatones; es decir, no señala a ninguno para hacerse cargo. La Ley de Desarrollos Inmobiliarios, esa ley que no aplica en el centro histórico, dice que las calles primarias son de responsabilidad del Gobierno del Estado y las secundarias del Ayuntamiento. Esta es una atribución que salió de esta ley, pero en realidad no hay elementos en otras leyes que le den soporte. Podría funcionar cómodamente cuando el gobierno del estado y los desarrolladores sean de la misma línea política, pero otras veces no.

En todo el período de la reforma constitucional, en el que los ayuntamientos vivieron la responsabilidad de los usos del suelo, se hicieron reformas en el centro histórico en las cuales las banquetas conservaron sus dimensiones. Ahora, cuando estamos regresando a la centralización de las decisiones, el Gobierno del Estado está haciéndose cargo de proyectos que tienen lugar en la zona patrimonial. En este caso, esta oficina pública, que está construyendo el Paseo Gastronómico (en la calle 47) y la calle del centro que los une (la calle 60); las calles las está ampliando a más de 2.00 m. Entonces entra la duda de quién es el responsable de las banquetas. No solo quién es el que se hace cargo de su construcción, sino resolver quién tendrá las atribuciones en todas las calles del centro de reparación, mantenimiento o adecuaciones. Es cuando a lo sagrado que se opone a lo profano, que son parte del viejo orden urbano (Azuela, 2016), y de lo que hay entre esos dos extremos, nadie lo toca, no se implementan normas y hay un vacío de leyes.

La nueva norma dictada desde la Sedatu, con la centralización de las decisiones, hoy vemos que el gobierno federal tomó la batuta en la organización de la banqueta, y hace un análisis exhaustivo de banquetas, pero no dice quién tiene la atribución. No hay una ley que diga de quién es la responsabilidad de planear, construir y dar mantenimiento a las banquetas.

Habitabilidad en las banquetas en el centro histórico de Mérida

La LGMSV, que aplica en todo el país, y la LMSVEY, que se pone en práctica en el Estado de Yucatán, dicen que se propondrán programas para que la ciudad sea más accesible. Es decir, que se hagan servicios e infraestructuras cerca de las viviendas de los demandantes, para que los caminantes no requieran recorrer mucho tiempo en la vía peatonal. Algo parecido a lo que propone la ciudad de 15 minutos (Mayorga, 2021), que no se requiera caminar más. Sin embargo, Mérida es una ciudad extensa; aun en el centro, donde se concentra una fuerte población, es complicado ponerlo en práctica. Tendrían que cambiar los servicios a unos que atiendan a pocas personas, o bien, densificar zonas de la ciudad.

Se mencionó en párrafos anteriores que la dimensión espacial es la que da complejidad a las leyes urbanísticas (Ley y Solorio, 2023), la manera como se mueven los usuarios, las actividades que en ellas realizan de vender cosas, o bien de conversar en la banqueta, o de, en caso extremo, quedarse a dormir. Ni siquiera la Norma, que tiene todo lo que respecta a la materialidad, expone los movimientos de los usuarios. Tal parece que en las banquetas “solamente” se camina. Es preciso diseñar las banquetas con la dimensión social.

La LGAHOTDU menciona que son los usuarios los que eligen su manera de trasladarse de un lugar a otro, es decir, eligen su movilidad. Sin embargo, esto dista de adaptarse a las condiciones reales de la población; es muy poca la gente que elige; más bien se traslada como las condiciones económicas se lo permiten. Es decir, o caminan para dirigirse de un lugar a otro, o toman el transporte público y caminan los tramos entre la casa y el autobús, y entre autobuses, y entre el transporte público y su destino.

La LGMSV que se emitió en el año 2022 dice que tiene como objetivo la protección de la vida y la integridad física en la movilidad. Asimismo, la LMSVEY dice que la señalética accesible en los paraderos, centros de información de los servicios, centros de transferencia modal es de significativa importancia. Por otro lado, impulsa la vía libre de obstáculos. En las banquetas del centro histórico es donde más obstáculos existen que entorpecen el libre tránsito de los peatones. Hay tanta gente caminando por

las banquetas del Centro Histórico de Mérida, que las personas prefieren bajarse de la vía peatonal; no tienen cómo protegerse ni se encuentran a salvo por su vida.

Caminar sobre las banquetas que hay en el Centro, lejos de hacer de la actividad de trasladarse de un lugar a otro como parte de una vida sana, o bien que promueva la convivencia, o la recreación o que lleve a una mayor seguridad; es sumamente peligroso y estresante. En el año 2017, último año con datos, se registraron 1,190 accidentes en el Primer Cuadro (Policía Municipal tomado de Chías y Reséndiz 2018). Caminar por esas banquetas del Centro Histórico de Mérida, que miden de 0.60 a 1.50 m, que están ocupadas por vendedores de la calle, por postes de luz y de teléfonos, por basureros y jardineras; bajarse a la vía motorizada o caminar con las banquetas llenas de gente, es lo más inquietante y estresante.

En la LMSVGE dice que es para que las personas con discapacidad puedan trasladarse bien en las aceras. Hoy en día no vemos personas con necesidades especiales en el centro; es el peor lugar donde pueden estar estas personas, no pueden conducirse en el centro.

Conclusiones

Uno de los aspectos más relevantes es que no se sabe quién construye y da mantenimientos a las banquetas; tal pareciera que cualquiera puede hacerlo, desde las instituciones públicas, los usuarios y dueños de los predios. Es preciso establecer de quién es la responsabilidad, en este caso del Centro Histórico de Mérida. A partir de que se especifique, se va a poder exigir las dimensiones materiales de las banquetas, tales como las superficies, la señalización y el mobiliario, así como también las condiciones sociales, es decir, cuántos usuarios son, quiénes trabajan en ellas, quiénes viven y a dónde se dirigen.

Las leyes a nivel nacional y las estatales, tal es el caso de la de asentamientos y la de movilidad, abarcan leyes que se repiten; es necesario reformularlas para hacer las locales más a detalle, de tal forma que no digan lo mismo. Asimismo, como la ciudad es un ente cambiante con los años, hacer de estas leyes una situación que se modifique con los años. No se habla de la constancia y rapidez con la que cambia ahora, sino más apegada a los cambios que tiene la ciudad.

Por otro lado, para que la gente pueda escoger su movilidad, se necesitaría igualdad en las condiciones económicas, y brindándoles opciones de vías peatonales, de transporte público o privado, solo de esta manera van a escoger libremente la movilidad que desean. De otra manera es una falacia.

Es necesario que haya información más actualizada sobre las banquetas en el Centro Histórico; aquí los datos que tomamos acerca de la población que camina por allá son del año 2017, que son muchos años para este estudio. Es necesario que se hagan mediciones del tránsito vehicular y del transporte público; solamente así se pueden tener datos más precisos y sobre todo actuales. Es preciso actualizar los datos de todo lo que indique movilidad, transporte público, automóvil propio, peatones y bicicletas.

Las banquetas del centro, principalmente donde están los mercados, es de prioridad ampliarlas, o bien, quitar los autos y hacerlas peatonales, para que queden solo transeúntes; solo así se va a poder caminar con comodidad. Es preciso darle seguridad a la población que camina en el centro.

Referencias

- Azuela, A. y Cancino, M. Á. (2007). Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano. En E. Rabasa (Ed.), *La Constitución y el medio ambiente* (pp. 257–303). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Azuela, A. (Coord.). (2016). Introducción: Una especie de neorrealismo jurídico. En A. Azuela (Coord.), *La ciudad y sus reglas: Sobre la huella del derecho en el orden urbano* (pp. 9–40). Universidad Nacional Autónoma de México; Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial.
- Carrión, F. (2013). El centro histórico como objeto del deseo. *Seminario Permanente del Centro Histórico de la Ciudad de México*, 2, 17–34.
- Capron, G., Monnet, J. y Pérez, R. (2022). Introducción. En G. Capron, J. Monnet y R. Pérez (Coords.), *Banquetas: El orden híbrido de las aceras en la Ciudad de México y su Área Metropolitana* (pp. 15–43). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cravino, M. C. (2017). *Detrás de los conflictos: Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Instituto Municipal de Planeación de Mérida. (2016). *Estudio de flujos, accesibilidad en el Centro Histórico de Mérida: Plan Maestro para la Movilidad Urbana Sustentable*. Ayuntamiento de Mérida.
- Ley, J. y Solorio, C. (2023). Lugares ambivalentes: El espacio vivido de las juventudes urbanas en ciudades fronterizas. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 50(150), Artículo e04. <https://doi.org/10.7764/EURE.50.150.04>
- López, R. (2021). La invalidez de reglamentos y planes entre la interpretación y la reforma. *Revista de Administración Pública*, (214), 57–98. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.214.03>
- Martín-Barbero, J. (1995). De la ciudad mediada a la ciudad virtual: Transformaciones radicales en marcha. *Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación*, (44), 15–21.
- Mayorga, M. Y. (2021). París: La ciudad de los 15 minutos. En *A pie o en bici: Perspectivas y experiencias en torno a la movilidad activa* (pp. 167–174). Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. https://doi.org/10.18239/atenea_2021.25.17
- Melé, P. (2016). Incertidumbres y regulaciones urbanas: El papel de la calificación jurídica del espacio. En A. Azuela (Coord.), *La ciudad y sus reglas: Sobre la huella del derecho en el orden urbano* (pp. 43–82). Instituto de Investigaciones Sociales UNAM; Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial.
- Meneses, R. (2012). La negociación jurídica del derecho a la ciudad: Los ambulantes y el Centro Histórico de la Ciudad de México. *Seminario Permanente del Centro Histórico de la Ciudad de México*, 2, 9–34.
- Patronato del Centro Histórico de Mérida. (2017). *Programa de apoyo, dignificación y regularización del comerciante informal* [Documento interno inédito].
- Patronato del Centro Histórico de Mérida. (2024). Archivo de secciones viales en la zona de monumentos [Base de datos interna inédita].
- Ramírez, L. (2006). Impacto de la globalización en los mayas yucatecos. *Estudios de Cultura Maya*, 27, 73–97.
- Ramiro, V. (2022). La Acequia Real, la casa del Tornito y el convento de San Jerónimo: Tres ejemplos del rescate colonial del Centro Histórico. *Seminario Permanente del Centro Histórico de la Ciudad de México*, 2, 75–94.

Tolosa, C. (2020). El informe de impacto de género en el procedimiento de elaboración de los planes de urbanismo. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 52(203), 33–44. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.203.03>

Leyes, reglamentos y programas

Ayuntamiento de Mérida. (2018). Reglamento de Construcciones del Municipio de Mérida. *Gaceta Municipal de Mérida*. https://isla.merida.gob.mx/serviciosinternet/normatividad/files/Reglamentos/CONSTRUCCIONES_2018.pdf

Ayuntamiento de Mérida. (2019). *Plan Integral de la Movilidad Urbana Sustentable: PIMUS Mérida 2040*. https://isla.merida.gob.mx/serviciosinternet/ordenamientoterritorial/docs/PIMUS_2040.pdf

H. Congreso de la Unión. (2016). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. *Diario Oficial de la Federación*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOT-DU_281116.pdf

H. Congreso de la Unión. (2022). *Ley General de Movilidad y Seguridad Vial*. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMSV.pdf>

Congreso del Estado de Yucatán. (1995). *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán*. *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*. <http://cicyucatan.mx/pdf2016/asentamientos.pdf>

Congreso del Estado de Yucatán. (2022). *Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Yucatán*. *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*. <https://isla.merida.gob.mx/serviciosinternet/normatividad/files/Leyes%20Estatales/MOV.SEG.VIAL-20220927-043823.pdf>

Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán. (2010). *Ley de Desarrollos Inmobiliarios del Estado de Yucatán*. *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*. http://www.seduma.yucatan.gob.mx/archivos/legislacionfija/Ley_Developmentos_Inmobiliarios.pdf

Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán. (2011). *Reglamento de la Ley de Desarrollos Inmobiliarios del Estado de Yucatán*. *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*. <http://cicyucatan.mx/pdf2016/DIGES-TUM05044.pdf>

Instituto Municipal de Planeación de Mérida. (2017). *Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida*. Ayuntamiento de Mérida. <http://servicios.merida.gob.mx/serviciosInternet/wsSIDU/html/>

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2024, 12 de abril). *Norma Oficial Mexicana NOM-004-SEDATU-2024, Estructura y diseño para vías urbanas: Especificaciones y aplicación*. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5723137&fecha=12/04/2024