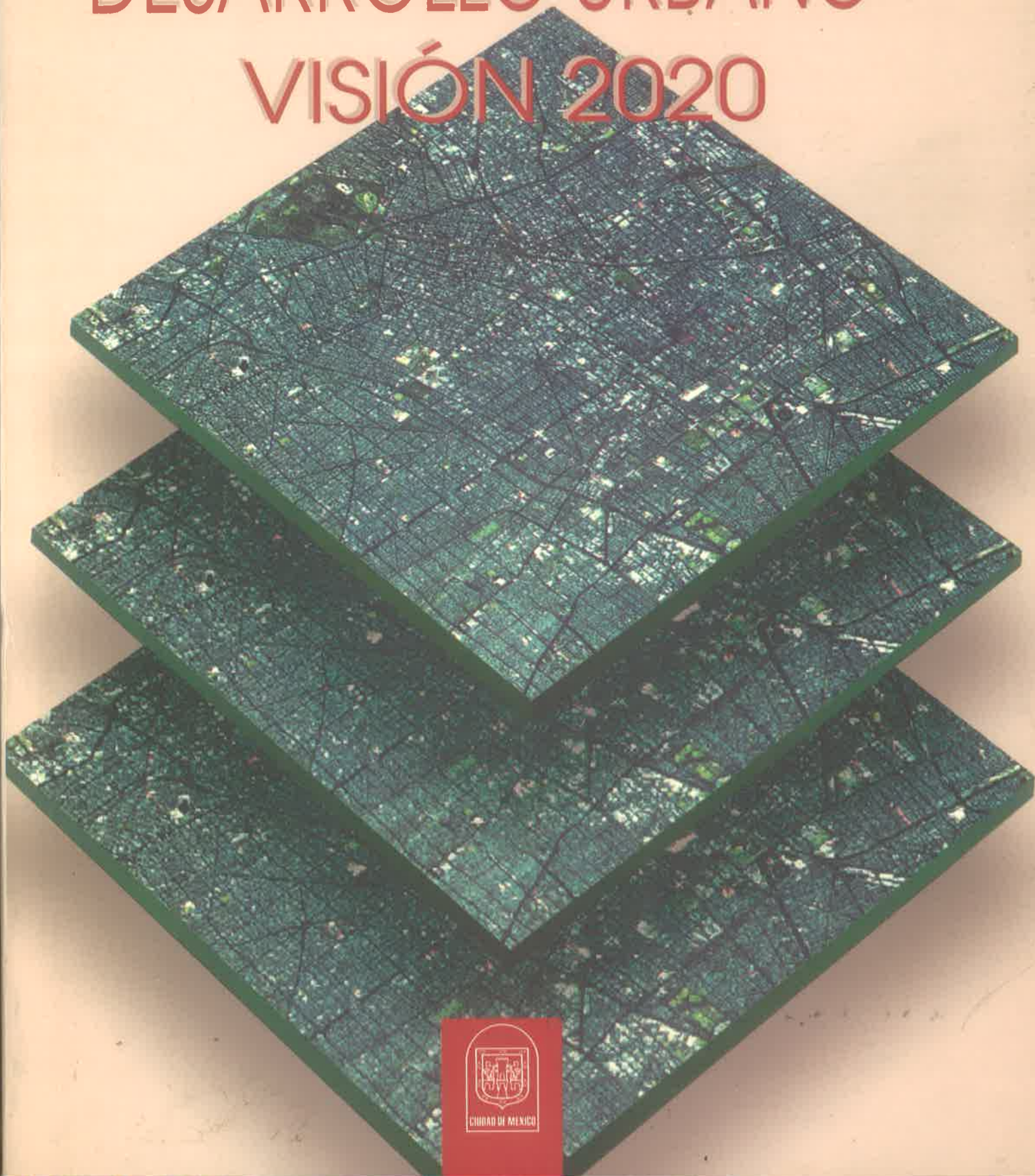


CIUDAD DE MÉXICO DESARROLLO URBANO VISIÓN 2020



CIUDAD DE MÉXICO

Desarrollo Urbano

Visión 2020



Índice

Ciudad con proyecto, ciudad con futuro

Óscar Espinosa Villarreal

ix



Introducción

xiii



1. Conformación Histórica de la Ciudad de México

3



2. Evolución de los Instrumentos de Planificación, en el Distrito Federal

35



3. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y Reglamento

53



4. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

71



5. Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano

129



Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Álvaro Obregón

131



Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Azcapotzalco

143



Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez

155



Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Coyoacán

167



Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Cuajimalpa

179



Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Cuauhtémoc

189



Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Gustavo A. Madero

203



Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Iztacalco

217



Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Iztapalapa

227



Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Magdalena Contreras

239



Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo

249



Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Milpa Alta

263



Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac

275



Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tlalpan

287



Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Venustiano Carranza

299



Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco

311



6. Proyectos de Programas Parciales

325



7. Impulso a la Vivienda

353



8. Instrumentos para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal

367



**9. Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana
del Valle de México**

383



CIUDAD CON PROYECTO, CIUDAD CON FUTURO

Al inicio del periodo 1994-1997 del Gobierno de la Ciudad de México, establecimos con claridad el rumbo a seguir para coordinar las voluntades y acciones de los sectores que conforman la comunidad capitalina, con el objeto de definir, ante el inminente siglo XXI, bases firmes para garantizar la viabilidad de una de las urbes más pobladas del planeta y, sin duda alguna, la más importante del país.

De acuerdo al sentir de los capitalinos, además de atender los problemas cotidianos —tarea esencial para que la ciudad funcione y funcione bien—, trabajamos en cuatro grandes vertientes, todas de igual importancia e interrelacionadas entre sí:

- Viabilidad política, fortalecida sustancialmente con un nuevo marco democrático y jurídico.
- Viabilidad social, elevando los indicadores de bienestar social.
- Viabilidad económica, mediante el fomento de la inversión para la generación del empleo y finanzas sanas del Gobierno de la Ciudad, y
- Viabilidad urbana, con los instrumentos de la planeación del desarrollo urbano que se han actualizado, con una visión al año 2020.

Para configurar, hoy, el Proyecto de Ciudad del mañana, asumimos decisiones gubernamentales de gran trascendencia, tal y como ayer ocurrió, por ejemplo, con la construcción del drenaje profundo, el Metro o los ejes viales, sin cuya actual presencia no podríamos ni siquiera concebir la moderna y dinámica urbe que actualmente aloja, tan sólo en el Distrito Federal, a uno de cada nueve mexicanos, además de contribuir con casi la cuarta parte del Producto Interno Bruto nacional.

Condición imprescindible para garantizar efectivamente la viabilidad urbana de la Ciudad de México, cuyos antecedentes y resultados se exponen con detalle en esta obra editorial, fue que la visión del futuro y la manera de alcanzarlo, con un

horizonte al año 2020, estuviesen compartidos por los principales actores de este proceso; esto es, por las organizaciones políticas, sociales y empresariales; por la población en general y por las autoridades. Además, que se aplicara esta gran visión, en razón a las realidades de nuestro tiempo, más allá de los límites geopolíticos del Distrito Federal, con pleno respeto a la soberanía de las entidades vecinas, hacia la Zona Metropolitana del Valle de México, que abarca los municipios conurbados; así como a la Corona Regional del Valle de México y a la Región de Conurbación del Centro del País, que en conjunto forman lo que definen los urbanistas como la megalópolis.

El consenso de los actores de la planeación del desarrollo urbano de la ciudad se alcanzó a través de la discusión seria, razonada y democrática, para revisar, consultar, actualizar y poner en vigencia la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los 16 Programas Delegacionales respectivos, los programas parciales vigentes, y concluir el proyecto del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. A partir de este último documento se podrán formalizar diversos convenios de coordinación del Gobierno Federal con las autoridades capitalinas y las entidades aledañas.

Cabe destacar que, a la par de la actualización estratégica de los instrumentos del desarrollo urbano, se logró simplificar su normatividad y aplicación, erradicando normas discrecionales que daban pie a conflictos originados por usos del suelo y eliminando aspectos que inhibían la inversión inmobiliaria, vital para la buena marcha de la economía ciudadana. En este sentido, la correcta aplicación de estos instrumentos hará prevalecer el estado de derecho por sobre cualquier interés personal o de grupo. Más aún, la aprobación y modificación de los programas de desarrollo urbano, incluyendo los delegacionales, pasó a ser facultad única de la Asamblea Legislativa, para que estos asuntos, de evidente relevancia para la ciudad, se resuelvan con absoluta transparencia, democracia y pluralidad, en beneficio de los más altos intereses colectivos.

Por otra parte, es justo reconocer que la exitosa actualización de dichos instrumentos se logró gracias a la amplia colaboración y entusiasta participación del Consejo Asesor de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, cuyos miembros, destacados especialistas en la materia y afines de otras disciplinas complementarias, aportaron desinteresadamente sus experiencias y propuestas —amén de su valioso tiempo—, para contribuir a diseñar el Proyecto de Ciudad, al igual que los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal Primera Legislatura, quienes luego de discutir ampliamente las iniciativas que les fueron presentadas, las enriquecieron con sus diversos puntos de vista y las aprobaron por unanimidad de votos, otorgando con ello, dado el origen plural de su representatividad, un valor adicional al meramente normativo, que es la plena legitimidad política. En tanto que para la elaboración del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México fue determinante la colaboración de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, por conducto del Programa de Investigación Metropolitana, que significó una invaluable aportación a los trabajos de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos.

Así concebidos, los nuevos instrumentos del desarrollo urbano marcan en definitiva un límite al crecimiento de la Ciudad de México, pero sin desconocer la dinámica poblacional, social y económica que lo regula, tanto en el Distrito

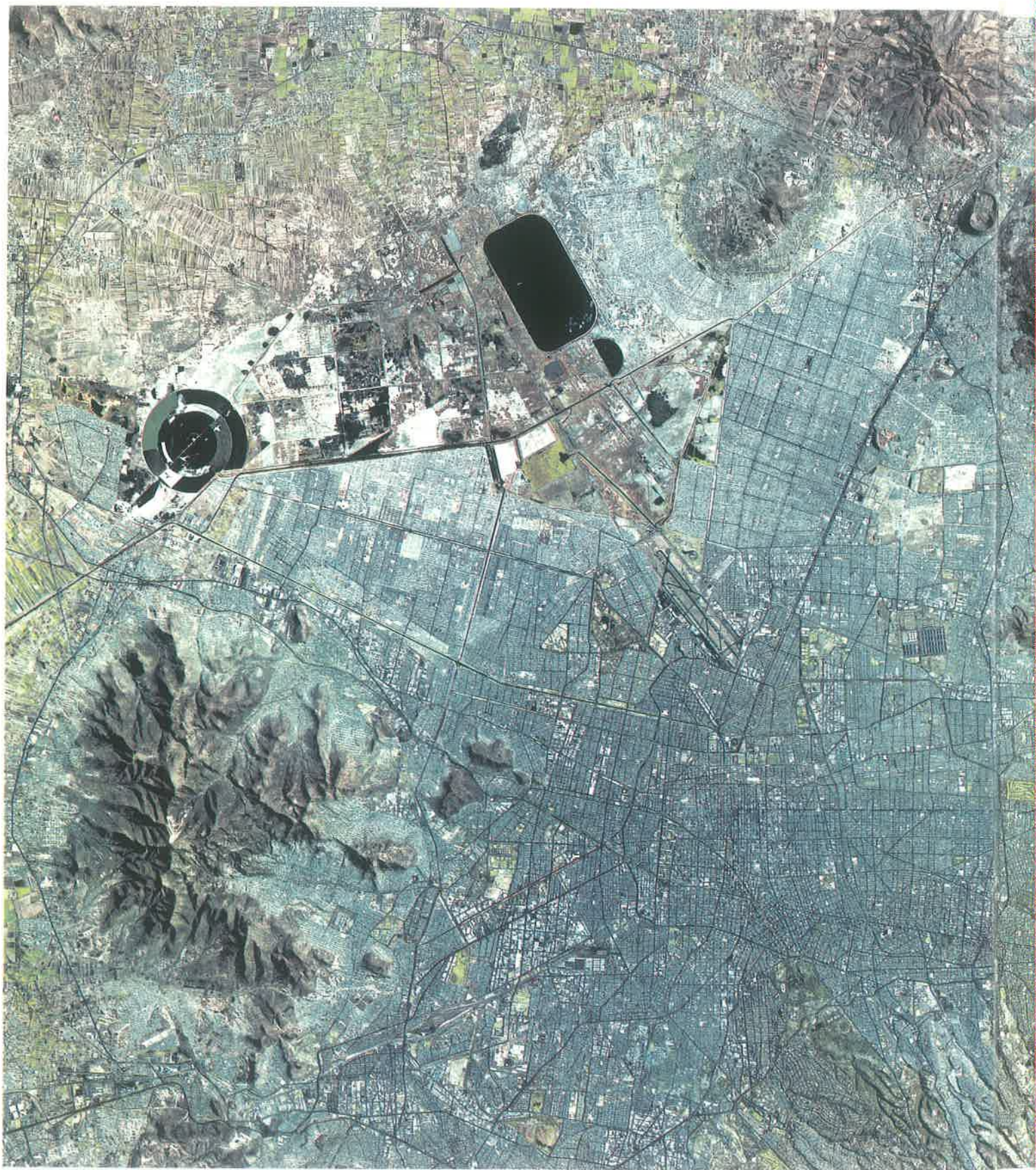
Federal como en los municipios conurbados. Ahora, como nunca antes, se prioriza el crecimiento intensivo por sobre el crecimiento extensivo y se le induce hacia zonas idóneas, a través de la novedosa figura denominada Áreas de Actuación, que serán instrumentadas con la participación de los sectores público, social y privado, al mismo tiempo que se prohíbe en extensos territorios que deberán permanecer libres de asentamientos, más no improductivos, para favorecer la sustentabilidad de la metrópoli, particularmente en el rubro ambiental, pero también considerando la eficiente prestación de servicios públicos básicos, como el agua potable, drenaje, alumbrado y recolección de basura, e infraestructura fundamental, como suficientes vialidades, transporte, hospitales, centros de salud y de bienestar social, planteles educativos, áreas verdes y deportivos. Se trata, en suma, de una planeación estratégica que anticipa el futuro del desarrollo urbano y que conlleva su constante perfeccionamiento en los años por venir.

En consecuencia, los instrumentos actualizados de la planeación del desarrollo urbano contienen los elementos necesarios, administrativos, técnicos y políticos, para que el Proyecto de Ciudad se consolide a mediano y largo plazos como tangible realidad, misma que hoy debemos vislumbrar con razonado optimismo, sobre todo porque también se realizaron en este periodo gubernamental algunas de las grandes obras que se prevén en dichos programas —continuación del Metro, drenaje profundo y acuaférico, puentes vehiculares, vialidades primarias, etc.— y se iniciaron otras de igual o mayor envergadura —como las plantas de tratamiento de agua más grandes del mundo que se hayan emprendido en un solo esfuerzo.

Todo lo anterior hará factible que al término de la Administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, y del próximo gobierno local, el Distrito Federal arribe al tercer milenio con sólidos elementos para brindar a sus habitantes, como lo ha hecho siempre en el pasado y lo hace en el presente, una mejor calidad de vida, traducida en amplias oportunidades de trabajo, salud, educación, cultura y recreación, en un medio físico ordenado y congruente con la ancha y generosa dimensión de nuestra Patria.

Óscar Espinosa Villarreal

*Imagen de la Ciudad de México
tomada por el satélite francés SPOT,
publicada gracias a la colaboración
del Centro Científico y Técnico de la
Embajada de Francia y de la Empresa
SPOTIMAGE.*





INTRODUCCIÓN

Con el objeto de divulgar los programas vigentes de desarrollo urbano en el Distrito Federal, y así contribuir a mejorar su comprensión e impulsar una mayor participación ciudadana en los procesos de planeación de la Ciudad de México, en esta publicación se resume dicha temática, contextualizada con respecto a sus antecedentes y proyectada hacia el futuro. Para ello se reseñan los orígenes y evolución de la ciudad, los instrumentos que al paso del tiempo se han incorporado para su manejo, la problemática actual del desarrollo urbano, así como los nuevos instrumentos generados a propósito de su actualización, realizada en el periodo 1994-1997.

Como todos los grandes asentamientos humanos, la Ciudad de México, sede permanente de los poderes públicos desde su fundación hasta nuestros días, es claro resultado de su historia y de complejos y difíciles procesos

económicos y sociales, que se desglosan en los dos primeros capítulos, en tanto que en los siguientes cinco se resume el contenido de la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Programa General, los 16 programas delegacionales, los programas parciales, el impulso a la vivienda y los instrumentos de fomento para la realización de los grandes objetivos en ellos expresados. En el último capítulo se reseña el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México —POZMVM— cuya aportación relevante consiste en coordinar la planeación y los programas de trabajo del Distrito Federal y de las entidades vecinas, con pleno respeto a su soberanía.

Así, en el primer capítulo se describe la evolución, extensión y conformación urbana de México-Tenochtitlan, escenario de los principales acontecimientos nacionales, que aportó su nombre al

país y que en sus orígenes respondió a principios mítico-religiosos. Con una traza abierta hacia los cuatro rumbos del mundo, su historia ha sido testimonio del esfuerzo de un pueblo que dimensionó la ciudad a través de su férrea tenacidad, al incorporar mediante islotes nuevos territorios para su propia expansión, enfrentando, siempre con éxito, numerosas vicisitudes derivadas de su condición lacustre, igual en la época novohispana que en el México Independiente, en la Reforma y en la Revolución.

En el capítulo 2 se enumeran cronológicamente las principales normas que han tenido vigencia en la ciudad a partir de 1928, año en que se restableció el Distrito Federal, particularmente para regular su crecimiento, hasta 1997, cuando la Asamblea de Representantes aprobó los 16 programas delegacionales, culminando de esta manera la actualización del sistema de planeación, que incluyó la nueva Ley y su Reglamento, el Programa General y la ratificación de los programas parciales publicados con anterioridad en el Diario Oficial, antes denominados Zonas Especiales de Desarrollo Controlado —ZEDEC'S.

Durante esas casi siete décadas hubo grandes acciones que al paso del tiempo se consideran parteaguas en la historia de la planeación de la Ciudad de México. Tal fue el caso de la promulgación, en 1933, de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California; la expedición del Reglamento de dicha Ley, en 1936; el Reglamento de Zonificación de las Arterias Principales de la Ciudad de México, en 1938; diversos acuerdos sobre la integración y funcionamiento de la Comisión Reguladora del

Crecimiento de la Ciudad, en 1947; el Plan Regulador, en 1950; la Ley de Planificación del Distrito Federal, en 1953; la primera Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en 1976, reformada en 1981; el Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal, en 1982; el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, en 1984; las modificaciones a la Ley del Desarrollo Urbano y al Reglamento de Construcciones, originadas por los sistemas de 1985, y el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en 1987, el cual estableció las zonificaciones primaria y secundaria de la ciudad a través de los entonces denominados Programas Parciales, cuyo ámbito territorial eran las delegaciones y que, aun cuando se planteó su revisión cada dos años, estuvieron vigentes durante casi un decenio.

Fue así que para disponer de un marco adecuado que permitiera iniciar un nuevo parteaguas en la historia de la planeación urbana de la Ciudad de México, como es actualizar los instrumentos de planeación a las condiciones prevalecientes en los albores del tercer milenio, resultó fundamental integrar previamente las bases jurídicas imprescindibles para enfrentar dicha tarea. En el tercer capítulo se describe el contenido de la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996, que incorpora aspectos tendientes a establecer normas y principios básicos para el ejercicio de las atribuciones de la administración pública local, fomentando el desarrollo, la desregulación y simplificación administrativas, impulsando la participación social y determinando novedosas figuras, tales como las Áreas de Actuación —entre las que destacan aquellas con poten-

cial de reciclamiento del suelo—, aspecto útil en materia de redensificación para usos habitacionales, y el régimen urbanístico para el fomento económico. Además, con la expedición del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano, se otorgó plena vigencia a dicha ley y se garantizó la transparencia de sus procedimientos administrativos.

En esta ley adquiere pleno reconocimiento jurídico el Consejo Asesor de Desarrollo Urbano del Distrito Federal —cuerpo honorífico colegiado, creado durante la presente administración, cuyos miembros representan a prestigiadas instituciones académicas, colegios de profesionistas y organizaciones de los sectores social y privado— como órgano de consulta y asesoría de las autoridades capitalinas, y señala la competencia de la Asamblea de Representantes para aprobar los programas de desarrollo urbano de la Ciudad de México, erradicando toda posibilidad de aplicaciones arbitrarias o discrecionales, sobre todo en cuanto a usos del suelo, así como participar en las comisiones de conurbación. Además, establece un régimen de planeación, determina en forma sistemática los mecanismos para la ordenación del territorio y, en consecuencia, de políticas, estrategias, objetivos y metas, así como los procedimientos para consultar estas acciones, responsabilidad que recae en la administración pública del Distrito Federal.

Asimismo, esta ley determina acciones específicas para propiciar el arraigo de la población en áreas que se están deshabitando por cambios indeseables de usos del suelo, impulsar programas habitacionales de interés social y popular, y responder a las

condiciones ambientales, particularmente mediante la preservación del Suelo para la Conservación, al mismo tiempo que dicta lineamientos para la protección del patrimonio cultural, histórico, arqueológico y artístico.

En el cuarto capítulo se aborda el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el cual define el Proyecto de Ciudad con una visión de mediano y largo plazos, que responde a los intereses y expectativas de sus habitantes y que se ubica en el contexto de un desarrollo equilibrado de la región, para acceder a una ciudad más segura y con reglas más claras.

El proceso de revisión y actualización del Programa General de Desarrollo Urbano comprendió tres fases: por una parte, la consulta especializada, que incluyó a entidades federales y dependencias del Departamento del Distrito Federal, a la vez que la dimensión metropolitana implicó la revisión del Programa por parte de los Gobiernos de las entidades limítrofes, a fin de inducir un desarrollo regional equilibrado; asimismo, fueron consultadas las comunidades académicas y las entidades gremiales.

Para la segunda fase, una vez integrado el proyecto de programa, se formalizó la consulta pública del mismo, con la participación de cientos de personas. Durante este periodo se enfatizaron, entre otros, los siguientes aspectos: necesidad de una mayor coordinación entre las dependencias del Departamento del Distrito Federal, para que sus programas operativos fortalezcan los objetivos generales del desarrollo de la ciudad; actuar siempre con una visión social de los problemas; asumir la necesidad de alcanzar una coordinación a nivel metropolitano y

preservar el patrimonio y elementos vinculados con asuntos específicos de carácter delegacional.

En la tercera fase se trabajó en grupo mixto, integrado por miembros de las comisiones unidas de la Asamblea Legislativa y representantes de las diversas secretarías del Departamento del Distrito Federal, quienes se dieron a la tarea de incorporar las opiniones presentadas en las anteriores etapas, integrándose el documento que finalmente aprobó el pleno de la Primera Asamblea Legislativa.

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal identifica las nuevas condiciones que enfrenta la Ciudad de México ante los cambios de los últimos años en los ámbitos económico, social y político, y sus efectos generados en la dimensión territorial. Su consulta y elaboración, efectuadas después de la aprobación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, permitieron lograr la necesaria congruencia entre estos instrumentos, tendiendo a una mayor claridad y eficiencia en su puesta en práctica. Subyace la relación del análisis metropolitano y regional, de manera que la estrategia para el Distrito Federal implica un vínculo con los instrumentos de carácter regional, al mismo tiempo que cuenta con un enfoque sectorial que permite la participación de los responsables de las acciones en este ámbito. También se indica la necesidad de profundizar en mayor grado en consideraciones de orden económico, político y social, que determinan en gran medida las manifestaciones físicas y que hacen necesario explícitas políticas para una mayor congruencia en la acción pública. Por lo tanto, se reconoce jurídicamente al ordenamiento territorial, como la

dimensión espacial del desarrollo y la necesidad de un análisis simultáneo de los agentes que intervienen en el proceso, no sólo para evitar efectos negativos sino para estimular la acción conjunta de manera armónica.

Al mismo tiempo, se incorpora la consideración de que la planeación es un proceso cíclico, en el que las acciones y decisiones acumuladas en el tiempo tendrán que ajustarse en forma sucesiva y a mayor profundidad, sobre todo en el ámbito territorial cubierto por los programas delegacionales y parciales.

En el quinto capítulo se resumen los 16 programas delegacionales de Desarrollo Urbano, presentando los objetivos, metas, estrategias e instrumentos, zonificación, normas de ordenación, usos del suelo, políticas en materia de vivienda, reserva territorial, agua, drenaje, transporte y vialidad, medio natural y equipamiento urbano en el territorio de cada demarcación y, en particular, en las áreas de actuación, así como los lineamientos en zonas de alto riesgo, imagen urbana y del paisaje.

Las áreas de actuación, en sus diferentes modalidades, constituyen la figura más novedosa surgida de este proceso de actualización, ya que en dichas zonas se llevarán a cabo importantes acciones de conservación, crecimiento y mejoramiento, según el caso, correspondiente a los dos grandes espacios en que se clasifica el suelo del Distrito Federal: Urbano y para la Conservación.

Con la actualización de estos programas se apoya el desarrollo sustentable delegacional, a partir del adecuado funcionamiento de las actividades urbanas y econó-

micas, y a través del reforzamiento y mayor definición de las áreas de actuación; simplificar las tipologías de usos del suelo y garantizar que los programas delegacionales sean una respuesta real y práctica a la problemática específica de cada demarcación.

Conforme a la Ley de Desarrollo Urbano, los proyectos de los programas delegacionales se sometieron a un amplio proceso de Consulta Pública. En él participaron más de 26,100 ciudadanos y que tuvo una duración de casi tres meses, al cabo de los cuales se procedió a su homologación, tomando en consideración los lineamientos establecidos por el Programa General, realizándose una serie de reuniones de trabajo con las comisiones de la Asamblea, para que posteriormente fueran remitidos por el Ejecutivo Federal, en forma de iniciativa de ley, a dicho órgano legislativo, el cual los aprobó por unanimidad de votos en lo general y por 51 votos a favor y solamente uno en contra en lo particular.

En el sexto capítulo se presentan, a manera de ejemplos representativos, los proyectos de tres nuevos programas parciales —aprobados como tales en el Programa General—, que establecen la planeación y el ordenamiento territorial en áreas específicas de la ciudad. Una vez concluidos, dichos estudios deberán remitirse a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para su análisis y, en su caso, aprobación y puesta en vigencia.

En el séptimo capítulo se resumen los programas de vivienda de ejecución directa del Departamento del Distrito Federal, realizados tanto por el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México —INVI—, como por los orga-

nismos Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano —FIVIDESU— y Fideicomiso Programa Casa Propia —FICAPRO—, así como las acciones concertadas con otras entidades públicas, sociales y privadas, y se establece el escenario programático de la vivienda por delegación, cubriendo una prospectiva al año 2020.

En el capítulo 8 se describen los instrumentos de planeación, regulación, fomento, control y coordinación, que permiten transitar de una planeación preeminente reguladora a un proceso de planeación estratégica, con mecanismos que fomentan la participación social y privada, concertando a los diferentes agentes urbanos para la construcción hoy de la ciudad del mañana.

En el último capítulo se presentan los rubros más importantes del proyecto del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, realizado por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, en colaboración con la Coordinación Metropolitana de Asentamientos Humanos, cuyo objeto fundamental es encauzar los esfuerzos de las instancias de gobierno responsables del ordenamiento urbano y ecológico de las áreas físicamente conurbadas, así como de las que demanda su futura expansión.

El proyecto del Programa de Ordenación del Valle de México propone el marco legal que le dará vigencia y describe las unidades administrativas de la Región Centro involucradas en este proceso, redefine el territorio considerado como Zona Metropolitana del Valle de México, y presenta diversos estudios sectoriales de la actividad económica, población, transporte y

vialidad, medio ambiente y equipamiento regional, a efecto de propiciar el crecimiento ordenado de la Ciudad de México, sin demérito de las áreas que, por razones estratégicas, favorecen a las entidades vecinas y al Distrito Federal y que deben conservarse libres de asentamientos humanos.

De esta manera, los programas de desarrollo urbano vigentes determinan la base física como sustento para la renovación de la actividad productiva, el rescate de los valores sociales y el fomento de la conciencia ciudadana. Estas acciones tienden a elevar la calidad de vida, mediante el aprovechamiento de la inversión acumulada, el acceso equitativo a los servicios, la estructuración del uso del suelo, la disminución de los desplazamientos con el mejoramiento de las vías de comunicación, a preservar el suelo de conservación y mejoramiento del medio natural, al mismo tiempo que fortalecen la identidad e imagen de la ciudad, rescatando sus valores patrimoniales.

El desarrollo urbano de la Ciudad de México dependerá de la aplicación puntual y precisa de las políticas ya definidas, así como del talento e imaginación de los capitalinos para ajustarlas, en tiempo y forma, a las nuevas circunstancias que, sin duda alguna, se presentarán en los años por venir. La visión a largo plazo del ordenamiento territorial requiere de evaluaciones periódicas y concebir su planeación como un procedimiento de aproximaciones sucesivas, estratégico, soportado cada vez en información de mayor calidad sobre el acontecer ciudadano y una participación más amplia, plural y democrática de la sociedad.