

# Normatividad urbanística virtual en la Ciudad de México\*

Gustavo Garza  
El *Colegio de México*  
Centro de Estudios Demográficos y  
de Desarrollo Urbano  
Camino al Ajusco No. 20  
Pedregal de Santa Teresa  
01000 México, D.F.

Tel. (5) 645 44 59  
Fax (5) 645 04 64

El Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) es la cuarta ciudad más poblada del mundo, después de Tokio, Nueva York y São Paulo. En 1990 está constituida por un tejido urbano relativamente continuo que tiene como centro la Plaza de la Constitución (Zócalo), y se extiende en las 16 delegaciones en que se divide políticamente el Distrito Federal y en **32** municipios del Estado de México, en una extensión de 1,706 km<sup>2</sup>. Es práctica común referirse al AMCM como la Ciudad de México, el Distrito Federal y la capital, dado que no existe una definición política sobre el área metropolitana en su conjunto<sup>1</sup>.

\* Agradezco la importante asistencia de Gabriela Grajales durante la realización de todo el trabajo.

<sup>1</sup> Hasta 1970 el Distrito Federal se subdividía políticamente en 12 cuarteles y 12 delegaciones. A los cuarteles se les denominaba Ciudad de México, por lo que a ellos se refería políticamente esta expresión. La Ley Orgánica del 29 de diciembre de 1970 desaparece los cuarteles y los transforma en cuatro delegaciones, constituyéndose el Distrito Federal por 16 delegaciones. En la Ley Orgánica de 1970 y en su revisión de 1973 se señalaba en su artículo 1º: "El Distrito Federal o Ciudad de México ...", haciendo equivalentes ambas expresiones. En la Ley Orgánica de 1983 se eliminan las palabras Ciudad de México, por lo que políticamente sólo existe el Distrito Federal y sus delegaciones y el Estado de México con sus municipios. El primero de agosto de 1994 se decreta el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que en su capítulo dos señala: "La Ciudad de México es el Distrito Federal sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos". Esto define a la Ciudad de México como la parte de su área urbana ubicada dentro de los límites del Distrito Federal, sentenciando al resto de la ciudad real a no ser Ciudad de México. El Área Metropolitana de la Ciudad de México en su conjunto tiene pues una extensión virtual, esto es, una existencia práctica aludiendo a una de las acepciones de este adjetivo. El área o zona metropolitana de la Ciudad de México para 1990 aquí considerada no ha sido técnicamente delimitada,

De esta suerte, desde el punto de vista legal la Ciudad de México es la parte del AMCM que se ubica en el Distrito Federal, pero en su carácter de área metropolitana constituye la más colosal obra realizada en toda la historia de la nación.

El objetivo central de este trabajo es presentar una imagen totalizadora del cuerpo de normas urbanísticas vigente en la actualidad en el Distrito Federal que rigen su expansión urbana. Específicamente se tienen tres propósitos **concretos**: *i*) describir las peculiaridades demográficas y urbanísticas del Área Metropolitana de la Ciudad de México subdividida en la parte correspondiente al Distrito Federal y la del Estado de México; *ii*) esquematizar las características básicas de las leyes, reglamentos y programas vigentes exclusivamente en el Distrito Federal, enfatizando aquellas que determinan más directamente la forma de su estructura urbana; y, *iii*) reflexionar sobre las perspectivas del desarrollo urbano del Distrito Federal y la adecuación de su normatividad urbanística.

#### Evolución demográfica y urbanística

Fundada en 1522 por **Hernán Cortés**, la Ciudad de México fue la localidad más importante de la Nueva España, aunque su crecimiento desde el siglo XVI a inicios del XIX fue muy lento: los 30 mil habitantes existentes al momento de su fundación se elevan a 180 mil en 1810, año en que se inicia la Guerra de Independencia. Durante todo el siglo XIX únicamente logra duplicar su población al alcanzar en 1900 una población de 344 mil habitantes.

Una vez que se estabiliza el país, hacia principios de los años treinta en el periodo posrevolucionario, la Ciudad de México inicia una **acelerada** transformación económica, demográfica y urbanística que la convertiría en una de las metrópolis más grandes del mundo. En 1930 alcanza un millón de habitantes, que aumentan a 3.1 en 1950, año en que principia su expansión metropolitana al extender su crecimiento hacia el **municipio de Tlalnepantla**, en el Estado de México. Para 1960 una dinámica Área Metropolitana de la Ciudad de México (**AMCM**) eleva su población a 5.4 millones de habitantes incorporando a los municipios de Naucalpan, Chimalhuacán y

utilizándose la adoptada por Garza y Rivera (1995), que consideran 27 municipios conurbados del Estado de México, más los siguientes 5 municipios que se incorporan entre 1980-1990 según información de la Dirección General de Planificación del Estado de México: Isidro Fabela, Jaltenco, Jilotzingo, Nextlalpan y Teotihuacán.

Ecatepec, con lo que absorbe cuatro municipios conurbados del Estado de México.

A partir de los años sesenta la expansión del **AMCM** se acelera notablemente. En 1970 alcanza 87 millones de habitantes, los cuales se distribuyen en 6.9 en el Distrito Federal y 1.8 en 11 municipios conurbados del Estado de México. En 1980 su población total se eleva a 12.8 millones de habitantes, aumentando entre **1970-1980** a una tasa de 3.9% anual, siendo ésta de 1.9% en el Distrito Federal y de 9.4% en los 17 municipios conurbados del Estado de México (véase el cuadro 1).

En 1990 el **AMCM** esta constituida por 15.8 millones de habitantes, divididos en 8.6 millones en el Distrito Federal y 7.2 millones en 32 municipalidades mexiquenses (véase el cuadro 1). La tasa de crecimiento anual entre 1980-1990 se reduce notablemente a **2.1%**, siendo de únicamente 0.390 en el Distrito Federal y de 4.8% en los municipios conurbados. Según la información preliminar del conteo de población y vivienda de 1995, el **AMCM**, según se ha definido en este trabajo, tiene 17.0 millones de habitantes, subdivididos en 8.8 en el Distrito Federal y 8.2 en los 32 municipios conurbados del Estado de México (véase el cuadro 1). El Distrito Federal se mantiene como la parte con mayor población de la metrópoli, aunque entre **1990-1995** presenta una tasa de crecimiento anual de **0.56%**, considerablemente menor que el 2.69% de los municipios conurbados mexiquenses.

Los 17 millones de habitantes del AMCM en 1995 se encuentran distribuidos en partes muy semejantes en el Distrito Federal y en los 32 municipios conurbados del Estado de México. Estas dos entidades federativas cuentan con estructuras **jurídico-políticas** y normas urbanísticas diferentes, siendo que la urbe se encuentra gobernada por un Regente nombrado por el Presidente de la República (que a partir de 1997 será electo por la población), un Gobernador electo del Estado de México, 16 Delegados nombrados por el Regente y 32 Presidentes municipales electos.

A este conjunto de instancias administrativas se aplican dos cuerpos diferentes de normas y políticas urbanísticas que rigen la expansión de las áreas urbanas correspondientes. En este contexto, el objetivo central del artículo es presentar una imagen totalizadora del complejo conjunto de leyes, decretos, normas, reglamentos y planes vigentes que rigen el desarrollo urbanístico de la Ciudad de México, con la finalidad de que a partir de una visión amplia de su intrincada superestructura normativa sea factible diseñar un código

**Cuadro 1**  
Población total del AMCM, 1970-1990 <sup>a</sup>

UNIDAD ADMINISTRATIVA	POBLACIÓN			TASA DE CRECIMIENTO <sup>b</sup>		
	1970	1980	1990	1970 - 1980	1980 - 1990	1970 - 1990
TOTAL	8752968	12860374	15782943	3.92	2.07	2.99
ÁREA METROPOLITANA	6914314	8360193	8579375	1.92	0.26	1.08
DISTRITO FEDERAL	523461	604643	671395	1.45	1.05	1.25
1. Álvaro Obregón	535890	568701	491773	0.6	-1.44	-0.43
2. Azcapotzalco	590750	514404	421520	-1.37	-1.97	-1.67
3. Benito Juárez	346520	566252	668989	5.03	1.68	3.34
4. Coyoacán	37498	86725	125922	8.75	3.8	6.24
5. Cuajimalpa	929418	769097	615692	-1.88	-2.2	-2.04
6. Cuauhtémoc	1195145	1431919	1315572	1.82	-0.84	0.48
7. Gustavo A. Madero	479692	539476	464220	1.18	-1.49	-0.16
8. Iztacalco	539898	1199582	1563159	8.31	2.68	5.46
9. Iztapalapa	77838	164558	204138	7.77	2.18	4.94
10. Magdalena Contreras	586537	512756	420456	-1.34	-1.97	-1.65
11. Miguel Hidalgo	34256	50788	66659	4.02	2.76	3.38
12. Milpa Alta	64477	139595	217860	8.03	4.55	6.28
13. Tláhuac	136027	350934	510201	9.994	3.81	6.83
14. Tlalpan	717697	654360	537213	-0.92	-1.95	-1.44
15. Venustiano Carranza	119210	206402	284604	5.64	3.26	4.45
16. Xochimilco	1838654	4500181	7203568	9.36	4.82	7.07
ESTADO DE MÉXICO	46964	186394	333872	14.78	6.00	10.3
1. Atizapán de Zaragoza	14259	90078	161410	20.24	6.01	12.9
2. Coacalco	40937	36056	51393	-1.26	3.61	1.14
3. Cuautitlán	20805	56766	263010	10.56	16.57	13.52
4. Chimalhuacán	22177	721979	1290449	12.26	5.98	9.07
5. Ecatepec	34570	71710	140116	7.57	6.93	7.25
6. Huixquilucan	390911	669159	822589	5.52	2.09	3.79
7. Naucalpan	598286	1230604	1312644	7.48	0.65	4.01
8. Nezahualcóyotl	33641	91431	140579	10.52	4.4	7.41
9. La Paz	376906	713614	731939	6.59	0.25	3.337
10. Tlalnepantla	54198	125643	260598	8.77	7.57	8.17
11. Tultitlán		71817	307468		15.65	
12. Chalco		25138	60835		9.24	
13. Chicoloapan		71350	146113		7.43	
14. Ixtapaluca		103291	195420		6.58	
15. Nicolás Romero		77432	130248		5.34	
16. Tecámac		157717	347751		8.23	
17. Cuautitlán Izcalli			45655			
18. Acáman			22247			
19. Atenco			15598			
20. Chiautla			14763			
21. Chiconcuac			5516			
22. Isidro Fabela			24608			
23. Jaltenco			9511			
24. Jilotzingo			27646			
25. Melchor Ocampo			11452			
26. Nextlalpan			44362			
27. Teotihuacán			32422			
28. Tepotzotlán			42045			
29. Texcoco			147803			
30. Tezoyuca			13154			
31. Tultepec			50349			

Fuente: INEGI, IX, X, XI Censos Generales de Población y Vivienda.

1980: Ante la inconsistencia observada en los datos de finales del censo de 1980 a los cuales se había agregado por omisión 10.055% para las delegaciones del Distrito Federal y 13.918% para los municipios conurbados, se realizó un ajuste partiendo de los valores recolectados NI imputación, añadiéndole 4% por efecto de omisión.

1990: A la información de 1990 se le añadió también 4% considerando que en esa magnitud están subvaluados.

a. Datos al 30 de junio de cada año. b. Tasa geométrica de crecimiento.

urbano que los articule y coordine, asimismo que las uniforme, en forma de una reglamentación metropolitana única.

Antes de ello será conveniente describir la expansión del tejido o mancha urbana del AMCM, que constituye la base donde se aplica la normatividad urbanística existente. La información de la superficie del tejido urbano es de diversas estimaciones y no es del todo comparable, pero es útil para tener una idea aceptable de su extensión y densidad de población.

En 1900, al inicio del siglo XX, la Ciudad de México era una localidad de tamaño relativamente pequeño; con 345 mil habitantes distribuidos en 2,714 hectáreas, estimándose un densidad de 127 habitantes por hectárea (**hab/ha**). A mediados del siglo, la urbe constituía una metrópoli de considerable tamaño al tener 2.3 millones de habitantes que presentaban una densidad de 99 **hab/ha**. Entre 1950-1970 el AMCM creció a una tasa anual de 6.9%, alcanzando 8.8 millones de habitantes en 1970 y una densidad de 128 **hab/ha**, la más elevada hasta la actualidad (véase el cuadro 2). En los siguientes 20 años su tasa de crecimiento se reduce a 3.0% anual y su densidad en 1990 es de 93 **hab/ha**, siendo la menor registrada desde 1900. Esto resulta de su expansión física hacia los municipios periféricos del Estado de México, que presentan una baja densidad. Efectivamente, las densidades de población entre las diferentes delegaciones y municipios del AMCM presentan considerables diferencias. En general, el área urbana del Distrito Federal es más densa que la de los municipios conurbados, siendo en la primera de 110 **hab/ha** y en los segundos de 78 **hab/ha** (véase el cuadro 3).

**Cuadro 2**  
AMCM: Extensión del tejido urbano y densidad de población, 1900-1990

Año	Tejido urbano (has)	Población total	Densidad (hab/ha)
1900	2714	344721	127
1950	22989	2287000	99
1960	47070	4910000	104
1970	68260	8752168	128
1980	107973	12860374	119
1990	170572	15782943	93

Fuente: Información del tejido urbano para 1900-1980 del Departamento del Distrito Federal, Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Diagnóstico Integrado y Propuesta de Estrategia, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, julio de 1995 (mimeo); 1990 del cuadro 3.

Al interior del Distrito Federal, sin embargo, existen también diferencias muy acentuadas. En un extremo se encuentra el área urbana de Milpa Alta con 25 **hab/ha**, y en el otro **Iztacalco** con 203 **hab/ha** (véase el cuadro 3). En los municipios conurbados se tiene en un extremo a Isidro **Fabela** con 15 **hab/ha**, y en otro a Nezahualcóyotl con 261 **hab/ha**, que es la unidad administrativa del AMCM más densamente poblada (véase el cuadro 3).

En síntesis, en 1990 el AMCM tiene una superficie urbanizada de 170,572 hectáreas donde habitan 15.8 millones de personas, presentando acusadas diferencias de densidades en las 16 delegaciones y los 32 municipios donde se localiza (véase el cuadro 3). La superficie territorial total de estas 48 unidades administrativas es de 4,981 kilómetros cuadrados, por lo que el tejido urbano sólo representa **34.2%** de dicho total, constituyendo la diferencia un territorio envolvente de la mancha urbana, esto es, parte de una zona metropolitana que no fue posible delimitar con precisión.

En lo que sigue se presenta el marco normativo del Distrito Federal, que intenta regular a este gran conglomerado urbano que constituye la más compleja y colosal obra realizada en toda la historia de la nación.

Distrito Federal: leyes, decretos, acuerdos, normas, reglamentos y programas

En 1928 se crea por decreto presidencial el Departamento del Distrito Federal, suprimiendo las antiguas municipalidades que formaban la Ciudad de México y el Distrito Federal. Desde los años treinta, por tanto, se ha establecido un conjunto de leyes, decretos, programas, normas y reglamentos que constituyen la estructura jurídica que lo regula. Para los propósitos del presente trabajo interesa describir el conjunto de normas **vigentes** que rigen la estructura y dinámica urbana de la parte del Área Metropolitana de la Ciudad de México ubicada en el Distrito Federal. Antes de ello sin embargo, es necesario bosquejar las características básicas de su gobierno.

Hasta 1996 el presidente de la República designa a un Jefe del Departamento, o **Regente**, quien **gobierna** la ciudad y nombra a 16 delegados para otras tantas entidades en que ésta se encuentra políticamente dividida. En los últimos años, en el transcurso de las luchas políticas por lograr la **democratización** del gobierno del Distrito Federal, se han establecido instancias más representativas de

Cuadro 3  
AMCM: Superficie total, urbana y densidad de población, 1990

UNIDAD ADMINISTRATIVA	ÁREA TOTAL (km <sup>2</sup> )	%	ÁREA URBANA (km <sup>2</sup> )	%	POBLACIÓN	DENSIDAD URBANA (hab/ha)
TOTAL	4980.79	100.00	1705.72	34.20	15782943	92.53
DISTRITO FEDERAL	1489.36	100.00	778.62	52.30	8579375	110.19
1. Alvaro Obregón	77.20	100.00	77.20	100.00	671395	86.97
2. Azcapotzalco	33.30	100.00	33.30	100.00	491773	147.68
3. Benito Juárez	26.63	100.00	26.63	100.00	421520	158.29
4. Coyoacán	53.89	100.00	53.89	100.00	668989	124.14
5. Cuajimalpa	80.95	100.00	28.65	35.40	125922	43.95
6. Cuauhtémoc	32.44	100.00	32.43	100.00	615692	189.85
7. Gustavo A. Madero	86.62	100.00	86.62	100.00	1315572	151.88
8. Iztaacalco	22.90	100.00	22.90	100.00	464220	202.72
9. Iztapalapa	115.06	100.00	113.74	98.90	1563159	137.43
10. Magdalena Contreras	75.36	100.00	19.20	25.50	204138	106.32
11. Miguel Hidalgo	46.40	100.00	46.40	100.00	420456	90.62
12. Milpa Alta	283.75	100.00	26.35	9.30	66659	25.30
13. Tláhuac	91.78	100.00	35.77	39.00	217860	60.91
14. Tlalpan	304.49	100.00	82.83	27.20	510201	61.60
15. Venustiano Carranza	33.42	100.00	33.42	100.00	537213	160.75
16. Xochimilco	125.17	100.00	59.29	47.40	284604	48.00
ESTADO DE MÉXICO	3491.43	100.00	927.10	26.60	7203568	77.70
1. Acolman	86.88	100.00	20.60	23.70	45655	22.16
2. Atenco	94.67	100.00	2.09	2.20	22247	106.44
3. Atizapán de Zaragoza	89.88	100.00	64.83	72.10	333872	51.50
4. Chalco	274.43	100.00	51.83	18.90	307468	59.32
5. Chiautla	155.49	100.00	3.72	2.40	15598	41.93
6. Chicoloapan	60.90	100.00	8.46	13.90	60835	71.91
7. Chiconcuac	69.40	100.00	3.62	5.20	14763	40.78
8. Chimalhuacán	46.61	100.00	30.42	65.30	263010	86.46
9. Coacalco	35.50	100.00	17.17	48.40	161410	94.01
10. Cuatitlán	109.92	100.00	76.00	69.10	547751	45.76
11. Cuautitlán Izcalli	57.30	100.00	10.97	19.40	51393	46.85
12. Ecatepec	155.49	100.00	118.96	76.50	1290449	108.48
13. Huixquilucan	143.52	100.00	23.27	16.20	140116	60.21
14. Isidro Fabela	67.15	100.00	3.60	5.40	5516	15.32
15. Ixtapalapa	319.44	100.00	28.95	9.10	146113	50.47
16. Jaltenco	12.48	100.00	5.69	45.60	24608	43.25
17. Jilotzingo	117.09	100.00	0.72	0.60	9511	132.10
18. La Paz	27.23	100.00	24.41	89.60	140579	57.59
19. Melchor Ocampo	15.19	100.00	6.30	41.50	27646	43.88
20. Nauhcalpan	149.86	100.00	74.99	50.00	822589	109.69
21. Nextlalpan	42.49	100.00	7.34	17.30	11452	15.60
22. Nezahualcóyotl	63.44	100.00	50.33	79.30	1312644	260.81
23. Nicolás Romero	233.51	100.00	37.37	16.00	195420	52.29
24. Tecámac	153.41	100.00	43.00	28.00	130248	30.29
25. Teoloyucán	31.52	100.00	14.04	44.50	44362	31.60
26. Teotihuacán	82.66	100.00	10.66	12.90	32422	30.41
27. Tepotzotlán	208.83	100.00	20.02	9.60	42045	21.00
B. Texcoco	418.69	100.00	46.66	11.10	147803	31.68
29. Tezoyuca	10.90	100.00	4.41	40.50	13154	29.83
30. Tlalnequandá	83.48	100.00	67.64	81.00	731939	108.21
31. Tultepec	22.49	100.00	12.30	54.70	40949	40.94
32. Tultitlán	71.09	100.00	36.73	51.70	260598	70.95

Fuente: Área total del INEGI, *Anuario Estadístico del Distrito Federal*, INEGI, México, 1994. El área urbana es un cálculo con base en datos de las AGEB's urbanas del INEGI elaborado en el Laboratorio de Sistemas Geográficos de Información de la Coordinación de Cómputo de El Colegio de México, dentro del proyecto de María Eugenia Negrete.

la población, como el caso de la Asamblea de Representantes, creada en 1988 con miembros electos de los diversos partidos políticos. En 1993 se aprobó en el Congreso de la Unión una reforma política para elegir en 1997 al Regente mediante una terna de miembros del partido con más votos, de entre los cuales el Presidente nombraría a uno y lo sometería a la Asamblea de Representantes para su ratificación. Este cambio no fue satisfactorio para los partidos políticos, que siguieron discutiendo sobre la reforma electoral durante 1995 y la primera mitad de 1996, llegando a aprobar la Cámara de Diputados el 31 de julio de 1996 una serie de reformas y adiciones constitucionales. La reforma al artículo 122 establece que los habitantes del Distrito Federal elegirán directamente al Regente en 1997 y en el año 2000 a los delegados correspondientes<sup>2</sup>.

En el marco de la reforma política negociada por el Jefe del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes y los partidos políticos, en 1993 se presenta un dictamen ante la Cámara de Diputados para la creación de los Consejos de Ciudadanos del Distrito Federal.

Los Consejos de Ciudadanos constituyen una nueva figura en la legislación del Distrito Federal, que establece la elección de 365 consejeros ciudadanos en otras tantas áreas vecinales en que se ha dividido la entidad. Estos se agrupan en 16 consejos de ciudadanos correspondientes a cada delegación en que políticamente se constituye el Distrito Federal. Durante el mes de junio de 1995 se discutió la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal, y el Partido Revolucionario Institucional aprobó, en ausencia de los demás partidos (PAN, PRD, PT y PVEM), el artículo 71 que señala que "no podrán utilizarse emblemas, frases, leyendas y colores de partido político alguna". En esta dirección el artículo 60 establece que "Los Consejos de Ciudadanos serán electos por fórmula [...]" (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 1995).

La primera elección de esta instancia de participación fue el 12 de noviembre de 1995, pero hubo un gran abstencionismo, pues sólo votó alrededor de 20% de los electores. Sea como fuere, la función genérica que deberán desempeñar los Consejos de Ciudadanos es ser "[...] órgano de representación vecinal y de

<sup>2</sup> La *Iniciativa de Reformas Constitucionales en Materia Electoral* significó cambios y adiciones en los siguientes 17 artículos constitucionales: 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 116 y 122. Para el caso del Distrito Federal, la reforma al artículo 122 implica también la transformación de la Asamblea de Representantes en Congreso Local, con la única limitación de que no podrá expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, lo cual continuará siendo responsabilidad del Congreso de la Unión.

participación ciudadana" (Departamento del Distrito Federal, 1º de agosto de 1994: artículo 120). El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 129 les asigna 10 funciones específicas, entre las que destacan: *i*) aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos delegacionales anuales; *ii*) presentar y dar seguimiento a las denuncias ante las autoridades competentes; *iii*) proponer la atención a problemas prioritarios en la prestación de servicios públicos; y, *iv*) participar en el cumplimiento del programa de la delegación en materia de uso de suelo y del plan parcial de desarrollo.

Los derechos y obligaciones de los ciudadanos y las funciones de los diversos órganos del Distrito Federal están regulados por un conjunto de leyes, reglamentos, programas, decretos y acuerdos que constituyen una superestructura legal de gran complejidad. En lo que sigue se presenta, en forma por demás esquemática, aquéllos de corte urbanístico que regulan la estructura y expansión del tejido urbano del Distrito Federal, con objeto de proporcionar una imagen totalizadora de su normatividad urbanística.

## *a Leyes urbanas*

### *i. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*

Esta ley establece las normas de gobierno para la entidad. En ella se enlistan las diferentes unidades administrativas mediante las cuales el Jefe del Departamento ejerce sus atribuciones, así como la asignación de las tareas legislativas del Congreso de la Unión y las judiciales a los Tribunales de Justicia del Fuero Común. En materia de desarrollo urbano del Distrito Federal, al Departamento le corresponde fijar las políticas, estrategias, líneas de acción y sistemas técnicos a que deban sujetarse la planeación urbana y la protección al medio ambiente. Adicionalmente, es de su competencia dictar las políticas generales sobre la construcción y conservación de las obras públicas y sobre los programas de regeneración urbana. Finalmente, la Ley Orgánica delega al Departamento del Distrito Federal la responsabilidad de autorizar la expedición de licencias de construcción, ampliación, modificación, conservación y mejoramiento de todo tipo de inmuebles.

## ii. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Durante el proceso de reforma política para la Ciudad de México se debatieron dos posiciones opuestas: transformar al Distrito Federal en el estado 32 de la República o mantenerlo como sede de los poderes federales sin alterar radicalmente su régimen político, pero ideando reformas que lo democratizen. Esta última posición prevalece y en 1987 se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como Órgano de representación plural de la ciudadanía, con facultades para normar la vida de la ciudad y representar a su población. De 1992 a 1994, por iniciativa del Regente Manuel Camacho Solís, se trabaja en la reforma del gobierno del Distrito Federal para proporcionarle una forma de gobierno propio. Este proceso culmina el 1º de agosto de 1994, cuando se decreta el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Departamento del Distrito Federal, 1º de agosto de 1994).

El estatuto sustituye parte de la Ley Orgánica, al señalar que "Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan las contenidas en este Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", pero mantiene a "la Ley que regule la administración pública del Distrito Federal [...]". El Estatuto está constituido por seis títulos subdivididos en 13 capítulos y 132 artículos con 16 transitorios: título primero, Disposiciones Generales; título segundo, De los Derechos y Obligaciones de Carácter Público; título tercero, De las Atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal; título cuarto, De las Bases de la Organización y Facultades de los Órganos Locales de Gobierno del Distrito Federal; título quinto, De las Bases para la Organización de la Administración Pública, del Distrito Federal y la Distribución de Atribuciones entre sus Organos; y, título sexto, De los Consejos de Ciudadanos.

Para los propósitos del presente trabajo únicamente interesa destacar sus principales características con implicaciones urbanísticas. El artículo 8 señala como Órganos de Gobierno del Distrito Federal: La Asamblea de Representantes, El Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. En el título cuarto se indica que la Asamblea de Representantes realiza la función legislativa, teniendo facultades según el artículo 42 para formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y legislar en materia de administración pública local, bienes de dominio público y privado, participación ciudadana, planeación del desarrollo urbano, transporte urbano y tránsito, servicio de limpia, fomento

económico, protección y empleo, entre otros. En esta dirección, dentro de las obligaciones del Jefe del Distrito Federal se encuentran las de iniciar leyes y decretos, expedir reglamentos, nombrar y remover libremente a titulares de dependencias del Distrito Federal, presentar a la Asamblea la Ley de Ingresos y Egresos, dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano, así como formular el Programa General de desarrollo de la Ciudad, entre sus principales. Cabe destacar la sección tercera del capítulo II, título cuarto, sobre la Coordinación Metropolitana, pues como se sabe el área urbana real de la Ciudad de México se localiza (45.6%) en el Distrito Federal y en el Estado de México (54.4%), por lo que la existencia de algún tipo de instancias de corte metropolitano son cada vez más imprescindibles. El artículo 69 señala que el Distrito Federal participará en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la federación, estados y municipios en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, transporte, agua potable y drenaje, basura y seguridad pública, para lo cual se establecerán comisiones metropolitanas (artículo 70).

Finalmente, el título quinto observa que la administración del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal (artículo 87). La parte central está conformada por la Jefatura, las secretarías, las delegaciones y la Procuraduría de Justicia. Las 16 delegaciones en que se subdivide el Distrito Federal, sin embargo, serán órganos administrativos desconcentrados para una más expedita atención de los requerimientos de la población.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en síntesis, hace las veces de la constitución que norma la convivencia de los habitantes de la república, constituyendo un avance significativo del proceso de democratización de la entidad donde se asientan los poderes federales de México.

Además de la Ley Orgánica y del Estatuto, las principales leyes vigentes son: *i*) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1976, modificada el 28 de diciembre de 1987, el 4 de enero de 1991 y el 7 de febrero de 1996); *ii*) Ley sobre el Régimen en Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal (Diario Oficial del 28 de Diciembre de 1972, modificada el 9 de mayo de 1986 y el 23 de junio de 1993); *iii*) Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (Ley federal con aplicación en el Distrito Federal; Diario Oficial del 28 de enero de 1988); *iv*) Ley de Seguridad Pública (Diario Oficial del 19 de julio de 1993); y, *v*) Ley de Notariado para el Distrito Federal (Diario Oficial del 8 de enero

de 1980, modificada el 13 de enero de 1986). Considerando los objetivos de este trabajo, a continuación se presentan las características de las dos primeras leyes señaladas.

### iii. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996

La versión actual de esta ley es muy reciente, habiendo sido publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1996. Esta nueva ley sustituye a la antigua Ley de Desarrollo Urbano del 7 de enero de 1976, que había sido únicamente modificada el 28 de diciembre de 1987 y el 4 de enero de 1991. Aun con estas revisiones, la ley de 1976 presenta una serie de inconsistencias derivadas de su inadecuación al nuevo artículo 122 constitucional que establece las bases del sistema de gobierno del Distrito Federal, a la actual Ley General de Asentamientos Humanos del 21 de julio de 1993, así como al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal del 1º de agosto de 1994.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996 está constituida por nueve títulos: i) Disposiciones generales; ii) De los órganos en materia de la ley; iiz) De la planeación del desarrollo; iv) Del ordenamiento territorial; v) De la ejecución de los programas; vi) De la participación social y la participación privada; vii) De los estímulos y los servicios; viii) De las licencias, certificaciones y medidas de seguridad; y, ix) De las sanciones y procedimientos.

El título I, en su primer artículo, establece como objeto de la ley fijar las normas básicas de planeación y de desarrollo de los centros de población, así como determinar las características de los usos del suelo. A continuación establece una serie de propósitos para mejorar la calidad de vida de la población, tales como optimizar el ordenamiento territorial, propiciar el arraigo y distribución armónica de la población, para lo cual señala que en los programas específicos se diseñarán las acciones requeridas para lograrlos. También plantea una serie de metas en materia del arraigo de la población en las delegaciones centrales (Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez), y prohíbe la urbanización en las sierras de la entidad (Sierra de Guadalupe, de las Cruces, Ajusto y Santa Catarina) y en lechos de antiguos lagos.

El título II establece en su artículo 8 que las autoridades en materia de desarrollo urbano son cuatro: i) la Asamblea de Representantes; iz] el Jefe del Distrito Federal; iiz] la Secretaría de

Desarrollo Urbano y Vivienda; y iv) los Delegados del Distrito Federal. Los artículos 9, 10, 11 y 12 puntualizan las atribuciones de cada una de estas instancias, señalando que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda es la encargada de realizar los programas de desarrollo urbano y la Asamblea de Representantes de aprobarlos.

Considerando el objetivo básico de esta ley, los títulos III y IV son los más importantes. Mientras que la ley de 1976 señala la existencia de un plan director subdividido en un plan general y los planes parciales, la de 1996 establece un programa general, programas delegacionales y programas parciales. Adicionalmente, se proponen programas anuales para vincular la planeación urbana con la presupuestal, haciendo en principio posible otorgar los requerimientos financieros para alcanzar las metas establecidas. Independientemente de lo irrelevante de cambiar el sustantivo de plan por programa, al menos formalmente es claro que la ley de 1996 otorga un mayor rango a la planeación que su antecesora, al incorporar la figura de programas delegacionales y anuales.

El artículo 18 señala que el programa general deberá contener 10 puntos centrales, incluyéndose el diagnóstico y pronóstico del desarrollo urbano en el capítulo I sobre la fundamentación y motivaciones. En forma un tanto desarticulada agrega el diseño de una imagen objetivo, una estrategia y metas generales, el ordenamiento del territorio, la estructura vial, el sistema de transporte, las acciones estratégicas e instrumentos, acuerdos administrativos de coordinación y, finalmente, cuestiones sobre la información gráfica. Es posible que la minimización de un diagnóstico y pronóstico riguroso del desarrollo urbano del Distrito Federal, así como la ausencia de la dimensión económica y social de la urbe, pongan en riesgo la adecuada implementación de este tipo de ejercicios. En forma simplificada y adecuándolos a su contexto, los programas delegacionales y parciales siguen la anterior estructura de contenido del programa general. El título III de la Ley agrega una serie de consideraciones sobre la aplicación, tramitación, modificación y evaluación de los programas.

El título IV Del Ordenamiento Territorial comprende un conjunto de disposiciones sobre la relación de los usos del suelo con las actividades y derechos de sus habitantes, así como la zonificación del suelo y las normas de ordenación.

En la Ley de Desarrollo Urbano de 1976 el territorio del Distrito Federal se dividía en: i) área de desarrollo urbano, y, ii) área

de equilibrio ecológico. Las primeras estaban comprendidas por zonas urbanizadas, zonas de reserva y zonas de amortiguamiento.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996 clasifica en su artículo 30 el territorio de la entidad como: *i*) suelo urbano, y, *ii*) suelo de conservación. A este nivel la nueva ley no presenta ninguna modificación respecto a la anterior, salvo el cambio de nombre de estos dos grandes rubros de uso de suelo, pero en su artículo 31 presenta el concepto de "áreas de actuación", para las cuales el Programa General deberá determinar los objetivos y políticas específicas. En este artículo se identifican las siguientes áreas de actuación del suelo urbano: *i*) áreas con potencial de desarrollo; *ii*) áreas con potencial de mejoramiento; *iii*) áreas con potencial de reciclamiento; *iv*) áreas de conservación patrimonial; y, *v*) áreas de integración metropolitana. Las áreas de actuación del suelo de conservación son: *i*) áreas de rescate; *ii*) áreas de preservación; y, *iii*) áreas de producción rural y agroindustrial.

La identificación de este tipo de "áreas de actuación", que la ley señala deberán incorporarse en el Programa General, probablemente permitirá orientar más específicamente los esfuerzos de las autoridades para planear y regular el crecimiento y refuncionalizar el suelo en el Distrito Federal. Más adelante, al analizar el Programa General de 1996, se podrá observar a qué nivel se presentará esta tipología del uso general del suelo.

El capítulo uno de este título IV termina señalando la clase de usos de suelo para los dos tipos de territorio (artículo 32), y las normas de intensidad de las construcciones (artículo 33). El capítulo dos presenta en dos artículos la coordinación de acciones para determinar las áreas de reservas territoriales (artículo 34) y las del crecimiento de los poblados rurales (artículo 35). El capítulo tres, por su parte, incluye en los artículos del 36 al 47 las normas relacionadas con la fusión, subdivisión y relotificación de terrenos.

Los títulos V, VI, VII, VIII y IX de la ley establecen las características de la ejecución de los programas; de la participación social y privada; de los estímulos fiscales y financieros, así como de los servicios urbanos; de las licencias y certificaciones; y, finalmente, de las sanciones y procedimientos.

La ley de 1996 remite en su articulado que será necesario expedir un reglamento de la ley donde se establecerán los criterios específicos para su operatividad. El artículo transitorio tercero señala que dicho reglamento se deberá realizar en un plazo de 180 días naturales a partir de su entrada en vigor, esto es, que el plazo vence el 8 de agosto de 1996. En la octava sesión ordinaria del Consejo

Asesor de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, celebrada el 21 de agosto de 1996, se presentó un Proyecto de Reglamento de La Ley de Desarrollo Urbano fechado el 12 de agosto, cuya propuesta final se presentará a la Asamblea de Representantes en septiembre de 1996. No siendo posible comentar este reglamento por razones de espacio, se puede adelantar que será muy polémico trasladar la obligación de prestar los servicios urbanos a los promotores inmobiliarios de los conjuntos que desarrollen, tal como se plantea en su artículo 57. Cabe señalar que en la nueva ley la figura de *conjunto* sustituye a la de *fraccionamiento*. Se puede mencionar, no obstante, que el reglamento se presenta en los tiempos previstos y que es acertado separarlo de la ley para hacer más expedita la permanente adecuación que la dinámica urbana exige de los reglamentos establecidos, sin requerir la **modificación** misma de la ley.

#### *iv. Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal y Territorios Federales'*

Esta Ley de Condominios, decretada en 1972 y adicionada en 1986, declara de utilidad pública la constitución del régimen de propiedad en condominio y las acciones de regeneración urbana en el Distrito Federal. Se establece que para constituir un régimen de propiedad en condominio se debe tener una declaración que expida la autoridad competente del DDF con el fin de verificar si el proyecto es viable siguiendo las previsiones legales del desarrollo urbano, de planificación y la prestación de servicios públicos. Una vez erigido este régimen, debe inscribirse en el Registro Público de la Propiedad (artículos 3 y 4).

La ley de Condominios se divide en los siguientes ocho capítulos, y tiene un total de 51 artículos: I. Del régimen de la propiedad en condominio; II. De los bienes de propiedad común; III. De las asambleas y del administrador; IV. Del reglamento del condominio; V. De los gastos, obligaciones fiscales y controversias; VI. De los gravámenes; VII. Destrucción, ruina y reconstrucción del condominio; y, VIII. Del régimen de propiedad en condominio de carácter vecinal.

<sup>3</sup> Se denominará únicamente "Ley de Condominios" para simplificar.

Los primeros dos capítulos presentan las características básicas que deben cubrir los condominios, y el resto se refieren a su organización interna. En el artículo 1 se señala que los condominios pueden ser verticales, **horizontales** o mixtos, y cuáles son los derechos de sus propietarios. Los artículos 2 al 10 del capítulo I señalan cuándo se origina el régimen de propiedad en condominio, una declaratoria pública y otras características generales de dicho régimen. En el capítulo II se describen los elementos que son comunes, cómo hacer uso de ellos y de los derechos de los condóminos<sup>4</sup>.

En el Distrito Federal el régimen de propiedad en condominio se ha utilizado en forma generalizada tanto en el caso de edificios departamentales como en el de **casas** habitación. Bajo este régimen se tiene la ventaja de utilizar elementos comunes como calles internas, vestíbulos, jardines, vigilancia, pozos y cisternas, etc., cuyos costos se prorratan entre los **condóminos**. La mayor seguridad que representan es, sin duda, una de las razones que explican su gran utilización.

La ley de Desarrollo Urbano y la Ley de Condominios del Distrito Federal, junto con la Ley General de Asentamientos Humanos y las disposiciones constitucionales en materia de la propiedad y de las atribuciones de las autoridades, constituyen el marco jurídico sobre el cual se establece un conjunto de programas, reglamentos, decretos, normas y acuerdos expedidos por las diferentes dependencias del DDF que rigen las características de su expansión y estructuración territorial.

### ***B. Reglamentación urbanística***

Las leyes se complementan con reglamentos, que en forma metódica señalan los procedimientos para hacer posible la correcta aplicación de las primeras. En materia urbana los reglamentos suelen ser la guía práctica que regula el uso del suelo y las actividades constructivas de la ciudad, siendo los documentos más significativos para el ordenamiento urbano. Los principales reglamentos existentes en el Distrito Federal se **enlistan** a continuación, señalándose la fecha de su última publicación en el Diario Oficial (DO):

<sup>4</sup> Para un conocimiento detallado de las peculiaridades de la Ley de Condominios véase Departamento del Distrito Federal (1972 y 1986).

- i. **Reglamento** de Construcciones del Distrito Federal (DO, 2 de agosto de **1993**).
- ii. Reglamento de Zonificación del Distrito Federal (DO, 3 de julio de **1987**).
- iii. Reglamento de la Zona de Urbanización de los **Ejidos** (DO, 25 de mayo de **1954**).
- iv. Reglamento de la Ley General de Equilibrio, **Ecológico** y Protección del Ambiente en materia de impacto ambiental (DO, 7 de junio de **1988**).
- v. Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente en materia de residuos peligrosos (DO, 25 de noviembre de **1988**).
- vi. Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente en materia de previsión y control de la contaminación generada por vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de la **zona** conurbada (DO, 25 de noviembre de **1988**).
- vii. Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente en materia de previsión y control de la contaminación de la atmósfera (DO, 25 de noviembre de **1988**).
- viii. Reglamento para el servicio de limpieza del Distrito Federal (DO, 27 de julio de **1989**).
- ix. Reglamento del servicio de agua y drenaje del Distrito Federal (DO, 6 de agosto de **1993**).
- x. Reglamento de Estacionamientos Públicos (DO, 27 de mayo de **1991**).
- xi. Reglamento para el uso y preservación del Bosque de Chapultepec (DO, 14 de agosto de **1986**).
- xii. Reglamento para el uso y preservación del Bosque de San Juan de **Aragón** (DO, 29 de abril de **1987**).
- xiii. Reglamento para el uso y preservación del Parque de las Águilas (DO, 11 de junio de **1987**).
- xiv. Reglamento para el uso y preservación del Parque Cultural y Recreativo Desierto de los Leones (DO, 18 de agosto de **1988**).
- xv. Reglamento para la atención de los **minúsválidos** en el Distrito Federal (DO, 16 de febrero de **1990**).
- xvi. Reglamento para la protección de los no fumadores del Distrito Federal (DO, 2 de agosto de **1993**).
- xvii. Reglamento de anuncios para el Distrito Federal (DO, 20 de abril de **1982**).

xviii. Reglamento de Cementerios del Distrito Federal (DO, 28 de diciembre de 1989).

Por limitaciones de espacio, a continuación se hace un breve resumen del reglamento de construcciones y del de zonificación, que son las disposiciones fundamentales que determinan la producción del espacio construido en el Distrito Federal.

#### *i. Reglamento de Construcciones del Distrito Federal (RCDF)*

Este reglamento, actualmente vigente, se publicó en la Gaceta del Departamento del Distrito Federal el 6 de junio de 1987 y aboga al reglamento correspondiente expedido en 1976. El nuevo reglamento presenta disposiciones más rigurosas en materia de diseño estructural para reforzar la estabilidad de las construcciones en el Distrito Federal, cuya necesidad se deriva de los graves daños ocasionados por los sismos de septiembre de 1985 y de la necesidad de reducir el nivel de riesgo futuro para los habitantes.

El RCDF es el instrumento más importante que rige la estructuración del espacio urbano, pues es el conjunto de normas técnicas a las que se deben sujetar la localización y características de las construcciones en la entidad. Está constituido por 13 títulos subdivididos en capítulos que en conjunto comprenden 353 artículos más trece transitorios, en los cuales se integran las normas técnicas necesarias para garantizar un diseño estructural que refuerce la estabilidad de las construcciones e instalaciones, adecuar la ciudad para la vida de los parapléjicos, mejorar la imagen urbana, así como promover el mantenimiento adecuado de las construcciones de los servicios públicos.

Ante la imposibilidad de analizar en detalle este reglamento fundamental de ordenación urbana del Distrito Federal, se señalan tres de sus aspectos cardinales.

El título segundo del RCDF, titulado "Vías públicas y otros bienes de uso común", está constituido por seis capítulos. En el I, de Generalidades, se define como vía pública a "[...] todo espacio de uso común que por disposición del Departamento se encuentre destinado al libre tránsito, de conformidad con las leyes y reglamentos en la materia, así como todo inmueble que de hecho se utilice para ese fin" (Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, 6 de junio de 1987:10). El capítulo II en su artículo 10 crea un "Comité de Coordinación y Normas de Infraestructura Urbana" con el fin de

coordinar a las entidades públicas y privadas que intervienen en la realización de la infraestructura, mientras que en los artículos 11 al 18 se norman las acciones privadas dentro de la vía pública. Cabría destacar el capítulo V, sobre alineamiento y uso del suelo, permiso cuyo otorgamiento constituye un requisito básico para la obtención de una licencia de construcción, que es indispensable para que los particulares realicen las edificaciones que en conjunto definen la calidad urbanística de la ciudad. Si se reúnen los requisitos existentes, el Departamento del Distrito Federal expedirá la constancia sobre uso de suelo, alineamiento y/o número oficial. En la práctica no existen dificultades para obtener esta constancia si los predios se localizan dentro del área urbana del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y de los Planes Parciales Delegacionales. Sin embargo, el crecimiento observado en la "zona de amortiguamiento", en las Áreas de Conservación Ecológica, así como en las localidades rurales del Distrito Federal, ocurre en forma irregular pues no se les concede la constancia de alineamiento y número oficial y, por ende, el permiso de construcción. Esto origina una expansión irregular de la mancha urbana y una significativa diferencia entre la ciudad real y la virtual.

El título cuarto es el de Licencias y Autorización, aspecto crucial de la planeación urbana y de vital interés para los propietarios de predios por ser la autorización oficial para construir edificaciones. El artículo 53 señala el tipo de construcciones que deberán obtener la licencia en las oficinas centrales del Departamento del Distrito Federal y no en las delegaciones: conjuntos habitacionales, oficinas y tiendas de autoservicio de más de 10 mil metros cuadrados, hospitales, edificaciones de educación superior, industria pesada y mediana, etc. El artículo 56 establece los requerimientos de las solicitudes de licencia de construcciones, que cuando se trate de obra nueva son: i) constancia de uso de suelo, alineamiento y número oficial vigente; ii) dos copias del proyecto arquitectónico detallado; iii) dos copias del proyecto estructural de la obra; y, iv) licencia de uso del suelo, en su caso. Una vez aprobados estos requisitos, para la obtención de la licencia se tendrá que pagar los derechos correspondientes. Cabe destacar que las dimensiones mínimas de los predios para otorgar licencia de construcción serán de 90 metros cuadrados de superficie y seis de frente a la vía pública (artículo 58). La construcción irregular de viviendas que no cumplen con estas especificaciones es un fenómeno reconocido por las autoridades del Distrito Federal, aunque no se tiene cuantificación precisa sobre su magnitud.

Finalmente, cabría señalar que el título quinto, sobre el Proyecto Arquitectónico, y el título sexto, titulado Seguridad Estructural de las Construcciones, constituyen la parte esencial del RCDF. El título quinto consta de 6 capítulos donde se detallan los aspectos técnicos de los elementos arquitectónicos de las construcciones, la superficie construida máxima (artículo 76), las áreas sin construir, el número de cajones de estacionamiento según tipología de construcciones (artículo 80), dimensiones y características según clase de edificación (artículo 81), los requisitos de higiene y servicios (dotación de agua, número de excusados y lavabos), nivel de iluminación, tipo y tamaño de las puertas, dimensiones de corredores y escaleras, dispositivos de seguridad, y otros. El título sexto complementa al anterior, presentando pormenorizadamente las características que deben tener las construcciones con objeto de alcanzar un nivel de seguridad adecuado para evitar fallas estructurales. Especifica los parámetros técnicos que deben cubrirse en el diseño de toda estructura en relación a las cargas muertas, cargas vivas y los efectos de sismos y vientos (artículos 172 al 240).

El RCDF presenta en su título séptimo las condiciones en que se desarrolla el procedimiento de construcción; el uso, operación y mantenimiento de los inmuebles, en su título octavo; las ampliaciones de obra (título noveno), demoliciones (título décimo), y explotación de material pétreo (título décimo primero). Finalmente, en el título décimo segundo se incluyen las medidas de seguridad y en el décimo tercero la inspección, sanciones y recursos de inconformidad.

El RCDF constituye un documento técnico exhaustivo y bien elaborado, por lo que la problemática que representa la irregularidad de algunas construcciones tendrá que enfrentarse en el ámbito del aparato administrativo que lo implementa y las condiciones económicas, sociales y políticas en que se inscribe la ciudad. En general, se estima que 23% del área total urbanizada de la Ciudad de México presenta condiciones de ilegalidad en su tenencia y, por ende, en sus construcciones. Esta superficie equivale a 1.2 millones de lotes irregulares en los que viven 6.7 millones de personas que carecen de los servicios e infraestructura urbana mínimos (Legorreta, 1992:205). La solución de esta problemática no depende de la existencia de reglamentos adecuados, sino de los cambios requeridos en la estructura socioeconómica prevaleciente. La **transformación** de esta última debería de constituir, por énde, uno de los objetivos básicos de los planes de desarrollo urbano.

## ii. Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal (RZDF)

Este Reglamento establece las normas en materia de zonificación y asignación de los usos, destinos y reservas territoriales. El documento consta de seis capítulos subdivididos en 62 artículos. Para la ordenación y regulación de la superficie del Distrito Federal, este reglamento la clasifica como zonificación primaria y zonificación secundaria de una forma un tanto ambigua. La zonificación primaria esta comprendida por los siguientes usos del suelo, que se determinan en el Programa Director:

- área de desarrollo urbano
  - zonas urbanizadas
  - zonas de reservas territoriales
  - zonas de amortiguamiento
  
- área de conservación ecológica

La zonificación secundaria asigna a las zonas anteriores los usos y destinos de suelo según se determine en los Programas Parciales.

El capítulo II del RZDF señala que el Jefe del Distrito Federal deberá hacer las declaratorias de destinos de suelo para fines públicos y los usos para los fines privados. El capítulo III, De los Planos de Zonificación, señala que los planos relativos a la zonificación primaria deberán ser a escala 1:50,000; los de zonificación secundaria de 1:10,000; y los de las declaratorias de 1:2,000.

El capítulo IV en su artículo 29 clasifica los usos y destinos en los siguientes rubros: *i)* Habitacional; *ii)* Servicios; *iii)* Industrial; *iv)* Áreas verdes y espacios abiertos; *v)* Infraestructura; y, *vi)* Agrícola, pecuario y forestal. En lo que podría considerarse la parte central de este reglamento, los artículos 30 y 35 subdividen cada uno de los seis usos de suelo anteriores en sus diversos componentes.

El capítulo V señala que la licencia de uso de suelo será requerida obligatoriamente para el otorgamiento de la licencia de construcción, y el VI agrega lo referente a las inspecciones de verificación de usos de suelo establecidas, las multas por violaciones y la posibilidad de interponer un recurso de inconformidad por los ciudadanos que se consideren afectados.

En síntesis, el RZDF define en forma genérica las reglas en materia de asignación de usos y destinos del suelo, los cuales deben establecerse específicamente -en un conjunto de planos correspondientes. Esta característica hace que este reglamento sea

verdaderamente secundario, y sus preceptos esenciales fácilmente se podrían incorporar al RCDF.

### *c. Acuerdos en materia urbana*

Los acuerdos públicos son resoluciones adoptadas por las diferentes instancias de gobierno con el fin de instrumentar medidas *ad hoc* relacionadas con la **leyes**, planes, programas, reglamentos y, en general, todo lo relacionado con la administración gubernamental. En relación con las leyes y reglamentos anteriormente presentados, se puede mencionar la existencia de los siguientes acuerdos:

- i. Acuerdo por el que se declara prioritaria la regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal y la creación de reservas territoriales (DO, 27 de julio de 1983).
- ii. Acuerdo por el que se crea la Comisión de Límites del Distrito Federal, que tendrá como objeto auxiliar a las autoridades del Departamento del Distrito Federal en la salvaguarda del territorio propio del Distrito Federal (DO, 23 de mayo de 1984; modificaciones, 22 de noviembre de 1985).
- iii. Acuerdo por el que se aprueba la nueva versión del Programa General del Programa Director de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal (DO, 16 de julio de 1987).
- iv. Acuerdo por el que se aprueba la versión 1987 de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano de las 16 Delegaciones del Distrito Federal (DO, 16 de julio de 1987; modificaciones, 14 de junio de 1988 y 23 de marzo de 1993; esta última respecto a la Delegación Alvaro Obregón).
- v. Acuerdo por el que se aprueba la versión 1987 de los Programas Parciales de los Poblados Localizados en el Área de Conservación Ecológica de las Delegaciones del Distrito Federal (DO, 16 de julio de 1987; modificaciones, 5 de junio de 1988).
- vi. Acuerdo por el que se establece que los conjuntos habitacionales construidos por el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano del Distrito Federal, así como las acciones de regeneración urbana y sustitución de vecindades, se sujetarán a las disposiciones contenidas en el mismo (DO, 23 de marzo de 1988).
- vii. Acuerdo que contiene las **disposiciones** a las que se sujetarán los conjuntos habitacionales construidos y en proceso de

- construcción por el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano del Departamento del Distrito Federal (DO, 29 de julio de 1988).
- viii. Acuerdo referente a los Programas de Regulación Territorial que se lleven a cabo por el Distrito Federal o sus entidades sectoriales (DO, 5 de abril de 1989).
  - ix. Acuerdo por el que se crean la Oficinas Centrales de Gestión para Licencias de Construcción y Documentos del Distrito Federal en el Colegio de Arquitectos de México A. C. y en el Colegio de Ingenieros Civiles de México A. C. (DO, 21 de septiembre de 1989).
  - x. Acuerdo por el que se delega, a los titulares de las Delegaciones del Distrito Federal, la facultad de otorgar y expedir las licencias de usos de suelo en el área urbana dentro de sus respectivas jurisdicciones (DO, 21 de septiembre de 1989).
  - xi. Acuerdo por el que se crea el Consejo para el Mejoramiento de la Imagen Urbana del Distrito Federal, órgano de consulta y asesoramiento del Jefe del Departamento del Distrito Federal en asuntos relacionados con la definición de políticas de elaboración, ejecución y evaluación de programas concernientes al mejoramiento estético de la ciudad (DO, 28 de febrero de 1990).
  - xii. Acuerdo por el que se crea el Consejo Asesor para la Ejecución del Programa de Rescate Ecológico de Xochimilco (DO, 28 de febrero de 1990).
  - xiii. Acuerdo por el que se determina que los usos de suelo que se encuentran permitidos en las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado y que no cuenten con un Programa de Mejoramiento, no se les aplique la denominación de condicionados en el Distrito Federal (DO, 10 de enero de 1991).
  - xiv. Acuerdo por el que con objeto de apoyar la vivienda de interés social se eximirá, tomando en cuenta el tipo de construcción de que se trate, de parte o de la totalidad de los estacionamientos en el Distrito Federal (DO, 8 de abril de 1991).
  - xv. Acuerdo que complementa la tabla de usos de suelo para la intensidad de construcciones de oficinas de gobierno y privadas en el Distrito Federal (DO, 29 de julio de 1991; modificaciones, 24 de diciembre de 1991).

- xvi. Acuerdo por el que se aprueba la versión **1992** del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación **Xochimilco**, así como la versión abreviada del citado acuerdo (DO, 16 de noviembre de **1992**).

Por limitación de espacio, nuevamente, sólo es posible **describir** brevemente algunos de los anteriores acuerdos, pero su título sintetiza su objetivo básico y el lector interesado puede acudir a su consulta directa localizándolos en el Diario Oficial de la Federación según fecha indicada.

*i. Acuerdo referente a los programas de regularización territorial que se llevan a cabo por el Departamento del Distrito Federal o sus entidades sectoriales (DO, 5 de abril de 1989)*

El Departamento del Distrito Federal, por medio de la Dirección General de Regularización Territorial, acuerda la creación de un programa con la finalidad de regularizar jurídicamente los predios que se encuentran al margen de la ley, otorgando la escritura pública correspondiente. Este programa cuenta con la participación del Colegio de Notarios del Distrito Federal, que de esta manera contribuye a la solución de la problemática habitacional de uno de los sectores más desprotegidos de la sociedad.

El acuerdo será aplicado a los beneficiarios de los programas de regularización territorial que ejecute el Departamento del Distrito Federal o sus entidades sectoriales, siendo que las personas que realicen actos de translación de dominio sin la intervención de las instancias mencionadas, no podrían beneficiarse con este instrumento.

El acuerdo exime del trámite de uso de suelo, constancia de zonificación, licencia de construcción, etc., a los predios que se incorporen a dichos programas, es decir, que ya se consideren regularizados. Adicionalmente, cuando exista la necesidad de construir el régimen de propiedad en condominio, se exenta de cumplir con los permisos, autorizaciones y demás trámites y requisitos que se señalan en el artículo 3 de la Ley de dicho régimen, y sólo se autorizan las fusiones, divisiones o relotificaciones de predios que sean estrictamente necesarias.

Finalmente, el Departamento del Distrito Federal delega al titular de la Dirección General de Regularización Territorial y a sus directores de área la facultad de firmar las escrituras que se otorguen.

*ii. Acuerdo por el que se crean las Oficinas Centrales de Gestión para licencias de construcción y documentos que se indiquen (DO, 21 de septiembre de 1989)*

Considerando que el Área Metropolitana de la Ciudad de México es una de las urbes más pobladas del planeta, se han buscado mecanismos alternativos para atender al gran número de solicitudes recibidas, estudiadas y expedidas, tales como la constancia de uso de suelo, alineamiento y número oficial, la **licencia** de uso de suelo y de construcción en sus modalidades de obra nueva, ampliación, demolición, cambio de régimen, cambio de uso de suelo y registro de obra.

Este acuerdo crea dos grandes oficinas especializadas encargadas de tramitar dichas solicitudes, como una nueva alternativa para la ciudadanía, mediante el esfuerzo conjunto de las autoridades del Departamento del Distrito Federal y de los Colegios de Ingenieros Civiles **A.C.** y de Arquitectos de México **A.C.**

Estas dos oficinas centrales tienen su sede en el Colegio de Arquitectos de México **A.C.** y en el Colegio de Ingenieros Civiles **A.C.**, estando facultadas para llevar a cabo los trámites antes señalados. No obstante, las Delegaciones continuarán ejerciendo estas atribuciones, además de que supervisarán los trámites que se realicen en las dos oficinas centrales y cuidarán que se corrija cualquier irregularidad, siendo a su **vez** coordinadas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

*iii. Acuerdo por el que se delega en los titulares de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, la facultad para otorgar y expedir las licencias de uso de suelo en el área urbana que sean solicitadas dentro de sus respectivas jurisdicciones (DO, 21 de septiembre de 1989)*

Teniendo en cuenta que la zonificación secundaria indica los usos que por su magnitud, complejidad y relación con la estructura urbana no representan mayor alteración a su entorno urbanístico, así como que el Departamento del Distrito Federal se encuentra instrumentando un programa de simplificación administrativa con el objeto de reducir los trámites para la obtención de la licencia de uso de suelo, por este acuerdo se confiere a los titulares de las Delegaciones del Distrito Federal la facultad para otorgar y expedir

**Cuadro 4**  
**Usos y magnitudes máximas de obras en las cuales las delegaciones**  
**tienen la facultad de expedir licencias de uso del suelo**

Habitación	Vivienda unifamiliar y bifamiliar De 3 a 20 viviendas incluyendo incremento a la densidad otorgado por la DGRUPE
Administración pública	Oficinas de gobierno hasta 100m <sup>2</sup> Sucursales de banco y casas de cambio hasta 1000m <sup>2</sup>
Administración privada	Oficinas privadas y consultorios hasta 100m <sup>2</sup>
Almacenamiento y abastos	Bodegas de acopio y transferencia de productos perecederos Bodegas de semillas, huevos, lácteos o abarrotos
Tiendas de productos básicos y de especialidades	Venta de abarrotos, comestibles, comida elaborada sin comedor o panaderías hasta 500m <sup>2</sup> Venta de granos, semillas, forrajes, chiles o molés o molino de nixtamal Venta de artículos en general hasta 500m <sup>2</sup> Farmacias, boticas o droguerías hasta 500m <sup>2</sup>
Venta de materiales de construcción	Materiales de construcción, electricidad y sanitarios, ferreterías, madererías, vidrierías, metales o pinturas hasta 500m <sup>2</sup> Distribuidoras y venta de vehículos o maquinaria hasta 1000m <sup>2</sup> Venta de refacciones, llantas y accesorios de vehículos sin taller de reparación Deshuesaderos Renta de vehículos y maquinaria hasta 1000m <sup>2</sup> Taller de reparación, lavado, lubricación alineación, balanceo de vehículos hasta 1000m <sup>2</sup> Taller de reparación de maquinaria, lavadoras y refrigeradores, bicicletas
Tiendas de servicio	Sanitarios públicos, gimnasios, sauna y masajes (acondicionamiento físico) Salas de belleza, peluquerías, lavanderías, tintorerías, sastrerías, laboratorio fotográfico hasta 500m <sup>2</sup>

continúa...

continuación

Centros de salud	Laboratorios dentales, análisis clínicos, radiografías
Asistencia animal	Salones de corte, clínica, dispensarios veterinarios y tiendas de animales hasta 500m <sup>2</sup>
Educación elemental	Guarderías, jardines de niños y escuelas para niños atípicos Escuelas primarias Academias de danza, belleza, contabilidad, computación hasta 500m <sup>2</sup>
Alimentos y bebidas	Cafés o fondas (restaurantes sin venta de bebidas alcohólicas) Vinaterías (venta de bebidas alcohólicas en botella cerrada)
Recreación social	Centros comunitarios, centros culturales y salones para fiestas infantiles hasta 500m <sup>2</sup>
Deportes y recreación	Canchas deportivas cubiertas
Servicios funerarios	Agencias funerarias de inhumaciones hasta 500m <sup>2</sup>
Transportes terrestres	Estacionamientos públicos, hasta 50 cajones y sitios de taxis Encierros o mantenimiento de vehículos
Comunicaciones	Agencias de correo, telégrafos y teléfonos
Industria ligera	Alimenticia, textil, del calzado, manufacturera y ensamble hasta 1000m <sup>2</sup>

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 21 de septiembre de 1989, México.

licencias de uso de suelo en sus respectivas áreas urbanas, siguiendo las magnitudes y usos que se muestran en el cuadro 4.

De todas las constancias que los delegados expidan deberán mandar una copia a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, incluyendo el proyecto aprobado, los planos y los dictámenes de apoyo. Los permisos de usos de suelo de los proyectos de mayor magnitud que los presentados en el cuadro 4 seguirán otorgándose en dicha secretaría.

#### d. Programas generales, parciales y sectoriales

Los orígenes de la planeación contemporánea de la capital del país se remontan a 1933, cuando se presenta una primera versión del Plan Regulador del Distrito Federal, así como la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y del Territorio de Baja California. Los trabajos de formulación de este primer plan regulador se prosiguen hasta 1940, año en que se concluye su versión definitiva (Hiernaux, 1989:214). Entre 1940 y 1970 predomina el empirismo en materia de desarrollo urbana en la Ciudad de México, periodo en que destaca el regente Ernesto Uruchurtu, que la gobernó de 1952 a 1966 mediante un estricto esquema urbanístico sin un plan oficial (Hiernaux, 1989:243).

Es hasta los años setenta cuando se puede hablar del inicio de una planeación urbana institucionalizada a partir de la reforma a la Ley de Planificación del Distrito Federal en 1971 y, más particularmente, al decretarse la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 1976. A continuación se enlistan los programas generales realizados a partir de ese año, así como los programas parciales y sectoriales vigentes hasta septiembre de 1996, que en conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación urbana del Distrito Federal:

##### i. Programas generales

- i.1 Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (DO, 30 de noviembre de 1976; modificaciones, 18 de marzo de 1980, 17 de mayo de 1982, 16 de julio de 1987 y 30 de abril de 1996).
- i.2 Programa de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País (DO, 2 de diciembre de 1982).

- i.3 Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro (Octubre, 1983)<sup>5</sup>.
- i.4 Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica (Ciudad de México, octubre de 1990).

##### ii. Programas parciales

- ii.1 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Alvaro Obregón.
- ii.2 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Azcapotzalco.
- ii.3 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Benito Juárez.
- ii.4 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Coyoacán.
- ii.5 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Cuajimalpa.
- ii.6 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Cuauhtémoc.
- ii.7 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Gustavo A. Madero.
- ii.8 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztacalco.
- ii.9 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa.
- ii.10 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Magdalena Contreras.
- ii.11 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Miguel Hidalgo.
- ii.12 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Milpa Alta.
- ii.13 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Tláhuac.
- ii.14 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Tlalpan.
- ii.15 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Venustiano Carranza.

<sup>5</sup> Una descripción de este programa puede verse en Gustavo Garza 1986:83,85

- ii.16 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco.

### iii. Programas sectoriales

- iii.1 Programa de Reserva Territorial.
- iii.2 Programa de Infraestructura.
- iii.3 Programa de Vialidad y Transporte.
- iii.4 Programa de Vivienda.
- iii.5 Programa de Equipamiento Urbano.
- iii.6 Programa de Medio Ambiente.
- iii.7 Programa de Desechos Sólidos.
- iii.8 Programa de Áreas Verdes.
- iii.9 Programa de Salvaguarda de Sitios Patrimoniales.
- iii.10 Programa de Prevención y Mitigación de Daños en Casos de Desastre.
- iii.11 Programa para el Cinturón Verde de la Ciudad de México.
- iii.12 Programa de Poblados en el Área de Preservación Ecológica.
- iii.13 Programa de Reordenación de Barrios.
- iii.14 Programa de Reordenación Industrial.
- iii.15 Programa de Mejoramiento del Centro Histórico.

Las limitaciones de extensión del trabajo sólo permiten esquematizar el programa general 1987 y presentar algunos ejemplos de los parciales y sectoriales de ese año, así como incluir el vigente que aprobó la Asamblea de Representantes el 30 de abril de 1996.

### i. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1987-1988 (PGDUFE, 87-88) (México, D.F. 1987)

Este programa está estructurado en siete capítulos: I. Antecedentes; II. Situación actual; III. Normatividad; IV. Estrategia; V. Programas Sectoriales; VI. Lineamientos; y, VII. Instrumentos.

En un preámbulo presenta seis tesis básicas que lo orientan:

- Controlar y ordenar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.
- Contener el crecimiento siguiendo las políticas de desconcentración de industrias contaminantes y la prohibición de nuevos fraccionamientos.

- Reconstruir la Zona Central de la Ciudad de México, que comprende a las delegaciones Gustavo A. Madero, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc. Para esto se realizará una nueva zonificación según el riesgo sísmico de estas entidades procurando la reducción de la densidad de población y la intensidad de las construcciones.
- La reordenación urbana se basará en 8 sectores que contendrán a los Centros, Subcentros, Corredores Urbanos y Zonas Especiales de Desarrollo Controlado, además del Centro Histórico.
- Conservar el medio ambiente evitando la urbanización del Área de Conservación Ecológica e incrementando la calidad del medio ambiente en el área de desarrollo urbano.
- Desarrollar los instrumentos de planeación y actualizar las normas jurídicas en vigor.

Como parte fundamental de la estrategia, en el capítulo IV se establecen dos áreas básicas en que se divide al Distrito Federal: área de desarrollo urbano y área de conservación ecológica.

Para llevar a cabo la reordenación del Distrito Federal, este programa general divide al área de desarrollo urbano en sectores que contienen a los centros, subcentros, corredores urbanos, centro histórico y zonas especiales de desarrollo controlado, con las siguientes características:

- **Sectores urbanos.** Sin violentar las jurisdicciones delegacionales, éstos serán un instrumento para la reorganización y refuncionalización de las actividades sociales, administrativas y privadas. Los sectores propuestos son Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Culhuacán, Iztapalapa, Pantitlán y Tepeyac.
- **Centros urbanos.** Se pensó consolidar en la ciudad los siguientes puntos estratégicos donde la población de su zona de influencia (1 500,000 habitantes) pueda satisfacer sus diversas necesidades: Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Culhuacán, Iztapalapa, Pantitlán y Tepeyac.
- **Subcentros urbanos.** Estos son áreas complementarias a los centros urbanos, que ofrecerán servicios de menor especialización pero más frecuentemente requeridos por su población de alrededor de 120,000 habitantes, que cubren una superficie promedio de 2 hectáreas. Se planeó realizar acciones de mejoramiento en algunos ya existentes: Coyoacán, Perisur, Tizapan, Chabacano, Bosques de las Lomas, Jamaica, Aeropuerto y Xochimilco. Adicionalmente, se establece promover a los de: Santa Fe, El

Rosario, Camarones, Los Venados, Xola, Mixcoac, La Salud, Santa Ursula, Huayamilpas, Bosques de Cedros, El Yaqui, Arbolillo, Ejercito Constitucionalista, Canal de Garay y Tlalpan.

- *Corredores urbanos*. Estos son franjas concentradoras de servicios y usos habitacionales apoyados por el Sistema de Transporte Colectivo —METRO, Ruta 100 y taxis colectivos—, y prestarán servicios de menor nivel que los centros y los subcentros urbanos, evitando el desplazamiento de la población.

- *Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC)*. Son áreas problemáticas particulares que por el valor que revisten para la ciudad, deberán sujetarse a una zonificación y reglamentación de desarrollo controlado.

- *Centro histórico*. La meta es lograr la revitalización del distrito central mediante su reactivación económica, rescatando y arraigando su función comercial y social. Se buscará mantener y consolidar a la población residente, evitar el uso del automóvil y preservar el patrimonio histórico y cultural.

El capítulo IV, de estrategia, dedica únicamente dos párrafos al área de conservación ecológica, no obstante su fundamental importancia para el futuro de la ciudad. Se afirma que en esta área sólo se permitirán actividades recreativas y turísticas que les sean afines y favorezcan su conservación y estudio, alentándose las actividades silvícolas, ganaderas y agrícolas, al mismo tiempo que se controlarán 36 poblados que se encuentran en dicha área. El límite entre el área de desarrollo urbano y la de conservación ecológica se presenta en la página 72 del programa, cuya poligonal se detalla en la Declaratoria de Usos y Destinos para el Área de Conservación Ecológica del Distrito Federal.

El capítulo V presenta características generales de los siguientes programas sectoriales diseñados para alcanzar las metas estratégicas: *i)* Reconstrucción de la Ciudad de México; *ii)* Reserva Territorial; *iii)* Programa de infraestructura, que incluye agua potable, drenaje, energía eléctrica y telefonía; *iv)* Vialidad y transporte; *v)* Vivienda; *vi)* Equipamiento urbano constituido por educación, salud, cultura, recreación y deporte; *vii)* Medio Ambiente; *viii)* Desechos sólidos; *ix)* Áreas verdes; *x)* Sitios patrimoniales; *xi)* Prevención y mitigación de daños en casos de desastre; *y, xii)* Poblados en área de conservación ecológica.

Finalmente, el programa general presenta el capítulo VII, de Instrumentos, que explica conceptualmente cómo lograr las metas establecidas. En esta dimensión fundamental de la planeación, el

programa se limita a describir una serie de medidas normativas de control y fomento del uso de la tierra de corte jurídico, reglamentario y técnico, así como señalar reformas a las leyes existentes, el fomento de la densidad habitacional, los sistemas de transferencia de "potencialidad de desarrollo", las zonas especiales de desarrollo controlado, la coordinación de las actividades del sector público, etc. En realidad, además de estos instrumentos de procedimiento en el ejercicio de la planificación, los programas sectoriales se constituyen en los verdaderos instrumentos del programa, pero nada se dice de los recursos financieros necesarios para implementarlos.

#### *ii. Programa Parcial de la Delegación Cuauhtémoc (DO, 16 de julio de 1987)*

El Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal es el nombre genérico que comprende al Programa General anteriormente descrito, los Programas Parciales de cada una de las 16 delegaciones en las que se subdivide a la entidad, así como a su Sistema de Información y Evaluación. Tanto el Programa General como los Programas Parciales deben revisarse bianualmente (Departamento del Distrito Federal, 1987:17, 19). Desde 1987 y hasta 1995, sin embargo, esto no se había realizado y en lo que sigue únicamente se presenta el programa parcial de la delegación Cuauhtémoc de 1987.

La delegación Cuauhtémoc tiene una superficie de 3,244 hectáreas que absorben 2.2% del total del territorio del Distrito Federal, pero constituye el núcleo central de la ciudad y donde se asienta el Centro Histórico (Diario Oficial, 16 de julio de 1987:53). El programa parcial estimó que la delegación tenía una población de 849 mil habitantes en 1986, pero el censo de 1990 presenta la cifra de 596 mil personas.

El objetivo básico de los programas parciales delegacionales es realizar la planeación físico-espacial de su territorio proponiendo la zonificación secundaria correspondiente *Y*, principalmente, la construcción de infraestructura y vialidad. En este contexto, los objetivos del plan parcial de la delegación Cuauhtémoc son: redensificar las áreas con capacidad habitacional; fomentar el uso del transporte colectivo no contaminante; preservar y conservar las áreas verdes y forestar espacios abiertos y vías públicas; mejorar la circulación vial del Centro Histórico de la ciudad; preservar y dar

mantenimiento al patrimonio cultural e histórico; continuar la reestructuración de los barrios afectados por los sismos de 1985; impulsar la revitalización del Centro Histórico; y, fomentar el uso de suelo habitacional.

En términos de la estrategia, el programa establece impulsar y consolidar los siguientes elementos de su estructura urbana: un centro urbano que será el Centro Histórico de la Ciudad de México; un subcentro urbano (Chabacano); tres centros de barrio (Santa María la Rivera, Guerrero y Esperanza); y un conjunto de corredores urbanos (Av. de los Insurgentes, Cuauhtémoc, Av. Chapultepec —Fray Servando Teresa de Mier—, Arcos de Belén, Av. Benjamín Franklin, Baja California, Av. Central, Av. Ribera de San Cosme, Puente de Alvarado, Circuito Interior, Av. Paseo de la Reforma, Calzada de Tlalpan y Anillo de Circunvalación).

Según la estrategia de usos de suelo destaca que 60% de la superficie es mixta, reconociendo la gran heterogeneidad que presenta en su carácter de distrito central de una gran metrópoli. En vialidad propone construir un "par vial" del eje 1 sur y la línea 9 del metro. Como Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC) se proponen las siguientes: Juárez; Roma Norte y Sur; Condesa; Hipódromo Condesa; y Centro. Adicionalmente presenta 11 zonas patrimoniales destacando que dentro del perímetro "A" del Centro Histórico la altura máxima de las edificaciones será de 15 metros o cuatro niveles y 3.5 de intensidad máxima.

### *iii. Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (PICCA)*

El PICCA fue publicado en octubre de 1990, dos años después de haberse implantado el Programa de Inspección y Mantenimiento (I/M) mediante el cual se verificaba la condición de los vehículos automotores dos veces al año, y un año después de implementarse el programa de contingencia "Un día sin auto", que desde 1989 y hasta 1996 ha resultado ser permanente.

Considerando que alrededor de 75% de los contaminantes atmosféricos son emitidos por vehículos automotores, el PICCA sigue la tendencia de las anteriores medidas centrándose en aspectos relacionados con la tecnología en vehículos y combustibles mediante la promoción de la producción y consumo de la gasolina sin plomo; la reducción del contenido de azufre en el diesel y en la gasolina; la ampliación de la red de transporte colectivo de metro y trolebús; el

reemplazo de los autobuses de Ruta-100 por 3,500 unidades nuevas; la extensión del programa I/M a las unidades de diesel; la conversión de gasolina a gas en los camiones de carga; la instalación de convertidores catalíticos en todos los taxis y colectivos; promover incentivos fiscales y crediticios para que las empresas manufactureras instalen equipo anticontaminante; la sustitución de combustibles por gas natural en plantas generadoras de energía para reducir la liberación de azufre; la reforestación de Leas periféricas de la ciudad para constituir un gran cinturón verde; y, finalmente, promover la integración sobre la problemática ecológica de la ciudad.

El PICCA estimó que para su quinto año de funcionamiento, en 1995, se reducirían las emisiones contaminantes en relación con 1989 en los siguientes porcentajes: 36% en monóxido de carbono; 79% en bióxido de azufre; 26% en hidrocarburos; 55% en partículas suspendidas totales; 5% en dióxido de nitrógeno; y 40% en plomo.

El PICCA tuvo un presupuesto de más de 3,000 millones de dólares y constituye, incuestionablemente, el esfuerzo más serio y riguroso para reducir la contaminación atmosférica de la capital del país. Sin embargo, se ha concluido que únicamente logró reducir el nivel de contaminación atmosférica del plomo, manteniendo estable, pero por debajo de la norma, los niveles de monóxido de carbono y bióxido de azufre. El bióxido de nitrógeno y las partículas suspendidas totales continúan con magnitudes elevadas, mientras que el ozono presenta altos y crecientes niveles (Garza y Aragón, 1995). En síntesis, a pesar del considerable esfuerzo y los grandes montos de recursos económicos utilizados en el PICCA, la situación ambiental de la urbe está lejos de ser resuelta satisfactoriamente, por lo que tendrán que redoblar las acciones encaminadas a enfrentarla.

### *iv. Programas sectoriales*

Para instrumentar los principales objetivos del Programa General se realizan programas sectoriales que guían las principales acciones en materia urbanística, tal como se desprende del título de éstos al inicio del presente acápite. Por razones de espacio, únicamente se describirán de manera sucinta dos de los más recientes.

**Programa de revitalización del Centro Histórico.** La parte central de la Ciudad de México es una de las áreas coloniales más importantes y antiguas de las ciudades latinoamericanas. Para efectos de este programa, el centro se subdivide en dos perímetros: A y B. El perímetro A tiene una superficie de 3.2 kilómetros cuadrados con

1,534 edificios catalogados. Abarca la zona que ocupó Tenochtitlan y la superficie de la ciudad española virreinal hasta la guerra de independencia en 1810. El perímetro B, con una extensión de 5.9 kilómetros cuadrados, comprende la superficie de la ciudad hasta finales del siglo XIX. El Programa de **Revitalización** del Centro Histórico constituye un esfuerzo por resolver la situación de deterioro en que se encuentran la mayor parte de las edificaciones en ambos perímetros mediante la participación de organizaciones sociales, públicas y privadas en el Patronato del Centro Histórico que fue fundado en diciembre de 1991.

El programa **crea** un fideicomiso en **Nafinsa** para captar recursos para la restauración de los inmuebles mediante la implementación de un sistema de "Transferencia de Potencialidad<sup>s</sup>", que permite comprar áreas con gran desarrollo potencial en distintas partes del Distrito Federal y canalizar algunos de los recursos obtenidos de **su** venta posterior para dichas restauraciones (véase Gamboa de Buen, 1994: 203).

**Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco.** Este programa se establece en 1989 para enfrentar la aguda degradación de la zona chinampera de Xochimilco ante el abandono de las prácticas de cultivo, la disminución del turismo y el **impacto** de la expansión de la mancha urbana.

El programa abarca **una** superficie de 1,390 hectáreas, para las cuales **se perseguirán** las siguientes metas: evitar las inundaciones de la delegación por medio de lagunas de regulación; incrementar la recarga acuífera y preservar los mantos existentes; prevenir mayores hundimientos diferenciales; elevar el número de **chinampas** dedicadas al cultivo; incrementar la calidad ecológica de lagos y canales; reordenar y controlar los usos de suelo para frenar el crecimiento de la mancha urbana; crear espacios verdes y turísticos en esta zona de la ciudad; buscar instrumentos jurídicos que permitan conciliar los intereses de la población y las autoridades; incrementar la capacidad de la Planta de Tratamiento de Aguas **Residuales** del Cerro de la Estrella; y controlar los drenajes de la zona montañosa de la delegación.

Un elemento central del programa fue la construcción del Parque Natural de Xochimilco, en una extensión de 318 hectáreas. Con este proyecto se busca darle a la Ciudad de México un parque natural, botánico, histórico, cultural, arqueológico, deportivo, recreativo y de un mercado de plantas en donde lo predominante **sea** el contexto ecológico de **Xochimilco**, evitando al máximo las

superficies construidas. En la **actualidad** este parque **está** abierto al público y se financia por medio del cobro de boletos de admisión.

#### *v. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 19%*

Todo programa de desarrollo urbano debe contener un diagnóstico y un pronóstico de las características esenciales de la ciudad, a partir de los cuales se diseñan sus objetivos, metas, políticas, estrategias e instrumentos. Considerando este planteamiento, en esta sección se realiza un análisis esquemático del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996 (**PGDUDF, 1996**), documento que aboga al programa de 1987 anteriormente presentada.

El PGDUDF, 1996, contiene **cinco capítulos** en su cuerpo de trabajo, más otro adicional en forma de anexo de información gráfica. El contenido de dichos capítulos se ajusta a lo establecido en el artículo 18 de la **Ley** de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996, lo que restringe las posibilidades de enriquecer temática y conceptualmente un ejercicio de este tipo.

El capítulo I, titulado **Fundamentación** y Motivación, presenta los antecedentes jurídicos y **programáticos**, así como el diagnóstico y pronóstico, siguiendo textualmente lo señalado en el mencionado artículo 18. Con esto cumple cabalmente con lo prescrito en la ley, pero renuncia a una estructura de contenido más coherente, en la cual diagnóstico y pronóstico constituyan el capítulo central del programa.

El diagnóstico, base que **fundamenta** todo plan, señala correctamente que a finales del siglo XX la **Ciudad de México** se encuentra en un cuarto momento de su expansión. Éste se inicia a principios de los **años** ochenta, cuando la urbe se constituye en el núcleo de un conglomerado que el programa denomina, sin definir, "corona regional **megalopolitana**" o "megalópolis de la región centro<sup>s</sup>", aunque técnicamente hablando sería más adecuado denominarlo subsistema de ciudades de la Ciudad de México. Sea como **fuere**, esta megalópolis contaba con 208 millones de habitantes en 1990, que correspondían a 25.6% de la población nacional.

El PGDUDF, 1996, señala que la **megalópolis** eleva su participación en el Producto Interno Bruto **nacional** (PIB) de 42% en 1970 a 44% **en** 1988. Extraña que **esta** información no esté actualizada con los censos económicos de 1993, **así** como que no se vincule la dinámica macroeconómica de la **metrópoli** con su

crecimiento urbanístico y demográfico, lo cual debería constituir el punto de partida metodológico.

Sin definir los nexos entre el conglomerado megalopolitano con el Distrito Federal, se pasa al diagnóstico de la población y extensión urbana de esta última entidad. En esta parte se introduce otro ámbito de concentración bajo las siglas **ZMVM**, que en capítulos posteriores se aclara que **se** trata de la Zona Metropolitana del Valle de México. Conviene aclarar que también **se** utiliza el concepto de Zona Metropolitana de la Ciudad de México (**ZMCM**), probablemente como sinónimo, pero técnicamente más correcto. Adicionalmente, se incluye el concepto de Ciudad de México que, al parecer, se refiere al Distrito Federal.

La **ZMVM** tiene en 1990 una población de 15.2 millones de habitantes, de los cuales 54.3% se localizan en el Distrito Federal y 45.7% en los municipios conurbados del Estado de México. Se estima, adicionalmente, que en 1995 la superficie del área urbana de la metrópoli asciende a 132,576 hectáreas, lo que implica una densidad media de 129 **hab/ha**. Considerando que la superficie de las Áreas **Geoestadísticas Básicas (AGEB's)** urbanas de la **ZMCM**, constituida por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 32 municipios conurbados del Estado de México, sumaban 170,572 hectáreas con una densidad de 92.5 **hab/ha**, **se** cree necesario revisar las estimaciones del **PGDUDF**, 1996, pues la extensión del **área** urbana y su densidad son dos de las variables centrales para la **planeación** del uso del suelo.

El diagnóstico económico del Distrito Federal **se** efectúa según su participación porcentual en el **PIB** y en la Población Económicamente Activa (**PEA**) nacional. Aunque el análisis macroeconómico es ostensiblemente limitado, permite identificar la clara tendencia a la especialización de la entidad en actividades terciarias.

El diagnóstico finaliza presentando aspectos generales de las finanzas locales; sobre las consecuencias ambientales de la dinámica urbana; del suelo y la vivienda como soportes urbanísticas (en el Distrito Federal existen **5,802** hectáreas baldías que representan 8.9% de la superficie urbana, 15% de las viviendas son compartidas y 23.3% en renta); así como sobre los servicios y el equipamiento.

El pronóstico del **PGDUDF**, 1996 es **únicamente** demográfico, sin incluir prospectiva alguna de la estructura macroeconómica y urbana del Distrito Federal. Se estima que la población de la "**megalópolis** de la región centro" **pasará** de 20.9 a 35.8 millones de personas entre 1990 y el **año** 2020, mientras que la población del

Distrito Federal lo hará de 8.2 a 9.0 millones entre esos años. Según los datos preliminares del Censo de Población de 1995 realizado por el **INEGI**, el Distrito Federal tiene en ese año 8.8 millones de habitantes, siendo que algunas **delegaciones** del segundo contorno crecen a tasas elevadas, como Cuajimalpa con 5.47% anual entre 1990 y 1995, Iztapalapa con **4.85%**, **Contreras** con **4.25%**, **Tláhuac** con 5.83% y Tlalpan con 5.93% (véase el cuadro 1). Varias de estas delegaciones aún tienen considerables superficies de terreno no urbanizado y podrían seguir absorbiendo población, por lo que si el Distrito Federal recuperara su crecimiento económico es posible que supere con amplitud la estimación poblacional del programa.

Sobre las implicaciones de planear una concentración de 35.8 millones de personas en la "**megalópolis** de la región centro" en el **año** 2020, el **PGDUDF**, 1996 señala que "[...] debe corresponder a la capacidad de los recursos naturales y del medio ambiente construido existente, con el fin de procurar un desarrollo sustentable" (Departamento del Distrito Federal, 1996: 30). Se podría agregar que debe guardar también correspondencia con la capacidad financiera y tecnológica del gobierno federal y las autoridades locales, visualizándose que en el futuro previsible no será viable disponer de las inversiones para sufragar los proyectos multimillonarios que tal concentración demandará, de lo cual se deriva la gran dificultad de lograr su desarrollo sustentable. Considerando esta situación, sería recomendable establecer una serie de acciones para frenar el crecimiento de esta superconcentración económica y demográfica, escenario que el programa no se plantea.

El **PGDUDF**, 1996 analiza la participación del Distrito Federal en la **economía** nacional en el periodo de 1970 a 1993, pero no incorpora ningún pronóstico económico para la ciudad, lo cual constituye probablemente una de sus principales limitaciones. La información utilizada muestra un considerable declive en la importancia económica del Distrito Federal al reducir su **participación** en el **PIB** nacional de 27.6% en 1970 a 21.5% en 1992, lo cual "[...] pone en evidencia que las condiciones de una economía abierta y **globalizada** han expuesto a los productores locales a la competencia internacional, lo que ha mermado las ventajas de las economías de aglomeración que en el pasado dieron crecimiento a la economía del Distrito Federal (Departamento del Distrito Federal, 1996:35). Cabría acotar, a este respecto, que la apertura económica ocurre a partir de 1986, cuando México ingresa al **GATT**, y que ésta, además, no tiene por que mermar las economías de aglomeración de la Ciudad de México. Adicionalmente, la información contradice la

conclusión anterior sobre la **terciarización** de la capital del país, puesto que la industria **manufacturera** mantiene **prácticamente** invariable su participación en el PIB total **nacional** al pasar de 24.7% en 1985 a 24.6% en 1992, mientras que los servicios la disminuyen, principalmente los servicios financieros, seguros y bienes inmuebles, que se desploman de 30.1% en 1988 a 18.1% en 1992. Esto último explicaría que un elevado porcentaje de la "gran cantidad" de edificios para oficina, **comercios**, hoteles y restaurantes construidos en los últimos cinco años (Departamento del Distrito Federal, 1996:33) se encuentren desocupados.

En síntesis, el PGDUDF, 1996 no incorpora **ningún** escenario económico para la ciudad, siendo evidente la necesidad de impulsar la realización de investigaciones rigurosas sobre la dinámica **macroeconómica** de la **megalópolis**, la ZMCM y el mismo Distrito Federal.

Con respecto a la prospectiva de la estructura **social**, los cinco párrafos que constituyen el inciso de **tendencias** sociales se quedan muy lejos de ser un diagnóstico-pronóstico de las características sociales de la entidad al **excluir** temas claves como los movimientos sociales urbanos; **marginación** y pobreza; desempleo, subempleo y ambulante; violencia, drogadicción e inseguridad pública; entre otros.

El capítulo I termina con la sección de tendencias territoriales, donde se sintetiza en cinco páginas la situación del medio ambiente y la evolución de la estructura urbana. En una página y media se incorporan las **condiciones** del medio ambiente, siendo que la crítica situación de la contaminación atmosférica se menciona en sus características más generales en un párrafo de cinco renglones, por lo que se puede decir que **es verdaderamente** insuficiente, aunque **exista** un programa específico sobre el medio ambiente cuyas partes centrales debería integrar con la problemática urbanística y **demográfica**. Finalmente, en la parte correspondiente a la **estructuración** del espacio urbano se trata únicamente el problema de la vivienda, sin mencionar el resto de los usos y destinos del suelo y **sus** magnitudes correspondientes.

En general, las 16 **páginas** de la parte **prospectiva** del programa son planteamientos que cubren insuficientemente los elementos económicos, sociopolíticos y urbanísticos que **conformarán** el futuro de la urbe, haciendo improbable diseñar una **imagen** objetivo realista y las acciones **específicas** para alcanzarla.

El capítulo II, titulado Imagen objetivo, presenta, más que una visión totalizada del futuro deseable para la ciudad, los objetivos

y las metas del PGDUDF, 1996. Los objetivos **particulares** son 13, destacando los **planteamientos** sobre la **regulación** del mercado inmobiliario, la **distribución** "armónica" de la **población** y la **conservación** del medio natural. Las **metas** deberían ser **más** precisas y expresadas **cuantitativamente**, pero **adquieren también** un **carácter** normativo y reiteran algunos de los objetivos, tales como el acceso **más equitativo** de la **población** a la vivienda; creación de una oferta adecuada de suelo; **mejorar** las condiciones de la estructura vial y estimular la **utilización** del transporte público; e impulsar la vigencia del programa **mediante** el diseño de instrumentos de planeación y la participación **ciudadana** (Departamento del Distrito Federal, 1996:46).

Esta serie de metas normativas son muy loables, pero su **carácter general imposibilita la evaluación** del programa, para lo cual se requiere además conocer cómo alcanzarlas, esto es, sus instrumentos, materia de un apartado posterior. Adicionalmente, las metas podrían **ser** contradictorias, como fomentar las actividades productivas y crear empleos, **lo** que implica promover la dinámica de crecimiento de la ciudad y con **ello** el número de automóviles y **fuentes** fijas contaminantes, con lo que **se** contraviene el **propósito** de preservar su **ecosistema**. **Lo** ideal sería asegurar un flujo de inversión suficiente para preservar el **tamaño** de la urbe sin imprimirle mayor **dinamismo**.

La parte neurálgica del PGDUDF, 1996 **la** constituye el inciso 2 del capítulo m, el cual presenta **la** estrategia del programa en relación con la estructura urbana, estableciendo las orientaciones y los **lineamientos de acción** de **mediano** y largo plazo que deberá contemplar la **política** de uso del suelo del Distrito Federal. Sorprende, de inicio, que establezca **en** 9.8 millones de habitantes la población **programática para el Distrito Federal en el año** 2020, cifra superior a los 9.0 millones presentada en **el pronóstico**. Sin embargo, como se **señaló anteriormente**, **es muy** probable que **la** primera cifra sea la más realista.

**La clasificación** del suelo se ajusta al artículo 30 de la Ley General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996, que **señala** dos grandes tipos: suelo **urbano** y suelo de **conservación**. El suelo urbano comprende 63,382 **hectáreas**, y el de conservación 615,554 hectáreas, preservando la línea de **conservación** definida en el programa de 1987. El mantener la superficie de conservación, que es **de** cardinal importancia para la sustentabilidad **del** desarrollo de la ciudad, constituye un mérito del nuevo programa.

La aplicación de las acciones del programa se **enmarca** en la tipología de suelo urbano **señalada** en el artículo 31 de la anterior ley, a partir de lo cual se determinan las **áreas de actuación: i)** con potencial de **reciclamiento; ii)** con potencial de desarrollo; **iii)** con potencial de mejoramiento; **iv)** **áreas** de conservación patrimonial; y, **v)** **áreas** de integración **metropolitana**. Paralelamente, en el suelo de conservación se tienen: **i)** **áreas** de rescate; **ii)** **área** de preservación; y, **iii)** **áreas** de producción rural y agroindustrial. Para cada una de estas **áreas** se presenta el **nombre**, superficie y ubicación en la trama **urbana**. Dentro de la estrategia **urbanística** destacan las propuestas de redensificar **áreas** con **poca** población, para recuperar las densidades históricas de 150 **hab/ha**; fortalecer los **subcentros** urbanos; promover la protección efectiva de las zonas de conservación ecológica; minimizar los desplazamientos **mediante** la diversificación de los usos del suelo; completar el equipamiento e infraestructura en **áreas deficitarias**; diseñar un sistema intermodal coordinado de **transporte**; continuar con la construcción de los ejes viales troncales; ampliar la red digitalizada de semáforos; completar la red primaria de vialidad; entre las principales. A esto **se** agrega la identificación específica de **áreas** de renovación, mejoramiento, conservación y preservación. Ante **lo** deseable de lograr cristalizar estos planteamientos, sólo cabría **reiterar** la conveniencia de establecer las prioridades para la ejecución de los proyectos y su viabilidad financiera.

El capítulo **IV**, titulado Acciones Estratégicas, de cinco páginas de extensión, contrasta notablemente con lo detallado del anterior, limitándose básicamente a **sintetizar** las propuestas de los capítulos **II** y **III**. En su primer **acápito** plantea la necesidad de articular las acciones de **política** urbana en el contexto **metropolitano** y **megalopolitano**. Para determinar su **viabilidad** sería conveniente establecer propuestas específicas y revisar las causas del **fracaso** de la antigua Comisión de Conurbación del **Centro**, para evitar caer en falsas soluciones de tipo administrativo. En esta dirección, **sería más** recomendable **explorar** la viabilidad política de constituir un gobierno de tipo **metropolitano** o instancias ejecutivas de ese nivel. Del resto de las acciones presentadas **en** este capítulo, ya se ha señalado la conveniencia de jerarquizarlas y establecer fuentes y montos de los recursos financieros requeridos.

El cuerpo principal del PGDUDF, 1996 termina con el capítulo **V**, que se denomina Instrumentación, esto es, la parte que se refiere a cómo lograr **alcanzar** la imagen objetivo y las metas trazadas. En esta dirección, el programa establece los siguientes

instrumentos: **i)** de **planeación**; **ii)** de regulación; **iii)** de **fomento**; **iv)** de control; y, **v)** de coordinación. En la parte de los **instrumentos** de planeación se limita a señalar que deberán **realizarse** los programas **delegacionales** y programas parciales, **donde se detallarán** las acciones a efectuar en las áreas de **actuación**. Habría que **agregar** que el artículo 17 de la Ley de **Desarrollo** Urbano del **Distrito** Federal señala la existencia de programas sectoriales y programas anuales de desarrollo urbano, por **lo** que por ley se tiene un ambicioso conjunto de programas que no será fácil **realizar adecuadamente**.

En el marco de los instrumentos de regulación se establece la necesidad de modernizar y simplificar la **zonificación**, es decir, las disposiciones existentes para regular los usos del suelo. Esto se tendrá que realizar en los programas delegacionales en los cuales se deberá determinar a detalle el tipo e **intensidad** de usos de **suelo** en el territorio de cada delegación. Los instrumentos de fomento serían la **concertación** e inducción de actividades a realizar por los sectores social y privado, así como promover la **desregulación** y simplificación administrativa. Los instrumentos de control, por su parte, se centrarían en la orientación territorial del gasto público, el control de uso del suelo y la acción pública ante los tribunales competentes **para** garantizar el control social de la planeación urbana. Finalmente, los instrumentos de coordinación estarían constituidos por una serie de comisiones intersecretariales, así como por la Comisión Metropolitana de Asentamientos **Humanos**, la cual se **procurará** fortalecer.

En esta **última** parte del programa, como se ve, se delinear los instrumentos **necesarios** para implementarlo, sin concretarlos. Sería conveniente que también se hubiesen detallado los requerimientos financieros del programa y los tiempos para la realización de los programas delegacionales, sectoriales y anuales, pues de esto depende la posibilidad real de alcanzar la imagen objetivo propuesta para la urbe.

En fin, a pesar de las limitaciones que presenta **el** PGDUDF, 1996, éste supera notablemente la **calidad** técnica, analítica, conceptual e instrumental de sus antecesores, por lo que **constituye** un avance en la evolución de la planeación urbana de la Ciudad de México.

vi. Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México, 1995-2000 (PMCAVM)

Este programa consta de 12 capítulos que no presentan un ordenamiento lógico según las partes clásicas de todo plan o programa: antecedentes y conceptualización, diagnóstico, pronóstico, objetivos, metas, estrategias e instrumentos. En un intento de organizar mas coherentemente su estructura, se podrían integrar los capítulos I, II, V, VI y VII en una primera parte de antecedentes y conceptualización; los capítulos III y IV conformarían el diagnóstico; el VIII las metas; el IX la estrategia; y, finalmente, el X, XI y XII las cuestiones instrumentales. De inicio se observa la ausencia de un pronóstico, o escenarios futuros de los determinantes y niveles de contaminación atmosférica en el Valle de México en el corto, mediano y largo plazo.

**Antecedentes y conceptualización.** Abatir los niveles de contaminación atmosférica del Valle de México es una exigencia social, por lo que "[...]" para que los procesos vitales que mantienen el funcionamiento y generan el crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) no sigan deteriorando la calidad del aire, es necesario iniciar de inmediato un gran número de acciones eficaces y complementarias [...]", tal es el planteamiento inicial del capítulo I, titulado, Presentación: los motivos y los retos (DDF, et al., marzo de 1996:9). Estos "procesos vitales" no pueden ser otra cosa que el crecimiento económico y demográfico de la urbe, que implica el incremento de los vehículos automotores y del número de establecimientos industriales, comerciales y de servicios, que constituyen las fuentes de la contaminación del aire. De esta suerte, las variables independientes sobre las que el programa debería actuar son dinámicas (flujos), por lo que sería verdaderamente limitado considerarlas estáticas (stocks). No obstante, estas variables independientes, junto con las condiciones meteorológicas, determinan los niveles de contaminación atmosférica, por lo que el control de su crecimiento debería constituir el punto de partida del PMCAVM, pero el análisis que sigue se desprende que esto no ocurre, constituyendo su gran limitación. El concepto de ZMVM tampoco es explicado, pero aquí se considera que se refiere a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), tal como es comúnmente definida en los estudios al respecto.

Sea como fuere, el propósito general del programa es "[...] proteger la salud de la población que habita la zona metropolitana de la capital de la República, abatiendo para ello de

manera gradual y permanente los niveles de contaminación atmosférica" (DDF, et al., marzo, 1996:9). Más específicamente, uno de los propósitos del programa "[...]" es enfatizar que los esfuerzos de la sociedad y de los gobiernos deben ser encauzados a partir de conceptos de mayor integración y alcance, que se reconozcan dentro de un proyecto de ciudad en el sentido más amplio del término" (DDF, et al., marzo de 1996:11).

El procedimiento metodológico desarrollado se apoya en dos ejes básicos: i) "[...] revisión a fondo de las causas de la contaminación [...]" y "[...] elaboración de una tipología de las variables consideradas"; y, ii) determinación de metas, estrategias e instrumentos. Siendo tan acotado el problema de la contaminación atmosférica, el PMCAVM es muy riguroso y realista al especificar nítidamente el vínculo entre esos dos ejes básicos y establecer, de inicio, cuatro metas generales (DDF, et al., marzo de 1996:13):

- Industria limpia: reducción de emisiones en la industria y servicio.
- Vehículos limpios: disminución de emisiones por kilómetro.
- Nuevo orden urbano y transporte limpio: regulación del total de kilómetros recorridos por vehículos automotores.
- Recuperación ecológica: abatimiento de la erosión.

Sin embargo, la "revisión a fondo de las causas de la contaminación" es verdaderamente insuficiente. Además, el análisis de las principales fuentes de contaminación es estático, esto es, considera su magnitud al nivel que se encuentran en la actualidad, sin tomar en cuenta su crecimiento futuro.

Para alcanzar estas metas generales, el PMCAVM presenta nueve acciones estratégicas: i) mejoramiento e incorporación de nuevas tecnologías en la industria y los servicios; ii) mejoramiento e incorporación de nuevas tecnologías en vehículos automotores; iii) mejoramiento y sustitución de energéticos en la industria y los servicios; iv) mejoramiento y sustitución de energéticos automotrices; v) oferta amplia de transporte público seguro y eficiente; vi) integración de políticas metropolitanas (desarrollo urbano, transporte y medio ambiente); vii) incentivos económicos; viii) inspección y vigilancia industrial y vehicular; y, ix) información y educación ambientales y participación social (DDF, et al., marzo de 1996:13).

Independientemente de que las anteriores consideraciones sean más exactamente metas específicas que estrategias, quedaría por considerar cuáles serían las medidas concretas para alcanzar los objetivos y las metas del programa, así como la viabilidad de su aplicación.

El capítulo II, Normas de calidad del aire y salud ambiental, señala que las siguientes normas de calidad del aire existentes en México se establecieron siguiendo los estándares adoptados en otros países del mundo: ozono (O<sub>3</sub>), 0.11 partes por millón (ppm) en una hora; bióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), 0.13 ppm en 24 horas; bióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), 0.21 ppm en una hora; monóxido de carbono (CO), 11 ppm en 8 horas; partículas suspendidas totales (PST) 260 µg/m<sup>3</sup> en 24 horas; partículas fracción respirable (PM<sub>10</sub>), 150 µg/m<sup>3</sup> en 24 horas; y plomo (Pb), 1.5 µg/m<sup>3</sup> como promedio aritmético en 3 meses (DDF, et al., marzo de 1996:17).

En este capítulo se describen las características generales de los niveles de contaminación y su impacto en la salud de la población, principalmente en afecciones pulmonares, cardiovasculares o cancerígenas. El PMCAVM en forma muy objetiva señala, sin ambages, las grandes limitaciones que se tienen para determinar el impacto de la contaminación en la salud por la escasa investigación existente en la materia, afirmando que "[...] no existen los recursos ni la infraestructura para realizar estudios epidemiológicos, toxicológicos y de exposición [...]", así como que "[...] los estudios de exposición real a contaminantes se encuentran poco desarrollados sin que a la fecha se cuente con un acervo significativo de información al respecto" (DDF, et al., marzo de 1996:17 y 18).

Desconcierta que el capítulo V, titulado Antecedentes y esfuerzos institucionales en la lucha contra la contaminación atmosférica, se localice a la mitad del programa, pero en este análisis se ha situado en los antecedentes y conceptualización. Presenta en forma por demás sucinta a su antecesor, el Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (PICCA), el cual fue publicado en octubre de 1990, así como al Programa Hoy No Circula. Con el PICCA, que se implementó con una inversión total de 2,333 millones de dólares, según el PMCAVM "[...] se consiguieron reducciones significativas en las emisiones de bióxido de azufre, plomo, partículas y monóxido de carbono, mientras que en el caso del ozono se frenó su tendencia ascendente" (DDF, et al., marzo de 1996:112).

El PICCA constituyó incuestionablemente un programa complejo y realmente operativo, el cual se planteó para su quinto año de ejecución —1995— reducir las emisiones contaminantes a los siguientes porcentajes: 36% en monóxido de carbono; 79% en bióxido de azufre; 26% en hidrocarburos; 55% en partículas suspendidas totales; 5% en dióxido de nitrógeno; y 40% en plomo (Secretariado Técnico Intergubernamental, 1990:48). Hubiera sido conveniente que el PMCAVM evaluara cuantitativamente las metas anteriores del PICCA, pues es improbable que las alcanzara en su totalidad e importaría mucho determinar las causas y tratar de resolverlas. Esto sería verdaderamente significativo considerando que en México no es fácil articular dos programas realmente operativos, por lo que su éxito promovería los ejercicios de planeación en el país.

El capítulo VI, sobre el Marco conceptual para la integración de políticas ambientales urbanas, es la parte central de los antecedentes y conceptualización. De inicio se plantea renovar y enriquecer el marco conceptual de las políticas y acciones diseñadas para enfrentar los problemas ambientales. En esta dirección, señala que es "[...] preciso explorar un nuevo marco conceptual fundado en una reflexión que busque no sólo las verdaderas causas estructurales de los problemas ambientales, sino que vaya más allá en la identificación tanto de los elementos como de los mecanismos que definen y operan los complejos sistemas urbanos" (DDF, et al., marzo de 1996:117). El fin último del diseño de un marco metodológico es articular los elementos que garanticen un desarrollo urbano sustentable, objetivo fundamental del PMCAVM para el caso de la Ciudad de México.

Desarrollar tal marco conceptual queda muy lejos de las posibilidades del programa, pero es muy positivo que considere la necesidad de hacerlo. Uno de los aspectos que requiere de más completas elaboraciones es la naturaleza de la estructura urbana de la metrópoli, su transformación en un conglomerado de tipo megalopolitano y sus perspectivas macroeconómicas futuras, pues el PMCAVM sólo introduce algunas de las manifestaciones urbanas más evidentes y convencionales (economías de aglomeración, sistema de bienes públicos, externalidades, etc.). Sin embargo, parte de una premisa de cardinal importancia en la práctica de las acciones urbanas: "la política ambiental debe ser expresada a través de la política urbana y operada a través de la dinámica espacial y territorial de la ciudad [...]" (DDF, et al., marzo de 1996:121). Este elemental planteamiento conceptual no ha sido fácil de seguir en la

práctica de la **planeación** urbana en México, y para no ir más lejos basta mencionar que el **PMCAVM** se elaboró al menos un **año** antes que el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996, con el cual debería estar estrechamente coordinado. Esto probablemente no ocurre por consideraciones institucionales, pero también por dificultades conceptuales que se tendrán que resolver.

Una limitación conceptual importante del **PMCAVM** es que no logra analizar satisfactoriamente las denominadas "verdaderas causas estructurales de los problemas ambientales" (DDF, *et al.*, marzo de 1996:117). Adicionalmente, al intentar articular la política ambiental con el desarrollo urbano lo hace con base en ciertas sobresimplificaciones siguiendo la mecánica de los factores **locacionales** tradicionales como, por ejemplo, el señalamiento de que para "[...] encauzar a la metrópolis hacia un futuro sustentable, es preciso promover su **productividad** y fortalecer sus ventajas competitivas", para lo cual sería óptimo "[...] contar con mano de obra altamente calificada en los lugares donde se le necesita, tener acceso a nuevas **tecnologías** y procesos de producción más limpios y eficientes, contar con la información requerida acerca de las necesidades específicas de los consumidores de diferentes lugares, contar con una infraestructura de buena calidad y amplia cobertura [...]" (DDF, *et al.*, marzo de 1996:122). Con todo esto sería posible "garantizar la fortaleza y el dinamismo económico de la metrópolis".

Este planteamiento introduce una pregunta cuya respuesta debe constituir el centro del debate sobre las perspectivas futuras de la Ciudad de México: ¿En las condiciones actuales es posible que la urbe logre un desarrollo sustentable si continua su proceso de crecimiento económico y su transformación en el centro de una región polinuclear de corte megalopolitano?

De la respuesta a esta interrogante dependerá la posibilidad de alcanzar el propósito general que plantea el **PMCAVM** en su capítulo VII, esto es, lograr que "...cada vez se tengan menores niveles de contaminantes por día y menos contingencias por año" pues, "[...] en última instancia el propósito general es sin duda el de cuidar la salud de los habitantes del Valle de México y salvaguardar la de las generaciones futuras" (DDF, *et al.*, marzo de 1996:129). Para intentar lograr este propósito el programa plantea el siguiente objetivo sustantivo: reducir los niveles de contaminación del valor medio actual de **170 IMECAS** a 140-150 en el año **2000**, mediante el abatimiento de 50% de las emisiones de hidrocarburos, 40% de Óxidos de nitrógeno y 45% de **partículas** suspendidas de origen antropogénico (DDF, *et al.*, marzo de 1996:130). En este trabajo se

establece la **hipótesis** de que esto es inviable, **pues no se considera** la dinámica de crecimiento de la Ciudad de México en **términos** del aumento en el **número** de automóviles, de la mancha urbana, de la población y de las actividades económicas, **etcétera**, ni su transformación en un conglomerado megalopolitano que implicará el deterioro en cadena de los ecosistemas que conforman **los** valles de las ciudades de Puebla, Toluca, **Cuernavaca** y Querétaro, principalmente (véase Gustavo Garza y F. **Aragón**, 1995:62).

**Diagnóstico de la calidad del aire.** El diagnóstico debe proporcionar la situación real que se intenta modificar?.. Para el caso del **PMCAVM** se esperaría que presentara una radiografía lo más pormenorizada posible de dos conjuntos de elementos: **i) los factores** determinantes de la contaminación o, en sus propios términos, "las verdaderas **causas estructurales** de los problemas ambientales", y **ii) el tipo y niveles** de los contaminantes. Sobre lo primero el capítulo III del programa **se limita a enlistar** en media cuartilla las condiciones meteorológicas que contribuyen a agravar la severidad de los niveles de contaminación en la ciudad y a sintetizar los elementos del segundo conjunto. Cabría mencionar sobre esto último que si bien constituye un diagnóstico riguroso de la situación de la **calidad** del aire, **los niveles** de los contaminantes no se presentan con sus valores absolutos, lo cual es necesario para evaluar posteriormente las reducciones planeadas.

A pesar de la complejidad que reviste el análisis de los principales contaminantes, el elemento central del diagnóstico deberían ser los factores determinantes o causas de la contaminación. Sobre esto el **PMCAVM** menciona las tecnologías de los automotores y de las unidades económicas, así como las características de la estructura urbana, los modos del transporte y los kilómetros **recorridos** por los vehículos (DDF, *et al.*, marzo de 1996:45). El problema es que sólo se mencionan y no se realiza el diagnóstico correspondiente. Adicionalmente, éstos constituyen las causas inmediatas, pero los factores históricamente estructurales son aquellos que explican la dinámica económica, demográfica y urbanística de la metrópoli, tales como la concentración secular de la inversión pública federal, constituir el principal mercado nacional, ser centro de los poderes de la unión, concentrar los principales servicios al productor y, en general, ser el principal espacio para la concentración del capital en el país. Mientras no exista una política urbana y regional capaz de neutralizar el proceso de conformación de una densa **megalópolis** en el centro del país, *ceteris paribus*, el

problema de los altos niveles de contaminación atmosférica en el Valle de México es insoluble.

Sin embargo, si las actuales acciones tienen un éxito razonable, pueden aminorar la gravedad del problema. Según el diagnóstico del capítulo III, éstas deben centrarse en los vehículos automotores que emiten a la atmósfera 71% de los óxidos de nitrógeno y 54% de los hidrocarburos, los dos principales precursores del ozono. A este respecto, en el capítulo IV, Usuarios de la cuenca atmosférica, se menciona lo socialmente injustificable de la preeminencia del automóvil privado, medio en el que se realiza 25% de los viajes diarios, y que es responsable de más de 50% de las emisiones contaminantes producidas por el sector transporte (DDF, et al., marzo de 1996:95).

Las cuatro metas generales. Mientras el diagnóstico presenta las características de la situación de los niveles de contaminación y de las fuentes que los producen, las metas establecen los cambios que se pretenden lograr para solucionar o reducir el problema. Éstas pueden plantearse en forma cualitativa y cuantitativa, así como ser generales y específicas. El PMCAVM sólo establece en su capítulo VIII (Metas), de diez renglones de texto y un par de gráficas presentadas en capítulos anteriores, las cuatro metas generales de tipo cuantitativo presentadas al principio de esta sección: i) industria limpia; ii) vehículos limpios; iii) transporte eficiente y nuevo orden urbano; y, iv) recuperación ecológica (DDF, et al., marzo de 1996:134). Por la peculiar estructura del programa, las metas específicas y su cuantificación se presentan posteriormente en su capítulo X.

La instrumentación: estrategia, metas, acciones y financiamiento. La instrumentación es el momento de la verdad en la planeación, pues debe establecer cómo y con qué alcanzar las metas propuestas. El capítulo IX del PMCAVM, titulado Estrategias, de una página y media de extensión, combina instrumentos de regulación e incentivos para proponer las siguientes "estrategias":

- Mejoramiento e incorporación de nuevas tecnologías en la industria y los servicios.
- Mejoramiento e incorporación de nuevas tecnologías en vehículos automotores.
- Mejoramiento y sustitución de energéticas en la industria y los servicios.
- Mejoramiento y sustitución de energéticos automotrices.
- Oferta amplia de transporte público seguro y eficiente.

- Integración de políticas metropolitanas (desarrollo urbano, transporte y medio ambiente).
- Incentivos económicos.
- Inspección y vigilancia industrial y vehicular.
- Información y educación ambientales y participación social.

Las anteriores estrategias\* son más bien metas específicas, pues más que referirse al cómo alcanzar las metas establecidas, las desagrega en sus componentes principales.

La amalgama entre metas y estrategias, así como lo esquemático e insuficiente de su planteamiento en los dos capítulos anteriores, se resuelve en buena medida en el capítulo X, que lleva por título Construcción, financiamiento y alcance del programa El enigmático sustantivo 'construcción\*' que lleva su título, se refiere a la estructuración de una serie de 95 instrumentos, acciones y proyectos que ordena en 15 grupos (véase, DDF, et al., marzo de 1996:141-142). No disponiendo de espacio para transcribirlos, se puede señalar que los grupos número 1, 3, 7 y 9 son de naturaleza normativa; los 4, 5, 6 y 10 de incentivos o desincentivos; y los 2, 8, 11, 12, 13, 14 y 15 son acciones de tipo urbano. De esta forma, el PMCAVM intenta articular la política urbana con la ambiental.

Las páginas que van de la 145 a la 212 constituyen la parte neurálgica del programa, pues en ellas se especifican las anteriores 95 acciones (se enlistan 94), según su objetivo, descripción y meta cuantitativa y/o cualitativa. Estas se agrupan bajo las cuatro metas generales planteadas y, por razones de espacio, sólo se sintetizarán algunas de las más relevantes.

Se tiene, en primer lugar, las acciones relacionadas con la primera meta general de Industria Limpia: i) establecer normas más estrictas para reducir en el año 2000 la emisión industrial de óxidos de nitrógeno, bióxido de azufre y partículas en, aproximadamente, 4,500, 14,500 y 1,800 toneladas, en ese orden; ii) establecer en 1996 una nueva normatividad para el almacenamiento, la elaboración y el uso de Compuestos Orgánicos Volátiles (COV) como pinturas, tintas, solventes, etc., con lo que se estima disminuir su emisión en 134,000 toneladas iii) promulgar normas de reconversión tecnológica para la distribución y el uso del gas licuado de petróleo, para reducir sus emisiones de hidrocarburos en alrededor de 95,670 toneladas al año; iv) elaborar normas industriales de observancia voluntaria con límites más estrictos para la emisión de NOx y CO, con lo que se intenta bajarla a partir de 1996 en 6,600 y 6,900

toneladas al año, **respectivamente; v) instalación de quemadores** con baja emisión de *NOx* en la unidad 4 (1996) y en las unidades **1, 2 y 3** (1997) **de la Termoeléctrica Valle de México**, así como sustitución de las unidades de generación de la **termoeléctrica** Jorge Luque para **que cumplan con la normatividad ambiental que entrará** en vigor en 1998, con lo que se podrían emitir **6,600** toneladas al año menos de *NOx*. A este tipo de medidas normativas se le agregan otras de incentivos económicos, como el diseño de una nueva estructura de precios para los **combustibles** con objeto de promover la utilización de los mas limpios; redefinir los incentivos fiscales para el uso de mejores tecnologías de control de emisiones, ampliándolos a exenciones arancelarias para equipo que no se fabriquen en el **país**, **así como créditos para financiarlos**, entre los principales (véase, DDF, *et al.*, marzo de 1996:145-156).

El segundo conjunto de **medidas** corresponde a la meta **general** de Vehículos **Limpios: i)** actualización del **programa** "Hoy No Circula" para **estimular** la circulación de **automotores** poco contaminantes, con lo que **se espera disminuir en cerca de** 1,350 toneladas al año los *NOx*, 5,250 los HC y en **71,092** el CO provenientes de los vehículos en circulación; **ii)** establecer normas sobre las emisiones evaporativas de gasolina en los automotores para verificar **la** hermeticidad del sistema de distribución de combustible, con lo que se podrían emitir **35,000** toneladas menos de hidrocarburos; **iii)** actualizar la normatividad de los vehículos en circulación, a **diesel** y nuevos, según avances **tecnológicos** de la industria automotriz, con lo que se estima reducir en 11,195 toneladas al año los *NOx*, en 122,863 los HC, en 781,153 el CO y en 5,301 las PST; **iv)** desarrollar permanentemente el **programa** de **verificación** vehicular, **para** lograr la medición **y** control del total de **emisiones** contaminantes y **bajarlas** en 3,680 toneladas al año las **de NOx**, en **20,026** las de HC y en **286,207** las de CO; **v)** eliminación, en el segundo semestre de 1996, de los componentes tóxicos y reactivos de las gasolinas para disminuir en 16,400 toneladas al año los hidrocarburos; **vi)** **supresión** progresiva del azufre **en** la gasolina para extender la duración de los convertidores catalíticos y reducir en **6,800** toneladas al año la emisión de bióxido de azufre. A estas medidas se suman otras relacionadas con el diseño de una política de largo plazo sobre los precios relativos de los combustibles, auditorías permanentes a los centros de **verificación**, incentivos fiscales para la **renovación** del parque vehicular, así como fijar un sobrepeso de 3 centavos a las -gasolinas para financiar el

Fideicomiso Ambiental de la ZMVM (véase DDF, *et al.*, marzo de 1996:157-174).

En tercer lugar se tiene la meta general **de un Nuevo Orden** Urbano y Transporte Limpio, con un conjunto de **38** acciones referidas a mejorar la oferta de un transporte público seguro y eficiente; integrar las políticas urbanas **con las ambientales**; establecer un conjunto de estímulos económicos para alentar la **participación** empresarial en proyectos **ecológicos**; así como diseñar una estrategia de información y **educación** ambientales y participación social (véase DDF, *et al.*, marzo de 1996:175-203). Este conjunto de medidas no presenta metas cuantitativas en la reducción de los contaminantes, por lo que **se** remite al lector interesado a consultarlas en el PMCAVM. Algunas de estas revisten gran complejidad en términos de su ejecución, tales como la conformación de 10 empresas privadas **concesionarias** del transporte de autobuses en sustitución de la **Ruta-100**; la ampliación de la red del metro; la construcción de trenes eléctricos de alta calidad, como el proyectado entre Santa **Mónica** y el Palacio de Bellas Artes; la modernización completa del sistema de gestión del tránsito; el establecimiento de un sistema permanente de monitoreo de uso del suelo y protección de la reserva **ecológica**; la **conclusión** de pasos a desnivel en el circuito interior y en el periférico; un programa de largo plazo de trenes radiales entre la Ciudad de México y las de Toluca, Pachuca, Puebla, **Cuernavaca** y **Querétaro**, que se ubican en su área de influencia inmediata; entre las principales.

En cuarto sitio se encuentra la meta general de la Recuperación **Ecológica**, en la cual se tienen 12 acciones encaminadas básicamente a procurar la recuperación lacustre de Tláhuac, **Texcoco**, **Xochimilco** y **Zumpango**, así como la reforestación de las sierras de la entidad y de sus **áreas** verdes urbanas **mediante** la plantación de 395 millones de plantas (véase DDF, *et al.*, marzo de 1996:204-212)

Mediante la materialización de este ambicioso conjunto de acciones que cubren sus cuatro metas generales, el PMCAVM estima mejorar la calidad del aire de la Ciudad de México de **manera** muy significativa. En una serie de cuadros entre las paginas 216 a la 231, presenta la reducción estimada por año y tipo de contaminante de cada una de las 94 acciones establecidas. La reducción de las emisiones en toneladas anuales entre 1996 y el año **2000** sería la siguiente: 53,577 de *NOx*, que representan 41.6% del total **actual**; 516,823 de HC, que constituyen 50.4% menos; 22,034 de SO [SGGM1], que implican una disminución de 48.5%; 1 628,820 de CO,

que significan una baja de 69.0%; y 203,564 de PST que posibilitarían una mejora de 45.1 por ciento. En síntesis, el PMCAVM se plantea reducir los principales contaminantes atmosféricos del Valle de México en porcentajes que varían entre 40 y 70%, lo que incuestionablemente sería un gran logro. Para alcanzarlo, sin embargo, se requieren cuantiosos financiamientos que se estiman en 10,575 y 2,874 millones de dólares de inversión pública y privada, respectivamente (DDF, et al., marzo de 1996:231).

Como parte complementaria, el capítulo XI sintetiza las características del Programa de Contingencias Ambientales, cuyas fases I y II se activan cuando se alcanzan 250 y 350 puntos IMECAS, en ese orden. El capítulo XII, último del programa, hace una reflexión final sobre las medidas radicales que habría que tomar al tener que paralizar al sector transportes y a toda la actividad económica para reducir un nivel de contaminación de 250 a valores de entre 100 y 140 IMECAS.

El PMCAVM constituye un esfuerzo riguroso para establecer una serie de políticas y acciones que permitan abatir significativamente los niveles alcanzados por la contaminación atmosférica en el Valle de México, destacando particularmente que es un programa operativo de aplicación real que contrasta con los intentos indicativos que caracterizan la planeación sectorial en México. No obstante, como todo ejercicio de planeación, es perfectible, por lo que sería conveniente que se continuara desarrollando para que fuera posible avanzar en la conceptualización de la articulación entre lo ambiental y las cuestiones urbanas, en una más rigurosa aplicación de la teoría de la planificación y, principalmente, para incluir un ejercicio prospectivo de los determinantes y fuentes inmediatas de la contaminación atmosférica en la Ciudad de México.

#### e. Normas urbanísticas

Las normas son procedimientos jurídicos formalmente expresados por órganos institucionales legales para regular las actividades de la población en un tiempo y lugar determinado. En el Distrito Federal existe un conjunto de normas jurídicas, administrativas y urbanas que regulan su crecimiento. Por la naturaleza de este trabajo, interesa señalar las siguientes normas de tipo urbanístico:

- i. Normas técnicas complementarias para el área urbana del Distrito Federal (DO, 16 de julio de 1987; modificaciones, 21 de diciembre de 1989).
- ii. Normas técnicas complementarias para el área de conservación ecológica del Distrito Federal (DO, 16 de julio de 1987).
- iii. Usos y destinos para el área de conservación ecológica (DO, 29 de noviembre de 1982; modificaciones, 16 de julio de 1987).
- iv. Tabla de usos de suelo (DO, 21 de septiembre de 1989; modificaciones, 29 de julio de 1891).
- v. Establecimiento de 31 Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (DO, 14 de julio de 1988).

La normatividad que regula el uso del suelo es central para la planificación urbanística. El Distrito Federal cuenta con los siguientes instrumentos de operación que norman el uso del suelo: la carta urbana de zonificación secundaria de los programas parciales delegacionales, la tabla de usos de suelo; las normas complementarias, el reglamento de zonificación y el reglamento de construcciones. Los programas parciales y los reglamentos ya fueron descritos, faltando únicamente describir la tabla de usos del suelo y las normas complementarias.

#### i. Tabla de uso y densidad del suelo

Al solicitar construir en un predio, a éste se le ubica en las cartas urbanas para determinar qué usos de suelo tiene permitidos. Una vez verificado y aceptado, se recurre a la Tabla de Usos del Suelo para ver qué requisitos urbanísticos generales debe cumplir. Estas tablas se adjuntan en los planos de usos de suelo de los programas parciales de cada delegación en forma matricial, teniendo como columnas los tipos de zonas secundarias y como renglones la clasificación de usos de suelo. Al interior de la matriz se señala si el uso solicitado está permitido, condicionado o prohibido. Por ejemplo, las zonas habitacionales se subdividen en cinco tipos según se permita una densidad de 50,100,200,400 y 800 habitantes por hectárea en lotes de 125 a 1,000 metros cuadrados. En estas zonas prácticamente no se permite establecer actividades industriales y de servicios, que tendrán que localizarse en zonas mixtas, así como en los centros y subcentros urbanos (véase programas parciales delegacionales).

## ii. Normas técnicas complementarias

El 16 de julio de 1987 el Diario Oficial de la Federación expidió una serie de normas técnicas complementarias con requisitos adicionales a los que presenta la tabla de usos de suelo. Estas normas complementarias se subdividen en los siguientes rubros: aclaratorias, obligatorias, opcionales de estímulo y desarrollo e informativas. Por brevedad, se resumen las principales normas obligatorias.

La primera norma obligatoria establece que la separación en metros entre edificaciones de alta o media intensidad en colindancia con aquellas de baja intensidad, deberá ser de 15% de la altura máxima del edificio colindante para garantizar el "asoleamiento" de las construcciones de baja densidad (DO, 16 de julio de 1987:87).

La segunda norma reduce la intensidad de la construcción de los predios menores a mil metros cuadrados que se localizan en zonas señaladas con una intensidad de 7.5. Se presenta una tabla en que dicha intensidad se reduce de 3.5 a 7.3, dependiendo si el lote es menor de 250 metros cuadrados o si se encuentra entre 750 o 1,000 metros cuadrados (DO, 16 de julio de 1987:88).

En tercer lugar se tiene la regulación de las áreas libres de construcción en cada predio, que van de 20 a 30% según sean lotes iguales o menores de 500 o mayores de 501 metros cuadrados. Una cuarta norma señala que en las zonas habitacionales con densidad de 50 a 200 habitantes por hectárea (claves H05, H1 y H2), la altura máxima de la construcción será de 9 metros sobre el nivel de la banqueta.

Finalmente, las normas informativas enfatizan la necesidad de contar con la constancia de zonificación antes de realizar cualquier trámite o acción inmobiliaria. Señalan, adicionalmente, los requisitos a cubrir en las áreas de conservación ecológica y la existencia de normas adicionales para algunas zonas especiales de la ciudad.

## iii. Las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC)

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1987-1988, crea a las ZEDEC como una herramienta adicional para controlar el uso de suelo. Con este instrumento se planea tener un mayor control para lograr los objetivos específicos en materia de desarrollo urbano, rural, medio ambiente y del patrimonio arquitectónico (DDF, 1987:117).

Las ZEDEC constituyen programas específicos que agregan un mayor detalle a los programas delegacionales, para lo cual utilizan cartografía a escala 1:2,000 que permite llegar a propuestas a nivel predio para controlar, fomentar o modificar determinados usos del suelo. Hasta 1993 se habían autorizado 22 ZEDEC y estaban en proceso de concertación otras 17 (véase, Gamboa de Buen, 1994:214-215). A fines de 1995 existían 27 ZEDEC autorizadas, pero la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996 las convierte en programas parciales para eliminar los riesgos de amparo judicial contra sus lineamientos.

## Prospectiva y normatividad urbana de la ciudad de México

Las proyecciones de población del AMCM para 1990 hasta antes de conocer los resultados del censo de ese año, estimaban que tendría alrededor de 19.8 millones de habitantes, bautizándola según esa cifra como "la más grande del mundo". Se ha visto en el inciso 1 de este trabajo que la población, según los resultados censales finales de 1990, fue de 15.8 millones, agregando 15 municipios mexicanos a los 17 que formaban su área metropolitana en 1980 (véase el cuadro 1). Las estimaciones existentes hasta antes de aparecer el censo de 1990 consideraban que el AMCM tendría 23.5 millones de habitantes en el año 2000 y 26.7 en el 2010 (véase el cuadro 5).

Sin embargo, el AMCM experimentó una significativa disminución de su tasa de crecimiento demográfico en los años ochenta, debido fundamentalmente a la profunda crisis económica nacional, principalmente de 1982 a 1988 (véase G. Garza, 1991). A partir de sus 15.8 millones de habitantes en 1990, se han realizado nuevas proyecciones que disminuyen significativamente su población futura. De esta suerte, en vez de tener 21.5 millones de personas en 1995 según anteriores proyecciones, se estima que en este año tiene 17.1 millones, esto es, 4.4 millones menos que lo previsto en los ochenta. Esta cifra coincide exactamente con los 17.1 millones del conteo de población de 1995 (véase el cuadro 1). Las actuales proyecciones calculan que en el año 2000 el AMCM tendrá 18 millones de habitantes y 19.6 en el 2010. En el primer año 51.7% se encontrará en los municipios conurbados del Estado de México y en el segundo 53.1 por ciento (véase el cuadro 5). En la actualidad se tiene, por ende, que desde el punto de vista demográfico y económico el AMCM se distribuye en dos entidades federativas,

Cuadro 5  
Proyecciones de población del AMCM, 1995-2000  
(en millones de habitantes)

Área	Año			
	1990	1995	2000	2010
	%	%	%	%
Proyección, Virgilio Partida, 1987				
Zona metropolitana	19.8	21.5	23.5	26.7
Distrito Federal	10.9	11.5	12.1	13.3
Municipios conurbados	8.9	10	11.4	13.4
Proyección Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (propuesta 1995)				
Zona metropolitana	-	17.1	18	19.6
Distrito Federal	-	8.5	9.7	9.2
Municipios conurbados	-	8.6	9.3	10.4

Fuente: Virgilio Partida Bush, "Proyecciones de la población de la zona metropolitana de la Ciudad de México", en G. Gana, et al. (comp.), *Actas de la Ciudad de México, Departamento del Distrito Federal, El Colegio de México, México, (1987-11-14)*. Los datos de 1995 constituyen una interpolación de la proyección de población para 1990 y el año 2000; Departamento del Distrito Federal, *Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Diagnóstico Integrado y Propuesta de Estrategia*, DDF, UNAM-Xochimilco, julio de 1995B3 (mimeo).

siendo cada vez más importante la parte **comprendida** en los municipios **mexiquenses**.

Todo el enjambre de leyes, **programas, reglamentos, acuerdos** y normas que en materia urbanística existen en el **Distrito Federal** y que se han **presentado** en la sección anterior, es en cierto sentido una realidad virtual, pues en **1995** únicamente se aplica a **39.8%** de los habitantes de la urbe en su conjunto<sup>6</sup>.

Por supuesto que para la mayor parte del **resto** de la población se aplica la normatividad urbanística existente en los municipios del Estado de **México**, pero ante los innumerables **problemas prácticos** y técnicos que surgen de la **coexistencia** de dos complejos cuerpos normativos que rigen el desarrollo urbano de dos partes de una misma ciudad, se deriva la conveniencia de uniformar ambos sistemas de legislación urbana.

Aun al interior del Distrito Federal, el carácter **virtual** de la normatividad se extiende a los 36 poblados localizados en el Área de Conservación **Ecológica**, principalmente de las delegaciones de Xochimilco, Tlalpan, Alvaro **Obregón**, Contreras y Cuajimalpa. En estos poblados ocurre una "urbanización no virtual", esto es, que tiene una existencia real pero no existe en los planos urbanos oficiales ni se ajusta a las normas vigentes.

El elevado número de leyes, reglamentos, acuerdos, programas y normas urbanísticas conduce a que todo este conjunto de instrumentos jurídicos, **amalgamados** con **los** de orden ejecutivo, legislativo y judicial puedan considerarse también de aplicación virtual siguiendo otra acepción del adjetivo, que se refiere a las cosas que son posibles, pero no tienen efecto actual.

La dimensión virtual de la normatividad urbanística alcanza incluso al interior del aparato administrativo del Distrito Federal. Por ejemplo, El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, **1987-1988**, señala que la "vigencia de este Programa será de dos años, cuando de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, deberá revisarse [...] (DDF, 1987:11). Sin embargo, hasta fines de **1994** no se había revisado, esto es, durante toda la administración del **sexenio 1988-1994** no se realizó ninguna modificación al mismo.

<sup>6</sup> Esta cifra se calcula considerando 49.7% de la población del AMCM en 1995 que tiene el Distrito Federal, reduciéndole 23% que se estima se encuentra en situación de irregularidad en cuanto a tenencia de la tierra. La acepción del adjetivo virtual aquí utilizada se refiere a las cosas que tienen una existencia aparente, pero no real.

Durante 1995, primer año de la nueva administración que gobernará hasta 1997, cuando se lleven a cabo las elecciones directas del Regente del Distrito Federal, se inició la revisión del Programa General y de la Ley de Desarrollo Urbano, cuyas modificaciones se aprobaron en 1996, como se vio anteriormente.

En el siglo XXI la Ciudad de México se consolidará como el centro de una vasta región urbana polinuclear o megalópolis, que requerirá una normatividad urbanística funcional. Es preciso, por ende, establecer desde ahora los mecanismos técnicos y administrativos necesarios para diseñar un código urbano unificado a nivel metropolitano que garantice el crecimiento sustentable de sus actividades económicas y población.

### Bibliografía

- Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1995), "Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal", en *Asamblea, Órgano de Difusión*, vol. 1, núm. 5, México, junio (Suplemento Legislativo).
- Departamento del Distrito Federal (1972), "Ley sobre el régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito y Territorios Federales", *Diario Oficial*, México (28 de diciembre; modificaciones: 9 de marzo de 1986).
- (1987), *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1987-1988*, Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, México.
- (1994), *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, sexta época, núm. 270, tomo m, México (1º de agosto).
- (1995), *Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Diagnóstico Integrado y Propuesta de Estrategia*, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, julio (mimeo).
- (1996), *Programa general de desarrollo urbano del Distrito Federal*, 1996, México, abril.

et al., (1996), *Programa para mejorar la calidad del aire en el Valle de México, 1995-2000*, Departamento del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Secretaría de Salud, México (segunda reimpresión, marzo).

Diario Oficial de la Federación (1954), *Reglamento de la Zona de Urbanización de los Ejidos*, México (25 de mayo).

(1976), *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, México (7 de enero; modificaciones: 28 de diciembre de 1987 y 4 de enero de 1991).

(1978), *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, México (29 de diciembre; modificaciones: 16 de diciembre de 1983).

(1980), *Ley de Notariado para el Distrito Federal*, México (8 de enero; modificaciones: 13 de enero de 1986).

(1982), *Programa de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País*, México (2 de diciembre).

(1982), *Reglamento de anuncios para el Distrito Federal*, México (20 de abril).

(1982), *Reglamento de Zonificación del Distrito Federal*, México (20 de abril; modificaciones: 3 de julio de 1987).

(1982), *Usos y destinos para el área de conservación ecológica*, México (29 de noviembre; modificaciones: 16 de julio de 1987).

(1983), *Acuerdo por el que se declara prioritaria la regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal y la creación de reservas territoriales*, México (27 de julio).

(1984), *Acuerdo por el que se crea la Comisión de Límites del Distrito Federal, que tendrá como objeto auxiliar a las autoridades del Departamento del Distrito Federal en la salvaguarda del territorio propio del Distrito Federal*, México (23 de mayo; modificaciones: 22 de noviembre de 1985).

(1986), Reglamento para el uso y preservación del Bosque de Chapultepec, México (14 de agosto).

(1987), Acuerdo por el que se aprueba la nueva versión del Programa General del Programa Director de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, México (16 de julio).

(1987), Acuerdo por el que se aprueba la versión 1987 de los Programas Parciales de los Poblados Localizados en el Área de Conservación Ecológica de las Delegaciones del Distrito Federal, México (16 de julio; modificaciones: 5 de junio de 1988).

(1987), Acuerdo por el que se aprueba la versión 1987 de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano de las 16 Delegaciones del Distrito Federal, México (16 de julio; modificaciones: 14 de junio de 1988 y 23 de marzo de 1993, esta última respecto a la Delegación Alvaro Obregón).

(1987), Normas técnicas complementarias para el área de conservación ecológica del Distrito Federal, México (16 de julio).

(1987), Normas técnicas complementarias para el Área urbana del Distrito Federal, México (16 de julio; modificaciones: 21 de diciembre de 1989).

(1987), Programa de Áreas Verdes, México (16 de julio).

(1987), Programa de Desechos Sólidos, México (16 de julio).

(1987), Programa de Equipamiento Urbano, México (16 de julio).

(1987), Programa de Infraestructura, México (16 de julio).

(1987), Programa de Medio Ambiente, México (16 de julio).

(1987), Programa de Mejoramiento del Centro Histórico, México (16 de julio).

(1987), Programa de Poblados en el Área de Preservación Ecológica, México (16 de julio; modificaciones: 5 de junio de 1988).

(1987), Programa de Prevención y Mitigación de Daños en Casos de Desastre, México (16 de julio).

(1987), Programa de Reordenación de Barrios, México (16 de julio).

(1987), Programa de Reordenación Industrial, México (16 de julio).

(1987), Programa de Reserva Territorial, México (16 de julio).

(1987), Programa de Salvaguarda de Sitios Patrimoniales, México (16 de julio).

(1987), Programa de Vialidad y Transporte, México (16 de julio).

(1987), Programa de Vivienda, México (16 de julio).

(1987), Programa para el Cinturón Verde de la Ciudad de México, México (16 de julio).

(1987), Programa Parcial de Desarrollo Urbano. Delegación Cuauhtémoc (Versión Abreviada), México (16 de julio).

(1987), Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Alvaro Obregón, México (16 de julio; modificaciones: 14 de junio de 1988 y 23 de marzo de 1993).

(1987), Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Azcapotzalco, México (16 de julio; modificaciones: 14 de junio de 1988).

(1987), Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Benito Juárez, México (16 de julio; modificaciones: 14 de junio de 1988).

(1987), Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Coyoacán, México (16 de julio; modificaciones: 14 de junio de 1988).

(1987), Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Cuajimalpa, México (16 de julio; modificaciones: 14 de junio de 1988).

(1987), Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Cuauhtémoc, México (16 de julio; modificaciones: 14 de junio de 1988).

(1987), Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Gustavo A. Madero, México (16 de julio; modificaciones: 14 de junio de 1988).

(1987), Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztacalco, México (16 de julio; modificaciones: 14 de junio de 1988).

(1987), Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa, México (16 de julio; modificaciones: 14 de junio de 1988).

(1987), Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Magdalena Contreras, México (16 de julio; modificaciones: 14 de junio de 1988).

(1987), Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Miguel Hidalgo, México (16 de julio; modificaciones: 14 de junio de 1988).

(1987), Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Milpa Alta, México (16 de julio; modificaciones: 14 de junio de 1988).

(1987), Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Tláhuac, México (16 de julio; modificaciones: 14 de junio de 1988).

(1987), Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Tlalpan, México (16 de julio; modificaciones: 14 de junio de 1988).

(1987), Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Venustiano Carranza, México (16 de julio; modificaciones: 14 de junio de 1988).

(1987), Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco, México (16 de julio; modificaciones: 14 de junio de 1988).

(1987), Reglamento para el uso y preservación del Bosque de San Juan de Aragón, México (29 de abril).

(1987), Reglamento para el uso y preservación del Parque de las Águilas, México (11 de junio).

(1988), Acuerdo por el que se establece que los conjuntos habitacionales construidos por el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano del Distrito Federal, así como las acciones de regeneración urbana y sustitución de vecindades, se sujetarán a las disposiciones contenidas en el mismo, México (23 de marzo).

(1988), Acuerdo que contiene las disposiciones a las que se sujetarán los conjuntos habitacionales construidos y en proceso de construcción por el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano del Departamento del Distrito Federal, México (29 de julio).

(1988), Establecimiento de 31 Zonas Especiales de Desarrollo Controlado, México (14 de julio).

(1988), Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, México (28 de enero).

(1988), Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección el Ambiente en materia de impacto ambiental, México (7 de junio).

(1988), Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección el Ambiente en materia de **residuos peligrosos**, México (25 de noviembre).

(1988), Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección el Ambiente en **materia previsión** y control de la contaminación generada por vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de la zona **conurbada**, México (25 de noviembre).

(1988), Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección el Ambiente en **materia** de previsión y control de la contaminación de la atmósfera, México (25 de noviembre).

(1988), Reglamento para el uso y preservación del Parque Cultural y Recreativo Desierto de los Leones, México (18 de agosto).

(1989), Acuerdo por el que se crean la Oficinas Centrales de Gestión para Licencias de Construcción y Documentos del Distrito Federal en el Colegio de Arquitectos de México A.C. y en el Colegio de Ingenieros Civiles de México A.C., México (21 de septiembre).

(1989), Acuerdo por el que se delega a los titulares de las Delegaciones del Distrito Federal, la facultad de otorgar y expedir las licencias de usos de suelo en el área urbana **dentro** de sus respectivas jurisdicciones, México (21 de septiembre).

(1989), Acuerdo referente a los Programas de Regulación Territorial que se **lleven a cabo** por el Distrito Federal o sus **entidades sectoriales**, México (5 de abril).

(1989), Reglamento de cementerios del Distrito Federal, México (28 de diciembre).

(1989), Reglamento para el **servicio** de limpia del Distrito Federal, México (27 de julio).

(1989), Tabla de usos de suelo, México (21 de septiembre; modificaciones: 29 de julio de 1991).

(1989), México (21 de septiembre).

(1990), Acuerdo por el que se crea el Consejo para el Mejoramiento de la **Imagen Urbana del Distrito Federal**, órgano de **consulta** y **asesoramiento** del Jefe del Departamento del Distrito Federal en asuntos relacionados con la **definición** de **políticas** de **elaboración**, **ejecución** y **evaluación** de **programas** concernientes al mejoramiento estético de la ciudad, México (28 de febrero).

(1990), Acuerdo por el que se crea el Consejo Asesor para la Ejecución del Programa de Rescate Ecológico de Xochimilco, México (28 de febrero).

(1990), Reglamento para la atención de los **minúsválidos** en el Distrito Federal, México (16 de febrero).

(1991), Acuerdo por el que con objeto de **apoyar** la **vivienda** de interés social se eximirá **tomando** en **cuenta** el tipo de construcción de que se trate, de parte o de la **totalidad** de los estacionamientos en el Distrito Federal, México (8 de abril).

(1991), Acuerdo por el que se **determina** que los usos de suelo que se encuentran **permitidos** en las **Zonas Especiales** de Desarrollo Controlado y **que** no cuenten con un Programa de Mejoramiento, **no** se les **aplique** la **denominación** de **condicionados** en el **Distrito Federal**, México (10 de enero).

(1991), Acuerdo que **complementa** la tabla de usos de suelo para la **intensidad** de construcciones de **oficinas** de gobierno y **privadas** en el Distrito Federal, México (29 de julio; **modificaciones**: 24 de diciembre de 1991).

(1991), Reglamento de Estacionamientos Públicos, México (27 de mayo).

(1992), Acuerdo por el que se **aprueba** la versión 1992 del Programa **Parcial** de **Desarrollo** Urbano de la Delegación Xochimilco, **así** como la versión abreviada del **citado** acuerdo, México (16 de noviembre).

(1993), Ley de Seguridad Pública, México (19 de julio).

(1993), Reglamento de *Construcciones* del Distrito Federal, México (2 de agosto).

(1993), Reglamento del servicio de agua y drenaje del Distrito Federal, México (6 de agosto).

(1993), *Reglamento* para la protección de los no fumadores del Distrito Federal, México (2 de agosto).

Gamboa de Buen, Jorge (1994), Ciudad de México, una visión, México, FCE.

Garza, Gustavo (1986), "Planeación urbana en México en periodo de crisis (1983- 1984)", en Estudios *Demográficos* y Urbanos, vol. 1, núm. 1, enero-abril, México, El Colegio de México.

(1991), "Dinámica industrial de la Ciudad de México, 1940-1988", en Estudios *Demográficos* y Urbanos, vol. 6, núm. 1, enero-abril, México, El Colegio de México.

y Fernando Aragón (1995), "La contaminación atmosférica de la ciudad de México a escala megalopolitana", en Estudios *Demográficos* y Urbanos, vol. 10, núm. 1, enero-abril, México, El Colegio de México.

Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, et al. (1983), *Programa* de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, México, octubre.

Hiernaux, Daniel (1989), "La planeación de la Ciudad de México: logros y contradicciones", en Gustavo Garza (comp.), Una década de *planeación* urbano-regional en México, 1978-1988, México, El Colegio de México.

INEGI (1986), X Censo General de Población y Vivienda, INEGI, México.

(1970), IX Censo General de Población y Vivienda, INEGI, México.

(1990), XI Censo General de Población y Vivienda, INEGI, México.

(1994), Anuario Estadístico del Distrito Federal, INEGI, México.

Legorreta, Jorge (1992), "Expansión urbana de la Ciudad de México", en A. Bassols, J. Delgadillo y F. Torres (comp.), El desarrollo *regional en México: Teoría y práctica*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Partida Bush, Virgilio (1987), "Proyecciones de la población de la zona metropolitana de la Ciudad de México", en G. Garza, et al. (comps.), *Atlas de la* Ciudad de México, DDF, El Colegio de México, México.

Secretariado Técnico Intergubernamental (1990), Programa Integral contra la contaminación atmosférica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, México, octubre.