



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Arquitectura

División de Estudios de Posgrado

Programa de Maestría y Doctorado de Urbanismo

Seminario de Titulación 2011

Legislación en materia de desarrollo urbano del segundo piso del periférico

(Tramo San Jerónimo a San Antonio)

Tesis para obtener el título de

Maestra en Urbanismo

presenta

Lic. Deidre Cárdenas Delgado

Director: Lic. Leonardo Riveros Fragoso

Sinodales propietarios: Dr. Fernando Pedro Greene Castillo y

Mtro. Eduardo Mejía Galicia

Sinodales suplentes: Mtro. Jorge Ignacio Bermeo Vega y

Mtra. María de los Ángeles Zárate López

Ciudad Universitaria, México Septiembre de 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mis padres y familia: Gisela Delgado Dávalos y Gustavo Luis Cardenas Silva. Itzel, Gisela, Eunice Isabella, Iván, Jose Emilio y Alfonso Treviño Rangel.

A mis amigas y amigos por su apoyo.

A mis compañeros, maestros e institución académica Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco con quien tuve la gran oportunidad de cursar la carrera de Diseño de los Asentamientos Humanos de 1988 a 1992.

A mis maestros y compañeros de la Maestría de Urbanismo con quienes compartí un excelente experiencia en la Facultad de Arquitectura, Unidad de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1995 a 1998.

Al Lic. Leonardo Riveros Fragoso, por su orientación y tutoría durante el Seminario de Titulación 2011.

Muchas gracias

Deidre Cárdenas Delgado

Índice

Contenido

Capítulo 1 Marco Teórico, Metodología y Objetivos	5
1.1 Normatividad y legislación	5
1.2 Planeación urbana y ordenamiento territorial	6
1.3 Ámbito territorial: las Zonas Metropolitanas	7
1.4 Metodología y Planteamiento del problema	10
1.5 Hipótesis de la investigación	12
1.6 Objetivos	12
1.7 Justificación	13
1.8 Lista de actores, funciones y normatividad preliminar identificada.	13
Capítulo 2. Legislación y normatividad	17
2.1 Antecedentes legales y normativos en materia de desarrollo urbano.	17
2.2 Legislación Federal	18
2.3 Legislación local	30
2.4 Normatividad en materia de desarrollo urbano para el caso de estudio	40
Capítulo 3 Normatividad en la ejecución del proyecto	58
3.1 Antecedentes Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal (FIMEVIC).	60
3.2 Información Pública del proyecto.	62
3.3 Información de Auditorías publicada en la página web del FIMEVIC.	66
3.4 Auditorías y análisis de la cuenta pública por cámara de diputados (2004)	68
Capítulo 4 Retos de la Planeación Urbana y Conclusiones	72
4.1 Hacia un Ordenamiento Territorial	72
4.2 Retos para la planeación urbana.	75
4.3 Conclusiones	77
Bibliografía	80

Capitulo 1 Marco teórico

Metodología y Objetivos

Capítulo 1 Marco Teórico, Metodología y Objetivos

La investigación se enmarca a partir de los conceptos de normatividad y legislación en materia urbana para proyectos de infraestructura en la Ciudad de México. Se presenta a continuación un breve marco teórico en materia urbana a fin de considerar los conceptos más importantes para la investigación.

1.1 Normatividad y legislación

De acuerdo a Sobrino¹, “Los actores sociales que intervienen en el proceso de planeación y administración urbana se sujetan a dos tipos de órdenes normativos: **el orden jurídico** formado por las normas constitucionales y legislativas existentes para tal fin, y **el orden convencional** que integra normas no escritas, pero a veces muy claras del ejercicio del poder político y la gestión a distintos niveles”.

El derecho mexicano vigente aplicable al fenómeno urbanístico es una rama que obedece a la creación de nuevas instituciones y a principios propios; aunque encontramos normas que han regido dicha materia desde la promulgación de la Constitución Política de 1917, que da sustento a la actual sistema jurídico; tal es el caso del Artículo 123 que menciona conceptos para la vivienda de los trabajadores o el Artículo 27 respecto a los diversos regímenes de propiedad de la tierra, la del Estado, la ejidal y la privada.

El fenómeno urbanístico ha sido regulado por multiplicidad de normas que pertenecen a diversas ramas jurídicas y responden a diversas políticas estatales; las características de este fenómeno requiere de una visión unívoca y estructurada ya que las concepciones tradicionales del derecho y las estructuras doctrinarias de sus ramas jurídicas son insuficientes para establecer de manera deductiva principios propios y planteamientos integrados.²

La normatividad urbana incide en todo tipo de derechos sobre la propiedad inmobiliaria, tanto del Estado como la de los particulares, ya sea la individual como la social, que incluye la propiedad ejidal y comunal.³

Lo urbano como proceso social es un campo específico de relaciones y conflictos de convivencia, podrá considerársele como objeto particular de regulación jurídica y por lo mismo justificarse la necesidad de un conjunto de normas encaminadas a regularlo atendiendo a su propia dimensión. Para el ejercicio de la planeación urbana, el marco jurídico se compone de los siguientes elementos: preceptos constitucionales, tratados internacionales, legislación federal, legislación local, reglamentos federales, estatales y municipales y normatividad administrativa complementaria.

- Como precepto constitucional la Constitución Mexicana le otorga al Estado el derecho de regular el desarrollo urbano del país. Las reformas que ha tenido la Carta Magna en materia de planeación se han especificado en los Artículos 27, 73 y 115.
- El desarrollo urbano se encuentra regulado por la legislación federal en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley Federal de Vivienda, la Ley General de Equilibrio Ecológico y protección al Medio Ambiente, Ley Agraria entre otras.
- En el campo legislativo de las entidades federativas destacan las leyes estatales de asentamientos humanos, leyes de desarrollo urbano o Códigos Urbanos y leyes complementarias referentes a obras públicas, ecología y planeación.

¹ Sobrino, Jaime. Gobierno y Administración Metropolitana y Regional. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Primera edición, 1993. Pág. 254.

² Álvarez Vázquez Joaquín, El Derecho Urbanístico como Instrumento para el Desarrollo Urbano, en Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Memoria del curso. UNAM, Programa Universitario de Estudios de la Ciudad, 2000. Pág. 133

³ Riveros Fragoso, Leonardo. Tutor de la presente tesis. Universidad Nacional Autónoma de México. Unidad de Posgrado de la Facultad de Arquitectura. Programa de Maestría y Doctorado de Urbanismo. Seminario de Titulación 2011.

- Los reglamentos municipales son instrumentos administrativos que le dan concreción a la legislación estatal en materia de desarrollo urbano y ecología. Su expedición corresponde a los ayuntamientos y en ellos se apoya la administración, la planeación y regulación de los centros de población.
- En la Normatividad administrativa complementaria, se incluyen las referencias de normas administrativas y técnicas que se derivan de la legislación y la reglamentación. Constituyen los instrumentos de gestión urbana y ambiental y su expedición corresponde a las tres instancias de gobierno en el ámbito de sus competencias.

1.2 Planeación urbana y ordenamiento territorial

La presente tesis se refiere únicamente al proyecto del segundo piso del periférico en su tramo de la Avenida San Jerónimo a la Avenida San Antonio, por lo que la dimensión territorial en donde se llevó a cabo dicho proyecto y desde donde se abordó la investigación es a partir de una escala metropolitana y repercusión en particular en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

Los conceptos teóricos parten de la intervención del Estado en un territorio desde una perspectiva de la planeación urbana, las bases legales y los instrumentos normativos que le permiten llevar a cabo a una gestión de gobierno la ejecución de un proyecto de infraestructura urbana. Se han identificado investigaciones para la ZMVM de las cuales se retoman algunos conceptos teóricos que me han permitido acotar la investigación. Posteriormente se consideran conceptos como instrumentos, legislación, y sus distintas categorías que inciden en el ámbito federal y local; por otro parte esta investigación parte de la identificación de distintos actores, sean instancias de gobierno, actores sociales, políticos, técnicos, periodísticos, etc involucrados también la población en general.

Para Rébora Togno, especialista en análisis de la planeación urbana y el suelo urbano señala lo siguiente *Las ciudades existen por la interacción de los diversos agentes urbanos; corresponde al Estado intervenir en el desarrollo urbano porque la operación y funcionamiento de las ciudades requiere de bienes públicos – infraestructura, satisfactores y servicios básicos- para limitar efectos negativos a terceros y garantizar niveles mínimos de bienestar y calidad de vida a los grupos mayoritarios, funciones que solo puede realizar el poder público. También se consideran los imperativos ambientales, culturales y políticos que explican la intervención gubernamental en el desarrollo urbano*⁴.

El mismo autor señala que la planeación urbana en nuestro país ha sido afectada por el impacto de la crisis del petróleo lo que llevó a la escala mundial a revisar políticas económicas que ha orillado a los países en desarrollo a incorporar reformas que favorezcan el libre mercado y a programas de ajuste estructural. Así el modelo de desarrollo neoliberal, ha generado un modelo indiscriminado de desarrollo en donde la política pública urbana ha perdido jerarquía frente a otros ámbitos.

Por otra parte para investigadores que han estudiado el tema metropolitano como Daniel Pérez, señalan lo siguiente respecto a la gestión urbana: *La planeación y gestión urbana territorial a escala metropolitana se caracteriza por la necesidad de coordinar estructuras administrativas de diferentes circunscripciones. Esta coordinación puede asumir dos arreglos generales: i) los de tipo institucional, es decir, que se basan en disposiciones fuertes que conforman instituciones ad-hoc; y ii) los de cooperación que son aquellos que tienen como fuente acuerdos entre diversas instituciones pero que no modifican sustancialmente la forma de*

⁴ Rébora Togno, Alberto. Hacia un Paradigma de la planeación de los Asentamientos Humanos Ed. Miguel Ángel Porrúa. Primera edición, 2000. pág. 32.

gobierno vigente (Sharpe, 1995a)⁵ Esta última se identifica en la ZMVM y en particular para el caso de estudio.

1.3 Ámbito territorial: las Zonas Metropolitanas

Gottman (1995) como teórico urbanista abordó el concepto de metrópolis, para este autor el proceso de crecimiento y reestructuración del fenómeno urbano fue dando lugar a diversas formas de gobernar la ciudad; en un artículo publicado póstumamente define que en un principio el criterio era que las nuevas áreas de crecimiento se anexaran a la ciudad principal, o se buscaba una nueva delimitación que incluyera al asentamiento humano completo. Con el paso del tiempo esto fue siendo más difícil, dando lugar a los arreglos metropolitanos: formas de gobierno “especiales” que pudieran permitir abordar la realidad de una ciudad en contextos amplios y no restringidos.

Antes de la revolución industrial era relativamente simple delimitar una ciudad ya que regularmente había murallas u otro tipo de límites (naturales o artificiales). La forma de organización de la sociedad era menos compleja, y lo mismo sucedía en la estructura económica: el número de actividades era relativamente pequeño y las funciones de los distintos poblados generalmente podían identificarse fácilmente. Pero a partir de la aparición de la metrópolis la situación se modificó: la ciudad se convirtió en un fenómeno cada vez más completo que no solo incluye el continuum urbano⁶, sino relaciones funcionales entre diversos asentamientos y la “ciudad central”, así como áreas sin usos urbanos que pertenecen a la metrópolis debido a la posibilidad de intercambios que abrieron los medios de transporte y comunicación. Los límites se fueron haciendo cada vez más difusos y por tanto el fenómeno urbano es más difícil de medir y entender, la metrópolis es un asentamiento humano cualitativamente diferente que implica herramientas y enfoques distintos de planeación.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, se acelera proceso de urbanización y aparecen metrópolis caracterizadas por un centro urbano que se expande y conurba con otros de menor tamaño, ocupando diversas jurisdicciones político-administrativas. El proceso de metropolización, los criterios para delimitarla la metrópolis y sus principales características, han sido objeto de múltiples y valiosos trabajos en nuestro país (Unikel, 1976; Garza 1987, 1998; Negrete 1995; Delgado, 1998, 1988; entre otros).

En México la primera delimitación técnica del concepto de zona metropolitana se realizó en la década de 1970 y se detectaron 12 zonas metropolitanas: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Torreón, León, Tampico, San Luis Potosí, Chihuahua, Orizaba, Veracruz y Mérida.⁷

Para 2004, la SEDESOL con el INEGI y CONAPO establecen la categoría de Zona Metropolitana⁸ e integran una delimitación de 55 zonas metropolitanas en el país; sin embargo esta delimitación comprendió solo a aquellas urbes en donde “la expansión del tejido urbano rebasa al municipio central, excluyendo a ciudades grandes localizadas en un solo municipio”. Una posterior revisión a esta clasificación ha dado por resultado

⁵ Pérez Torres, Daniel, Instrumentos de Coordinación en la Zona Metropolitana del Valle de México en Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Memoria del curso. UNAM, Programa Universitario de Estudios de la Ciudad, 2000.

⁶ Nota en Pérez, Daniel, 2000. La conurbación física que se detecta a partir de la densidad de construcciones.

⁷ Unikel, Luis. Crecimiento Ruiz, Gustavo Garza, 1976. El desarrollo urbano de México, México, El Colegio de México.

⁸ Se define como zona metropolitana: como el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incorpora otra definición de zonas metropolitanas en donde se incluyen a los municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América. Las anteriores definiciones han originado un cuestionamiento académico respecto a las claras diferencias de los fenómenos metropolitanos en nuestro país ya que no es posible considera zonas metropolitanas como la ZMVM con más de 18.4 millones de personas que una de 100 mil habitantes.

el reconocimiento de 56 zonas metropolitanas, en donde 37 son urbes localizadas en dos o más municipios, 19 en un solo municipio.⁹

Para el caso específico de la Ciudad de México que se clasifica en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) esta categoría incluye a las 16 delegaciones del DF, 60 municipios conurbados del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo. Se estima que para el 2020 como Megalópolis del Centro, se le incorporará Cuernavaca y Pachuca; hacia el 2030 Puebla y Tlaxcala y Querétaro y San Juan del Río en 2040 para constituir una megalópolis con una estimación de población de 37 millones de personas.¹⁰ Lo que significa que la planeación urbana deberá responder a ámbitos metropolitanos, megalopolitanos y regionales.

Para Gustavo Garza, el bajo nivel y la desigual distribución del ingreso que caracterizan a México se observa nítidamente en el paisaje urbano: proliferación de indigentes, vagos, cuidadores de automóviles, limpia parabrisas, vendedores ambulantes, en el ámbito social; así como extensas áreas irregulares con muy insuficiente infraestructura y equipamiento, además de viviendas en condiciones muy precarias e inconclusas, en la esfera urbanística.

La fisonomía de la trama urbana refleja fielmente la estructura social prevaleciente. Existen zonas para los estratos altos equivalentes a las de elite de las urbes de países desarrollados, así como para las clases medias en relativamente buena situación. La extensión de la parte subdesarrollada del tejido urbano dependerá del número de pobres existentes, que en las ciudades mexicanas presentan diferencias considerables.

Para este autor que ha investigado diversos indicadores en las zonas metropolitanas, la posibilidad de romper el círculo perverso entre la pobreza, el desempleo y la problemática de las ciudades mexicanas es *eleva su eficiencia infraestructural, de servicios, de gestión administrativa y marco legal que norma su funcionamiento para que se constituyan en innovadoras fuerzas sociales productivas.*

Otro enfoque que es importante considerar es la inserción de las metrópolis en el mundo. Para Sassen, las ciudades se encuentran en una red regional-mundial que ha establecido nuevos retos, muchas de ellas se están convirtiendo en espacios privilegiados para recibir inversiones internacionales en busca de condiciones para elevar las ganancias promedio. Son inversiones financieras, inmobiliarias y de servicios modernos que requieren condiciones que las ciudades medianas o pequeñas no tienen.

Existe una red global de grandes ciudades¹¹, marco desde el cual propone esta autora analizar las metrópolis y donde habrá que estudiar su papel con relación a la red global. Para esta autora, considera que *las nuevas dinámicas económicas de flexibilización y desregulación de la economía, de aumento de los flujos de capital y del papel del capital financiero, del fortalecimiento de la economía de servicios por sobre lo industrial, provocarían la necesidad de ciudades que respondan a una nueva demanda por edificios capaces de atender las necesidades de un nuevo y moderno sector económico que llamó “terciario avanzado”. Este desarrollo de infraestructura, asociado a condiciones modernas: aeropuertos, sistemas masivos de transporte metropolitano, seguridad comunitaria, facilidades de vida para los ejecutivos de empresas (educación, hotelería, recreación) y a ciertos atributos como ser sede de corporativos internacionales, contar con bolsas de valores, desarrollar actividades económicas de servicios, contar con centros de convenciones, ser sede de grandes institutos de investigación y universidades, permitiría a que las ciudades se conviertan en nodos de comunicación de las economías regionales-nacionales con la global, luchando entre ellas por una posición de ventaja competitiva capaz de atraer a los grandes inversionistas, sean individuos o empresas.*

Para Iracheta, la ideología de la “globalización” el eje de desarrollo metropolitano es la demanda de servicios modernos que sean de interés para los corporativos internacionales. Poco tiene que ver la

⁹ Gustavo, Garza, La Urbanización Metropolitana en México: Normatividad y características socioeconómicas, Universidad Autónoma del Estado de México, en Papeles e Población abril-junio, número 052, Toluca, Estado de México.2007. Nota en el documento que refiere al mismo autor en el 2003.

¹⁰ Ídem, Gustavo Garza, 2007.

¹¹ Iracheta, Alfonso. Globalización y territorios, en Políticas Públicas para gobernar las metrópolis mexicanas.2009. El Colegio Mexiquense. Primera edición 2009.

estructura productiva de la ciudad, lo relevante es crear las condiciones que exige la inclusión de cualquier ciudad en la red global. Ejemplo de ello son los desarrollos en las metrópolis como Puerto Madero en Buenos Aires, Barra da Tijuca en Río de Janeiro o Santa Fe en la Ciudad de México, **demuestran que la supuesta demanda por servicios terciarios superiores por una parte y el esfuerzo local de ofrecer mejores condiciones a los inversionistas y empresas trasnacionales, han orientando buena parte de los recursos públicos para obras a los espacios que económicamente menos lo necesitan.**

Para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, este autor afirma que su fortaleza industrial no ha mermado de manera relevante aunque tampoco se ha desarrollado, el PIB metropolitano en 1990 fue de 29.2 por ciento y del 29.47 por ciento en el 2000; en el DF creció de 20.33 a 21.15 en los períodos mencionados¹². La economía metropolitana se ha transformado, ha crecido por la vía de las actividades informales o ilegales. Si bien en la Ciudad de México, en Santa Fe se han asentado empresas internacionales, la realidad es que existen otros corredores que asientan actividades globales y en donde las políticas del gobierno han incentivado inversiones inmobiliarias: Reforma-Centro y Corredor Insurgentes, Huixquilicán, Hipódromo etc.

Finalmente se concluye que las metrópolis latinoamericanas son historias de contradicciones, caracterizadas por una urbanización “salvaje”, muy baja inversión y predominio de asentamientos humanos descapitalizados y precarios, el empleo informal ronda entre los 40 y 60 por ciento y las tendencias de fragmentación y segregación socioespacial son ya muy graves. El principal cuestionamiento es cómo las metrópolis latinoamericanas alcanzarán el estatus de ciudades globales, el sentido reconocer la urgencia de retomar proyectos de desarrollo basados en sus capacidades productivas, las necesidades de la población y su papel en el desarrollo nacional.

La esencia de las ciudades globales como Nueva York, Londres y Tokio son productos integrados, cuya fuerza proviene de economías nacionales estables, culturas urbanas consolidadas e inversiones a muy largo plazo que han madurado, desde la infraestructura básica hasta los transportes masivos.¹³

Se concluye que una metrópolis es un centro que ejerce preeminencia económica en una región e incluso un país, por las múltiples funciones que desempeña, pudiendo asumir éstas a nivel internacional como producto de la globalización de la economía. Casi siempre coincide con una concentración elevada de población pero son las funciones y no solo el tamaño de la población las que forman parte del concepto. Así por ejemplo ciudades como México (18.4 estimación de población para el 2005), Sao Paulo (18.8) o Shanghai (13.1) son muy pobladas, pero menos importantes en términos globales que ciudades con menor población como Madrid (4.07), Londres (7.64) o París (9.67).

Los elementos que aporta este autor para la planeación, gobernabilidad y administración metropolitana que se consideran relevantes para esta investigación es la definición de Metrópoli y que se considera como el principal objeto de estudio: Es una totalidad conformada por múltiples elementos interrelacionados entre sí con diferentes grados de intensidad: territoriales, jurisdiccionales, sociales, sectoriales, de flujos. En donde resaltan:

- Jurisdiccionales: entidades federativas y municipios. cada una tiene normas y atribuciones para gobernar y administrar su pedazo de metrópoli que hacen generalmente sin considerar ni lo que hace el resto de las jurisdicciones ni lo que requiere el resto de la comunidad externa a su territorio, a pesar de las disposiciones constitucionales relativas a la concurrencia y coordinación intergubernamental y,
- De flujos: comprende las infraestructuras, agua, energía, telefonía, telecomunicaciones, transportes, entre otras son elementos que permiten las relaciones físicas entre ellos y con las funciones de la metrópoli; su condición de localización y capacidad de funcionamiento es determinante para el todo metropolitano.

¹² Ídem. Iracheta, Alfonso, 2009. Nota con datos del Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México 2000. pág. 23

¹³ Ídem Iracheta, Alfonso 2009. Nota que señala los trabajos realizados por Saskia Sassen, The Global City. 1991. pág. 23.

El ordenamiento territorial a través de la planeación urbana de los centros de población, en particular en las zonas metropolitanas en México, deben de considerar distintas políticas territoriales a partir del reconocimiento de los diferentes tipos de zonas metropolitanas y no solo considerarlas a partir del número de habitantes y características territoriales. Desde mi perspectiva existen diferencias en cuanto a su localización e importancia económica en el territorio nacional, y es a partir de nuevos parámetros de análisis que los planificadores urbanos debemos considerar, por una parte el ámbito territorial en donde se reconocen nuevas configuraciones del territorio respecto al potencial económico; las condicionantes ambientales (en particular los riesgos naturales y cambios climáticos); las características geográficas y sociales y los aspectos de gobernabilidad a través de las leyes, reglamentos, instrumentos de planeación y políticas urbanas que determinarán las bases legales, técnicas, de gestión y operativas para planificar centros de población y ejecutar obras de infraestructura urbana a partir de otras perspectivas que incluyan las necesidades de la población que habitan en centros de población, en particular zonas metropolitanas.

Si bien la actual legislación en el país (con leyes federales, estatales y locales y otras normas, reglamentos y códigos) definen y contemplan disposiciones para que los tres órdenes de gobierno ejerzan una planeación urbana metropolitana, el principal problema es la falta de coordinación entre las autoridades de los tres ámbitos de gobierno y entre los sectores que atienden el desarrollo urbano –metropolitano siendo en muchos casos: inexistente, limitado, débil y con nula presencia en las políticas nacionales.

No existe una normatividad federal en la materia (planeación metropolitana) que establezca cómo se gobernarán de manera efectiva los territorios metropolitanos, su administración y su planeación integral, si bien se señala en la LGAH en el artículo 6 lo relativo a la concurrencia y coordinación entre los tres ámbitos de gobierno, es relevante considerar un instrumento federal que defina y determine lo relativo a la planeación urbana en las zonas metropolitanas. Salvo en el caso del Distrito Federal que en el 2008 se elaboró y publicó una Ley de Desarrollo Metropolitano que si bien establece lo relativo al Distrito Federal, esto dista de tener una política nacional para todas las zonas metropolitanas, responsabilidad del ejecutivo federal, el congreso, los gobiernos estatal y municipal para el resto del país.

Otro aspecto que se considera relevante es la administración de los recursos federales, ya que son las instancias federales quienes los autorizan mientras que las autoridades locales (en otros casos los estatales también) los ejecutan y las estatales que autorizan las inversiones públicas. El análisis de quién y cómo intervienen los gobiernos de los tres niveles en la ejecución de proyectos de obras de infraestructura, es parte de los cuestionamientos en la presente tesis. Un ejemplo de ello es que las inversiones públicas a partir del 2008 en las zonas metropolitanas,¹⁴ están a cargo de entidades financieras como la SHCP y los gobiernos estatales en coordinación con los locales. Instancias como la SEDESOL, responsable de las políticas de ordenamiento territorial solo conduce la parte técnica cuando le es solicitada y brinda asesoría en los procesos administrativos del Fondo a su contraparte estatal y local. Esto refleja un papel limitado a las instancias de gobierno responsables de conducir las políticas territoriales en todo el país.

1.4 Metodología y Planteamiento del problema

Derivado del Seminario de Titulación en la Maestría en Urbanismo, se plantearon 3 proyectos generales a abordar por los participantes, de los cuales el proyecto del Segundo piso del periférico en su tramo de la Avenida San Jerónimo a la Avenida San Antonio fue de mi interés profesional. Como subtema elegí la normatividad y legislación como tema de tesis para la titulación.

Mi principal argumento para elegir este tema fue la experiencia como planificadora territorial en el ámbito técnico por el tema de la normatividad urbana que determina en los instrumentos de planeación, las bases

¹⁴ Desde el 2008 se opera el Fondo Metropolitano y quien ejecuta estos recursos desde la Federación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ha sido hasta el 2011 que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en su artículo 44 que incorpora la obligatoriedad a los Gobiernos estatales y municipales para elaborar y actualizar en su caso los instrumentos de planeación en la escala metropolitana a fin de justificar y obtener recursos federales para la ejecución de obras públicas.

legales para su ejecución e impacto en el territorio. En este caso se pretende conocer la legislación y la normatividad para la ejecución de la obra de infraestructura.

La tesis se acota temporalmente a la legislación y normatividad en el período de gobierno del 2001 al 2006, en donde la Ciudad de México registró diversas obras de gran importancia que impactaron la estructura urbana, la vida social de sus habitantes, su economía y su futuro como ciudad y como zona metropolitana.

En la presente investigación se aborda la importancia de la legislación y normatividad en materia de desarrollo urbano para llevar a cabo obras de infraestructura de comunicación y transporte del segundo piso del periférico. Caso de estudio: Proyecto del segundo piso del Periférico¹⁵ tramo de San Jerónimo a San Antonio en el Distrito Federal ejecutado por el GDF del 2002 al 2006.

Por una parte de identificaron los instrumentos legales sin dejar a un lado la visión de gobierno y las políticas urbanas que llevaron a la ejecución del proyecto. A partir de esta perspectiva la investigación se dirige a la materialización de los instrumentos legales y normativos a través de políticas públicas a cargo de los gobernantes (tanto jefe de gobierno, diputados locales como de los funcionarios en turno).

La planeación urbana de los centros de población debe cumplir con los ordenamientos legales en sus distintos ámbitos de actuación, que el Estado ha definido para ello. En el caso de la Ciudad de México para el 2001 se ha consolidado una gestión administrativa por un partido de izquierda a partir de 1997, año en el que se inició la gobernabilidad democrática a través de las elecciones del jefe de gobierno y diputados locales (también elegidos en un ejercicio democrático) como representantes de la ciudadanía en la Asamblea Legislativa que gobernarán un Distrito Federal como una entidad federativa del país.

La principal problemática a analizar se dirige a conocer los instrumentos legales, su análisis y evaluación como ordenamientos en materia de desarrollo urbano y la aplicación de estas disposiciones en el proyecto para elaborar las conclusiones y formular posibles aportaciones como planificadora urbana para futuros proyectos de desarrollo urbano en centros de población del país.

Al iniciar la investigación de un proyecto con la dimensión e impacto en la Ciudad de México y abordar la normatividad y legislación aplicada, uno de los aspectos más relevantes fue la necesidad de conocer los instrumentos de planeación que sustentaron este proyecto, posteriormente con la investigación documental y las opiniones de los diversos tutores participantes el Seminario de titulación se incorporaron instrumentos de otro ámbito como la Ley de Presupuesto Hacendaria, La ley de Transparencia, el papel de la Asamblea Legislativa, el costo aproximado de la obra, las Auditorías realizadas al GDF etc, que se consideraron importantes para el caso de estudio.

Lo anterior propició los presentes resultados que pretenden clarificar los principales elementos en materia de normatividad y legislación urbana del proyecto. Se incorporaron otras leyes como: La Ley de Obras Publicas del DF, Ley de Transparencia del DF y otras leyes en materia presupuestal y financiera como Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que se consideraron de importancia considerando en la investigación los limites respecto a los objetivos planteados. Son y serán complementarios otros elementos normativos administrativos, técnicos y/o de evaluación ausentes como la Ley de Participación Ciudadana y otras con vigencia desde el 2008 como la Ley de Desarrollo Metropolitano del DF existentes o reformadas en el 2010 y 2011 que no se han incluido por la limitación de tiempo y alcances que podrían alimentar otra investigación con otras perspectivas como: la evaluación técnica de la obra como producto final en la ciudad, su impacto urbano en el territorio y en el paisaje urbano, la aplicación de recursos

¹⁵ Existe divergencias respecto al nombre de la vía ya que diversos documentos se refieren a la misma vía como: Boulevard Adolfo López Mateos, Boulevard Adolfo Ruiz Cortines, Anillo Periférico etc, por lo que en la presente investigación se denominará como Segundo Piso del Periférico refiriéndonos al tramo de San Jerónimo (al sur) hasta San Antonio (límite del segundo piso y conexión con el distribuidor hacia el Viaducto).

federales, las auditorías realizadas a proyectos urbanos en otras ciudades por quien y para que, la participación ciudadana en este proyecto y su impacto en la gobernabilidad de esta ciudad, etc.

Finalmente se señala que gran parte de la información analizada fue obtenida en sitios electrónicos de las instancias identificadas en el proyecto, con las limitaciones propias del tipo de información y la accesibilidad a ella posterior a 5 años de ejecución del proyecto.

1.5 Hipótesis de la investigación

Como hipótesis preliminar se estableció que la legislación y normatividad en materia de desarrollo urbano para la ejecución de obras de infraestructura, en particular los instrumentos de planeación que las leyes y reglamentos determinan en el Distrito Federal, existentes en el 2002 al 2004 brindaron las bases adecuadas y suficientes para la ejecución de una obra de impacto metropolitano.

Sin embargo, con el análisis de los instrumentos de planeación identificados en el proyecto y que se mencionan a continuación, de conformidad con la jerarquía que establece la LGAH: Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Ordenación del Territorio 2001- 2006 (PNDUOT), Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México 1998 (POZMVM), el Programa General de DU del DF 2000-2006 (PGDUDF), Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006 (PTV) y los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de Álvaro Obregón y Benito Juárez, aunque todos los anteriores se reconocen como los instrumentos rectores que definieron y determinaron la ejecución de este proyecto, el problema es la falta de articulación técnica entre ellos.

Entonces, después de la investigación y análisis de todos los documentos relativos, se llegó a determinar que dichos instrumentos de planeación cumplen con las disposiciones establecidas (LGAH, Ley de Desarrollo Urbano del DF) como ejes rectores de planeación urbana, pero su contenido y gestión no cumplió con el principio de concurrencia y coordinación entre los ámbitos de gobierno el federal y el local para una zona metropolitana.

Así que, se concluye que aun con la existencia de una legislación en la materia en los dos ámbitos (federal y local del DF), existen limitaciones en las propias leyes, en la gobernabilidad y en la gestión para ejecutar obras de infraestructura en ámbitos metropolitanos.

1.6 Objetivos

Objetivo general

a) La importancia de la legislación y normatividad de la infraestructura para llevar a cabo obras de comunicación y transporte. Caso de estudio: Proyecto del Segundo piso del Periférico tramo entre San Jerónimo a San Antonio en el Distrito Federal ejecutado por el GDF del 2002 al 2006.

Objetivos específicos

a) Analizar las leyes en materia de desarrollo urbano en los ámbitos federal y local que incidieron en el proyecto.

b) Identificar los instrumentos de planeación urbana y sectoriales que determinaron la ejecución del proyecto.

c) Conocer los instrumentos financieros que permitieron la ejecución del proyecto, desde la perspectiva urbanística.

d) Generar propuestas en la materia para la ejecución de proyectos de infraestructura urbana bajo el concepto de planeación integral y de conformidad con el ámbito de planeación metropolitana para la Ciudad de México.

1.7 Justificación

La legislación alude a las leyes de dos ámbitos el federal, estatal y local. Para el Distrito Federal se analizarán las leyes federales y locales en materia de desarrollo urbano. La normatividad se refiere a otros instrumentos legales como reglamentos, acuerdos, bandos, y programas sectoriales que propician la aplicación de políticas públicas por los gobiernos en turno.

Si bien la normatividad y otros instrumentos complementarios establecen un marco de actuación legal para distintos sectores de la sociedad, son las políticas públicas y los actores en sus distintas jerarquías los que dentro de su ámbito de competencia intervienen de manera específica y puntual en la formulación, desarrollo y ejecución de proyectos de desarrollo urbano en los centros de población en su diferente escala y dimensión.

*“Una **política pública** puede entenderse como un conjunto-secuencia de decisiones y acciones, relativas a la elección de fines y/o medios, en respuesta a problemas y/o necesidades. No es **comportamiento** reactivo o casual, sino, por el contrario, **propositivo e intencional**.¹⁶*

La política es entonces un proceso, un curso de acción, que involucra todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea. Una política no es sólo una decisión (por ejemplo, la decisión de no actuar). Es, ante todo acción, un conjunto de acciones” (Aguilar Villanueva, 1996:24).

Los actores son “*Aquellos individuos o colectivos (grupos o instituciones) con capacidad de incidir positiva o negativamente en el proceso de implementación de las políticas públicas*”. Para la presente tesis se analizarán los instrumentos legales y la normatividad a partir de los actores que han intervenido en el proyecto del segundo piso del periférico y es a partir de ellos que se analizará el proyecto construido entre el 2002 y 2006.

1.8 Lista de actores, funciones y normatividad preliminar identificada.

Actores involucrados en el ámbito federal

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (Asignación presupuestal al Gobierno del Distrito Federal (GDF).
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) Financiamiento federal a gobierno local.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) normatividad urbana y ambiental.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) Auditorías a la aplicación de recursos federales al Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del DF (FIMEVIC).
- Cámara de diputados (evaluación de proyecto a través de los resultados de la ASF).

¹⁶ Mercedes Dí Virgilio. Los Actores en los Programas Públicos. Banco Interamericano de Desarrollo. 4ta Edición. Noviembre 2010.

Legislación y Normatividad Federal.

- Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH).
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEPA).
- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas (LOPS.)
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Ley BANOBRAS).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND).
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. (PNDUT).

Actores involucrados en el ámbito local

- Gobierno del Distrito federal (GDF) Entidad promotora y ejecutora del proyecto.
- Asamblea Legislativa (AL) Instancia de gobierno que aprobó instrumentos de planeación y proyecto).
- Secretaría de Finanzas (SF) Administración y ejecución de recursos públicos).
- Secretaría de Transporte y Vialidad del DF (SETRAVI) Normatividad.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) Normatividad.
- Secretaría de Obras y Servicios (SOS) Supervisor del proyecto ejecutivo de la obra, supervisión en la ejecución.
- Secretaría de Medio Ambiente DF (normatividad).
- Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal (FIMEVIC) Administración de recursos, licitaciones y ejecución de obra.
- Delegaciones Álvaro Obregón y Benito Juárez (Área jurisdiccional del proyecto).
- Empresas constructoras (Ejecución de obra).
- Organizaciones sociales, vecinos, peatones, automovilistas (usuarios finales).

Legislación y Normatividad local

- Estatuto de Gobierno del DF
- Ley y Reglamento de Desarrollo Urbano del DF
- Ley Ambiental del DF
- Ley de Transporte y Vialidad del DF
- Ley de Obra Pública del DF
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006
- Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México
- Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006
- Programas de Desarrollo Urbano delegacionales de la zona de estudio.

**Legislación y normatividad en materia de desarrollo urbano del segundo piso del periférico
(Tramo San Jerónimo a San Antonio)**

A continuación se presenta un cuadro de los instrumentos legales, instancias responsables y/o actores identificados en el proyecto.

Cuadro de Instrumentos legales en materia de desarrollo urbano e instancias responsables

Ámbito de aplicación del ordenamiento	Ordenamiento Legal	Instrumento normativo (Programa en materia de desarrollo urbano)	Instancia responsable
Federal	Constitución. Art. 26	Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	GOBIERNO FEDERAL (ejecutivo)
	Ley General de Asentamientos Humanos	Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Ordenación del Territorio 2001- 2006	SEDESOL.
	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	No aplicable	SEMARNAT
	Ley de Responsabilidad Hacendaria	No aplicable	SCHP, SFP, Fideicomisos
	Ley Agraria	No aplicable	
Federal y local	Ley de la Administración Pública Federal	Contrato de Fideicomiso Banobras - GDF	SHCP BANOBRA SRIA DE FINANZAS Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal (FIMEVIC) (administración recursos públicos)
Metropolitano (Zona Metropolitana del Valle de México) y/o Megalopolitano	Ley General de Asentamientos Humanos	Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM) carece de la sanción legal por los órganos legislativos de las dos entidades, quedando su aplicación en manos de la voluntad de los gobiernos respectivos.	SEDESOL. Consejo Técnico de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Región Centro del País, conformado en mayo de 2001 y propuesto por el Gobierno Federal, con la participación del Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y Puebla
Local (Distrito Federal)	Estatuto de Gobierno	No aplicable	GOBIERNO DEL DF ASAMBLEA LEGISLATIVA
	Ley de Desarrollo Urbano del DF y Reglamento de la Ley.	Programa General de DU del DF 2000-2006. Lo aprueba el jefe de gobierno y Asamblea Legislativa	SEDUVI
		Programas de Desarrollo Urbano delegacionales de la zona de estudio. Lo aprueba el jefe de gobierno y Asamblea Legislativa	SEDUVI Y DELEGACIONES
	Ley Ambiental	Programa de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal Lo aprueba el jefe de gobierno y Asamblea Legislativa	SRIA DE MEDIO AMBIENTE DF
	Ley de Transporte y Vialidad	Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001- 2006. Lo aprueba el jefe de gobierno y Asamblea Legislativa	SETRAVI
	Ley de Obras Públicas del DF	Proyecto ejecutivo de la obra. Lo aprueba el jefe de gobierno.	SECRETARIA DE OBRAS Y SERVICIOS
	Ley de Participación Ciudadana	Plebiscito	Instituto Electoral del DF

Capitulo 2

Legislación y normatividad

Capítulo 2. Legislación y normatividad

2.1 Antecedentes legales y normativos en materia de desarrollo urbano.

En el presente apartado se presenta el contexto legal y normativo en materia de desarrollo urbano de las vías primarias en el México y en el Distrito Federal aplicable a este tipo de proyectos. La estructura general identifica el marco legal y normativo en materia de desarrollo urbano en dos ámbitos legales federal y el local. Posteriormente se presentan los instrumentos de planeación en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y de transporte y vialidad que se identificaron como la base normativa para la ejecución de la obra.

Se presentan las leyes y reglamentos que se consideran relevantes y se han insertado comentarios y análisis de los mismos a fin de señalar los elementos más relevantes para el caso de estudio que se consideran determinaron la ejecución del proyecto.

Análisis de la Legislación en el ámbito federal

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada DOF 05-02-1917. Últimas reformas publicadas en el DOF 14-07-2011.
- Ley General de Asentamientos Humanos. Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación (DOF) 30-11-2010
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Última reforma publicada DOF 06-04-2010.
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Última reforma publicada DOF 1-02-08.
- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. Última reforma publicada DOF 28-05-2009.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Publicada en el DOF 30-03-2006

Análisis de la Legislación en el ámbito local

- Estatuto de Gobierno del DF. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) 28-04-08.
- Ley Ambiental del Distrito Federal. Última reforma publicada en la GODF 14-11-2011.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Últimas Reformas publicadas en la GODF 29-06-2010.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Últimas Reformas publicadas en la GODF 27-12-10.
- Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. Últimas Reformas publicadas en la GODF el 4-02-11.

Análisis de la Normatividad Urbana de las vías primarias en el Distrito Federal para el caso de estudio.

- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2001-2006.
- Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.
- Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. (Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2003)
- Programa Integral de Transporte y Vialidad 2002- 2006
- Programas Delegacional de Desarrollo Urbano de Álvaro Obregón 2002- 2006.

2.2 Legislación Federal

La legislación federal en materia de desarrollo urbano se gesta en la **Constitución de los Estados Unidos Mexicanos** (CPEUM) ¹⁷ que establece los siguientes objetivos en materia de asentamientos humanos: *lograr la distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, alcanzar un desarrollo equilibrado del país y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana*. Determina que *El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación*.

Los fines del proyecto nacional contenidos en la CPEUM determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

En 1975, se modificaron los Artículos 27, 79 y 115, que determinó la legislación en materia de asentamientos humanos y del desarrollo urbano. En ellos se establece el marco nacional de ordenamiento supremo de todas las leyes, disposiciones reglamentarias, secundarias y decisiones políticas en el país. Especial relevancia para la regulación del uso del suelo ¹⁸ tiene el párrafo tercero de su Artículo 27, que establece lo siguiente:

*El Artículo 27 La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, **se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población**; para reservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.*

Las modificaciones en materia urbana más relevantes a la Carta Magna, se resumen en 4 fechas ¹⁹ relevantes:

- 1976.- *Se señala la forma específica cómo el estado alcanzaría los objetivos constitucionales en materia urbana; a través de medidas para ordenar los asentamientos humanos, así como mediante el establecimiento de provisiones, usos, reservas, destinos de tierras, aguas y bosques. A partir de*

¹⁷ Cámara de Diputados. Documento digital consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Mayo del 2011.

¹⁸ Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales (CEJA). *Metodología para analizar la normatividad urbana y ambiental aplicable a los patrones de ocupación de territorio en la ciudad de México*. PAOT. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F. Diciembre de 2010.

¹⁹ Rébora Togno; Alberto. *Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos? Políticas e instrumentos de suelo para un desarrollo sostenible, incluyente y sustentable, el caso de la región oriente en el Valle de México*. Miguel Ángel Porrúa. Primera Edición 2000.

este año se formula y se emite la Ley General de Asentamientos Humanos misma que estableció un primer marco legal y normativo para el país en materia de asentamientos humanos.

- *1983.- Se amplían las facultades de los municipios en materia de prestación de servicios públicos, así como para percibir y administrar los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria.*
- *1987.- Para fijar las bases para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Se emite la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*
- *1992.- Para fijar nuevas reglas sobre la propiedad de los ejidos y en general para modificar el régimen agrario en México. Reformas al Artículo 27 Constitucional que también determinó una nueva Ley Agraria al establecer en ella la preeminencia de lo urbano en cuanto a los terrenos ejidales que se incorporen al desarrollo urbano.*

La CPEUM establece un régimen de competencias concurrente o compartido entre los distintos ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. Otorga al Congreso de la Unión la facultad de expedir las leyes, bajo las siguientes premisas:

- *Las que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la CPEUM; (Art. 73, fracción XXIX-C)*
- *Las que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial así como de preservación y restauración del equilibrio ecológico; (Art. 73, fracción XXIX-G) y*
- *Para el Distrito Federal, El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal²⁰.*

Para el Distrito Federal la propia CPEUM establece para la Asamblea Legislativa del DF, la facultad de legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.

2.2.1 Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)

La LGAH ²¹ constituye el marco general de la legislación nacional en materia de planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano.

Su función consiste en distribuir las funciones y atribuciones entre los tres ámbitos de gobierno y *fijar las normas generales que deben prevalecer en las legislaciones locales en materia urbana, es decir marca límites y derroteros generales a las legislaturas locales, para preservar la unidad de la planeación.*²² La materia urbana es, en lo fundamental competencia de los gobiernos locales. Las atribuciones sustantivas en materia de desarrollo urbano –la formulación y aprobación de planes urbanos, la administración de la zonificación y el control del uso del suelo corresponden a los municipios, los cuales en algunos casos las comparten con los gobiernos estatales.

²⁰ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 28-04-2008.

²¹ Cámara de Diputados. Documento digital consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Mayo del 2011. Publicada en 1976, reformada en 1993 y en proceso de reformas en el 2011. Hasta la fecha no existe Reglamentación de esta ley.

²² Riveros Fragoso, Leonardo.

Breves antecedentes

La primera LGAH data de 1976 y en ella se establecía entre sus disposiciones generales la integración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano e incluía un capítulo de la concurrencia y coordinación de las autoridades, el cual establecía que las legislaturas locales estaban encargadas de expedir la correspondiente ley de desarrollo urbano, que establecieran las bases para la elaboración y ejecución de los planes estatales y municipales o delegacionales. Asimismo, incluía un capítulo sobre las conurbaciones para regular las áreas urbanas constituidas por más de un municipio o por más de una entidad federativa, como es el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Posteriormente, en 1991 dicha ley fue modificada y se adicionó el Capítulo V, relativo a la integración de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda. El 21 de julio de 1993 se expidió una nueva Ley General, abrogatoria de la de 1976, con un capitulo que incluía: 1) disposiciones generales, 2) concurrencia y coordinación de las autoridades en el que determina las atribuciones de los tres niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano, 3) de la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, 4) de las conurbaciones, 5) de las regulaciones a la propiedad en los centros de población, 6) de las reservaciones territoriales, 7) de la participación social, 8) del fomento al desarrollo urbano, 9) del control del desarrollo urbano, y 10) disposiciones transitorias.

La LGAH establece la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas (lo que incluye al Distrito Federal) y los municipios para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional. Cabe destacar que la LGAH no hace referencia alguna a los órganos político-administrativos del DF, es decir, a las Delegaciones, por cuanto hace a las facultades de desarrollo urbano (generalmente regulatorias del uso del suelo) que de manera tradicional se desarrollan para los municipios en las leyes generales –de concurrencia- y se extienden a dichas Delegaciones.

Las regulaciones a la propiedad en materia urbana se sustentan en las prescripciones contenidas en la LGAH, dichos ordenamientos señalan las normas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, ordenar los asentamientos humanos mediante la zonificación y regular las acciones de los agentes urbanos a través de autorizaciones, licencias y mecanismos de control. En ella se establece un sistema de programas.

La definición de diversos instrumentos y la concurrencia entre la federación, los gobiernos estatales y locales se establece en el capítulo 3: De la Planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, en donde se definen la jerarquía de los instrumentos de planeación y el Sistema Nacional de Planeación. El concepto de concurrencia y coordinación se establece en el capítulo segundo de la concurrencia y coordinación de autoridades.²³

Artículo 6o.- Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Definida como la **asistencia, participación entre los tres órdenes de gobierno; a los diversos tipos de planes y programas nacionales y locales y a los programas de ordenación de las zonas conurbadas.**

Este artículo define el contexto con el cual se abordará el análisis de los instrumentos de planeación para el proyecto del estudio de caso. El Artículo 11, define lo siguiente: *La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte*

²³ Concurrencia y coordinación, el concepto no se define en el glosario, es a partir del art 8, 9 y 10 que se definen las atribuciones para los tres niveles de gobierno en la materia. Se establecen las atribuciones del ejecutivo a través de la SEDESOL como instancia de coordinación de la política nacional, las entidades federativas y los municipios.

del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo. La planeación a que se refiere el párrafo anterior, estará a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La programación inductiva y regulatoria del desarrollo urbano, encuentra una escala jerárquica general en la LGAH. En su Artículo 12 se dispone que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se realizarán a través de los siguientes instrumentos programáticos:

- *El Programa Nacional de Desarrollo Urbano, competencia de la Federación a través de la Secretaría de Desarrollo Social;*
- *Los programas estatales de desarrollo urbano;*
- *Los **programas de ordenación de zonas conurbadas**;*
- *Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;*
- *Los **programas de desarrollo urbano de centros de población**, y*
- *Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados, y que determinen la propia LGAH y la legislación estatal de desarrollo urbano.*

VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano. Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta Ley y en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

Particularmente para el tema de la planeación metropolitana, se establece *que la Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.* Este último párrafo considera la posibilidad de mecanismos para la oportuna coordinación de acciones e inversiones en zonas metropolitanas de conformidad con la legislación local.

A continuación se resaltan algunos conceptos de la LGAH, que se consideran importantes a destacar y que por su importancia, se señalan a fin de considerarlos como parte fundamental en el análisis del proyecto.

Normatividad básica.- La LGAH establece la normatividad básica para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos. Su objeto, el establecer *la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos; fijar las normas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos; definir los principios que regulen la propiedad en los centros de población, y determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.*

En la ley en comento se establece que para conseguir tales objetivos, el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población deberán, entre otros aspectos, procurar:

- La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población;
- La distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional;
- El desarrollo sustentable de las regiones del país;
- La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población; y
- La conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos.

Desarrollo urbano.- Definido en el artículo 2, fracción VIII, como el *proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población*. Este proceso se concreta en los planes y programas de desarrollo urbano, que expiden las autoridades estatales y municipales, en su respectivo ámbito competencial conforme a las disposiciones de la propia Ley General. En su artículo 4º establece que *la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, contenida en los planes o programas de desarrollo urbano son de interés público y beneficio social*.

Utilidad pública.- Determina que esta existe en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; en la ejecución de planes o programas de desarrollo urbano; en la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, y en la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.

Atribuciones de los municipios.- Formular aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de estos se deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento de conformidad con la legislación local; Regular controlar y vigilar las reservas de usos y destinos de áreas y predios en los centros de población; Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven; y *Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población*.

2.2.2 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)

Por su importancia como instrumento legal en materia de mejoramiento del ambiente en el ámbito federal, la LGEEPA, se considera determinante en los términos de normatividad ambiental que se exige para los proyectos de envergadura en las ciudades, a través de las evaluaciones de impacto ambiental. Publicada en 1988²⁴, es reglamentaria del Artículo 27 de la CPEUM y tiene entre diversos propósitos, los de establecer las bases para la aplicación del ordenamiento ecológico del territorio; la preservación, restauración y mejoramiento del ambiente; el aprovechamiento racional de los elementos naturales de manera que sean compatibles con la obtención de beneficios económicos y con el equilibrio de los ecosistemas; **la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios**, así como la coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en materia de protección del medio ambiente y preservación del equilibrio ecológico.

Este ordenamiento legal general prevé disposiciones expresas sobre los órganos político-administrativos del DF (Delegaciones), debido a que en su Artículo 9 se establece que corresponden al Gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del DF, las facultades a que se refieren los Artículos 7º y 8º de dicha Ley. El Artículo 7º establece las facultades de los Estados, extendidas también al Gobierno del DF, y el Artículo 8º dispone las facultades de los municipios, aplicables por disposición legal expresa a las Delegaciones del DF.

El Ordenamiento Ecológico General del Territorio es un instrumento inductivo, cuya competencia de elaboración y expedición corresponde a la Federación,²⁵ por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y tendrá por objeto determinar, en una macro escala: La regionalización ecológica del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción, a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales, así como de las actividades productivas que en ellas se desarrollen y, de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes, y Los lineamientos y estrategias ecológicas para la

²⁴ Cámara de Diputados. Documento digital consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Mayo del 2011.

²⁵ Idem. Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales (CEJA).

preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos.

Regulación ambiental de los asentamientos humanos

Constituye propiamente un instrumento de política ambiental, conformada por un solo artículo, el 23, en la que se determinan los criterios que debe cumplir la planeación del desarrollo urbano y la vivienda; entre tales criterios se considera que “Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, los planes o programas de desarrollo urbano –sin distinción jurídica alguna- deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio”; así como que “...se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos”.

Vinculación con los Programas de Desarrollo Urbano.

Otro aspecto jurídico importante que deben cubrir los programas de desarrollo urbano (PDU), conforme a estas disposiciones de la LGEEPA es que “las autoridades...en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable”.

Un criterio más, conforme al cual deben desarrollarse los PDU, implica que estos deben buscar corregir los desequilibrios ecológicos y prevenir las tendencias de crecimiento de los asentamientos humanos; también se establece en la LGEEPA, que los PDU deben considerar criterios para prevenir y controlar la contaminación del suelo. Deben considerar las condiciones topográficas, climatológicas y meteorológicas, de modo que se asegure una adecuada dispersión de los contaminantes en el aire.

Importante también resulta la relación que guarda la Evaluación del Impacto Ambiental con el OE y los PDU, ya que éstos pueden contemplar la realización de actividades que requieren autorización de impacto ambiental de la SEMARNAT; por su parte, la SEMARNAT también deberá tomar en consideración el OE en sus 4 modalidades y los PDU para otorgar las autorizaciones de impacto ambiental. En la LGEEPA también se establece, en su artículo 90, que los criterios ecológicos para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo se considerarán en el establecimiento de usos, reservas y destinos en los PDU.

2.2.3 Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBAS)

La Ley²⁶ rige al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, como institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto financiar o refinanciar proyectos de inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos, así como coadyuvar al fortalecimiento institucional de los gobiernos Federal, estatales y municipales, con el propósito de contribuir al desarrollo sustentable del país.

....

II. Promover y financiar la dotación de infraestructura, servicios públicos, equipamiento urbano, así como la modernización y fortalecimiento institucional en Estados y Municipios;

III. Financiar y proporcionar asistencia técnica a los municipios para la formulación, administración y ejecución de sus planes de desarrollo urbano y para la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas, así como estructurar y coordinar proyectos de inversión;

....VI. Financiar el desarrollo de los sectores de comunicaciones y transportes; y

²⁶ Cámara de Diputados. Documento digital consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Mayo del 2011.

....VII. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito y con los sectores social y privado.

En particular para el caso de estudio, se enfatiza en el papel de BANOBRAS al establecer créditos a estados y municipios quienes al adquirir este tipo de apoyos presupuestales incrementan sus deudas públicas. Algunos programas de Banobras son a fondo perdido, es decir que los recursos no son recuperables, sin embargo la mayoría si se incorporan a la deuda de cada gestión. Dentro de su marco de actuación, Banobras ofrece diversos instrumentos de financiamiento y asistencia técnica, con el propósito de financiar los requerimientos de inversión que las administraciones estatales y municipales, y sus respectivos organismos tienen en materia de infraestructura y servicios públicos.

Para ello la institución otorga apoyos financieros destinados a la ejecución de obras y/o proyectos de infraestructura que deriven directa o indirectamente de concesiones, contratos de prestación de servicios, de obra pública, así como de permisos o autorizaciones de las autoridades Federales, del Distrito Federal, estatales y/o municipales y sus respectivas entidades paraestatales y paramunicipales.

Los sectores en que se apoyan los financiamientos de obras y proyectos son:

- Infraestructura hidráulica (Obras de captación, conducción potabilización y distribución de agua potable, colectores, subcolectores y redes de alcantarillado, plantas de tratamiento de aguas residuales);
- Manejo y disposición de residuos sólidos (Equipamiento, camiones, barredoras, camiones transfer, plantas de reciclado y separación de basura, rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de desechos peligrosos, etc.);
- Ahorro y uso eficiente de energía: luminarias, equipos ahorradores; bombeo de agua;
- Urbanización: pavimentación, guarniciones, banquetas;
- Imagen urbana, rehabilitación de sitios y edificios históricos, parques y plazas públicas.
- Infraestructura carretera, ferroviaria, portuaria; entre otras.
- Refinanciar proyectos de infraestructura y servicios públicos, de conformidad con lo descrito en los párrafos anteriores que cuenten con inversión del sector público o privado.

La misma institución señala que es a través del financiamiento y la asistencia técnica que ofrece lo que permite fortalecer la hacienda local e incide en los siguientes aspectos:

- Incrementar el nivel de vida de la población.
- *Financiar el desarrollo de infraestructura con alto impacto social.*
- *Posibilitar la ejecución de obras de magnitud y beneficios de largo plazo, que difícilmente se podrían realizar con el presupuesto de inversión anual o de un periodo de administración.*
- Incrementar la capacidad de respuesta de cada administración para satisfacer las necesidades de la población de manera oportuna.
- Adelantar los ingresos federales futuros para ejecutar obras hoy, y romper el ciclo presupuestal mensual o anual que limita, retrasa o encarece las obras.
- Mejorar los ingresos municipales y la calidad del gasto mediante el apoyo de proyectos que incrementan los ingresos y disminuyen los costos de operación en áreas como:
 - o Modernización Catastral
 - o Ahorro de energía por cambio de luminarias y equipos.

Asimismo, mediante la evaluación socioeconómica de proyectos, Banobras define que contribuye a la mejora en la calidad de la inversión. Las líneas de financiamiento que opera tienen los beneficios siguientes:

- *Complementan recursos para el cumplimiento, en tiempo y forma, de los Planes y Programas de Inversión en materia del desarrollo e infraestructura básica, urbana y de servicios.*
- *Endeudamiento de las Administraciones locales conforme a sus posibilidades de canalización de recursos para la atención de la deuda.*
- *Diseñar estructuras financieras acordes a las necesidades de recursos del proyecto y a las posibilidades de generación de flujos.*

En su carácter de banca de desarrollo y con el propósito de contribuir al crecimiento sustentable del país, Banobras apoya a los estados financiando o refinanciando proyectos de inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos. Asimismo, fomenta la eficiencia y competitividad a través de:

- Programas de financiamiento que amplíen la cobertura de los servicios públicos y generen la infraestructura productiva necesaria para impulsar el desarrollo regional.
- Asistencia técnica y financiera para la mejor utilización de los recursos crediticios y el desarrollo de las administraciones locales.
- Financiamiento para el desarrollo de los sectores de comunicaciones y transportes,
- Acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito y con los sectores social y privado.

2.2.4 Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas

Esta Ley ²⁷ se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000 y se reformó en el 2009. (Última reforma publicada DOF 28-05-2009).

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;*
- II. Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;*
- III. La Procuraduría General de la República;*
- IV. Los organismos descentralizados;*
- V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o una entidad paraestatal, y*
- VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.*

Conforme al artículo primero, esta Ley se aplica en el proyecto, ya que los recursos que se utilizaron en el proyecto emanan de un decreto de presupuestos asignado al Distrito Federal a un Fideicomiso (FIMIVEC) que posteriormente se detallará.

Si bien la Ley de Obras Públicas en el ámbito federal establece lo relativo al tema de obra pública para todas la entidades, esta fue reformada en el 2009 y a continuación se detallan los artículos más importantes que inciden en el proyecto del segundo piso. Sin embargo, precisamente estos artículos presentaron reformas que para el 2009 inciden en futuros proyectos de infraestructura a ejecutar en los centros de población.

Artículo 17. En la planeación de las obras públicas y de los servicios relacionados con las mismas que pretendan realizar los sujetos a que se refieren las fracciones I a VI del artículo 1 de esta Ley, deberán ajustarse a:

- I.** Lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos;

²⁷ Cámara de Diputados. Documento digital consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Mayo del 2011.

- II. Los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales, y
- III. Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación o, en su caso, al presupuesto destinado a las contrataciones que los fideicomisos públicos no considerados entidades paraestatales prevean para el ejercicio correspondiente.

Artículo 18. Los estudios, planes y programas para la realización de obras públicas asociadas a proyectos de infraestructura de los sectores comunicaciones, transportes, hidráulico, medio ambiente, turístico, educación, salud y energético, deberán reunir los requisitos que establezcan, mediante disposiciones de carácter general, las dependencias del sector que corresponda, en el ámbito de sus respectivas competencias. Las dependencias y entidades realizarán el análisis de los estudios, planes o programas asociados a proyectos de infraestructura, con el objeto de determinar su viabilidad conforme a las disposiciones referidas en el párrafo anterior, así como su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes.

Asimismo, las dependencias y entidades notificarán al promovente de los estudios, planes o programas a que se refiere el párrafo anterior, su autorización, negativa o, en su caso, las observaciones que formulen en relación a éstos, en un plazo que no excederá de seis meses contado a partir de la fecha de presentación del estudio, plan o programa correspondiente, sin que contra esta determinación proceda recurso alguno. En caso de que las dependencias y entidades no respondan en el término indicado, el estudio, plan o programa presentado se tendrá por rechazado.

Respecto de las propuestas de estudios, planes o programas autorizados, la dependencia o en el caso de entidades, la dependencia coordinadora del sector respectivo evaluará, dentro de dicho plazo, las condiciones y tiempos para el desarrollo de los estudios complementarios que se requieran, a fin de contar con el proyecto de obra correspondiente.

2.2.5 Antecedentes a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

A partir del ejercicio fiscal 2001, en la Ley de Ingresos de la Federación, se integró un capítulo relacionado a la información, evaluación y transparencia en el uso de los recursos financieros derivado de la necesidad política de solicitar al Ejecutivo Federal cuentas de su actuación financiera, lo cual fue el principal antecedente para la creación de un nuevo ordenamiento, aprobado en marzo de 2006, que abroga la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal: **la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)**²⁸. En este nuevo ordenamiento se observa un enfoque cualitativo en el proceso presupuestario ya que se establecen principios éticos que regirán la actuación de los distintos sujetos responsables del mismo y que se integran en un nuevo concepto en este campo; el de la responsabilidad hacendaria.

Es así, que la LFPRH es un ordenamiento que regula no sólo el proceso presupuestario como un conjunto de procedimientos contables y administrativos de los recursos financieros, sino que además, regula que dicho proceso se realice con responsabilidad basándose en los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.²⁹

Expedida el 25 de marzo (2006) la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), representa un gran avance en materia presupuestaria derivado de un proceso legislativo que inició seis años antes (2000) y cuyo contenido está dirigido a promover, en los sujetos que intervienen en el proceso

²⁸ Cámara de Diputados. Documento digital consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Mayo del 2011.

²⁹ Hinojosa, A. V. Configuración y revisión de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria en México: Un enfoque ético en las finanzas públicas. Daena: International Journal of Good Conscience. 1(1): 90-101. Marzo 2006 – Septiembre 2006. ISSN 1870-557X.

presupuestario, **la cultura de informar, transparentar y evaluar los resultados de la actividad financiera pública en el orden Federal** todo esto, de manera responsable.

El presupuesto público es un documento jurídico financiero que contiene una estimación anticipada, generalmente anual de los ingresos y egresos del gobierno, necesarios para cumplir con los propósitos de la planeación a corto, mediano y largo plazo, expresados en un plan operativo básico, el cual tiene como meta la ejecución de las decisiones de las políticas públicas del Estado. En el caso de México, al documento que contiene el presupuesto de ingresos del Gobierno Federal se le denomina Ley de Ingresos de la Federación y al relacionado con la asignación de recursos, Presupuesto de Egresos de la Federación. Un presupuesto público debe considerarse como: (i) una herramienta de política económica; (ii) una expresión clara de las relaciones entre los agentes del proceso económico, político y social y (iii) un documento que expresa la voluntad jurídica de los poderes del Estado.

En México, el año 2000 marcó el inicio de una nueva etapa en la gestión gubernamental ya que por primera vez, en más de 70 años de haber gobernado en el país presidentes provenientes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue electo como Presidente de la República el candidato de un partido de oposición: Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional (PAN). Asimismo, ese mismo año se eligieron a los 500 integrantes de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados y a los 128 de la Cámara de Senadores cuya conformación por partido representó diversidad en su composición partidista.

Modificaciones a la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación en materia de transparencia y evaluación de resultados de 2000 a 2006.

Desde 1989 y hasta el ejercicio 2000 la Ley de ingresos integraba en su artículo 1 la relación de ingresos y sus montos esperados para cada ejercicio. En el resto de los artículos se establecía la regulación de temas como deuda, las obligaciones fiscales de Petróleos Mexicanos (PEMEX), la tasa de recargos por créditos fiscales, destino de los ingresos excedentes, estímulos fiscales, entre otros. Del ejercicio 2002 al 2006 se realizaron modificaciones menores básicamente al capítulo IV que ampliaron las obligaciones y la forma de presentar la información tanto al Congreso de la Unión, como a otras dependencias federales como la recién creada Secretaría de la Función Pública, a la Auditoría Superior de la Federación y al Instituto de Acceso a la Información Pública

Todo eso, debe considerarse como el antecedente práctico e inmediato que promovió la adición del capítulo IV a la Ley de Ingresos de la Federación y su ampliación en un ordenamiento de mayor permanencia y elaborado con la participación plural del Congreso y de la sociedad civil. Asimismo, en el 2003, se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que es de aplicación general a todos los temas de la gestión pública y que es un marco jurídico vigente que sustenta lo que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone.

2.2.6 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Aprobada el 25 de marzo de 2006 (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006 e iniciar su vigencia el 1 de abril del mismo año); la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria abrogó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (ordenamiento regulador de la práctica presupuestaria federal vigente por casi 30 años).³⁰

Con esta nueva ley, **los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos autónomos y la Administración Pública Federal estarán obligados a observar las nuevas disposiciones** que rigen el proceso presupuestario en su conjunto. Según información de la SHCP (2006), para la aprobación de la ley, el proceso tomó casi dos años y se contó con la participación adicional al Congreso de la Unión, de las entidades federativas a través de diversos foros como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), funcionarios públicos federales y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, entre otros.

Tres son las “premisas” de la ley: 1. El equilibrio presupuestal, 2. La disciplina fiscal y, 3. El cumplimiento de metas. En el punto tres es en donde se plasma la gestión por resultados y se integra, con mecanismos de evaluación del **desempeño en el uso de los recursos públicos** por las autoridades competentes, la obligación

³⁰ Cámara de Diputados. Documento digital consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Mayo del 2011.

de identificar los indicadores de medición para dicha evaluación y con base en estos resultados se tomarán decisiones para mejorar el desempeño de las personas involucradas y no sólo por el procedimiento contable.

Dentro de los aspectos cualitativos de mayor relevancia que integra la ley se mencionan los siguientes:

1. En relación al equilibrio presupuestario, la Ley regula los casos en que las iniciativas del presupuesto podrán prever un déficit presupuestario, estableciendo claramente que aspectos deberán considerarse en ese caso, tales como el monto específico de financiamiento necesario para cubrirlo, las razones excepcionales que lo justifican y el número de ejercicios fiscales y acciones necesarias para eliminarlo.
2. Responsabilidad fiscal: En este sentido, el ordenamiento establece mecanismos que promueven la estabilidad macroeconómica, finanzas públicas sanas y por ser un sector productivo de gran importancia para México, el uso responsable de los ingresos excedentes derivados del petróleo. Algunos de estos mecanismos se refieren a formular el presupuesto público con base en proyecciones a mediano plazo, a recurrir al déficit presupuestario solo en casos excepcionales.
3. Para asegurar el uso responsable de los excedentes petroleros, el ordenamiento establece mecanismos técnicos y no discrecionales, para la determinación de los precios de referencia del petróleo, para la distribución y uso de los recursos excedentes así como, mecanismos de ajuste en caso de una caída en los ingresos de este sector.
4. En el tema de finanzas sanas se establece la identificación de la relación ingreso- gasto, es decir, que cualquier acción del ejecutivo que implique mayores gastos deberá identificar en sus propuestas e iniciativas el origen de los recursos para cubrirlos.
5. En el tema de transparencia, con fundamento en los principios antes mencionados, se elimina la discrecionalidad para definir el destino de los subejercicios previendo en algunos casos sanciones. ***Para los fideicomisos se regula la solicitud de información para que sea puntual y veraz así como se promueve la rendición de cuentas en estas figuras. En otros temas se clarifican su operación como en el caso de los donativos, subsidios en general y en los Adeudos de ejercicios fiscales anteriores. (ADEFAS). En todo esto, un aspecto importante, es la consideración de sanciones a los funcionarios públicos que no observen las disposiciones aplicables.***

Adicionalmente, este nuevo ordenamiento integra temas de modernización presupuestaria que establecen disposiciones que modifican los sistemas actuales de regulación del gasto. Se establecen disposiciones de planeación y de evaluación de los resultados con metas a mediano plazo., también los mecanismos de evaluación del impacto de las obras públicas en la población, se prevén reglas para asegurar que los proyectos de inversión a largo plazo sean rentables y se regulan las operaciones por medios electrónicos en pro de la eficiencia y eficacia administrativa.

Por último, el **Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** fue expedido el día 27 de junio de 2006 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de junio para iniciar su vigencia al día siguiente y tiene por objetivo reglamentar de manera más específica lo que la ley establece.

*“Las finanzas públicas son el reflejo de una buena o mala administración y a través de la percepción del ciudadano en el aprovechamiento y uso eficiente de los recursos públicos es como se promueve la credibilidad en un Estado. Esto significa un avance sustancial debido principalmente a que la gestión pública en **materia hacendaria federal se integra en un marco jurídico que califica la actuación de los sujetos en función de la responsabilidad que se tiene al referirse a las decisiones de origen y aplicación del erario.** Es sustantivo debido a que se dirige a las personas y no únicamente a los procedimientos, es decir, a la forma en que se efectúan los procedimientos establecidos, a los objetivos y metas logrados y en general, a la evaluación de los resultados”.*³¹

³¹ Hinojosa, A. V. Configuración y revisión de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria en México: Un enfoque ético en las finanzas públicas. Daena: International Journal of Good Conscience. 1(1) : 90-101. Marzo 2006 – Septiembre 2006. ISSN 1870-557X.

2.2.7 Ley Agraria³²

Reformada en 1993, La Ley Agraria establece en su primer artículo lo relativo a la reglamentación del artículo 27 Constitucional en materia agraria y será de observancia en toda la República. Es en su segundo artículo que se señala lo siguiente: *En lo no previsto en esta ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate. El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.*

Lo anterior es una disposición legal muy importante para la planeación urbana, ya que establece la jerarquía de las normas federales relativo a los asentamientos humanos. También el tercer artículo se establece que *el Ejecutivo Federal promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus correspondientes atribuciones, para la debida aplicación de esta ley.*

Por otra parte es en el artículo 87 que refiere a las tierras ejidales en zonas urbanas se establece lo siguiente: *Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.*

Los anteriores artículos establecen lo relativo a los aprovechamientos urbanos en los centros de población en particular en tierras ejidales. Si bien el proyecto objeto de estudio de la presente tesis no se presenta en una tierra ejidal, es importante considerar esta normatividad para otros proyectos de infraestructura urbana en donde su ejecución implica suelo ejidal. Así los anteriores artículos definen la preeminencia de la LGAH y la LGEEAP en el ámbito territorial.

Los siguientes artículos también consideran lo relativo a la urbanización de tierras ejidales, es en su artículo 88 que considera lo siguiente: *Queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, cuando se contraponga a lo previsto en la declaratoria respectiva.*

También el artículo 89 señala que *en toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal, en favor de personas ajenas al ejido, se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos.*

Como ya se menciona, si bien el caso de estudio no fue ejecutado en terrenos ejidales, es importante considerar que gran parte del crecimiento urbano de los centros de población en el país, se ha presentado en suelo ejidal y/o en proceso de incorporación como suelo urbano; este tema es relevante en la planeación urbana y en los casos de las zonas metropolitanas el suelo es un elemento estructurador, soporte de la dinámica urbana que se integra en los instrumentos de planeación desde mi perspectiva con deficiencias. En gran parte de los instrumentos de planeación se establecen proyectos de desarrollo urbano y de infraestructura urbana como ejemplo las vías primarias, sin una planeación legal y administrativa por parte de las autoridades responsables lo que implica que los proyectos no tengan sustento y se tornen en problemas políticos por falta de análisis legal y de impacto social: Ejemplo de ello fue el proyecto del aeropuerto en Texcoco y mas reciente la supervía poniente en la Ciudad de México.

³² Cámara de Diputados. Documento digital consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Julio del 2011. Ley Agraria. Nueva ley publicada en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 1992. Texto vigente. Última reforma publicada DOF. 03-06-2011

2.3 Legislación local

2.3.1 El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal³³

Es la norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del DF, de conformidad con lo dispuesto en la CPEUM. Las disposiciones más trascendentes a considerar en materia de desarrollo urbano, medio ambiente y obra pública son:

- *La facultad de la Asamblea Legislativa del DF de expedir leyes sobre desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones, en concordancia con lo previsto en el Artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso j), de la CPEUM (Art. 42, fracción XIV);*
- *La facultad del Jefe de Gobierno del DF de dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del DF, en los términos de las leyes (Art. 67, fracción XXVI); y*
- *La facultad del Jefe de Gobierno del DF, de formular los programas de desarrollo urbano y someterlos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del DF, de acuerdo con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley de la materia. (Art. 119)*
- *La facultad genérica de los órganos político-administrativos denominados “Delegaciones”, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes; otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables, y la de imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos, tomando en cuenta para el desarrollo y bienestar de las ciudad, entre otras, las materias de reservas territoriales, uso de suelo y vivienda, y de preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico. (Arts. 117, primer párrafo y fracs. V y VI; 118, fracs. III y IV).*
- *Relativo a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que integran la administración pública paraestatal, destacan que los organismos descentralizados serán las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. La fusión, extinción o liquidación de organismos descentralizados se realizará conforme al procedimiento seguido para su creación. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos serán aquéllos que se constituyan en los términos y con los requisitos que señale la ley orgánica que regule la administración pública del Distrito Federal. (Arts 97 y 98)*

En particular lo relativo a los órganos centrales de la Administración Pública del DF, se señala en el artículo 115, las atribuciones que determina la ley, en materia de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación, referidas a:

- Art. 115.-** La planeación del desarrollo del Distrito Federal, de acuerdo con las prevenciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y demás disposiciones aplicables;
- II.** Formulación y conducción de las políticas generales que de conformidad con la ley se les asignen en sus respectivos ramos de la administración pública;
- III.** Regulación interna sobre organización, funciones y procedimientos de la Administración Pública y dentro de ésta, la relativa a **órganos desconcentrados constituidos por el Jefe de Gobierno; Fracción reformada DOF 14-10-1999**
- VI.** Prestación o concesión de servicios públicos de cobertura general en la Ciudad así como de aquéllos de las características a que se refiere la siguiente fracción;
- VII.** Prestación **de servicios públicos y planeación y ejecución de obras de impacto en el interior de una Delegación cuando sean de alta especialidad técnica**, de acuerdo con las clasificaciones que se hagan en las

³³ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura. Documento digital. <http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html>. Consultada en mayo del 2011.

disposiciones aplicables. El Jefe de Gobierno podrá dictar acuerdos mediante los cuales delegue a los Jefes Delegacionales la realización o contratación de estas obras, dentro de los límites de la respectiva demarcación; **XI.** En general, las funciones de administración, planeación y ejecución de obras, prestación de servicios públicos, y en general actos de gobierno que incidan, ***se realicen o se relacionen con el conjunto de la Ciudad o tengan impacto en dos o más Delegaciones, y Fracción reformada DOF 14-10-1999.***

ARTÍCULO 116.- Las atribuciones a que se refiere el artículo anterior, así como aquéllas de carácter técnico u operativo, podrán encomendarse a órganos desconcentrados, a efecto de lograr una administración eficiente, ágil y oportuna, basada en principios de simplificación, transparencia y racionalidad, en los términos del reglamento interior de la ley respectiva. En este supuesto, las Delegaciones serán invariablemente consideradas para los efectos de la ejecución de las obras, la prestación de los servicios públicos o la realización de los actos de gobierno que tengan impacto en la Delegación respectiva.

2.3.2 Ley de Desarrollo Urbano del DF

Publicada³⁴ en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de julio de 2010, abroga a su predecesora publicada en 1996. Su objeto es establecer las bases de la política urbana del Distrito Federal, regulando su ordenamiento territorial y procurando el crecimiento urbano controlado que permita el desarrollo sustentable.

Mediante sus principios generales este ordenamiento establece como objeto de ley la planeación urbana con base en proyecciones del crecimiento poblacional de la ciudad de México *a fin de garantizar la sustentabilidad de la Ciudad de México mediante el ejercicio de los derechos de los habitantes del Distrito Federal al suelo urbano, a la vivienda, a la calidad de vida, a la infraestructura urbana, al transporte, a los servicios públicos, al patrimonio cultural urbano, al espacio público, al esparcimiento y a la imagen urbana y su compatibilidad con el sistema de planificación urbana del Distrito Federal. (Art 2).*

.....Alentar la participación y concertación con los sectores público, social y privado en acciones de reordenamiento urbano, dotación de infraestructura urbana, prestación de servicios públicos, conservación, recuperación y acrecentamiento del patrimonio cultural urbano, recuperación y preservación de la imagen urbana y de crecimiento urbano controlado.

Como Autoridades en la materia, la ley define a los siguientes actores: I. La Asamblea; II. El Jefe de Gobierno; III. La Secretaría (SEDUVI); IV. Los Jefes Delegacionales; y V. La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. Correspondiendo a la Asamblea y al Jefe de gobierno lo siguiente:

De conformidad con la Ley, en su art 5 a la Asamblea Legislativa le compete: I. Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; II. Aprobar los Programas, sus modificaciones y remitirlos al Jefe de Gobierno para su promulgación y publicación e inscripción en el Registro de Planes y Programas; III. Analizar, dictaminar y aprobar los instrumentos de planeación denominadas áreas de Gestión Estratégica, y IV. ***Participar en las comisiones de planeación de la conurbación y el desarrollo metropolitano y megalopolitano,*** en los términos que establezcan esta y las demás leyes aplicables.

Respecto a las atribuciones del Jefe de Gobierno se define lo siguiente:

Artículo 6. Son atribuciones del Jefe de Gobierno: ...II. ***La planeación, la organización, la administración, el control, la evaluación y la operación referidas en general a la ejecución de obras, prestación de servicios públicos*** y realización de actos de gobierno relativos a la ordenación y servicios territoriales en la Ciudad, que incidan o se realicen en, o que se relacionen con, el conjunto de la Ciudad o tengan impacto en dos o más Delegaciones, así como todas aquellas que, en razón de jerarquía, magnitud y especialización, determine que corresponden al Órgano Ejecutivo Local tratándose de materias reguladas en la presente Ley; III. ***La celebración de convenios en materia de desarrollo urbano*** con las Administraciones Públicas federal, estatales o municipales;

³⁴ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura. Documento digital. <http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html>. Consultada en mayo del 2011.

- IV. Participar en la elaboración de los Programas previstos en esta ley;
- V. **Participar a través de las comisiones de planeación de la conurbación y desarrollo metropolitano y megalopolitano**, en los términos que establezcan esta y las demás leyes aplicables;
- XI. *Aplicar y hacer cumplir la presente Ley y demás disposiciones que regulen las materias relacionadas con la misma.*

Respecto al Sistema de Planeación de la Ciudad se establece la existencia de diversos instrumentos. De ellos para la presente tesis se abordan: Programa General de Desarrollo Urbano y Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano.

*El Programa General de Desarrollo Urbano determina la política, estrategia y acciones de desarrollo urbano en el territorio del DF, y establece también las bases para expedir los Programas de los subsecuentes ámbitos de aplicación (Delegacionales y Parciales); en la formulación y ejecución de éste Programa **se establecerán las acciones que faciliten la concurrencia funcional de las zonas urbanas del DF con los municipios conurbados**. Por su parte, en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano se establece la planeación que tendrá el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en una determinada Delegación del DF. Las disposiciones contenidas en los Programas deben ser obligatoriamente observados por las personas físicas o morales, públicas o privadas.*

La creación de los Programas debe atender los resultados del Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano, a fin de verificar su congruencia con otros instrumentos de planeación y determinar si ha habido o no cambios en los factores que dieron origen al Programa correspondiente.

*Contenido de los programas de desarrollo urbano. El contenido mínimo de los Programas está determinado por lo dispuesto en el artículo 37 de la LDUDF, en el que se señalan los siguientes aspectos: Fundamento y motivos para aprobar o modificar el programa; Diagnóstico – Pronóstico; Imagen objetivo; Estrategia general y particularizada de desarrollo urbano y del ordenamiento territorial; El ordenamiento del territorio; Acciones estratégicas, autoridades responsables e instrumentos para su ejecución, y la información gráfica y estadística. Las **Normas de ordenamiento (vialidades)** regulan la intensidad, ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano, así como las características de las construcciones.*

La SEDUVI como instancia de gobierno tiene las siguientes atribuciones en la materia y para el caso de estudio:

-Aplicar esta Ley y demás disposiciones en materia de desarrollo urbano, para lo cual emitirá dictámenes, circulares, criterios, recomendaciones o cualquier otro acto administrativo, los cuales serán de observancia obligatoria para los servidores públicos de la Administración Pública;
- II. **Realizar con el apoyo de las Delegaciones, los estudios para la elaboración de los proyectos de Programas y de sus modificaciones**, para consideración del Jefe de Gobierno, **cuidando su congruencia con los sistemas nacional y local de desarrollo;**

*....Ejecutar los actos que tenga atribuidos conforme a esta Ley, a los reglamentos correspondientes y a los acuerdos de delegación de facultades expedidos por el Jefe de Gobierno, incluyendo lo relativo a reotificaciones, zonificaciones, autorizaciones de los trámites relacionados con la inscripción de vías públicas y derechos públicos de paso. Asimismo y conforme a las determinaciones que expida el Jefe de Gobierno, ejecutará los actos relativos a la planeación, la organización, la administración, el control, la evaluación y la operación, la recepción de manifestaciones de polígonos de actuación, de construcción, **el otorgamiento de dictámenes, licencias, referidos en general a la ejecución de obras, prestación de servicios públicos y realización de actos de gobierno relativos a la ordenación y servicios territoriales en la Ciudad**, que incidan o se realicen en, o que se relacionen con, el conjunto de la Ciudad o tengan impacto en dos o más Delegaciones, así como todas aquellas que, en razón de jerarquía, magnitud y especialización, correspondan al Jefe de Gobierno en las materias que regula la presente ley.*

*De tales actos informará para su conocimiento y registro, a la Delegación correspondiente;Ordenar y realizar visitas de verificación, así como **calificar las actas correspondientes, en obras que requieran dictamen de impacto urbano**, explotación de minas, canteras y/o yacimientos pétreos, mobiliario urbano con o sin publicidad integrada, publicidad exterior y anuncios en general instalados o visibles desde vías primarias, e imponer las*

**Legislación y normatividad en materia de desarrollo urbano del segundo piso del periférico
(Tramo San Jerónimo a San Antonio)**

sanciones que correspondan. La Secretaría ejercerá las atribuciones previstas en esta fracción, siempre que no se encuentren atribuidas a otra dependencia, órgano o entidad de la Administración Pública.

Respecto al tema de participación ciudadana el artículo 16 señala los órganos auxiliares del desarrollo urbano, en donde se mencionan al menos el Consejo para el Desarrollo Sustentable, 6 comisiones y 3 comités.

Artículo 16. *Son órganos auxiliares del desarrollo urbano:*

- I.** *El Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable;*
- II.** *La Comisión Mixta de Mobiliario Urbano;*
- III.** *La Comisión de Nomenclatura del Distrito Federal;*
- IV.** *La Comisión para el Mejoramiento de la Infraestructura y el Equipamiento del Distrito Federal;*
- V.** *La Comisión de Admisión de Directores Responsables de Obra y Corresponsables;*
- VI.** *La Comisión de Evaluación de Peritos en Desarrollo Urbano y Peritos Responsables de la Explotación de Yacimientos;*
- VII.** *El Comité de Normalización Territorial de Desarrollo Urbano;*
- VIII.** *La Comisión de Límites del Distrito Federal;*
- IX.** *El Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica; y*
- X.** *El Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano.*

Como el principal órgano de participación ciudadana, el artículo 17 define al Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable de la siguiente manera: “Es un órgano permanente de participación plural de los sectores público, social, académico, gremial, empresarial, entre otros, cuyo objeto es asesorar con estudios, propuestas, opiniones, consultas y análisis en materia de desarrollo urbano sustentable. Se procurará incorporar a este Consejo cuando menos a dos miembros del movimiento social y a dos miembros de las organizaciones no gubernamentales con conocimientos en el tema”.

Este órgano posteriormente tendrá un papel importante en la validación del proyecto del segundo piso y será el principal órgano que avaló también la incorporación del proyecto a los instrumentos de planeación urbana PGDUDF 2000- 2006 que posteriormente se analizará.

Por otro lado, en términos más técnicos la propia ley define que es la Vía Pública y que es importante señalar por ser el objeto de estudio y análisis. Así de conformidad con el artículo 55, la vía pública es:

Todo inmueble consignado como vía pública en un plano o registro oficial en cualquiera de las unidades administrativas de la Administración Pública, en el Archivo General de la Nación o en otro archivo, museo, biblioteca o dependencias oficiales, se presumirá, salvo prueba en contrario, que es vía pública y pertenece al Distrito Federal.

Los inmuebles que aparezcan en un plano oficial o en una autorización de subdivisión, relotificación o conjunto aprobado por autoridad competente, destinados a vía pública, al uso común o a algún servicio público, se considerarán como bienes del dominio público del Distrito Federal, para cuyo efecto la unidad administrativa correspondiente remitirá copias del plano aprobado al Registro de Planes y Programas, al Registro Público de la Propiedad y del Comercio y a la Tesorería del Distrito Federal, para que hagan los registros y las cancelaciones que corresponda.

La vía pública y los demás bienes de uso común o destinados a un servicio público, son bienes que se rigen por la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público. *En materia de vía pública serán aplicables, en lo conducente, esta Ley y los reglamentos correspondientes.*

Respecto a las atribuciones que define la ley, relativo a las vías públicas en el artículo 57 y 58 se señala que la SEDUVI en coordinación con otras autoridades competentes, determinarán lo siguiente:

- I. El proyecto de red de vías públicas;*
- II. Los derechos de vía;*
- III. Las limitaciones de uso de la vía pública;*
- IV. Las especificaciones para modificar definitiva o temporalmente la vía pública; y**
- V. La conveniencia y forma de penetración al territorio del Distrito Federal, de vías de comunicación, oleoductos, gasoductos, acueductos, redes de energía eléctrica y en general de toda clase de redes de transportación y distribución.*

Artículo 58. Los proyectos para la instalación, construcción o modificación de elementos de la infraestructura y del equipamiento urbano, así como para cualquier instalación aérea, serán sometidos a la consideración de la Secretaría en coordinación con las dependencias, órganos y entidades de la Administración Pública competentes. Las dependencias, órganos y entidades competentes, en su caso, formularán los presupuestos y ejecutarán las obras directamente o a través de terceros, de conformidad con esta Ley y con el reglamento. Las solicitudes de particulares interesados en esas materias, deberán sujetarse a los requisitos y procedimientos que establezca la reglamentación de esta Ley.

Otro de los artículos que inciden en el proyecto de investigación es lo relativo a los Estudios de Impacto Urbano y que el reglamento de la propia ley establece sus especificaciones, en el artículo 87 define lo siguiente:

*La Secretaría y las Delegaciones, en la esfera de su competencia, expedirán las constancias, certificados, permisos, dictámenes licencias, autorizaciones, registros de manifestaciones que se requieran en relación con las siguientes materias, conforme a las previsiones que sobre requisitos y procedimientos establezca el reglamento: I. Alineamiento y número oficial; II. Zonificación; III. Polígono de actuación; IV. Transferencia de potencialidad; V. **Impacto Urbano**; VI. Construcción; VII. Fusión; VIII. Subdivisión; IX. Relotificación; X. Explotación de minas, canteras y yacimientos pétreos para la obtención de materiales para la construcción; XI. Anuncios, en todas sus modalidades; y XII. Mobiliario urbano.*

Artículo 93. El reglamento establecerá los casos en que se deba llevar a cabo un dictamen de impacto urbano o ambiental antes de la iniciación de una obra, instalación o aprovechamiento urbano, público o privado. En esos casos, los solicitantes y los peritos autorizados deberán presentar el estudio de impacto urbano o ambiental previamente a la solicitud de las licencias, autorizaciones o manifestaciones de construcción ante la Secretaría, a efecto de que ésta dictamine el estudio y determine las medidas de integración urbana correspondientes. Los dictámenes de impacto urbano se publicarán, con cargo al interesado, en un diario de los de mayor circulación en el Distrito Federal. La Secretaría podrá revisar en cualquier momento el contenido de los dictámenes para verificar que cumpla con los requisitos previstos en las disposiciones legales correspondientes. Las medidas de integración urbana contenidas en el dictamen de impacto urbano deberán ser ejecutadas previamente al aviso de terminación de obra. El visto bueno de uso y ocupación lo otorgará la Delegación en el momento en que la Secretaría verifique por sí o por las dependencias correspondientes que dichas medidas han sido cumplidas. En los casos de aquellas obras y actividades donde, además del dictamen de impacto urbano se requiera el de impacto ambiental, se estará a lo dispuesto en la presente Ley, a la Ley del Medio Ambiente del Distrito Federal y a los reglamentos correspondientes.

2.3.3 Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano³⁵

El Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano fue modificado en el 2003, su antecesora fue publicada en 1997 y para el 2000 este instrumento era vigente. Comprendía otros artículos que establecían procesos obligatorios para la SEDUVI que se consideran importantes señalar. Es el artículo 5 que señala lo relativo a los procedimientos de tramitación, revisión y modificación de los Programas en donde se establece el procedimiento de revisión a partir de la publicación de aviso de inicio del procedimiento. Este artículo fue

³⁵ Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano, modificado y publicado el 26 de enero de 2004. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura. Documento digital. <http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html>. Consultada en mayo del 2011.

aplicado para la revisión del PGDUDF (publicado en 1996)³⁶, el cual era vigente en el 2000 y que a fin de incorporar el proyecto del segundo piso, se inicia su revisión y modificación.

Paralelamente a la revisión del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996, se iniciaron los trabajos para la modificación del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano.

El Reglamento que estaba vigente en el 2000, establecía en su artículo 5 la elaboración del proyecto (del programa a revisión o modificación) en un periodo de 30 a 250 días hábiles; posteriormente se establecía la publicación en la gaceta oficial del DF para iniciar el proceso de consulta pública mismo que se establecía que no podría ser menor a 30 días ni mayor a 100 a fin de recibir por escrito planteamientos de los interesados tanto a la SEDUVI como en las delegaciones. Posteriormente se señalan audiencias públicas (consultas públicas) y resultado de ellas se remitirían al Consejo de Ciudadanos a fin de obtener la discusión, análisis y emisión de resolución. Una vez finalizada la consulta, al término de 90 días la SEDUVI debería incorporar al proyecto (del programa) las observaciones procedentes. Es en el apartado V que se establece lo siguiente:

“Durante dicho termino la Secretaria se coordinara con las dependencias y entidades de la administración pública del DF con el propósito de que exista congruencia entre los programas sectoriales de dicha administración y el proyecto de que se trate, así como para cerciorarse que sea factible realizar las obras y servicios en materia de desarrollo urbano que se requieran para ejecutar dicho proyecto”

El anterior artículo se modificó con el nuevo reglamento incorporándose nuevas disposiciones que se analizan más adelante. Respecto al objeto de estudio y a los procesos identificados para la ejecución de la obra del segundo piso, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano establece en varios artículos, disposiciones que la gestión de gobierno realizó para la incorporación del proyecto del segundo piso al Programa General de Desarrollo Urbano que se modificaría en el 2004.

Lo anterior se establece en la sección tercera relativo a las Modificaciones a los Programas en casos de interés general. Este artículo (13) define las atribuciones para que la propia SEDUVI reciba solicitudes de modificación o cancelación de Programas (comprende el general, delegacionales y parciales) por diversas razones.

Artículo 13. Las solicitudes de modificación o cancelación de Programas por razones de interés general, se sujetarán a los siguientes procedimientos:

I. Por correcciones, cancelaciones, modificaciones o nuevas asignaciones que en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial deban hacerse por causa de fuerza mayor:

a. Las autoridades solicitarán a la Secretaría el inicio del procedimiento correspondiente, justificando las causas que originan su petición;

b. La Secretaría dictará acuerdo de admisión; elaborará el dictamen técnico, y lo enviará para su revisión y aprobación al Jefe de Gobierno;

c. De aprobarse se inscribirá en el Registro.

II. Por errores, imprecisiones o incongruencias en la determinación de la zonificación en los Programas, deben sujetarse a....

II. Por variaciones de los límites del Distrito Federal con los Municipios colindantes:....

IV. Por modificaciones a los límites territoriales que conforman las Delegaciones:....

En la presente investigación se concluye que de conformidad con el artículo 13 numeral I, apartado a, las modificaciones al Reglamento y la actualización del PGDUDF 2000-2006³⁷ se llevaron a cabo durante el 2004 y 2003 respectivamente a fin de incorporar el proyecto del segundo piso al instrumento de planeación obligatorio, ya que solamente se había plasmado en el PITV 2001-2006 publicado el 5 de noviembre del 2002 y que finalmente se justificaría en los instrumentos correspondientes y con ello lograr su validación técnica y cumplir con la normatividad vigente.

³⁶ Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996, publicado el 15 de julio de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.

³⁷ Instrumento de planeación publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2003.

Respecto a quién establece y valida los proyectos de vía pública, las modificaciones al Reglamento incorporan en el capítulo segundo denominado *De la Vía Pública y la Infraestructura Urbana* lo relativo a la Inscripción, Modificación y cancelación de los proyectos de vía pública. Es en el artículo 41 que se establece la coordinación de la SEDUVI con la SETRAVI para determinar los proyectos de la red de vía pública. Vincula estos proyectos a los instrumentos de planeación sin determinar la escala, por lo que se interpreta que son los Programas Delegacionales y el Programa General de Desarrollo Urbano de la ciudad.

Artículo 41. La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Transportes y Vialidad, determinará el proyecto de la red de vía pública que se traduce en la estructura vial, así como los alineamientos, derechos de vía, restricciones y afectaciones aplicables a los predios en inmuebles el Distrito Federal. También podrá realizar modificaciones o cancelaciones en los planos oficiales de alineamientos y derechos de vía consignados en la Ley.

Los Programas establecerán, mediante la determinación de destinos, las redes de vía pública, derechos de vía, así como restricciones y afectaciones aplicables a los predios e inmuebles en el Distrito Federal, complementarios o adicionales a los establecidos por los planos oficiales de alineamientos y derechos de vía.

La Secretaría de Transportes y Vialidad y las Delegaciones del Distrito Federal deben enviar a la Secretaría una copia de cada proyecto nuevo que se construya o se proyecte construir, con el fin de que quede debidamente inscrito en el registro de los planos de alineamientos y derechos de vía. Los planos o láminas oficiales de alineamientos y derechos de vía son considerados, para todos los efectos legales a que haya lugar, como parte integrante de la documentación técnica de los Programas.

Por otra parte en el artículo 42 se establece lo relativo a los planos oficiales que deberán incluir los proyectos detallando la sección vial, proyectos viales a futuro, derechos de vía y restricciones.

Artículo 42. Los planos o láminas oficiales de alineamientos y derechos de vía contendrán las determinaciones oficiales de vía pública, sección vial, proyectos viales a futuro, derechos de vía y restricciones. Deben ser autorizados por la Secretaría y constituyen la base para otorgar la constancia de alineamiento y número oficial. El plano o lámina oficial de alineamiento o derecho de vía es el documento legal que certifica la situación de un predio respecto de las vialidades que lo delimitan. La lotificación señalada en dichos planos o láminas será únicamente indicativa y no prejuzgará sobre la forma y superficie de los mismos.

Por otra parte define que la misma SEDUVI considerará las opiniones solicitadas, objetivos, estrategias y determinaciones de los Programas, siendo corresponsable en ello la SETRAVI.

Artículo 44. La Secretaría podrá autorizar, negar y condicionar la solicitud de inscripción de vialidades, derechos de vía, o cancelar las mismas, para lo cual tomará en consideración las opiniones solicitadas, los objetivos, estrategias y determinaciones de los Programas. En materia de inscripción de vialidades, derechos de vía y modificación o cancelación de proyectos de vialidad, la opinión de la Secretaría de Transportes y Vialidad será vinculante y obligatoria para la Secretaría.

Relativo a los estudios de impacto urbano, el reglamento en su sección segunda, relativo a las obras o actividades que requieren de dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental establece lo siguiente:

Artículo 76. El dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental tiene por objeto evaluar y dictaminar las posibles influencias o alteraciones negativas causadas al entorno urbano o al medio ambiente por alguna obra pública o privada en el área donde se pretenda realizar, con el fin de establecer las medidas adecuadas para la prevención, mitigación y/o compensación.

Artículo 77. Se requiere dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental para la obtención de autorización, licencia o registro de manifestación, cuando se pretendan ejecutar alguno de los siguientes proyectos:

I. De uso habitacional de más de diez mil metros cuadrados de construcción;

- II. De uso no habitacional de más de cinco mil metros de construcción;*
- III. De usos mixtos de cinco mil o más metros cuadrados de construcción;*
- IV. Estaciones de servicio de combustibles para carburación como gasolina, diesel, gas LP y gas natural, para el servicio público y/o autoconsumo;*
- V. Crematorios;*
- VI. Se aplique la Norma de Ordenación General número 10.*

Una vez recibido el estudio, corresponde a la SEDUVI emitir un dictamen en donde se establece que la misma deberá considerar los Programas de Desarrollo Urbano y la opinión vecinal que se integró en la consulta pública de los instrumentos de planeación urbana. Este último no representa la totalidad de la población que debería ser considerada en las evaluaciones de impacto urbano. Si bien se incluye como opinión en ella, se descarta la posibilidad de toma de decisiones y de una posterior evaluación de la población al proyecto. Lo anterior se considera que podría incorporarse en la normatividad para cualquier proyecto y constituirse como obligación la evaluación del proyecto construido o finiquitado.

Artículo 82. Para la emisión del dictamen, la Secretaría debe considerar:

- I. La información contenida en el estudio de impacto urbano o impacto urbano ambiental, complementos y anexos presentados, la ingresada por el solicitante, la resultante de la visita de verificación;*
- II. Los Programas de Desarrollo Urbano;*
- III. Normas y ordenamientos;*
- IV. Los derechos adquiridos;*
- V. Las autorizaciones, licencias o permisos emitidos;*
- VI. Las opiniones emitidas por las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones, Entidades o Unidades Administrativas en su caso;*
- VII. La opinión vecinal que se integró en la consulta pública de los respectivos instrumentos de planeación urbana o ambiental; y*
- VIII. En su caso, los proyectos de alternativas de adecuación o modificación al proyecto original.*

2.3.4 Ley Ambiental del DF.

Publicada³⁸ el 13 de enero del 2000, la aplicación de planes y programas que contengan políticas de desarrollo integral de la entidad bajo criterios ambientales será considerada de utilidad pública, como es el caso de los Programas General, Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano.

Es un instrumento de política ambiental y de sustentabilidad del desarrollo del DF que define y regula los usos del suelo, en el suelo de conservación. Define y regula los criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo de los programas de desarrollo urbano en los asentamientos humanos en suelo de conservación siendo de carácter obligatorio en el Distrito Federal. Esta ley establece las bases para la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo, así como obras y actividades que se pretendan ejecutar.

Determina para los instrumentos de planeación la observancia obligatoria en:

1. Las autorizaciones en materia de impacto ambiental, y en general en **los proyectos y ejecución de obras**, así como en el establecimiento de actividades productivas.
2. El aprovechamiento de los recursos naturales en el DF.
3. La creación de áreas naturales protegidas de competencia del DF.
4. Los **programas de desarrollo urbano**.
5. La elaboración de políticas y programas en materia de promoción y fomento agrícola, agropecuario, turismo alternativo y programas del sector rural.

³⁸ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura. Documento digital. <http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html>. Consultada en mayo del 2011. Esta Ley ha sido reformada en diversas ocasiones desde el 2000: 31-I-2002; 29-I-2004; 10-II-2004; 04-VI- 2004; 21-VI-2006; 09-II-2007; 30-IV-2007; 31-X-2008; 13-I-2009; 24-II-2009; 29-XI-2010, 27-XII- 2010 y 14-II-2011.

Esta ley determinó con la Ley de Desarrollo Urbano lo relativo a los estudios de impacto urbano, no se aborda a detalle los determinantes de ambas leyes respecto al impacto urbano –ambiental presentado por la autoridad para la ejecución del proyecto del segundo piso ya que no se integró como parte de la investigación y ser tema de investigación de otra tesis en elaboración en el seminario de titulación.

2.3.5 Ley de Transporte y Vialidad

Publicada³⁹ en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de diciembre de 2002), tiene por objeto regular y controlar la prestación de los servicios de transporte de pasajeros y de carga en el Distrito Federal en todas sus modalidades, así como el equipamiento auxiliar de transporte, sea cualesquiera el tipo de vehículos y sus sistemas de propulsión, a fin de que de manera regular, permanente, continua, uniforme e ininterrumpida se satisfagan las necesidades de la población; **así como regular y controlar el uso de la vialidad, la infraestructura, los servicios y los elementos inherentes o incorporados a la misma**, para garantizar su adecuada utilización y la seguridad de los peatones, ciclistas, conductores y usuarios.

En particular en el artículo 7 que se definen las facultades de la SETRAVI en donde se inserta la obligatoriedad de elaboración del Programa Integral de Transporte y Vialidad, sin embargo es ausente en el resto de la ley donde solo se identificaron algunos elementos que lo integran y el proceso de elaboración (apartados V, VI y VIII) el apartado XIX se ha señalado ya que se considera la elaboración de estudios técnicos integrales que se consideran instrumentos técnicos que pudieran constituirse ejes rectores en paralelo con estudios de desarrollo urbano o parciales a fin de determinar los requerimientos para la ciudad desde una perspectiva local hacia lo metropolitano.

- I.- Fomentar, impulsar, estimular, ordenar y regular el desarrollo del transporte público en el Distrito Federal;
- II.- Proveer en el ámbito de su competencia que la vialidad, su infraestructura, equipamiento auxiliar, servicios y elementos inherentes o incorporados a ella, se utilicen en forma adecuada conforme a su naturaleza, coordinándose en su caso, con las áreas correspondientes para lograr este objetivo;
-
-
- V.- Elaborar y someter a aprobación del Jefe de Gobierno el **Programa Integral de Transporte y Vialidad** del Distrito Federal, que **deberá ajustarse a los objetivos, políticas, metas y previsiones establecidas en los Programas Generales: de Desarrollo del Distrito Federal, de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal y Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México**. La Secretaría dictará las medidas necesarias para garantizar el debido cumplimiento del Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y para su actualización, acorde con las necesidades e infraestructura de la ciudad, en el que se brindará prioridad hacia el ciclista, el peatón y el usuario;
- VI.- Realizar los estudios necesarios para la creación, redistribución, modificación y adecuación de las vialidades de acuerdo con las necesidades y las condiciones impuestas por la planeación del Distrito Federal, en los que se brindará prioridad hacia el ciclista, el peatón, y el usuario de transporte público;
- VII.- En coordinación con las entidades federativas colindantes establecer e implementar un Subprograma Metropolitano de Transporte y Vialidad, bajo las directrices que marque el Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal;
-
- XIX.- Diseñar las vialidades necesarias y los dispositivos de control de tránsito, con base en los estudios integrales que para tal efecto se realicen;

Es en artículo 91 que la ley define las vías públicas, en donde las clasifica de acuerdo a la jerarquía funcional. Para el caso de estudio se identifica la primera categoría, como vía primaria de circulación continua periférica.

³⁹ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura. Documento digital. <http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html>. Consultada en mayo del 2011. Esta Ley ha sido reformada en diversas ocasiones desde el 2002: 13-IX-2004, 25-I-2006, 22-II-2006, 13-IX-2007, 13-IX-2007, 14-XII-2007, 20-XII-2007, 17-VII-2008, 30-IX-2008, 13-IV-2009 siendo la última en 04-II-2011.

A.- Vías de tránsito vehicular: Espacio físico destinado exclusivamente al tránsito de vehículos; considerado como componente de la vialidad:

I.- Vías primarias: Espacio físico cuya función es facilitar el flujo del tránsito vehicular continuo o controlado por semáforo, entre distintas zonas de la Ciudad, con la posibilidad de reserva para carriles exclusivos, destinados a la operación de vehículos de emergencia:

a) **Vías de circulación continua:** Vías primarias cuyas intersecciones generalmente son a desnivel; las entradas y salidas están situadas en puntos específicos (accesos controlados), cuentan con carriles de aceleración y desaceleración; en algunos casos, cuentan con calles laterales de servicio a ambos lados de los arroyos centrales separados por camellones, flujo vehicular continuo:

1. **Anular o Periférica: Vías de circulación continua perimetral, dispuestas en anillos concéntricos que intercomunican la estructura vial en general;**

2. Radial: Vías de circulación continua que parten de una zona central hacia la periferia y están unidas entre sí, por anillos concéntricos; y

3. Viaducto: Vía de circulación continua, de doble circulación, independiente una de otra, y sin cruces a nivel.

b) Arterias principales: Vías primarias cuyas intersecciones son controladas por semáforos en gran parte de su longitud, que conectan a los diferentes núcleos o zonas de la Ciudad, de extensa longitud y con volúmenes de tránsito considerables.

Pueden contar con pasos a nivel y desnivel, de uno o dos sentidos de circulación, con o sin faja separadora; puede contar con carriles exclusivos para el transporte público de pasajeros, en el mismo sentido o contra flujo:

1. Eje vial: Arteria principal, preferentemente de sentido único de circulación preferencial, sobre la que se articula el sistema de transporte público de superficie, y carril exclusivo en el mismo sentido o contra flujo;

2. Avenida primaria: Arteria principal de doble circulación, generalmente con camellón al centro y varios carriles en cada sentido.

Respecto a la regulación, mantenimiento y conservación de las vías primarias se establece en el artículo 92 que esta queda reservada a la Administración Pública Central del Gobierno del Distrito Federal mientras que las vías secundarias corresponden a las Delegaciones. Posteriormente en el artículo 95 se señala que respecto al mantenimiento de las vías primarias serán responsabilidad de la Secretaría de Obras, las vías secundarias de las Delegaciones y el señalamiento vial de la Secretaría.

Es a partir de las reformas de esta ley (desde el 2002 se ha reformado en 11 ocasiones incorporándose el capítulo V denominado de la red vial estratégica y de los corredores metropolitanos), en donde se establece en el artículo 117 que las autoridades de la Administración Pública y las delegaciones pondrán especial atención en el control, ubicación, mantenimiento y preservación de los corredores.

Estas reformas permitieron incorporar la normatividad técnica para validar los proyectos del segundo piso y de los corredores de transporte. Se identifican diversos artículos que gestaron la normatividad para la adecuación y/o formulación de los programas sectoriales que tendrían injerencia en ellos (PGDUDF en lo urbano y el PTV de transporte). Se considera que como estrategia de gobierno, se acertó en la “actualización y homogeneización” entre los dos instrumentos de planeación y de transporte, posteriormente se analiza con mayor detalle.

2.3.6 Ley de Obra Pública del DF

Publicada⁴⁰ en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el día 29 de diciembre de 1998, es un ordenamiento vigente, establece en su artículo primero lo siguiente:

La presente Ley es de orden público e interés general, y tiene por objeto normar las acciones referentes a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de la obra pública y de los servicios relacionados con ésta, que realicen las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal establecerá un Comité Central de Obras con representantes de las dependencias de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal que ejecuten obra pública, cuya integración será conforme lo establece el Reglamento

En cada delegación se establecerá un Subcomité Delegacional de Obras el cual tendrá autonomía funcional respecto del Comité Central y de los demás subcomités delegacionales, y su integración será conforme lo establezca el Reglamento. Tratándose de obras públicas que incidan, se realicen o se relacionen con el conjunto de la Ciudad o tengan impacto en dos o más Delegaciones corresponderá conocer y resolver al Comité Central.

Los Comités a que hace referencia este artículo, tendrán cada uno, en su respectiva competencia; las facultades que se especifican en el reglamento correspondiente. La Administración Pública del Distrito Federal se abstendrá de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, cuya finalidad sea evadir lo previsto en este ordenamiento.

2.4 Normatividad en materia de desarrollo urbano para el caso de estudio

En este apartado se detallan 5 instrumentos de planeación urbana, que se consideran los soportes técnicos y medulares en la sustentación técnica del proyecto.

1. Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Ordenación del Territorio 2001- 2006
2. Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México 1998.
3. Programa General de DU del DF 2000-2006.
4. Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006.
5. Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano de Álvaro Obregón y Benito Juárez.

40El Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano envió en 1998 la Iniciativa de Ley de Obras Públicas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura. Aprobada por mayoría, fue decretada el 20 de octubre de 1998, promulgada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el 18 de noviembre y publicada el 29 de diciembre del mismo año, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Para la elaboración de la Iniciativa de esta Ley se convocó y logró la amplia participación de dependencias públicas, así como colegios, cámaras y destacados profesionales, con atribuciones y experiencias en materia de obra pública, todos representativos de los sectores interesados. Su resultado, producto de un amplio consenso, es el de una Ley de concepción innovadora, consecuente y estructurada en todo su articulado, en el cual se atienden las necesidades propias de la obra pública en la Ciudad y se da énfasis a la oportunidad de que participen la pequeña y mediana empresas nacionales en la realización de estas obras.

http://www.obras.df.gob.mx/normatividad/ley_obras_y_reg.html. Consultada en mayo del 2011.

2.4.1 Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Ordenación del Territorio 2001- 2006

Publicado en Diario Oficial de la Federación en el 2001. Constituye por obligatoriedad establecida en la LGAH el instrumento rector de la política urbana en el país, aplicándose sus políticas en todas las entidades del país.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDU-OT) 2001-2006, se propone *“establecer una política de ordenación del territorio que integre todos los ámbitos espaciales que ocupa el sistema de asentamientos humanos, desde las localidades rurales (...) hasta las grandes metrópolis, en un esquema de planeación y actuación que combata las causas estructurales de la pobreza y la marginación; que permita maximizar la eficiencia económica del territorio y que fortalezca la cohesión política, social y cultural del país”*.

Destaca que el 50 % de la población total del país se localiza en sólo siete entidades federativas, concentradas en la zona centro del país, particularmente en el Distrito Federal y en el Estado de México, aunque subraya la *pronunciada reducción en el ritmo de crecimiento demográfico del DF, iniciada en los años setenta, como producto del proceso de metropolización y de la expulsión de fuertes contingentes de población a partir, sobre todo, del terremoto de 1985. En estas dos entidades -indica-reside el 22 % de la población (casi uno de cada cuatro mexicanos) y se genera el 33 % del Producto Interno Bruto (PIB) nacional*.

En cuanto a la distribución regional del ingreso, el programa reconoce los altos niveles de marginación y pobreza en que viven alrededor del 40 % de los mexicanos, como uno de los problemas estructurales de la economía mexicana. Destaca, asimismo, que “la actividad económica del país adolece de la necesaria integración regional y sectorial que permita reducir costos, disminuir las importaciones de bienes intermedios y consolidar segmentos del mercado interno”, por lo que se propone promover el desarrollo económico regional equilibrado, “enfrentando y superando el reto de la ordenación del territorio: abatir la desigualdad regional”, como “tarea primordial de la Política de Ordenación del Territorio”.

Al exponer las características de las nuevas dinámicas territoriales y de la estructura y funcionamiento del Sistema Urbano Nacional (SUN), el programa reconoce que: *“El crecimiento de la ZMVM ha causado desequilibrios ecológicos que amenazan la calidad de vida de la población, lo cual obliga a diseñar una estrategia ambiental urbana-rural para abordar la problemática existente con el fin de avanzar hacia un desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable para la cuenca del Valle de México”, por lo cual se propone “regular el crecimiento y apoyar la consolidación ordenada de la ZMVM, en condiciones que permitan la realización de las actividades económicas y sociales en un contexto de equidad y sustentabilidad”*.

2.4.2 Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México en 1998 en el Distrito Federal en el mismo año y en el Diario Oficial de la Federación en 1999, constituye el primer instrumento derivado de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH⁴¹). Esta comisión respondió a las políticas públicas definidas en el período de 1995 al 2000 en donde el Programa Nacional de Desarrollo Urbano perfilaba una nueva política del gobierno federal en la materia.

⁴¹ La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos se creó a través de un convenio de coordinación firmado por la SEDESOL, el Gobierno del Estado de México y el entonces Departamento del Distrito Federal el 3 de julio de 1995.

El Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM) es un ordenamiento intermedio entre las disposiciones en materia de desarrollo urbano del PNDU-OT y los programas correspondientes al Distrito Federal y al Estado de México. Su objetivo principal es proponer un instrumento claro de alcance general, que permita coordinar a las entidades involucradas en el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de México, en torno a una estrategia de ordenación territorial única para el poblamiento y que sirva de marco al cual habrán de ajustarse los programas y acciones, tanto del sector público como de los sectores social y privado en cuanto a sus manifestaciones territoriales.

Las propuestas de este instrumento se resumen a:

- a) desarrollo de actividades ligadas a desarrollo industriales nodos de servicios y las áreas de nuevo desarrollo al norponiente, nororiente y oriente.
- b) construcción del aeropuerto alterno de Tizayuca integrado a actividades industriales competitivas
- c) concentración de servicios especializados en nodos de servicios metropolitanos (Ecatepec, Chiconautla y Chicoloapan) y su vinculación con centros de investigación y de educación superior
- d) desarrollo al nororiente de la ZMVM y articulación con los planteamientos del programa PROORIENTE.
- e) consolidación de libramiento norte y otros proyectos que doten de accesibilidad al nuevo desarrollo.

El punto medular de este instrumento lo constituyó la localización del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México en la zona de Tizayuca con elementos asociados con grandes vialidades regionales y desarrollo nuevo Teotihuacán. Este Programa consideraba la accesibilidad fundamental para las nuevas áreas de desarrollo a través de proyectos viales de integración y el aprovechamiento del transporte como elemento estructurador. Entre las acciones definidas en materia de infraestructura se destacaban: construcción del libramiento norte, conclusión de circuito transmetropolitano y definición y ejecución del programa de trenes radiales.

Lo anterior nos permite conocer las bases de una incipiente planeación metropolitana establecidas en un instrumento de planeación que lamentablemente no logró consolidarse ni posicionarse en la política urbana por la multiplicidad de actores y por un marco legal que no define las atribuciones para los tres órdenes de gobierno.⁴² Por otro lado, la COMETAH como instancia técnica en el ámbito metropolitano estuvo limitada por la nula expedición de normas, decretos o leyes para el cumplimiento por los órganos de gobierno.

2.4.3 Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2000-2006.

Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de diciembre de 2003). Integrado por 5 capítulos, el PGDUDF contempla los siguientes apartados:

I. Fundamentación y motivación con 3 apartados.

1. Antecedentes (Proceso de Consulta Pública, Procedimiento de Tramitación, Lineamientos estratégicos del Programa); Bases jurídicas del Programa, Bases programáticas del Programa, Contenido del Programa y Evaluación del PGDUDF, versión 1996.

2. Diagnóstico de la Situación Actual del Desarrollo Urbano que incluye como apartados principales: El contexto regional, El Diagnóstico integrado del desarrollo urbano del Distrito Federal (*Vialidad y transporte*) y Equipamiento, servicios e infraestructura

⁴² La construcción del nuevo aeropuerto constituye el mejor ejemplo de la intervención de diversos actores, algunos con mayor influencia económica y otras políticas que evidenció la falta de cumplimiento de las disposiciones definidas en los instrumentos de planeación urbana existentes.

**Legislación y normatividad en materia de desarrollo urbano del segundo piso del periférico
(Tramo San Jerónimo a San Antonio)**

3. Pronóstico de Desarrollo y sus Implicaciones Regionales y Urbanas con 4 apartados: Pronóstico demográfico; Tendencias económicas, Tendencias sociales y Tendencias territoriales

II. Imagen objetivo.

III. Estrategia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial con 3 apartados:

1. Ordenamiento del Territorio Megalopolitano y Metropolitano *Organización de las comunicaciones y el transporte*, Sectores para el ordenamiento territorial metropolitano y Franjas de Integración Metropolitana

2. Estructura Urbana del Distrito Federal.

3. Orientaciones Programáticas para el Distrito Federal. *Transporte y vialidad*

IV. Acciones estratégicas

V. Instrumentos de ejecución con 6 apartados: Instrumentos de Planeación, Instrumentos de Regulación, Instrumentos de Fomento, Instrumentos de Control y Vigilancia, y Instrumentos de Coordinación

Por ser del ámbito territorial del Distrito Federal, este instrumento se analiza con mayor detalle por la importancia del proyecto de estudio. Relativo al proyecto del segundo piso, el programa aborda desde el diagnóstico una problemática ambiental de la ciudad por la insuficiencia de la red vial. Este instrumento es señalado como producto de un consenso de los diferentes sectores en la materia y sometido a una consulta pública “del 2 de mayo al 24 de julio del año 2001, permitió dar a conocer el diagnóstico y la evaluación de la situación actual del desarrollo urbano, sus implicaciones regionales y las orientaciones programáticas para el Distrito Federal”.

Posteriormente se señala que como resultado de la participación se obtuvieron diversas propuestas, entre las cuales se señalan **planteamientos específicos de cambios de usos del suelo, modificación de la normatividad, incremento a densidades, proyectos de nuevas vialidades, elaboración de Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano, entre otros, quedaron registrados para su puntual análisis en la revisión del nivel de planeación correspondiente.**

El Programa designa al **Gabinete de Desarrollo Sustentable** como responsable de reorientar el desarrollo a partir de la preservación del medio ambiente; la gestión sustentable del agua; la estructuración urbana, los usos del suelo y la vivienda de interés social y popular; **la reforma del sistema de transporte y vialidad**; la prevención de desastres y la coordinación del desarrollo de la Ciudad de México, de la Zona Metropolitana del Valle de México y de la Ciudad-Región del centro del país.

Como parte de la evaluación del **PGDUDF versión 1996**, estableció tres grandes ejes de políticas del desarrollo urbano a mediano y largo plazos: 1) el ordenamiento del territorio metropolitano y megalopolitano; 2) la estructura urbana del Distrito federal; y 3) la aplicación de la planeación urbana.

En particular, para el tema de la investigación se identifica que en la versión de 1996, el anterior instrumento de planeación había definido una **Estrategia de organización de las comunicaciones y el transporte**, no logró la instrumentación del Sistema de Transporte Automotor alternativo que complementara y sustituyera gradualmente el transporte concesionado (taxis, combis y microbuses). Sin embargo, se creó la Red de Transporte de Pasajeros, y se puso en operación la Línea B del Metro, **así como el mejoramiento de la infraestructura vial a partir acciones de modificaciones de calles y avenidas principales donde existían puntos conflictivos y graves problemas de vialidad que provocaban pérdidas significativas de tiempo y contribuían a generar altos niveles de contaminación.**

Entre los principales argumentos para la justificación del proyecto del segundo piso, es la problemática ambiental de la Ciudad de México. Dentro del cuerpo del instrumento se detallan aspectos ambientales que permiten establecer prioridades en materia de vialidad y transporte.

En la Ciudad de México, esta problemática no se debe esencialmente a las características fisiográficas y meteorológicas de la cuenca, es indudable que las causas que determinan la generación de contaminantes

atmosféricos son los procesos socioeconómicos, tecnológicos y de desestructuración urbana. La contaminación atmosférica se debe principalmente, a la presencia en el aire de ozono (O₃), Hidrocarburos (HC) y partículas suspendidas totales menores a diez micras (pm₁₀). Dichos contaminantes provienen en su mayor parte del uso de combustibles fósiles, como resultado de procesos de evaporación o de una insuficiente combustión. Ello se debe al enorme y desordenado crecimiento territorial y demográfico de la metrópolis, la alta concentración de actividades, la ineficiencia de los sistemas de transporte colectivo, el predominio del automóvil particular (que aporta el 89.5 % del parque automotor) y el constante aumento del número de vehículos y de las distancias y tiempos de traslado.

De acuerdo con el Inventario de Emisiones de 1989, el Valle de México recibía anualmente 4.4 millones de toneladas contaminantes al año, de las cuales el 76 % provenía del transporte, 8 % de la industria y los servicios y 15 % de la degradación ecológica. El inventario publicado en 1998 estima en 2.5 millones de toneladas las descargas de contaminantes que se liberaron a la atmósfera, donde la principal fuente de contaminación atmosférica sigue siendo el transporte, como fuente móvil, que produce más del 84 % del volumen total, seguido por la industria y los servicios con el 15 % y la vegetación y los suelos erosionados con el 1 %.

Vialidad y transporte

El crecimiento incesante de los flujos de personas y mercancías al interior de la metrópolis y entre ésta y el resto del territorio megalopolitano y nacional, determinado por el crecimiento demográfico y los procesos económicos de todos estos componentes en el contexto actual, representa un hecho crucial para el desarrollo urbano futuro. De su tratamiento dependen la habitabilidad y la sustentabilidad de la ciudad, así como la recuperación de las condiciones del crecimiento económico y el desarrollo social.

Red vial y transporte regional

La red vial de la Región Centro está integrada por autopistas de cuota o carreteras libres que conectan a la ciudad de México con el resto del país y de manera principal con las ciudades de Querétaro y de la corona regional: Pachuca, Toluca, Cuernavaca, Tlaxcala y Puebla, por las cuales se mueven fuertes volúmenes de pasajeros y carga. El acceso México-Toluca registra el 35.4 % de los viajes que ingresan y salen de la ciudad; México-Puebla el 26 %; México-Pachuca 12.5 %;

Red vial metropolitana y primaria

De acuerdo al instrumento, la red vial metropolitana está conformada por vías de penetración y perimetrales. Las principales vías de penetración las constituyen los accesos carreteros que desembocan en la vialidad primaria del DF. Las vías perimetrales constituyen una alternativa de circulación sin tener que atravesar por el centro de la ciudad, sin embargo presentan elevados índices de saturación. Las principales son el Anillo Periférico, la Carretera Naucalpan-Toluca-Vía Gustavo Baz-Vía José López Portillo hasta la carretera federal México-Texcoco y el Circuito Exterior (Autopista Naucalpan-Cuajimalpa- Chamapa-Lechería-Atizapán-Venta de Carpio).

Posterior a un diagnóstico territorial de accesibilidad vial que incluyó en ámbito regional, se inserta las características de las vías primarias en la Ciudad de México, argumentando las zonas de concentración vial y sus consecuencias en el medioambiente. Lo que posteriormente otorgara herramientas para justificar la ampliación de vías primarias en la zona poniente a efectos de reducir los altos niveles de contaminación atmosférica.

De acuerdo con normas internacionales, el Distrito Federal tiene un déficit de más de 410 km de vialidades primarias y de 120 km de vías de acceso controlado, por lo que la vialidad al interior del DF, así como la vialidad metropolitana integrada por los corredores de acceso a la ciudad, constituyen una problemática fundamental en materia de infraestructura.

La zona poniente del DF genera uno de los mayores conflictos en la ciudad, debido a que es altamente deficitaria de un sistema vial primario que permita los desplazamientos con un adecuado nivel de servicios. Su topografía, constituida de lomas separadas por barrancas ha impedido la integración de una red vial que permita la accesibilidad, a lo que se suma el crecimiento desmedido de asentamientos humanos en los últimos años. Las intersecciones conflictivas en esta zona son: Periférico Barranca del Muerto, Calzada

Camino al Desierto de los Leones-5 de Mayo, Calzada Camino al Desierto de los Leones-Centenario, Periférico Rómulo O'Farril, San Antonio-Eje 5 Poniente y Eje 5 Poniente-Camino Real de Toluca. En esta zona, el anillo periférico funciona como principal colector y distribuidor de viajes y da servicio a un promedio de 5,100 vehículos durante las HMD.

La movilidad de la población y la estructura urbana

Los cambios de la estructura urbana de la ciudad en su dimensión metropolitana, determinan la movilidad intraurbana y su accesibilidad, esto es, la posibilidad que tienen los diferentes sectores para atraer y producir viajes en relación con los distintos usos del suelo y las distancias, las capacidades de la vialidad, los modos de transporte y los tiempos de desplazamiento.

En el poniente, las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa, presentan crecimiento constante en sus índices de movilidad (que en el periodo de referencia indica 4.7 % y 0.8% respectivamente), y constituyen el segundo polo de atracción más importante de la ZMVM por ser zonas residenciales generadoras de viajes hacia fuentes de trabajo y de servicios en otras entidades. La zona ha adquirido relevancia como prestadora de servicios corporativos a nivel metropolitano, nacional e internacional, sobre todo en el eje Huixquilucan-Santa Fe, pero sus características se extienden hacia los municipios de Naucalpan y Tlalneantla.

La saturación de las vialidades primarias como Anillo Periférico, Viaducto, Tlalpan, Circuito Interior, y la Calzada Ignacio Zaragoza, entre otras, ha provocado que la velocidad de desplazamiento en la ciudad en general se haya reducido drásticamente, hasta llegar a los 15 kilómetros por hora en promedio, sin considerar que en horario pico la velocidad disminuye hasta en 13 kilómetros por hora. Los análisis de los flujos vehiculares en horas de máxima demanda (HMD) indican un bajo nivel de servicio que se traduce en saturación de las vialidades, en mayor tiempo de recorrido en los desplazamientos, en una gran pérdida de horas-hombre ocupados en el tránsito, mayores consumos de combustible e importantes niveles de contaminación al medio ambiente derivados de la baja movilidad vial.

Por último se retoma algunos datos respecto a los ingresos de la Ciudad en donde se señala que *Las fuentes de ingresos del GDF se componen de ingresos propios del sector central, participaciones en ingresos federales, transferencias del gobierno federal e ingresos de organismos y empresas. El rubro de ingresos propios incluye los impuestos y derechos. Por otro lado, con los cambios introducidos en la distribución de las participaciones federales, a partir de 1990 las finanzas del Distrito Federal se vieron afectadas con una reducción permanente de estos ingresos, al pasar de un coeficiente de participación de 20.2 % en 1990 a 11.4 % en 1999. La coordinación fiscal perdió gran parte de su sentido resarcitorio y quedó como un instrumento compensatorio.*

En cuanto a las transferencias federales, desde 1999 al DF se le excluyó de los fondos, por lo que tuvo que distraer recursos que debieron destinarse a la inversión en infraestructura urbana y servicios. No fue sino hasta el 2001 que se pudo contar con estos recursos para programas sociales.

Lo anterior señala de manera preliminar la situación de los ingresos y la limitación del GDF para la ejecución de diversos programas, que posteriormente se llevarían a cabo por diversos acuerdos y negociaciones políticas. El instrumento detalla en su apartado denominado Orientaciones programáticas para el Distrito Federal lo relativo al transporte y vialidad en donde el último párrafo se define lo siguiente: *Mejorar la operación y funcionalidad de la infraestructura vial, impulsando la construcción y ampliación de la red primaria, mediante el adecuado diseño de segundos niveles de vialidad, túneles, puentes, pasos a nivel y a desnivel, distribuidores viales, señalamientos, sistemas de semáforos y adecuaciones geométricas.* En el siguiente cuadro resumen se presentan las acciones estratégicas identificadas para el proyecto del segundo piso.

**Legislación y normatividad en materia de desarrollo urbano del segundo piso del periférico
(Tramo San Jerónimo a San Antonio)**

Cuadro de Acciones Estratégicas identificadas para el proyecto del segundo piso en el PGDU

Objetivo	Acciones estratégicas	Periodo de ejecución	Instancias responsables y/o participantes
Proceso de Planeación			
Actualizar y consolidar de los instrumentos de planeación.	Revisión, modificación, actualización o cancelación de los instrumentos de planeación urbana, en cumplimiento de los procesos de revisión, modificación o cancelación establecidos en la Ley.	Corto y Mediano	SEDUVI, Delegaciones y Dependencias
Desarrollo Urbano			
Actualización del marco jurídico del desarrollo urbano			
Fomentar la actualización y desarrollo de nuevos instrumentos de planeación	Homologación de la legislación y otros instrumentos en materia de desarrollo urbano y medio ambiente.	Corto y Mediano	Congreso de la Unión, ALDF Gobiernos Federal, del Estado de México y del DF, (SEDUVI, SMA)
	Integración de la Comisión Intersecretarial de Coordinación Interna para la planeación urbana del DF.		Congreso de la Unión, ALDF Gobiernos Federal, del Estado de México y del DF,
Transporte y Vialidad			
Ampliar y mejorar las condiciones de la estructura vial, y estimular el desarrollo y utilización del transporte público no contaminante.	Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y concertación del GDF con las instancias Federal y del Estado de México para atender la problemática común del transporte y vialidad.	Corto, Mediano y Largo	SCT, (COMETRAVI), Gobierno del Estado de México y DF (SETRA VI)
	Mejoramiento de los accesos a la ciudad y su liga con los municipios de la ZMVM, estableciendo un sistema intermodal regional y metropolitano coordinado.		STC, COMETRAVI, Gobierno del Estado de México y DF (SETRA VI, SOyS, SEDUVI, SMA y FIMEVIC)
	Construcción de los libramientos faltantes, terminación del circuito transmetropolitano, construcción de autopistas, modernización de carreteras, participación en el proyecto del tren suburbano, revisión del programa de trenes radiales, y reutilización de los derechos de vía del ferrocarril.		
	Construcción y ampliación de obras viales prioritarias: segundo piso de Anillo Periférico y Viaducto Miguel Alemán; puentes del poniente (Los Helechos, Puerta Grande y Atzoyapan); mejoramiento de la vialidad Centenario- Carlos Lazo; ampliación Eje 5 Poniente; Eje Troncal Metropolitano; (distribuidores viales en Fco. del Paso y Troncoso); puentes vehiculares Muyuguarda y Marruecos y vialidad aledaña al Parque Industrial Ferrería.	Corto y Mediano	Secretaría de Obras y Servicios, SETRAVI, SMA, SEDUVI, Oficialía Mayor, Finanzas, FIMEVIC y Delegaciones
	Construcción de obras de infraestructura vial: adecuaciones geométricas, puentes vehiculares, distribuidores viales, adecuación de cruceros viales en la línea del tren		SETRA VI, SOyS, SMA, FIMEVIC, Secretaría de Seguridad Pública

**Legislación y normatividad en materia de desarrollo urbano del segundo piso del periférico
(Tramo San Jerónimo a San Antonio)**

Objetivo	Acciones estratégicas	Periodo de ejecución	Instancias responsables y/o participantes
	ligero, estacionamientos públicos, adecuación de intersecciones conflictivas.		
Proyectos Urbanos			
Desarrollo Urbano	Construcción de obras de infraestructura vial: Viaducto y Periférico; puentes vehiculares en el poniente y oriente de la ciudad; ampliación del Eje 5 Poniente; distribuidores viales y pasos a nivel y desnivel en distintas zonas de la ciudad.	Corto, Mediano y Largo	SETRAVI, SMA (FIMEVIC), SOyS Finanzas, SEDUVI y Delegaciones.

Fuente: GDF, Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, pág. 92 a 114.

Una vez definidos en la programación de acciones prioritarias los horizontes de planeación y las instancias involucradas, no se detalla información respecto al proyecto.

2.4.4 Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001-2006.

Publicado el 5 de noviembre de 2002. Como programa sectorial, este instrumento definió para el periodo del 2001 al 2006 las políticas, acciones y proyectos de transporte y vialidad para la Ciudad de México.

En particular para el caso de estudio se define un diagnóstico en donde se justifican las políticas en la materia y el proyecto del segundo piso en periférico y viaducto. Dividido en 5 apartados comprende: Objetivo del Programa, 1 Descripción de la situación actual; 2 Diagnóstico; 3 Políticas y estrategias; 4 Acciones Concretas y 9 Anexos. Es así que el Programa sienta las bases rectoras para la obra del 2 do piso, gestándose en un programa sectorial que define a través de su capitulado la necesidad de construcción de un proyecto de magnitud urbanística y de vialidad para la Ciudad.

*El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el ejercicio de sus facultades y en cumplimiento del marco jurídico vigente en la materia, a través de la Secretaría de Transporte y Vialidad (SETRAVI), desarrolló el Programa Integral de Transporte y Vialidad correspondiente al periodo 2001-2006 destacándose, en esta ocasión, la **participación de las diferentes dependencias involucradas en la movilidad de los habitantes de la Ciudad de México tales como las Secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), del Medio Ambiente (SMA), de Obras y Servicios, de Seguridad Pública y el apoyo del Consejo de Asesores.***

El objetivo general del Programa Integral de Transporte y Vialidad tiene el propósito de diseñar las actividades que las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal deberán realizar para, dentro de un marco de desarrollo sustentable, lograr que el gobierno de la Ciudad garantice la movilidad de las personas y los bienes a las regiones de la Ciudad de México y facilite la accesibilidad a su entorno urbano.

Inicialmente se obtuvo cuantitativa y cualitativamente la demanda de movilidad de los habitantes de la Zona Metropolitana del Valle de México, y la oferta de recursos con que cuenta el Gobierno del Distrito Federal en sus sistemas de redes viales, de transporte y de apoyo a la vialidad y al transporte. Esto considerando la ubicación geográfica y las características físicas y poblacionales, muy particulares, del Valle de México, donde está inmersa nuestra ciudad.

A partir de un diagnóstico en donde se detalla la infraestructura vial, las redes de comunicación y los problemas que atañen a la Ciudad desde una perspectiva de movilidad por vehículos automotores y viajes destino en las diferentes zonas de la ciudad se definen las competencias legales de la SETRAVI, SEDUVI y Secretaría de Obras, así como de la Consejería jurídica para dar paso a la justificación de diversas acciones y obras para la ciudad.

2.3 Principales Problemas Identificados en la Infraestructura Vial, los Sistemas de Transporte y de Apoyo y Control

En el análisis de las discordancias entre demanda y recursos para la movilidad, hemos encontrado serios problemas que impiden el traslado y acceso de y a la ciudad, provocando congestionamientos en las vialidades, así como saturación y deterioro del transporte público, situación que provoca un incremento considerable de la contaminación en el Valle de México.

2.3.1 Congestionamientos. *El factor común que acompaña las deficiencias en las vialidades en el nivel metropolitano es su elevado grado de saturación y congestionamiento, la situación más crítica se presenta en los siguientes lugares: 3 Vías de Acceso Controlado: Anillo Periférico, Circuito Interior y Viaducto Miguel Alemán.*

Posteriormente se justifica la necesidad de contar con una infraestructura vial a partir de un déficit de vías de comunicación primarias y en particular en la zona poniente.

2.3.2.1 Insuficiente red vial primaria

De acuerdo con normas internacionales, el DF tiene un déficit de aproximadamente 410 kilómetros de vialidades primarias y 120 kilómetros de vías de acceso controlado. La zona poniente de la Ciudad presenta una situación más crítica con un déficit de vialidad provocado por las características topográficas de la zona, por el crecimiento desmedido de asentamientos humanos y por su acelerada conformación como un polo atractor y generador de viajes.

Se estima, de acuerdo con información de la Secretaría de Transporte y Vialidad, que la superficie que ocupa la red vial primaria y secundaria en el Distrito Federal se ubica entre 110 y 120 millones de m², (de los cuales 17.5 corresponden a las vialidades primarias); esto representa entre el 16% y 19% de la superficie urbana (655 km²). Al respecto las recomendaciones internacionales indican que tal proporción debería ubicarse en el 25%.

La articulación de la red vial primaria con vías de acceso controlado (del tipo de Periférico o Viaducto), así como con la red vial secundaria es clave; su uso y administración pueden servir de base para el diseño de soluciones operativas de bajo costo que disminuyan el nivel de saturación. Estudios de tránsito muestran que únicamente el 15% de las vías de acceso controlado presentan velocidades por encima de los 30 km/hr, en los horarios de mayor saturación llegan a presentar velocidades de operación de entre 7 y 15 km/hr. El Periférico y el Viaducto, por ejemplo, presentan los niveles más altos de saturación, con velocidades promedio de circulación que fluctúan entre los 13 y 20 km/hr.

Como usuarios de vías de comunicación es decir como un habitante que tiene el derecho a transitar de manera peatonal por las vías de comunicación terrestres, el Programa aborda el concepto de peatón sin emitir ningún análisis de la problemática para el habitante, se reduce a un problema general de cultura vial y de las características de la población sin que por ello se definan las características peatonales de las vías de comunicación, no existe un análisis de los requerimientos mundiales de espacios públicos que permitan tanto la comunicación como el esparcimiento y seguridad al ciudadano.

2.3.4.1 Peatón.- *Peatón se considera a la población en general del DF dado que todos somos peatones en algún momento de nuestro viaje diario. La prioridad en relación al peatón, es procurar su seguridad, la cual depende no sólo del Gobierno como autoridad sino de la participación permanente del usuario del transporte público y de la vialidad, en la práctica de una cultura vial que distinga a los habitantes del DF.*

En este sentido, en un marco de orden y respeto, la autoridad, conductores y peatones, es necesario establecer una relación solidaria, de apoyo y de cortesía hacia el peatón con especial atención a aquellas personas que por su situación de edad, estado de salud o de indefensión requieran mayor apoyo, por su parte el peatón deberá conocer y respetar las reglas de tránsito y dispositivos de control de la vía pública.

Otro concepto que interviene en el caso de estudio es el automóvil particular que es incorporado como un elemento importante en la movilidad en la Ciudad. Se define como un factor que contribuye a la saturación de las vialidades y la problemática ambiental que se genera. El instrumento plantea datos de contaminación atmosférica derivado de la combustión de hidrocarburos a partir de fuentes de información como son el *Inventario de Emisiones de la ZMVM.1998 Comisión Ambiental Metropolitana, 2001*

2.3.5.1 El automóvil particular.- Por su parte el automóvil particular es uno de los factores que más contribuyen a la saturación de las vialidades y a la contaminación ambiental; el crecimiento de su número ha sido constante a partir de 1997, lo que ha provocado una agudización en estos problemas, pues aunque se trata de vehículos nuevos (menos contaminantes) la tasa de renovación no se ve compensada por una tasa similar en el retiro de vehículos viejos, **ocasionando un incremento significativo de la contaminación debido al potencial de emisiones de los vehículos más antiguos y la disminución de velocidad-crucero en las vialidades por la saturación vehicular.** Se remite al anexo 17

Los autos particulares tienen el mayor aporte a las emisiones contaminantes de HC, CO, NOx y SO2 (44, 48, 29 y 45 por ciento respectivamente) de los vehículos a gasolina, mientras que el mayor aporte de PM10 (36 %) lo tienen los vehículos a diesel de 3 toneladas y más, que son vehículos de transporte público y en su mayoría de carga. Este último tiene una problemática particular muy compleja, misma que a continuación se expone.

Metropolitanidad, es decir perspectiva Metropolitana, Megalópolis del Centro. Este concepto se aborda en un breve apartado, en donde se incorpora la problemática de planeación metropolitana que repercute en una infraestructura y problemática que incluye al Estado de México.

2.3.7 Metropolitanidad y capitalidad

Las medidas recomendadas, para mejorar la calidad en el transporte público, así como para disminuir las emisiones de contaminantes, parecen un tanto limitadas toda vez que están enfocadas a realizar mejoras en los servicios de transportación del DF y no tienen una visión metropolitana. Habría que cuestionarse, de qué serviría tener un STC-Metro eficiente, sumado a un adecuado sistema de autobuses de reciente tecnología en el DF, si en el Estado de México persisten sistemas de transportación ineficientes, altamente contaminantes y operando en un ambiente de caos.

El beneficio ambiental que se logra al capturar en el Metro algunos viajes-persona-día de los ciudadanos del DF, se verá reducido si los habitantes del Estado de México están obligados a utilizar el transporte público local para transportarse a esta ciudad, tomando en cuenta que las unidades de transporte del Estado de México presentan mayor edad emitiendo, consecuentemente, mayor volumen de contaminantes por unidad.

A los habitantes de la Ciudad de México les cuesta la capitalidad y al GDF le cuesta mucho el privilegio de ser el gobierno de la capital, pues no recibe todos los recursos a los que tiene derecho y, además, tiene que solventar los gastos que implica la población flotante. El caso del transporte y de la vialidad es muy elocuente, **la infraestructura del DF y sus sistemas de transporte son utilizados por habitantes de toda la ZMVM, siendo únicamente responsabilidad del GDF el mantenimiento y renovación. Ante esto se deben revisar los reglamentos para aplicarse por igual a los gobiernos federal y local.**

En el mismo sentido, debido al gran número de unidades foráneas que prestan el servicio transporte público y llegan a la ciudad, se requiere de acciones en coordinación con autoridades federales y de las entidades vecinas, con el fin de lograr su regulación y control ambiental.

Respecto al tema del financiamiento, el propio instrumento define el presupuesto para el año 2002, de 390 millones de pesos, que posteriormente se comprará al definirse los proyectos de infraestructura urbana a realizar y que exceden esta cantidad.

La situación actual financiera y presupuestal del sistema de movilidad no es la mejor para un sistema de la magnitud de las responsabilidades del GDF. **El presupuesto del sector central, propiamente de la SETRAVI para el año 2002 es de aproximadamente 390 millones de pesos,** mientras que el de los organismos de transportes es de 7 mil 519 millones de pesos. Se estima que durante este año las aportaciones a los organismos de transporte representen el 49% del gasto, el endeudamiento cubrirá el 14%, por lo que únicamente el 37% de su gasto total lo obtienen de sus propios ingresos y de la venta de servicios.

Uno de los capítulos que deben definirse de manera clara y precisa es la estrategia con la que los programas ejecutaran o llevarán a cabo las acciones establecidas. Para el PTV se enfatiza el proyecto de Ciudad.

....Políticas: Congruentes con el objetivo referido en el primer capítulo del programa y a fin de establecer los valores superiores que atiende el sistema de transporte y vialidad del DF, como parte del **proyecto global de la Ciudad**, se establecen a nivel de políticas, los grandes objetivos para el desempeño del sector transporte y la participación de los distintos sectores de la sociedad que intervienen día a día en su desempeño, mismas que tienen como eje rector la promoción del Desarrollo Sustentable, y son las siguientes.

Marco jurídico: Fortalecer e impulsar los instrumentos jurídicos del sector transporte para el desarrollo eficiente del tránsito y la vialidad en el DF.

Estructura organizacional: Consolidar los mecanismos de coordinación con los tres niveles de gobierno, en los ámbitos local, metropolitano y regional; Fortalecer los mecanismos de coordinación con la Asamblea Legislativa del DF.

Infraestructura vial: Ampliar y hacer más eficiente la operación de la red vial, Mejorar la integración funcional del transporte y la vialidad.

....Estrategias.

Marco jurídico

- Actualizar las disposiciones jurídicas del quehacer del sector transporte acordes con las necesidades de la población.

Estructura organizacional

- Coordinar las acciones del sector transporte para el ordenamiento urbano con sustentabilidad.

- Mantener la coordinación con el Gabinete de Desarrollo Sustentable del GDF, integrado por: la SOS, SEDUVI, SMA y la SETRAVI; así como con los órganos político-administrativos.

Infraestructura vial

- Incrementar la capacidad y continuidad de la red vial.

- Eliminar obstáculos a la circulación, incrementar el equipamiento y apoyo vial de la red vial.

Sistemas de apoyo

- Implantar proyectos integrales de mejora y ordenamiento en zonas e intersecciones con alto grado de saturación como en terminales de pasajeros, centros de transferencia, zonas escolares, comerciales y de recreación.

....Contribuir a través de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), al cumplimiento de objetivos y acciones orientadas al mejoramiento del transporte y la vialidad en la zona metropolitana.

- Promover el apoyo de instituciones de crédito, organismos internacionales y grupos empresariales para la realización de proyectos de desarrollo del sector transporte.

Las acciones concretas definidas en el Programa con relación al proyecto son:

Elaboración coordinada del Programa Rector de Transporte en la ZMVM.- A fin de contar con un instrumento de planeación que defina, para diferentes horizontes (corto, mediano y largo plazo), los objetivos, políticas y acciones que permitan hacer más eficiente el transporte, atender la demanda de movilidad y reducir las emisiones contaminantes por fuentes móviles, en el marco general del desarrollo sustentable de la ZMVM, se pretende elaborar de manera colegiada el "Programa rector de Transporte para la ZMVM".

Crear un Comité de Planeación Integral.- Para propiciar un alto nivel de coordinación y evaluación de la política de transporte y vialidad, se creará un comité interinstitucional a través del cual la SETRAVI pueda conducir de manera más efectiva el desarrollo de las acciones en la materia, en un marco institucional claro, y utilizando este Programa Integral como instrumento rector del sector en su conjunto.

Fomentar la coordinación con los gobiernos delegacionales

Ya que la administración de la vialidad secundaria y terciaria corresponde a los gobiernos delegacionales, se considera necesario tener una relación más coordinada con ellos para resolver problemas de mantenimiento y construcción en estas vialidades.

Infraestructura Vial

Con el fin de lograr una mejor movilidad para los habitantes de la ZMVM, es de vital importancia contar con vialidades suficientes y eficientemente operadas para garantizar velocidades adecuadas. Ante esto se plantea la necesidad de **aumentar y mejorar la red vial primaria**, de manera que se eviten los congestionamientos o cuellos de botella que provocan drásticas caídas de la velocidad, a continuación se enlistan algunas obras que se plantean para tal fin.

Es a partir de la anterior acción que se incorpora la información del proyecto del segundo piso:

Construcción de un segundo piso en Viaducto y Periférico. Una de las acciones más importantes en este sentido será la construcción del segundo piso en Periférico y Viaducto, cuyo objetivo principal es lograr una mejor fluidez en la vialidad y una reducción en los índices de contaminación. El proyecto se divide en cuatro etapas, sumando una longitud total de 35 km. en conjunto para ambas vías; para el año 2002 se contempla desarrollar la primera etapa en una longitud de 13.8 km en el Viaducto Miguel Alemán y Río Becerra, entre el Anillo Periférico y la Av. Coyoacán. Además de mejorar las condiciones operacionales y ambientales del Anillo Periférico y del Viaducto, con esta obra se pretende potenciar la vocación de éstas vías como vías rápidas de acceso controlado, de comunicación zonal y regional en el sentido Norte-Sur y Oriente-Poniente, y su integración con la red vial primaria y secundaria.

En menor grado de importancia pero a resaltar en cuanto a acciones definidas se señalan las siguientes:

1. **Conclusión del Eje 5 Poniente.** La terminación del Eje 5 Poniente tiene como objetivo desahogar la vialidad en la zona poniente, el trazo de este eje es prácticamente paralelo al arco poniente del Anillo Periférico, por lo que será una opción a esta vía. Con esta obra se complementarían los tramos que faltan de construir y que en total suman una longitud de 7.5 kilómetros, con una sección transversal de 30 m; una vez concluido este eje se tendrá una vialidad que aliviará el tránsito que circula por el Anillo Periférico.
2. **Apoyo al ordenamiento territorial en los niveles local, metropolitano y megalopolitano.** Conjuntamente con la Seduvi y la SMA, se impulsarán acciones que permitan el ordenamiento territorial de la ciudad y de la región en la que se ubica, mediante la integración funcional de los procesos de planeación del transporte, del medio ambiente y del desarrollo urbano, así como de los programas sectoriales respectivos. Para ello se diseñarán estrategias adecuadas que permitan emplear a los sistemas de transporte masivo y carretero como estructuradores del espacio urbano y regional.
3. **Acciones en las 16 delegaciones del Distrito Federal.** Uno de los principales medios para el mejoramiento del transporte y la vialidad, será la coordinación con las delegaciones del Distrito Federal, que reciben de manera directa una buena parte de las demandas ciudadanas. Con este fundamento, la SETRAVI ha consensado con estos órganos político administrativos un programa de acciones que se revisará y evaluará para la programación final de las acciones.

Las acciones de mayor relevancia están encaminadas a resolver la problemática de vialidad y de transporte, y tendrán un efecto importante en ámbitos como el medio ambiente y el mejoramiento de la imagen urbana, entre otros. Las acciones definidas para el conjunto de las 16 delegaciones incluyen adecuaciones geométricas, puentes vehiculares, distribuidores viales, modernización y ampliación de la vialidad, atención de intersecciones conflictivas, ordenamiento del transporte y corredores viales, entre otros.

**Legislación y normatividad en materia de desarrollo urbano del segundo piso del periférico
(Tramo San Jerónimo a San Antonio)**

El siguiente cuadro es la programación de acciones prioritarias en el PTV y donde se identifican los costos (estimación de costos) del proyecto a partir de los estudios de factibilidad, el proyecto ejecutivo y las obras de primera etapa, estimándose un total de **3, 707 millones de pesos**.

Cuadro de Acciones prioritarias (PTV 2001- 2006)

Anexo IX Acciones Prioritarias				
	Corto (2002)	Mediano (2003-2004)	Largo (2005- 2006)	Costo estimado
Estructura organizacional				
Elaboración coordinada del Programa Rector de Transporte en la ZMVM		*	*	
Crear un Comité de Planeación Integral	*			
Fomentar la coordinación del gobierno con los gobiernos Delegacionales	*			
Infraestructura vial				
Construcción de corredores estratégicos de transporte público		*		Estudio de factibilidad 1.2 MDP
Construcción de corredores turísticos y culturales: Fuente de Petróleos-Reforma-Centro Histórico y Basílica de Guadalupe-Catedral Metropolitana	*			Proyecto ejecutivo y construcción 2 mil MDP
Construcción de un segundo nivel en Viaducto y Periférico		*	*	507 MDP Para la primera etapa -Incluye afectaciones
Conclusión del Eje 5 poniente		* (1ra y 2da etapas)	* (3ra y 4ta etapa)	

Fuente: PTV 2001-2006.

2.4.5 Programas de Desarrollo Urbano Delegacionales de la zona de estudio.

Los Programas de Desarrollo Urbano Delegacionales que en un principio se identificaron como parte de los instrumentos para analizar fueron: El Programa Delegacional de Álvaro Obregón y Benito Juárez. Sin embargo al realizar el análisis y de conformidad con la Ley de Transporte y Vialidad del DF, *las vías primarias en cuanto a la regulación, mantenimiento y conservación se establece en el artículo 92 que esta queda reservada a la Administración Pública Central del Gobierno del Distrito Federal mientras que las vías secundarias corresponden a las Delegaciones. Posteriormente en el artículo 95 se señala que respecto al mantenimiento de las vías primarias serán responsabilidad de la Secretaría de Obras, las vías secundarias de las Delegaciones y el señalamiento vial de la Secretaría.*

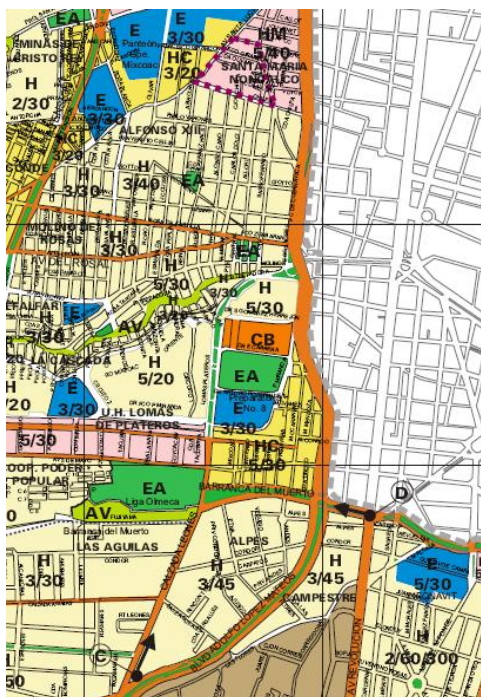
La competencia en cuanto a la construcción y ampliación le corresponde a la Secretaría de Obras del Distrito federal, sin embargo esta tampoco interviene excepto en la parte técnica de coordinación del proyecto ejecutivo y supervisión de los trabajos a las empresas ejecutores del proyecto mediante las licitaciones emitidas por el FIMEVIC.

En particular el Programa de Desarrollo Urbano de Álvaro Obregón establece la normatividad para los predios colindantes denominados Normas de Vialidad, que establecen incremento de número de niveles de construcción para los predios adyacentes a la vía. No se detalla ningún tipo de normatividad para la vía. Como se observan en las imágenes de la carta de zonificación, la norma urbana solo define el tipo de aprovechamiento urbano y la posibilidad de incremento de niveles constructivos en los predios localizados en las colindancias del periférico.

Como conclusión preliminar en este nivel de planeación era recomendable elaborar un instrumento de planeación a una escala de programa parcial que integrara el proyecto del segundo piso y las acciones en materia de desarrollo urbano para el ámbito inmediato a la obra que permitiera aprovechar la infraestructura a ejecutar con otras acciones para detonar o en su caso controlar los cambios de usos de suelo y promover proyectos de transporte público, concretar otras soluciones viales y complementarias con un adecuado diseño urbano para las vías secundarias y la posibilidad de generar espacios públicos y (o equipamientos urbanos de transporte) en zonas que finalmente se excluyeron dentro del ámbito urbano a escala barrial.

Las siguientes imágenes pretenden clarificar el ámbito inmediato del proyecto y la zonificación existente que los instrumentos determinaron en la zona inmediata al segundo piso del periférico.

Imagen 1. Boulevard López Mateos. Limite delegacional entre Álvaro Obregón y Benito Juárez.



La zonificación corresponde a la establecida en el Programa Delegacional de Álvaro Obregón en su límite poniente. A la altura de San Jerónimo define usos habitacionales (H3/45) y establece la norma de vialidad "C" a "D" en donde se permite el incremento de niveles de construcción.

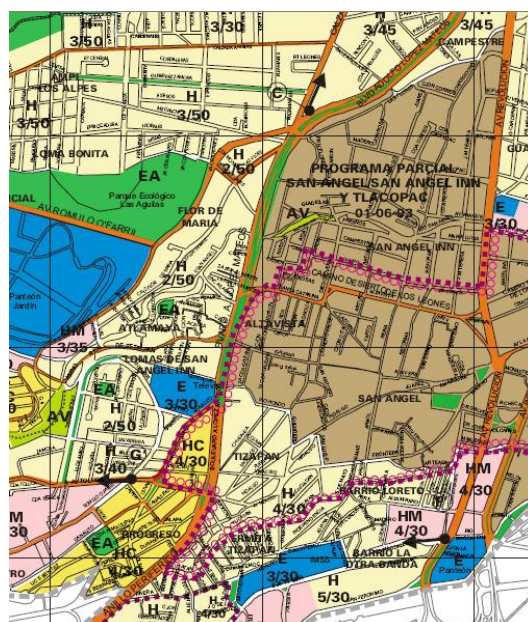
A partir de la intersección con Barranca del Muerto hacia la zona de las Flores se define el uso HC (5/30) y se modifica a un HM (5/40) incrementándose la densidad y variación en los usos de suelo (habitacional mixto)

Fuente: Imágenes de Carta de Zonificación del Programa Delegacional de DU de Álvaro Obregón de la zona de estudio.

Imagen 2. Sección de Boulevard López Mateos de la zona de Atizapán (San Ángel a Barranca del Muerto).

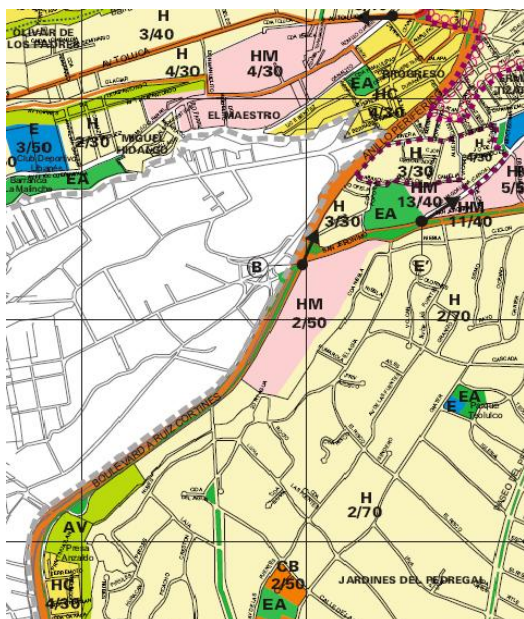
En esta sección se identifican zonas de valor patrimonial que la normatividad limita en cuanto a su desarrollo y zonificaciones permitidas a través de Programas parciales. En este caso el Instrumento no se ha evaluado respecto al impacto de la construcción de la vía.

La zonificación mantiene usos habitacionales en 4 niveles hacia el oriente, mientras q al poniente se establece un HC (4/30), H(2/50) hasta la intersección con Barranca del Muerto.



Fuente: Imágenes de Carta de Zonificación del Programa Delegacional de DU de Álvaro Obregón de la zona de estudio.

Imagen 3. Sección de Boulevard López Mateos de la zona de San Jerónimo a Av. Toluca)



La normatividad en esta sección define un uso habitacional HM (2/50) con una norma de vialidad que permite el incremento en el número de niveles en vía primaria.

El principal cuestionamiento atañe a las diversas problemáticas identificadas respecto a la conexión con otras vías primarias, en este caso con Avenida San Jerónimo, Avenida Toluca y el mismo periférico hacia el sur.

Fuente: Imágenes de Carta de Zonificación del Programa de DU de Álvaro Obregón de la zona de estudio.

En este apartado se han incluido las leyes, los reglamentos, los instrumentos de planeación y sectoriales identificados en el proyecto en materia urbana en particular para el caso de estudio, están ausentes otros instrumentos en otras materias administrativas y financieras. Desde mi perspectiva como planificadora territorial un proyecto de la magnitud del segundo piso cumplió con las disposiciones legales en los dos ámbitos: federal, local (el estatal no se considera aunque el Distrito Federal es una entidad federativa y local al mismo tiempo). El principal cuestionamiento es la formulación de los instrumentos de planeación, ya que su “revisión técnica y sus adecuaciones para justificar un proyecto urbano” fueron parte de una “estrategia de gobierno” que no ha sido aplicada para otros proyectos en la ciudad.

Otros proyectos y programas en materia urbana requerirían de ajustarse en los instrumentos de planeación y los sectoriales correspondientes porque también son prioritarios para toda la población son aquellos en materia de vivienda, transporte, medioambiente, seguridad pública etc. y éstos no consideran prioritarios ya que no se actualizan, ni se homologan, ni se tiene claro establecer políticas integrales. Este problema no solo se identifica en la Ciudad de México, es un problema nacional en donde la ejecución de obra pública es el principal objetivo para los gobernantes y constituye desde hace tiempo el principal objetivo de las gestiones públicas y no la planeación estratégica de los territorios.

Nuestra legislación establece la obligatoriedad en la formulación de instrumentos de planeación, su elaboración, revisión y aprobación (Ley de Desarrollo Urbano del DF) y la concurrencia entre las autoridades, (LGAH), el problema es que es la misma autoridad que de manera descoordinada los intenta ejecutar como ordenamientos y las otras instancias de gobierno como son la Asamblea Legislativa, instancias como la PAOT están ausentes en la supervisión, evaluación, y la toma de decisiones, es entonces que la sociedad debe exigir que los proyectos de este tipo sean consensados y evaluados bajo una perspectiva metropolitana, regional y nacional lo que nos llevará a reflexionar respecto a las ciudades en donde habitamos y habitaremos en las próximas décadas.

Experiencias en otros países en materia de políticas públicas para el reordenamiento del transporte urbano en Bogotá, me ha permitido conocer la legislación federal en Colombia, que determinó instrumentos llamados **planes de renovación urbana**⁴³, dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con el objetivo de aprovechar de manera más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad.

Estos planes se clasifican en dos:

Planes de Reactivación: Sectores donde se requiere la habilitación y mejoramiento parcial del espacio con sustitución parcial y paulatina del espacio edificado. Incluye intensificación en la utilización del suelo y en las condiciones de edificabilidad.

Planes de Redesarrollo: Sectores donde se requiere un reordenamiento para generar un nuevo espacio urbano, con sustitución total o parcial de los sistemas generales, del espacio edificado, e introducción de nuevos usos con un aprovechamiento constructivo más alto, generando el espacio público requerido.

Los anteriores ejemplos pretenden esbozar nuevos instrumentos de planeación a una escala menor que debe incluir toda una evaluación preliminar de los proyectos a ejecutar para una posterior integración con otros instrumentos de planeación a otra escala, metropolitana y/o regional en su caso.

⁴³ Ley 9 de 1989. Gobierno de Colombia. Reformada para incorporar nuevos instrumentos de planeación urbana que permitieron la incorporación de proyectos como el Transmilenio (transporte público) con una estrategia territorial en la capital Bogotá. Se identificaron experiencias en materia de transporte público que incorporaron a su legislación federal figuras como Programa de Renovación y/o de Reactivación Urbana.

Capítulo 3

Normatividad en la ejecución del proyecto

Capítulo 3 Normatividad en la ejecución del proyecto

En este capítulo se aborda la normatividad y legislación así como otros instrumentos normativos que tiene y tuvieron aplicación en la ejecución del proyecto.

Como antecedente se presenta un contexto breve de aspectos financieros para la ejecución del proyecto, en donde se define una figura financiera denominada Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal, (FIMEVIC), la información corresponde a la identificada y seleccionada en medios electrónicos (pagina web) y que por la obligatoriedad de transparencia del proyecto (hasta el presente año continua en línea información del proyecto⁴⁴) fue publicada por el FIMEVIC. Sin embargo la información es limitada, ya que no se especifican los procedimientos de selección y/o decisiones técnicas del proyecto (en sí el diseño del proyecto ejecutivo no se encuentra en estas especificaciones, ni las etapas en las que se desarrolló).

Otro aspecto normativo es lo relativo a los estudios de impacto ambiental y urbano que fueron presentados por la misma autoridad local a las instancias responsables, en este caso se sustenta a partir de la Ley de Desarrollo Urbano y su reglamento y es la SEDUVI, quien como actor y/o instancia de gobierno responsable emite la resolución y recomendaciones del proyecto. En la presente tesis no se aborda el análisis de los resultados de los estudios de impacto urbano y ambiental, ya que este es un tema que en si mismo podría constituir otra tesis que elabora otro participante del seminario de titulación.

Previo al inicio del proyecto, el contexto político en el que el proyecto se da a conocer por el Gobierno local, con lleva a una serie de cuestionamientos por diversos actores externos: partidos políticos representados en la asamblea legislativa, delegados de demarcaciones territoriales involucrados, medios periodísticos, sectores académicos y profesionales que orillaron a la gestión administrativa a llevar a cabo un plebiscito en donde la población ejercería su decisión y emitir una opinión a favor o en contra del proyecto.

A partir de este momento y de conformidad con la Constitución Política y Ley de Participación Ciudadana del DF (reformada en 2001) que sirvió de marco⁴⁵ para la realización del plebiscito en septiembre del 2002. Es en ese año que el GDF convoca a un plebiscito para “validar proyecto con la ciudadanía”. Teniendo una baja participación por la población del DF, fue un instrumento de participación ciudadana que ejerció la Administración del Gobierno que permitió continuar con la ejecución del proyecto del 2 do piso del periférico.⁴⁶

⁴⁴ <http://www.fimevic.df.gob.mx>. Consultada en marzo del 2011.

⁴⁵ La realización del Plebiscito en el DF en septiembre del 2002, se fundamento en lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, incisos a), b) y f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21, 22, 23, fracción VI, 67, fracciones II, III y XXX y 68 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 1°, 3°, fracción I, 9°, fracción III, 10, fracción II, 12, fracción I, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 21, 22 y 23 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; y 1°, inciso c), 3°, 4°, inciso a), 52, 134, 135, 137, 140 y 141 del Código Electoral del Distrito Federal.

⁴⁶ Granados Chapa, Miguel Angel. Nota periodística en Reforma Plaza Pública. Septiembre del 2002. Consultado en la pagina web del periódico Reforma en marzo del 2011. *Es una pena que el primer plebiscito en el Distrito Federal citado conforme a la ley haya tenido tan escasa asistencia, apenas el 6 por ciento del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. López Obrador anunció previamente su decisión de sujetarse al resultado del plebiscito, aunque no se reunieran los 2 millones doscientos mil votos determinados por el Tribunal electoral del poder judicial de la Federación para que el ejercicio tuviera carácter vinculatorio. En consecuencia, y puesto que en proporción de dos a uno triunfó el sí sobre el no, el jefe del gobierno capitalino parece haber recibido autorización de la sociedad para avanzar en su proyecto.*

Con el siguiente texto se convocó a la ciudadanía a votar y es donde se puede identificar la situación que imperaba en ese año respecto al proyecto.

“La obra no cuenta con el apoyo de los diputados locales del PRI y el PAN en la Asamblea Legislativa, donde se autoriza el presupuesto. Que un grupo de ciudadanos en uso de sus derechos, me han solicitado por escrito que someta esta decisión a plebiscito. Que la democracia no se limita a la elección de representantes, a las reglas de la competencia electoral y al funcionamiento normal de los poderes, sino que hay que avanzar en la democracia participativa, compartiendo el poder y las responsabilidades, para cumplir con el principio de mandar obedeciendo. Que en razón de lo anterior, convoco a las ciudadanas y los ciudadanos del Distrito Federal a plebiscito, para que decidan sobre la construcción de treinta y cuatro kilómetros de segundos niveles en ambos sentidos de circulación en el Periférico de Sur a Norte, entre el Distribuidor Luis Cabrera y Avenida del Conscripto y el Distribuidor Lomas de Sotelo y en el Viaducto Miguel Alemán de Poniente a Oriente, desde el Periférico hasta la Calzada Ignacio Zaragoza”

Dentro del cuerpo de la convocatoria se define lo siguiente, respecto a los procesos que derivarían de las respuestas de la mayoría de los ciudadanos.

En caso de que la opción "Estoy a favor" obtenga el mayor número de votos en el plebiscito, la obra deberá realizarse. En consecuencia, solicitaré a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el presupuesto necesario para el año próximo, así como el compromiso de garantizar la suficiencia presupuestal para los años posteriores hasta su conclusión, en el 2005. En caso de que gane la opción "Estoy en contra", esta obra no podrá ser realizada por la presente administración del Distrito Federal.

De acuerdo a fuentes periodísticas, se estima que solo un 6% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral votaron en el plebiscito.⁴⁷

Muchos factores confluyeron para originar ese resultado, el más profundo de los cuales es la despolitización general de la población, fruto a su vez del prolongado periodo en que el sistema priísta mantuvo a los capitalinos en minoridad. No fue suya la iniciativa del plebiscito, sino de ciudadanos interesados en impedir que él tomara a solas la decisión de construir el segundo piso. No sólo no fue suya la determinación de gastar 48 millones de pesos en la consulta ciudadana, sino que se invirtió sólo esa cantidad precisamente a partir de su negativa a aprobar o demandar un presupuesto adicional para costear el plebiscito.

⁴⁷ Granados Chapa, Miguel Ángel. Nota periodística en Reforma Plaza Pública. Septiembre del 2002. Consultado en la página web del periódico Reforma en marzo del 2011. López Obrador anunció previamente su decisión de sujetarse al resultado del plebiscito, aunque no se reunieran los 2 millones doscientos mil votos determinados por el Tribunal electoral del poder judicial de la Federación para que el ejercicio tuviera carácter vinculatorio. En consecuencia, y puesto que en proporción de dos a uno triunfó el sí sobre el no, el jefe del gobierno capitalino parece haber recibido autorización de la sociedad para avanzar en su proyecto. Pero la escasa presencia ciudadana en las urnas lo ha dejado frente a un dilema: no puede ser insensible a ese magro porcentaje de participación y tampoco puede desdeñar el apoyo de quienes lo acompañaron en su propósito de avanzar en esa polémica obra pública. Es la ocasión, entonces, de lograr el equilibrio esperable de un gobernante democrático, que tiene la capacidad ejecutiva de decidir conforme a su criterio pero no deja de lado el parecer social.

Es importante resaltar el proceso de participación ciudadana, ya que la conjunción entre la obra pública y la realización del plebiscito marco el inicio de una visión de los actos de gobierno en la ciudad. De acuerdo a Vilalta, investigador del CIDE⁴⁸, quien elaboró una investigación del tema del voto en el plebiscito convocado por la obra del segundo piso y comenta lo siguiente:

Tómese en cuenta que esta es la obra de vialidad más importante de la ciudad en 28 años –desde la construcción de los ejes viales–, representó un costo formidable para la ciudad, y además representa la primera ocasión que se celebra un plebiscito para tal propósito. Por lo mismo, un retraso o falla en el proceso de una obra pública de la magnitud del segundo piso es caro para la ciudadanía –no solamente de aquellos que residen en la zona afectada por la obra– y produce una mayor fricción entre los grupos políticos de la ciudad.

En cuanto a las implicaciones, se relaciona que los niveles de participación fueron muy bajos –lo que mostró poco interés por la obra– y esto haya ocasionado un voto sumamente caro o ineficiente. A este respecto, la teoría nos indica que la posición óptima para un votante desinformado es la abstención (Feddersen y Pessendorfer, 1996). En este sentido, fue interesante descubrir justamente que el promedio de participación fue significativamente mayor en los distritos que tocaban la obra. Es decir, es muy probable que la mayor participación de los votantes en estos distritos se debiera a un mayor estímulo ocasionado por el acceso a una mayor información directa; la observación directa de la misma obra. En estos distritos vecinos a la obra, el costo per cápita del plebiscito fue por lo tanto menor. Es decir, la localización del votante es importante en estos dos aspectos: información y participación.

Por otro lado, la Asamblea Legislativa del DF. 2001 al 2006, como órgano de gobierno, solicita al Jefe de Gobierno transparencia en el proyecto. De ahí que se elabore por el FIMEVIC una página web con la información del proyecto. Se presentará en el apartado de Incorporación de la Normatividad en materia de transparencia de recursos lo relativo a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) publicada el 26 de marzo del 2006 que gestada en el 2001, tuvo posterior a la gestión de gobierno una serie de valoraciones del proyecto en el sentido de la eficiencia presupuestal que derivó en auditorias al FIMEVIC y a la revisión de la cuenta pública del 2004 por la cámara de diputados.

Posteriormente se abordará el proceso de ejecución de la obra y la supervisión, desde la perspectiva normativa, se excluyen las especificaciones técnicas del proyecto por considerar también que esta información atañe a otra investigación con un perfil hacia la evaluación de la obra y su supervisión.

3.1 Antecedentes Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal (FIMEVIC).

El 21 de diciembre del 2001 se constituye el Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal (FIMEVIC) integrado por:

- a) Fideicomitente, Gobierno Distrito Federal por conducto de la Secretaría de Finanzas de conformidad con el artículo 393 b del Código Financiero aplicable en ese momento;
- b) Fiduciaria, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Institución de Banca de Desarrollo;

⁴⁸ Vilalta Perdomo, Carlos Javier, El voto de oposición al segundo piso del Periférico. Una contribución empírica sobre su geografía y posibles mecanismos causales. En Revista electrónica gestión y política Pública. CIDE. Volumen XVI, número 2. II Semestre de 2007. pp. 381-420.

c) Fideicomisario, Gobierno Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas.

Los fines definidos son: *realizar las erogaciones, con cargo al patrimonio fideicomitado, tendientes a la construcción y desarrollo del segundo piso del anillo periférico, del viaducto y de otros proyectos viales, particularmente en las siguientes materias: Contratación de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obras públicas, estudios, asistencia técnica, otorgamiento de apoyos financieros a terceros, patrocinio de trabajos en instalaciones públicas y privadas, sobre la base de proyectos concretos de inversión.*

Se llevan a cabo 2 convenios modificatorios. El primero (11 de marzo del 2002) se suscribe para modificar las cláusulas relativas a sus fines, integración del Comité Técnico, Facultades del Comité Técnico, Coordinador Técnico, Poderes de la Fiduciaria y Erogaciones. El segundo (15 de octubre del 2002) se modifican las cláusulas relativas a la Constitución, fines del Fideicomiso, integración del Comité Técnico, funcionamiento del Comité Técnico, facultades del Comité Técnico, Poderes de la Fiduciaria, Honorarios y estructura orgánica. Para el 10 de enero del 2003, se emitió el oficio mediante el cual se autorizó la Estructura Orgánica del Fideicomiso.

Justificación de Fideicomiso

Se inicia la justificación definiendo las funciones del Estado, en donde *“sus partes integrantes son muy amplias, de ahí que resulte indispensable la conformación de una serie de instituciones que faciliten el ejercicio de la función pública y que se denominan de manera genérica administración pública.”* Es así que desde 1942, se reconoció constitucionalmente la existencia de órganos descentralizados, ahora conocidos como paraestatales. Teniendo mayor auge la descentralización administrativa en la década de los setentas; a partir de lo cual recobró trascendencia el actuar dentro de las actividades que realiza el Estado contemporáneo y cuyo fin, consiste en confiar algunas actividades a entes con una relación jerárquica diversa de la que poseen los órganos centrales.

La descentralización como forma de organización administrativa, surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados. Es de señalar que la descentralización administrativa, en su sentido más amplio, ha adoptado tres modalidades, a saber:

- a. *Descentralización por servicio;*
- b. *Descentralización por colaboración, y*
- c. *Descentralización por región*

Todo ente paraestatal constituye una institución encargada de realizar atribuciones que le corresponden al Estado; sin embargo, dichas atribuciones deben ser de carácter técnico y su competencia debe limitarse a su especialidad correspondiente. En tal sentido, la descentralización permite mayor agilidad y flexibilidad, lo que proporciona gran dinamismo en su actuar y la convierte en la opción más indicada para realizar actividades técnicas específicas. En ese contexto, no se debe soslayar que la planeación e instrumentación del proyecto denominado coloquialmente como “segundos pisos”, resulta inédito no solo en el Distrito Federal, sino en todo el país; y dada la complejidad y especialidad estructural, constructiva, técnica, vial, ambiental y financiera, en su implementación y ejecución, resultó conveniente y necesario la creación de un ente especializado que se encargue única y exclusivamente de la contratación, administración, supervisión y seguimiento del proyecto en comento, traducándose en una mayor eficacia y eficiencia en el proceso de administración, supervisión y ejecución del mismo.

Las funciones del Fideicomiso fueron la construcción y desarrollo de obras prioritarias e importantes del segundo piso del anillo periférico, como enseguida se transcribe:

Finalmente, señalemos que la normatividad permite la existencia de este tipo de organismos, los cuales para el caso del Distrito Federal se ubica, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece en su artículo 122, Base Tercera, fracción I, que la organización de la Administración Pública del Distrito Federal se dividirá para la distribución de sus atribuciones en órganos centrales, desconcentrados y descentralizados. Gobierno del Distrito Federal señala que la misma será Centralizada (en referencia a los órganos centrales), desconcentrada y paraestatal (a lo que la Constitución Mexicana llamó órganos descentralizados Mientras que el artículo 87 del Estatuto de), en franca coincidencia con la Constitución, y abunda en el numeral 97: "Artículo 97. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos integran la Administración Paraestatal".

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal siguiendo de manera congruente con los dispositivos anteriores, señala en su artículo segundo: "Artículo 2o.- La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal".

Y en su Título Tercero, denominado De la Administración Pública Paraestatal, Capítulo I bajo el mismo nombre, artículo 43, señala que los Fideicomisos Públicos a que se refiere el artículo 2o. de la presente Ley, son aquellos contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una Institución Fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegacionales en la realización de sus funciones que legalmente les corresponden.

Así el FIMEVIC es un órgano especializado del Gobierno del Distrito Federal, que reviste de trascendencia para la comunidad, pues tiene como finalidad el ayudar a resolver algunos de los problemas más grandes que enfrenta la Ciudad, como lo son agilizar el tránsito de vehículos, reducir los tiempos hora-hombre en el transporte, reducir los índices de contaminación, etc.; todo ello, bajo un ambiente armónico urbano que embellezca a la ciudad.

3.2 Información Pública del proyecto.

De conformidad con la Ley de Transparencia del DF, el GDF publica a través de la página web⁴⁹ del FIMEVIC la información del Proyecto del 2 do piso: Parte de los contenidos de información refieren a la justificación del proyecto en donde se establecen diversos argumentos que se presentan a continuación.

a) La Prioridad del proyecto.

Se establecen 5 razones, por una parte la justificación como ejes estructuradores de movilidad y la carga de vehículos en las vías primarias existentes (Viaducto y periférico) como ejes de comunicación en donde la población se traslada hacia el poniente de la ciudad y por ende la saturación de esta vía que impide la movilidad. Por otro lado se justifica el proyecto de conformidad con la velocidad en horas de demanda (6 km/h- 13 km /h) que genera altos índices de contaminantes.

Por qué su construcción es prioritaria? Hay al menos cinco razones en el contexto de lo hasta ahora comentado: Los grandes corredores de movilidad, los que representan los principales orígenes- destino de la población, son

⁴⁹ FIMEVIC. Pagina web: <http://www.fimevic.df.gob.mx>. Consultada en abril del 2011

los viajes norte – sur y oriente - poniente, donde se enlazan áreas de residencia con áreas de trabajo, cultura, servicios y recreación tanto para las delegaciones de la ciudad como para el área metropolitana conurbada. El Viaducto y el Periférico se encuentran precisamente en esos corredores, tanto el de Oriente – Poniente como el de Norte – Sur, con una infraestructura construida en la década de los cincuenta y sesenta, y que ya presenta graves déficits en su capacidad de tráfico y en el acceso controlado. De vías rápidas se convirtieron en vías lentas. La velocidad promedio de estas vialidades en las horas de demanda máxima van de lo 6 km/h a los 13 km/h.

*Aparte del crecimiento poblacional, del volumen de viajes y del incremento sustantivo de automóviles que crece al **6% anual por las facilidades de crédito**, este eje de vialidad primaria es duramente afectada por el crecimiento demográfico de las ciudades – dormitorio del oriente y por el crecimiento de los asentamientos humanos y de servicios en la zona poniente, así como por sus difíciles características topográficas que obligan a utilizar el Periférico como una vía local. Son arterias ahora estrechas que conectan áreas en crecimiento de la ciudad y del área metropolitana.*

*Por todo ello estas vialidades estratégicas para los corredores de viajes, presentan un alto grado de congestión, con la consiguiente pérdida de velocidad, aumento en el consumo de combustibles fósiles, **incremento en las emisiones contaminantes y afectaciones consiguientes a las horas hombre y a la salud de sus usuarios**. Además, el grave congestionamiento de estas vialidades provoca un “derrame” de vehículos que congestionan vialidades primarias cercanas e incluso vialidades secundarias.*

Posteriormente se concluye con la justificación en cuanto a su importancia regional y el complemento de un transporte “confinado” que eficientaría el traslado de personas hacia el poniente.

*Los **segundos niveles se presentan como la opción más racional** para aumentar la fluidez y la velocidad, y con ello, reducir costos y afectaciones a la salud en esos corredores vitales de los viajes Norte – Sur y Oriente – Poniente; porque **reduce costos de inversión al aprovechar infraestructura ya creada, no afecta usos del suelo porque se trata de aprovechar los derechos de piso ya creados y por ello evita que se afecte el suelo de conservación, permite volver a ordenar los viajes regionales al fortalecer las principales vialidades de acceso controlado, y sus impactos ambientales y urbanos se reducen porque el principal impacto se hizo cuando fueron creadas estas vialidades en los años cincuenta y sesenta**. Los segundos niveles **tendrán un carril confinado para transporte público** que privilegie este tipo de transporte. En estas vías correrá transporte eficiente de gran capacidad operado por el gobierno de la ciudad.*

Respecto a los beneficios tangibles, se detallan datos de la reducción de contaminantes ya que en las vías se estima que la velocidad se incrementaría a de 20 km/h a 45 km/h; respecto a datos de emisiones se especifica que se reducirán 5, 592.3 toneladas al año.

***¿Qué benéficos tangibles trae?** La construcción y operación de los segundos niveles en el Viaducto Miguel Alemán y el Anillo Periférico tendrá un impacto positivo en la calidad del aire, pues las modificaciones en la infraestructura vial primaria que pretenden desarrollarse en esta primera etapa permitirán incrementar las velocidades promedio de recorrido en las intersecciones del Periférico con el Viaducto, pasando de menos de 20 km/hr que se registran actualmente a 45 km/hr, con el consecuente ahorro de combustibles y la reducción de emisiones contaminantes asociadas a este fenómeno.*

La operación del proyecto traerá como consecuencia la disminución en 5592.3 ton/año de emisiones a la atmósfera proveniente de los vehículos automotores que utilizan el Viaducto y Periférico, considerando 6 horas diarias de máxima afluencia vehicular. En la actualidad no existen tecnologías como las ya aplicadas desde fines de los ochenta (filtros catalíticos, mejoras en la calidad de las gasolinas y motores de inyección) que nos permitan obtener beneficios similares con un costo semejante. En estas condiciones la operación de los segundos niveles en el Periférico y Viaducto, permitirá la reducción de los niveles de emisiones contaminantes y los daños a la salud

asociados a este fenómeno, ya que junto a las otras acciones del Programa Integral del Transporte y Vialidad ayudará a redistribuir el tráfico e incrementar las velocidades promedio de recorrido.

*El ahorro en horas-hombre que se derivará de la realización de estas obras se calcula en 25.5 millones de dólares, que corresponde a 4.17 millones de horas hombre. **Durante el primer año de operación del proyecto se dejarán de consumir 19 millones de litros de gasolina, que representan 6.7 millones de dólares.** Se estima que en el primer año de operación de los segundos niveles se recupere el 20% de la inversión inicial, como consecuencia de los ahorros en tiempo y combustible. Además se calcula que la construcción de la **primera fase se llevará a cabo en 8 meses**, mientras que la vida útil del proyecto se estima en un mínimo de 50 años.*

Finalmente la justificación concluye con datos presupuestales del proyecto por 160 millones de dólares para la primera etapa, sin que posteriormente se detalle el costo total de la obra.

*Se concluye, basándose en la metodología de Evaluación Económica de Proyectos utilizada por el Banco Mundial y considerando para ello una inversión **de 160 millones de dólares para la primera etapa**, una vida útil de 20 años, una tasa de actualización del 8% y tasas de crecimiento anuales del tráfico del 1.1% (observada) y del 3% (de tráfico inducido) que los ahorros en costos de operación tan solo para los automovilistas y tan solo para el primer año de operación serán del orden de los 32.2 millones de dólares. Al analizar los impactos en un lapso de 20 años, el modelo arroja beneficios del orden de los 340 millones de dólares, considerando para ello 71 millones de dólares en ahorros de costos de operación y 269 millones de dólares provenientes de los ahorros en los tiempos de recorrido. La relación beneficio-costos, arroja un índice de 1.84 a 20 años, lo cual nos da una idea de la rentabilidad del proyecto si consideramos para ello que el gobierno local invertirá en una obra que redundará en importantes beneficios económicos para la ciudadanía.*

La información detallada por las instancias responsables que refieren a los costos del proyecto fueron limitados para su justificación, porque ésta fue publicada por los cuestionamientos políticos al jefe de gobierno que técnicos (en términos de cuestionar la planeación metropolitana y otros temas más relevantes).

La información técnica establece conceptos en materia ambiental, como lo es la reducción de contaminantes, el incremento de velocidades para los usuarios en automóvil, etc. que si bien deben ser evaluados, considero que este tipo de infraestructura impacta a la sociedad en otros términos ya que al ejecutarse con recursos públicos, los mismos pudieron haberse aplicado a otro tipo de proyectos o programas como el transporte urbano, la seguridad pública y la vivienda, temas con mayor relevancia para una zona metropolitana.

Otro tema que se considera relevante resaltar son “las objeciones al proyecto”, en este apartado se establece información del costo del proyecto y su justificación respecto a otros recursos destinados al tema de transporte, en particular los dirigidos a Sistema Colectivo Metro. El costo del proyecto del 2 do piso en su primera etapa se define por 1, 500 millones de pesos.

¿Cuáles son las objeciones generales más importantes contra los segundos niveles? Recursos para transporte privado o público *La primera objeción se refiere a la asignación de recursos públicos y cuestiona el uso de recursos en los segundos niveles en lugar de utilizarlos para fortalecer e incentivar el uso de transporte público, como el Metro. Se plantea que esa asignación es errónea en un sentido mayúsculo: va en contra de consensos técnicos y políticos que por motivos de eficiencia, equidad y ambientales, recomiendan fortalecer el transporte público.*

**Legislación y normatividad en materia de desarrollo urbano del segundo piso del periférico
(Tramo San Jerónimo a San Antonio)**

Según se mostró en las Acciones Prioritarias del Programa de Transporte y Vialidad, tres cuartas partes del presupuesto asignado a los programas de transporte y vialidad, serán destinados al transporte público y solo una cuarta parte a los programas de vialidades, entre los que se incluyen los segundos pisos en el Viaducto y Periférico. Más específicamente, este proyecto requiere en su **primera etapa de \$ 1,500 millones de pesos**, equivalentes al 12.3 % del presupuesto de los programas de transporte y vialidad para el año 2002, mientras que tan solo al Sistema de Transporte Colectivo, Metro se destinarán \$ 7,300 millones de pesos, equivalentes al 60 % del presupuesto de los programas de transporte y vialidad para este año fiscal. Las cifras a las que se ha hecho referencia dan cuenta de la jerarquía e importancia que adquiere el transporte público para el gobierno capitalino.

Información del proyecto

La siguiente información nos permite esbozar el costo preliminar de la obra a partir de la información publicada en la página web del FIMEVIC. En la sección de Numeralia se detallan datos del proyecto y se manifiesta un costo de \$1,035 millones de pesos.

Numeralia	
OBRA CIVIL:	
PILAS:	453 Pza.
ZAPATAS:	106 Pza
FIRME DE COMPRESIÓN:	49,090.00 m2
TRABE DE RIGIDEZ	2 Pza
PREFABRICADOS:	
COLUMNAS:	103 Pza
CABEZALES:	9 Pza
TRABES:	172 Pza
TABLETAS:	1,005 Pza
LONGITUD:	4.1 Km.
INVERSIÓN:	\$1,035 Millones de Pesos

Fuente: FIMEVIC, Pagina web: <http://www.fimevic.df.gob.mx>.
Consultada en abril del 2011

A continuación se presenta un gráfico que representa el trazo del proyecto a partir de San Jerónimo a San Antonio.



Fuente: FIMEVIC, Pagina web: <http://www.fimevic.df.gob.mx>. Consultada en abril del 2011

**Legislación y normatividad en materia de desarrollo urbano del segundo piso del periférico
(Tramo San Jerónimo a San Antonio)**

En el gráfico se identifican los accesos y las características del proyecto: Laterales continuas elevadas 300 m y Laterales continuas en deprimido 570 m; 4 salidas a Rómulo O Farril, Ajusco, San Jerónimo y Eje 10 Sur; 3 Entradas: Chilpa, Distribuidor Vial San Antonio y privada Cedros.

Cuadro de Empleos y Materiales

EMPLEOS:	
DIRECTOS:	3,600
INDIRECTOS:	12,300
TIEMPO DE EJECUCIÓN:	26/09/05 AL 14/05/06 - 8 Meses
MATERIALES:	
ACERO:	18,181 Ton.
CONCRETO:	49,523 m3
SUPERFICIE CONSTRUIDA:	52,155.15 m2
ASFALTO:	49,090.00 m2
Nº EMPRESAS:	10 EMPRESAS
(Licitación Pública Nacional)	

Fuente: FIMEVIC, Pagina web: <http://www.fimevic.df.gob.mx>. Consultada en abril del 2011

3.3 Información de Auditorías publicada en la página web del FIMEVIC.

Como parte de la información obligatoria que la ley de transparencia⁵⁰ obliga a los gobiernos locales respecto a la aplicación de recursos presupuestales del proyecto, se identificó una información de las auditorías al proyecto, señalando quien realizó esta auditoría, que se auditó y el tema o especificación técnica (proyecto específico de la obra).

Como posteriormente se observa los actores que intervienen en la auditoría son tres: La Auditoría Superior de la Federación, Asamblea Legislativa (Contaduría Mayor de Hacienda), Contraloría del DF y cuatro empresas privadas. De conformidad con la información lo que se auditó fue la Cuenta Pública del 2002, 2003 (1 era etapa), 2004; por otro lado la obra de la ciclopista, puentes vehiculares, DVSA en 1 era y 2 da etapa y los Ejercicios Presupuestales del 2002 al 2005.

⁵⁰ De conformidad con Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del DF, se especifica en el art 13 lo siguiente: "Al inicio de cada año, los entes públicos deberán publicar y mantener actualizada, de forma impresa o en los respectivos sitios de Internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan: Fracción XX. Los resultados de todo tipo de auditorías concluidas, hechas al ejercicio presupuestal de cada uno de los entes públicos".

**Legislación y normatividad en materia de desarrollo urbano del segundo piso del periférico
(Tramo San Jerónimo a San Antonio)**

Cuadro de Auditorías

Instancia que realizó la auditoría	Tipo de auditoría (tema auditado)	Proyecto o especificación auditada
Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del DF. * Conjunta con la Auditoría Superior de la Federación.	Cuenta pública 2002	Financiera, presupuestal y obra pública (proyecto y dvsa)
	Cuenta pública 2003 (1ª etapa)	Financiera, presupuestal y obra pública (dvsa y dvsa 2ª etapa)
	Cuenta pública 2003 (2ª etapa)	Ciclopista
	* cuenta pública 2004	1ª. Fase (carriles confinados y prol. San antonio)
	Cuenta pública 2004	2ª fase (dvsa 2ª etapa y ciclopista)
Auditoría Superior de la Federación * conjunta con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del DF.	Cuenta pública 2003 fies	Financiera
	* cuenta pública 2004 fies	Financiera y obra pública (carriles confinados y prol. San antonio)
	* cuenta pública 2004 pafef	Financiera y obra pública (dvsa 2ª etapa)
Contraloría General del GDF. Obra pública. Ejercicios presupuestales 2002, 2003 y 2004	Ciclopista	Obra pública
	Puentes vehiculares (eje 3 ote.)	Obra pública
	Dvsa 1ª etapa	Obra pública
	Dvsa 2ª. Etapa	Obra pública
Despachos externos:	Ejercicio presupuestal 2002	Estados financieros
Deloitte & touche galaz, yamazaki, ruiz urquiza, s.c.	Ejercicio presupuestal 2003	Estados financieros
Gossler, s.c.	Ejercicio presupuestal 2004	Estados presupuestales y contribuciones locales
Gossler, s.c.	Ejercicio presupuestal 2004	Financiera
Price water house coopers	Ejercicio presupuestal 2005	Estados presupuestales y contribuciones locales
Gossler, s.c.		
Total: 17 auditorías.		

Fuente: FIMEVIC, Pagina web: <http://www.fimevic.df.gob.mx>. Consultada en abril del 2011

Derivado del análisis de esta información, no existe mayores especificaciones que puedan señalar los resultado de estas Auditorías, tan solo se informa quien, qué y especificación del proyecto que se auditó, por lo que esta información resulta parcial, incompleta y sin posibilidad de análisis.⁵¹ Lo anterior representa una limitación para el análisis del caso de estudio y para la población que habita esta ciudad. Este tipo de auditorías no aportan mayor información y deja en claro que a pesar de existir una legislación de transparencia en la ejecución de recursos públicos esta es socializada de manera subjetiva (a criterio de las mismas instancias responsables).

La información no debe acotarse a la aplicación de recursos sino a la toma de decisiones de los responsables (en este caso funcionarios públicos responsables del proyecto desde el jefe de gobierno hasta el responsable técnico) y a los instrumentos de planeación en donde se establecen los proyectos y las obras. Lamentablemente en nuestro país la evaluación al desempeño solo se basa en el logro de indicadores económicos.

Posteriormente, continuando con la investigación respecto al tema de las auditorias, se encontró una información de la Cámara de Diputados relativa al FIMIVEC. Esta información no podría existir sin la

⁵¹ Hasta el 2011, la información en la página web del FIMEVIC, es la identificada para el proyecto del 2 do piso, sin que exista claridad en el proyecto respecto al usos de los recursos públicos.

publicación de la Ley de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) publicada el 26 de marzo del 2006 que establece a partir de esa fecha la regulación *“no sólo el proceso presupuestario como un conjunto de procedimientos contables y administrativos de los recursos financieros, sino que además, regula que dicho proceso se realice con responsabilidad basándose en los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género”*

Dirigida a promover, en los sujetos que intervienen en el proceso presupuestario, la cultura de informar, transparentar y evaluar los resultados de la actividad financiera pública en el orden Federal todo esto, de manera responsable de conformidad con 3 premisas: Equilibrio presupuestal, la disciplina fiscal y el cumplimiento de metas. Aplicado a los poderes Legislativo y Judicial, los organismos autónomos y la Administración Pública Federal; en particular en los fideicomisos se regula la solicitud de información para que sea puntual y veraz así como se promueve la rendición de cuentas en estas figuras. En su contenido y en su respectivo reglamento se detallan las obligaciones de las entidades federales respecto a la evaluación de los ejercicios presupuestales. Para el caso de estudio aplica a partir de la figura del FIMEVIC y será posteriormente que la Cámara de Diputados realice una revisión a la cuenta pública del 2004 en donde se realiza una revisión a partir de auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la federación al FIMEVIC (2005).

3.4 Auditorías y análisis de la cuenta pública por cámara de diputados (2004)

Derivado por un lado de las atribuciones de la Cámara de Diputados la Auditoría Superior de la Federación (16 de agosto de 2005) realiza auditorías al GDF en donde se incluyen tres proyectos: “Prolongación San Antonio, Eje 5 Poniente y Corredor Insurgentes (metrobus)”.

Lo anterior no permite identificar con claridad de las recomendaciones, la particularidad para el proyecto del 2do piso. De hecho se señala que la información obtenida alude al proyecto de la “Prolongación San Antonio” sin que se especifique si estas auditorías corresponden al proyecto del 2 do piso de Periférico en su tramo de San Jerónimo a San Antonio, por lo cual no es posible considerar que la información que posteriormente se presenta corresponda al proyecto de la presente tesis.

Criterios de Selección. Interés Camaral

Esta auditoría se seleccionó para atender el punto de acuerdo de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, presentada en el comunicado número CVASF/LIX/540/2005 del 16 de agosto de 2005, donde se solicita se realice una auditoría integral a los recursos federales involucrados en la obra pública del Distrito Federal por el Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal (FIMEVIC).

Objetivo

Verificar la distribución, registro, administración, ejercicio y destino de los recursos federales transferidos al Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, en las Reglas de Operación y en los Lineamientos para la Solicitud y Pago de Recursos con cargo al Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados, y demás normatividad aplicable; asimismo, comprobar que las obras se planearon, programaron, presupuestaron, licitaron, contrataron y ejecutaron, de conformidad con la normatividad vigente en la materia; que los pagos se ajustaron a los volúmenes de obra ejecutados y al tipo y calidad de los materiales especificados; que se

**Legislación y normatividad en materia de desarrollo urbano del segundo piso del periférico
(Tramo San Jerónimo a San Antonio)**

aplicaron correctamente tanto los precios unitarios contratados como los extraordinarios autorizados; y que su funcionamiento y puesta en operación se sujetó a lo establecido en el proyecto.

Alcance

Universo Seleccionado: 80,523.0 miles de pesos

Muestra Auditada: 49,074.0 miles de pesos

Se revisó una muestra de 11 de 15 contratos de la totalidad de la contratación de Inversiones Físicas realizadas por Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal en el ejercicio de 2004 correspondientes al corredor vial Insurgentes en México, D.F.

Procedimientos de Auditoría Aplicados

- 1. Comprobar que el proyecto contó con el análisis de factibilidad técnica, económica y ambiental, de conformidad con la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y su reglamento.*
- 2. Constatar que las obras se planearon, programaron, presupuestaron, licitaron y ejecutaron de acuerdo con la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y su reglamento.*
- 3. Verificar que los recursos ejercidos en las obras se ajustaron a las asignaciones presupuestarias autorizadas, de conformidad con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y su reglamento.*
- 4. Comprobar que se realizaron las actividades de supervisión y de control de calidad de las obras, de conformidad con la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y su reglamento.*
- 5. Constatar que las obras se ejecutaron de acuerdo con las normas de construcción generales del Gobierno del Distrito Federal y especificaciones del contrato.*
- 6. Comprobar que se realizaron los estudios previos necesarios para la construcción de las obras.*
- 7. Comprobar que el IVA y los descuentos contractuales se aplicaron correctamente.*
- 8. Constatar que los trabajos se ejecutaron de acuerdo con los programas de obra actualizados.*
- 9. Comprobar que los anticipos otorgados a la contratista se amortizaron en su totalidad, de acuerdo con la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y su reglamento.*

Las recomendaciones no son claras en el sentido de que tipo de proyecto se refieren e incluyen diversas categorías y se elaboran bajo una muestra de recursos, es decir de un total reportado, *ejemplo de ello es que de 80 millones de pesos, se auditan 49 millones. Entre las recomendaciones que se integran como resultado de estas auditorías se identifican los siguientes conceptos:* Plan de trabajo, trabajos de contratistas, residuos sólidos, bitácoras de seguimiento, ruido, protección civil al personal de obra, señalización vial de la obra, claves presupuestales, etc.

Se presume un probable daño o perjuicio al patrimonio de la Hacienda Pública Federal por un monto de 26.7 millones de pesos más IVA que corresponden a un saldo de anticipo pendiente de amortizar por 7.5 millones de pesos, más intereses por 955 mil pesos, gastos financieros del anticipo no utilizado para los fines originales por 1.4 millones de pesos, intereses por pago en exceso de 32 mil pesos, pago de dos conceptos extraordinarios no incluidos en el convenio especial por 3.2 millones de pesos, retenciones no

*aplicadas por 3.6 millones de pesos, **sanción por incumplimiento del programa por 9.5 millones de pesos y pago indebido por trabajos deficientes en el sistema pluvial por 400 mil pesos.***

Las auditorías se dirigen a la revisión de la aplicación de recursos, su justificación y comprobación. No existe en nuestro país una posterior evaluación en términos de calidad de obra lo que podría llevarnos a tener un control en la obra pública que se edifica en cualquier ciudad. Los anteriores apartados han permitido conocer el contexto con el cual se ejecuto la obra del proyecto del segundo piso desde la perspectiva normativa excluyendo la parte técnica que atañe al cumplimiento de la Ley de Obra Pública del DF ya que esta evaluación requiere de conocer el proyecto ejecutivo y su evaluación, el cual no es parte de la presente investigación ya que considero que esta evaluación también correspondería a otra tesis que analizara los contenidos de la Ley de Obra y el proyecto ejecutivo desde una perspectiva de la ingeniería y arquitectura.

Hasta esta etapa lo que se ha pretendido es conocer la normatividad y legislación en materia urbana y las implicaciones en el proyecto. En las conclusiones se incorporan los instrumentos de financiamiento existentes para las zonas metropolitanas que pueden aportar otros esquemas de transparencia y ejecución de recursos públicos con mayor eficacia y transparencia.

El reto será integrar estos instrumentos con políticas urbanas integrales que puedan evaluarse para construir instrumentos óptimos en la planeación urbana para ejecutar obras regionales y de impacto metropolitano.

También es importante considerar que la legislación existente debe de aplicarse y sancionarse cuando no se cumple. El problema que identifico es que es la autoridad (en los distintos ámbitos de gobierno y sectores) evade, ignora y peor aún no cumple con lo establecido en la legislación: transparencia y eficiencia en la administración de recursos, evaluación y cumplimiento de las recomendaciones derivadas de las auditorías, revisión y evaluación de políticas públicas y de los instrumentos de planeación y sectoriales. Lo anterior constituye un problema desde mi perspectiva de gobernabilidad y crisis de los gobiernos en los tres niveles de gobierno.

Capítulo 4

Retos de la Planeación Urbana y Conclusiones

Capítulo 4 Retos de la Planeación Urbana y Conclusiones

4.1 Hacia un Ordenamiento Territorial

En los anteriores capítulos se ha presentado el análisis de la legislación y de los instrumentos de planeación con los cuales el Gobierno del Distrito Federal ejecutó el proyecto del Segundo piso del Periférico durante el período 2001 al 2006. Uno de los aspectos más relevantes que atañen a la investigación es la importancia de los instrumentos de planeación en materia urbana y territorial de distinta escala en los niveles local, metropolitano y megalopolitano⁵² existentes que determinaron o no la ejecución de la obra.

Preliminarmente se concluye que a partir de la formulación del proyecto por el GDF, como una de las obras que modificaron la estructura urbana de la Ciudad de México con impacto territorial en la Zona Metropolitana del Valle de México; es así que éste se justifica en el Programa Sectorial de Transporte y Vialidad (PTV 2001-2006) como parte de la solución al complejo problema de contaminación del medio ambiente y en donde se establece la justificación técnica para su validación.

En materia urbana, el PGDU DF 2001- 2006, como instrumento de planeación existente (aprobado y vigente en términos de ordenamiento territorial) se revisa en el 2001 como parte de la normatividad urbana (ley de desarrollo urbano del DF) y en donde se incorpora el proyecto del segundo piso con información limitada respecto al mismo (trazo vial, impacto urbano y proyecto ejecutivo), sin considerar su impacto en términos de planeación urbana en las distintas escalas territoriales: delegacional, local (DF) y ámbito metropolitano.

Por último se ha incorporado el POZMVM 1998, instrumento de planeación en la escala metropolitana que no se revisó ni se actualizó para integrar este proyecto y con mayor relevancia para evaluar su viabilidad respecto al ámbito territorial. Tampoco se convocan a la instancia de gobierno (COMETAH-GDF-SEDESOL-Gobierno del Estado de México) para considerar la pertinencia del proyecto por su importancia como eje estructurador de la Zona Metropolitana con el DF y Estado de México.

De acuerdo a Pérez, Daniel la promulgación del POZMVM puso de manifiesto que existen algunas incongruencias en el sistema de planificación. Otro problema es que aun no se ha logrado definir como garantizar que lo propuesto en el Programa de Ordenación sea llevado a la realidad. Esto depende de un conjunto de voluntades en las que ni el Programa, ni quienes lo elaboraron tienen influencia efectiva obligatoria⁵³ Un ejemplo claro es la construcción del nuevo aeropuerto, el POZMVM plantea que la ubicación en Tizayuca es indispensable para que la política de desarrollo urbano se dé en forma adecuada. Pero por parte de la Secretaría de Comunicaciones, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, así como de las diversas líneas aéreas (que son los grupos con mayor influencia en la decisión correspondiente) no existe la obligación de acatar esta propuesta. Estos actores tienen su propia lógica, intereses y tiempos para decidir la ubicación, y si no se cumple lo planteado por el Programa no habrá forma de evitarlo.

Como lo señala este autor, la obligatoriedad de cumplir con lo dispuesto en los instrumentos de planeación urbana son “El talón de Aquiles de la planificación en nuestro país: nada garantiza que lo propuesto por los planes y programas se lleve a cabo, no existen los instrumentos que permiten pasar de un objetivo a un proyecto concreto. En muchos casos se carece de los medios para garantizar el cumplimiento de las regulaciones, pero más importante que ello no existe la cultura de un Estado promotor que haga viables las diversas propuestas”.

⁵² Garza, Gustavo. Definición de Megalópolis. *Con la proliferación de zonas metropolitanas a mediados del siglo XX emergió en Estados Unidos, Inglaterra y Japón una sorprendente forma de concentración territorial bautizada como Megalópolis, la cual se constituye por la unión o traslape de una serie de zonas metropolitanas. Jean Gottman acuñó este término para referirse a la concentración con centro en Nueva York que se extiende hasta Washington, al sur y Boston al norte*, en La Urbanización Metropolitana en México: Normatividad y Características Socioeconómicas. Papeles de Población, abril-junio. Universidad Autónoma del Estado de México. 2007.

⁵³ Pérez, Daniel, Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Nota en Instrumentos de Coordinación de la Zona Metropolitana. UNAM, PUEC 2000, pág. 58. *El Programa en sí mismo no permite establecer compromisos claros por parte de multiplicidad de actores (i.e. Secretarías Federales) para llevar a cabo lo propuesto.*

Otro aspecto a subrayar es la actuación discrecional de las autoridades en la ejecución de proyectos en los centros de población sea su escala metropolitana o urbana. La falta de cumplimiento en la legislación urbana y la limitada coordinación intersectorial en los tres ámbitos de gobierno han generado la ejecución de obras públicas sin un sustento técnico de planeación metropolitana, regional y urbana.

Es por ello que como parte de las conclusiones del presente tesis en materia de normatividad y legislación urbana es la nula consideración del **Principio de coordinación y concurrencia⁵⁴ y del Sistema de Planeación** establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos que rige el ordenamiento y desarrollo urbano del país, ya que los tres instrumentos deberían de haber definido dentro de las acciones prioritarias y proyectos estratégicos el proyectos de infraestructura urbana a partir de una escala metropolitana hacia lo local y no a la inversa.

También la nula coordinación de **políticas urbanas** en las distintas escalas determinaron la ejecución de un proyecto en la Ciudad de México que llevó a una discusión política en términos presupuestales que derivaron en auditorías de los recursos presupuestales sin que por ello se hubieren cuestionado la ineficaz coordinación de los órdenes de gobierno y las instituciones responsables de estas tareas.

La legislación federal (LGAH) establece los principios de concurrencia y coordinación, mismos que no son considerados de manera eficaz en los instrumentos de planeación y en la ejecución de proyectos de infraestructura urbana en las ciudades del país. La inexistencia de un Reglamento de la propia ley (LGAH) limita las posibilidades de coordinación en la materia, ya que al no existir dentro del cuerpo normativo por una parte los mecanismos de coordinación y concurrencia, estos quedan a la iniciativa de cada actor político y a la falta o debilidad de las políticas urbanas que inciden en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y local); tampoco se ha considerado la definición clara y precisa de las instancias de coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno, las responsabilidades de los actores públicos y la evaluación de los instrumentos de planeación.

Por otra parte es relevante considerar que la ejecución de proyectos de infraestructura urbana en un ámbito metropolitano, tendría que evaluarse con mayor detenimiento y con una perspectiva técnica que involucre a las instancias responsables y a los actores responsables en la toma de decisiones.

García Ortega, Roberto y Duhau, Emilio, señalan que a partir de la desaparición de la SEDUE en el organigrama del gobierno federal en 1989 y la aparición de la SEDESOL marcaron el declive de la dimensión territorial en las prioridades políticas del desarrollo en México.

Coincidiendo con la puesta en marcha de las emergentes acciones económicas neoliberales salinistas, la planeación y la gestión urbana iniciaron un periodo de altibajos en diversas entidades del país, prevaleciendo en muchos casos el debate y el desinterés gubernamental por la aparente ineficacia de los planes o por considerarlos supuestamente innecesarios en tiempos de crisis. El reciente descrédito de las tareas públicas junto con la permanente crisis económica han servido de argumentos recurrentes para los reclamos desregulatorios urbanos neoliberales de ciertos grupos importantes de promotores urbanos, aliados de algunas entidades de funcionarios públicos y gobernantes.⁵⁵

⁵⁴ LGAH, Cap. 2 de la Concurrencia y Coordinación de Autoridades. Art. 6o.- Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cap. 3 de la Planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población. Art. 11.- La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo. La planeación a que se refiere el párrafo anterior, estará a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁵ García Ortega, Roberto y Duhau, Emilio, Introducción y Presentación en Planeación y gestión urbana y metropolitana en México. Colegio de la Frontera Norte. Primera edición 2001. págs. 11 y 12.

García Ortega señala que salvo honrosas excepciones **los planes, programas y los instrumentos de gestión urbana vigentes carecen de mecanismos y medios de evaluación y seguimiento más allá del periodo administrativo de las autoridades** que les dieron origen. En numerosas entidades y ciudades del país este marco de planeación y de gestión urbana es concebido por las autoridades como dos tareas desvinculadas entre sí. En el caso de la planeación para llenar el expediente político – administrativo y beneficiarse de inversiones federales inmediatas o el caso de la gestión para incrementar de inmediato la recaudación fiscal mediante la aplicación de derechos en el otorgamiento de permisos por medio de la implantación de la modernización catastral.

*Los intereses económicos y políticos inmediatos de los grupos que tiene mayor capacidad de negociación prevalecen, al margen de cualquier tipo de plan, sobre los intereses colectivos de largo alcance de una mayoría silenciosa e ignorada.*⁵⁶

Se presentan a continuación el orden de los instrumentos de planeación identificados como prioritarios en materia de planeación urbana y su jerarquía, para el caso de estudio.

Instrumentos de planeación urbana en el proyecto del 2 do piso del periférico

Programa de Transporte y Vialidad 2001- 2006

*Conjuntamente con la **Seduvi y la SMA**, se impulsarán acciones que permitan el ordenamiento territorial de la ciudad y de la región en la que se ubica, mediante la **integración funcional de los procesos de planeación del transporte, del medio ambiente y del desarrollo urbano**, así como de los programas sectoriales respectivos. Para ello se diseñarán estrategias adecuadas que permitan emplear a los sistemas de transporte masivo y carretero como estructuradores del espacio urbano y regional.*

Programa General de DU del DF 2000-2006

*El Programa designa al **Gabinete de Desarrollo Sustentable** como responsable de reorientar el desarrollo a partir de la preservación del medio ambiente; la gestión sustentable del agua; la estructuración urbana, los usos del suelo y la vivienda de interés social y popular; **la reforma del sistema de transporte y vialidad**; la prevención de desastres y **la coordinación del desarrollo de la Ciudad de México, de la Zona Metropolitana del Valle de México** y de la Ciudad-Región del centro del país.*

Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (1998)

*Como ordenamiento intermedio entre las disposiciones en materia de desarrollo urbano del PNDU-OT y los programas correspondientes al Distrito Federal y al Estado de México, su objetivo principal es “proponer un instrumento claro de alcance general, que permita coordinar a las entidades involucradas en el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de México, en torno a una estrategia de ordenación territorial única para el poblamiento y que sirva **de marco al cual habrán de ajustarse los programas y acciones**, tanto del sector público como de los sectores social y privado en cuanto a sus manifestaciones territoriales”.*



⁵⁶ García Ortega, Roberto y Duhau, Emilio. Introducción y Presentación en Planeación y gestión urbana y metropolitana en México. Colegio de la Frontera Norte. Primera edición 2001. págs. 11 y 12.

4.2 Retos para la planeación urbana.

1. Cumplimiento de las regulaciones.

La sola existencia de un cuerpo normativo y legal no garantiza el cumplimiento de instrumentos de planeación (programas de desarrollo urbano). Es necesario garantizar la aplicación de legislación y normatividad con instrumentos homologados, integrales y con visión metropolitana congruentes en las escalas territoriales (Zona metropolitana- distrito federal- delegaciones), sin apropiación política.

El cumplimiento de la legislación y de las normas atañe a toda la sociedad. Los actores que deben reforzar su participación y opinión son los sectores académicos, profesionales, privados y públicos. Las instancias de participación (Comités ciudadanos, Consejos de Desarrollo Urbano) como corresponsables en la toma de decisiones con los congresos locales y comisiones en la materia (Asamblea legislativa)

2. La importancia de la planeación urbana en el país

¿Qué se gana con la planeación urbana? ¿Por qué hacerla es importante? ¿Para qué demandar calidad en obras públicas? ¿Por qué es necesario mejorar nuestras ciudades? Son preguntas que todo ciudadano debe de plantearse y que debemos de considerar en nuestro quehacer profesional.

El papel rector de la planeación urbana en el país, se ha minimizado y se ha debilitado su importancia derivada de la reducción institucional federal y las limitaciones locales en la materia (recursos y políticas públicas). La ciudadanía y las ciudades no se insertan como ganadores; somos espectadores y receptores en la toma de decisiones de los gobernantes en turno.

El papel del profesional en planeación urbana debe de contemplar la capacitación en temas de gestión, negociación pública y privada; de observador y de evaluador de las regulaciones. Se debe incorporar incentivos al cumplimiento y eficiencia de los actores sociales.

3. Evaluación de Instrumentos de planeación.

¿Por qué se han ejecutado proyectos, programas y otras acciones en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial que hacen suponer una descoordinación entre la autoridad- normatividad y legislación e instrumentos de planeación?

La descoordinación de las políticas públicas en la materia impera y son perceptibles en los tres niveles de gobierno por la ciudadanía, a pesar de la existencia de normatividad y legislación y de las instancias y dependencias de gobierno responsables de cumplir con los preceptos de concurrencia y sistema de planeación.

Los instrumentos de planeación deben evaluarse para que sean eficientes para la sociedad y para el territorio; en este caso a partir del ámbito metropolitano hacia su escala menor; el horizonte de planeación y las acciones a ejecutar y a evaluar. ¿Qué se hizo, que logros se obtuvieron, en que se tuvo éxito y que se necesita para mejorar? en períodos anuales, trianuales, sexenales.

Se requiere evaluar políticas urbanas y a los instrumentos de planeación que permitan establecer nuevas formas de gobernabilidad en el territorio, desde una perspectiva técnica y operativa basada en el cumplimiento de derechos y obligaciones y de la participación de distintos sectores de la sociedad.

En la medida que los planes y programas simplemente sirvan como medio de legitimación del Estado, y no como un intento para el cambio social, la planificación perderá cada vez más esa misma legitimidad. Esto implica necesariamente establecer los mecanismos que garanticen el cumplimiento de estos planteamientos, y ello solo puede ser posible a través de una amplia participación de los diversos actores, en un trabajo de generación de consensos en líneas estratégicas.⁵⁷

4. Fomento de un Gobierno promotor y negociador de inversiones públicas-privadas

Las ciudades requieren de políticas urbanas que generen inversión-empleos- mejoren calidad de vida y coloquen a las metrópolis en el mercado mundial. Las inversiones públicas deben dirigirse a objetivos de competitividad y equidad de la población. Proyectos de infraestructura urbana son ejecutados con recursos públicos, en la medida que éstos sean compartidos con la inversión privada y con sectores sociales, sean transparentes en su concepción, formulación y ejecución serán proyectos con un mayor análisis para su ejecución y éxito como detonadores del desarrollo urbano.

5. Hacia una Gobernabilidad Metropolitana

Autores como Gustavo Garza, señalan la necesidad de “*Instancias subnacionales que resuelvan complejos problemas de coordinación entre diferentes jurisdicciones en las zonas metropolitanas; cuestiones ambientales, dotación de agua y drenaje, de vialidad y transporte, de promoción económica, de planeación, de adecuación al marco legal, por citar unos cuantos*”⁵⁸.

Es urgente plantear modelos de gestión y gobernabilidad para zonas metropolitanas. Ejemplos como Singapur, Pekín, Londres con modelos centralizados, Madrid, Portland, Sao Paulo con modelos sectorizados; y Miami o Detroit con modelos de gestión públicos-privados son ejemplos de entornos con voluntad política para ordenar, gobernar territorios y lograr ciudades con altas perspectivas de inversión y calidad de ciudades.

6. Fondos públicos existentes en México apoyo a las Zonas Metropolitanas (2011)

El Fondo Metropolitano (2008), surge a partir del mecanismo de coordinación bilateral establecido en 1998 entre el Gobierno del Distrito Federal y el del Estado de México para desarrollar áreas de interés común mediante acciones acordadas. Para el 2003 se creó la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, la cual se convierte en impulsora de este instrumento y de su ampliación a otras zonas metropolitanas del país.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2006 se prevén por primera vez recursos para el Fondo Metropolitano. Para ese año, se constituye el fideicomiso “Para el Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México”. La Unidad de Política y Control Presupuestario de SHCP es la encargada de ejercer los recursos y le impone la normatividad de esta dependencia en materia de evaluación socioeconómica de los proyectos de inversión a financiar. Con el paso de los años otros estados fueron logrando que en el PEF se previeran recursos para sus zonas metropolitanas, creándose fideicomisos similares al del Valle de México.

Si bien la existencia de este instrumento financiero ha permitido la ejecución de obras de infraestructura urbana en todo el país, es importante señalar que la SEDESOL solo interviene como acompañante técnico en la aplicación de las reglas de operación del fondo junto con la SHCP, sin embargo el papel rector como

⁵⁷ Pérez, Daniel, Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Nota en Instrumentos de Coordinación de la Zona Metropolitana. UNAM, PUEC 2000. Esto complica la labor de los planificadores, pero si queremos que la planificación permanezca como un medio valioso para la toma de decisiones, debemos hacerlo.

⁵⁸ Garza, Gustavo, La Urbanización Metropolitana en México: Normatividad y Características Socioeconómicas. Papeles de Población, abril-junio. Universidad Autónoma del Estado de México. 2007.

institución responsable de la planeación urbana nacional y en particular de las zonas metropolitanas es débil y habrá que reforzar su papel normativo y de gestión con los gobiernos estatales y locales.

4.3 Conclusiones

Si bien los dos primeros capítulos que se desarrollaron y que permitieron conocer la legislación federal y local así como otras normas que incidieron en la toma de decisiones para un proyecto de infraestructura urbana en la Ciudad de México llevaron a considerar más de 10 cuartillas, posterior a su análisis e importancia en el estudio de caso, las siguientes conclusiones pretenden aportar de manera sencilla ideas, sugerencias y propuestas específicas que he identificado en otras experiencias y que en algunos casos podrán incorporarse en la gestión urbana de proyectos.

El papel del planificador urbano es el de un profesional que dirija sus conocimientos no solo en la planeación urbana de un territorio con proyectos, es dirigir el futuro de una sociedad hacia entornos urbanos competitivos que integren, refuercen e inserten políticas urbanas y concreten el cumplimiento de la normatividad y legislación.

Los instrumentos de desarrollo urbano se enfrentan con tropiezos en el momento de su sanción legal. En caso de ser aprobados y sancionados legalmente, no existen procesos y mecanismos que permitan alinear en forma sistemática las múltiples decisiones de autoridad sobre los actos de los particulares desde la perspectiva de la normatividad establecida en materia de uso del suelo hasta la ejecución de proyectos y obras públicas.

A continuación se presentan las conclusiones de la tesis.

- 1. Todo proyecto de inversión pública debe cumplir con el principio de concurrencia y coordinación de la LGHA entre los gobiernos involucrados, deben incluirse y definirse de manera clara y objetiva en los instrumentos de planeación urbana (en todas las escalas que la legislación lo determine).**

Si la concurrencia y coordinación establecida en la legislación nacional (LGAH promulgada en 1976) no ha sido cumplida se considera estratégico y prioritario definir sus especificaciones y alcances en ordenamientos técnicos o en el propio reglamento de la ley ausente por 35 años.

En la escala local se propone partir de una planeación estratégica e insertar figuras como Programa de Renovación y /o de Reactivación Urbana⁵⁹, (cuando sean proyectos a ejecutar en ciudades con infraestructura existente,) como parte de políticas públicas en la materia de los órdenes de gobierno involucrados.

- 2. Se requiere incorporar nuevos actores (organismos independientes como ejecutores) responsables en la ejecución, supervisión y evaluación del proyecto, obra y toma de decisiones.**

La ejecución de proyectos de infraestructura urbana obliga a los gobiernos locales a la elaboración de proyectos ejecutivos, de las licitaciones conforme a la legislación (ley de obras públicas, de conformidad con el tipo de recursos administrados en fideicomisos y con supervisión de instancias de gobierno de los tres niveles) son necesarios nuevos esquemas de cooperación, supervisión, ejecución y evaluación de los proyectos y de la gestión de los mismos.

⁵⁹ Ley 9 de 1989. Gobierno de Colombia. Reformada para incorporar nuevos instrumentos de planeación urbana que permitieron la incorporación de proyectos como el Transmilenio (transporte público) con una estrategia territorial en la capital Bogotá.

Habrà que estimular la vinculaci3n del capital privado mediante la reducci3n de factores de incertidumbre, promover la aplicaci3n de una normativa sencilla y transparente, agilizar los procesos y trámites; brindar apoyo técnico y operativo a la ejecuci3n de proyectos por medio de organismos mixtos o empresas de renovaci3n urbana, encargada de gestionar, liderar, promover y coordinar esos proyectos.

3. Son necesarias estrategias de transparencia y comunicaci3n.

Es a partir de la publicaci3n de la Ley de Transparencia que las instancias de gobierno deben de publicar e informar de manera transparente y clara la aplicaci3n de los recursos federales. En el tema de la planeaci3n urbana si bien es posible obtener datos, informaci3n de instrumentos de planeaci3n y de proyectos de infraestructura, mientras no est3n clasificados como informaci3n confidencial o reservada; la difusi3n de los instrumentos, de polítics y de acciones concretas, es limitada.

Se sugiere desarrollar e implementar mecanismos de promoci3n y mercadeo de operaciones de renovaci3n urbana desde el ámbito público a toda la poblaci3n. Se debe elaborar un plan de comunicaci3n de cada proyecto que vaya de la mano con un plan de gesti3n para socializar los proyectos en las comunidades que ser3n impactadas por los proyectos ya que esto fortalecerá a las instituciones en su tarea de gesti3n y ejecuci3n. Esto debe involucrar a líderes de la comunidad o las organizaciones sociales que se ubican en las áreas de renovaci3n y que servir3n para la promoci3n y socializaci3n de las obras. La estrategia de comunicaciones tendrá como objetivos suministrar informaci3n veraz sobre el desarrollo y alcance de los proyectos, apoyará la resoluci3n de crisis y conflictos durante la realizaci3n de los proyectos, al igual que la gesti3n interinstitucional.

La participaci3n ciudadana en materia de desarrollo urbano debe ser amplia, plural, informada y representativa, no corporativista o cupular ni solo de activistas.

4. Realizar auditorías a la ejecuci3n, gesti3n y operaci3n del proyecto, no a la aplicaci3n de los recursos financieros.

Las auditorías como instrumentos de control y supervisi3n permiten evaluar la aplicaci3n de recursos públicos que deben de elaborarse por proyecto y/o obra ejecutada. Aunque las acciones derivadas de o como consecuencia de ello, se reflejan en sanciones económicas, éstas no se dirigen a evaluar una gesti3n pública ni a los funcionarios responsables de ello, salvo que las acciones sean realmente parte de delitos como fraude o malversaci3n de fondos.

Si la informaci3n de los proyectos es transparente esto propiciará una ciudadanía consiente e informada. Se requiere que durante la realizaci3n de auditorías estas se apoyen de plataforma tecnológica de punta que suministre informaci3n de calidad y actualizada a los distintos sectores de la sociedad para la toma de decisiones.

5. Obras y proyectos como resultados de una planeaci3n estratégica del ordenamiento territorial en las distintas escalas sin apropiaci3n política de los jefes de gobierno y alcaldes, con validaci3n de la ciudadanía.

Actualmente los procesos de participaci3n ciudadana tienen alcances limitados y dispersos, est3n al servicio del cumplimiento de modelos o instrumentos de planeaci3n en lugar de que éstos estuviesen al servicio de una interacci3n sostenida de la ciudadanía con los gobiernos para la definici3n del rumbo del desarrollo de sus territorios. Se requieren nuevas formas de exploraci3n: formulas jurídico –administrativas, técnicas, financieras y fiscales como organismos mixtos público-privados, como instrumentos que apoyen al gobierno en el fomento, la promoci3n y la realizaci3n de megaproyectos urbanos metropolitanos o regionales de carácter estratégico e interés público. Debe permitir la concreci3n de los planes y programas urbanos y la distribuci3n más justa y equitativa de las cargas y beneficios que conlleva el desarrollo urbano, cuidando que no se transformen en mecanismos de subsidio y beneficio directo o indirecto mayoritario a favor de promotores privados.

6. Programación del presupuesto trianual que responda a políticas públicas y programas de desarrollo urbano con vigencia legal.

La gestión de las políticas públicas en los estados también está dominada por una lógica de programación y presupuestación anual, similar a la que prevalece en el nivel federal y articulada con ella. En ambos niveles esta lógica no está pensada en función de la implementación de los planes y programas de mediano plazo, sino en función de: Criterios de corto plazo, en particular la consistencia de los techos presupuestales anuales con los criterios de política económica emitidos anualmente; evaluación anual basada en resultados de operación más que en resultados sustantivos de los programas y, prácticas inerciales de asignación o reasignación de recursos en función de las capacidades de ejecución del gasto demostradas por las distintas dependencias en ejercicios anteriores.

Se propone establecer una programación trianual establecida a partir de una normatividad federal, coordinada con la estatal y local que garantice unas evaluaciones técnica y no solo presupuestal en la aplicación de recursos federales y estatales. La incorporación de evaluaciones no será una tarea fácil, sin embargo si se establece como parte de las tareas de gobierno a partir de criterios claros y objetivos los instrumentos de planeación y las políticas públicas podrán garantizar proyectos específicos para los periodos de gestión y evitar así el despilfarro de recursos públicos en obras publicas.

7. La planeación de proyectos, la ejecución de obras, y la gestión sectorial debe subordinarse a la planeación territorial.

Los recursos públicos programados para obras y servicios en las ciudades son multianuales, se distribuyen entre sectores en función de prioridades locales sin una visión urbana, regional y metropolitana. La planeación territorial debe imponerse totalmente a las políticas sectoriales y éstas deben ser compatibles con los instrumentos de planeación (ejemplo Programa general desarrollo en el territorio). Habrá que diseñarse y conformar instancias y mecanismos eficaces de integración de las políticas públicas, así como de visión estratégica y de largo plazo.

Recomendaciones

Es importante dirigir investigaciones académicas hacia nuevos **marco de gobernabilidad**, mecanismos modernos de gestión urbana. Se proponen distintas líneas de investigación para generar nuevos mecanismos de gobierno en el ámbito metropolitano. He aquí algunas ideas retomadas de distintos autores⁶⁰.

1. *Sistema nacional de coordinación metropolitana que evite despilfarro de recursos, disfuncionalidad de enjambre de normas jurídicas que rigen el desarrollo de las urbes y establezca las bases de gobernabilidad.*
2. *Diseño de cuerpos colegiados representativos, instituciones de la comunidad*
3. *Esquemas regulativos transparentes que obliguen a informar.*
4. *Sistema de funcionarios de carrera, capacitados en planeación metropolitana y finanzas locales que diseñen acciones innovadoras en la gobernabilidad urbana. Especialistas en procesos de desarrollo territorial.*
5. *Instituir figura de Gerentes contratados y supervisados por el cabildo o cámaras de diputados estatales.*
6. *Códigos urbanos unificados aplicables a municipios metropolitanos. Normatividad urbanística funcional*
7. *Diseño y establecimiento de Gobiernos Metropolitanos*

⁶⁰ Garza, Gustavo, La Urbanización Metropolitana en México: Normatividad y Características Socioeconómicas. Papeles de Población, abril-junio. Universidad Autónoma del Estado de México. 2007. Iracheta, Alfonso. Globalización y territorios, en Políticas Públicas para gobernar las metrópolis mexicanas. 2009. El Colegio Mexiquense. Primera edición 2009.

Bibliografía

1. Álvarez Vázquez Joaquín, El Derecho Urbanístico como Instrumento para el Desarrollo Urbano, en Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Memoria del curso. UNAM, Programa Universitario de Estudios de la Ciudad, 2000. Pág. 133.
2. Cámara de Diputados la Auditoría Superior de la Federación (16 de agosto de 2005) realiza auditorías al GDF en donde se incluyen tres proyectos: “Prolongación San Antonio, Eje 5 Poniente y Corredor Insurgentes (metrobus).
3. Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales (CEJA). Metodología para analizar la normatividad urbana y ambiental aplicable a los patrones de ocupación de territorio en la ciudad de México. PAOT. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F. Diciembre de 2010.
4. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Memoria de los Trabajos de Análisis al Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública 2004.
5. Dí Virgilio, Mercedes. Los actores en los Programas Públicos. Banco Interamericano de Desarrollo. 4ta Edición. Noviembre 2010.
6. FIMEVIC. Página web: <http://www.fimevic.df.gob.mx>. Consultada en abril del 2011
7. García Ortega, Roberto y Duhau, Emilio, Introducción y Presentación en Planeación y gestión urbana y metropolitana en México. Colegio de la Frontera Norte. Primera edición 2001. págs. 11 y 12.
8. Garza, Gustavo, La Urbanización Metropolitana en México: Normatividad y Características Socioeconómicas. Papeles de Población, abril-junio. Universidad Autónoma del Estado de México. 2007.
9. Granados Chapa, Miguel Ángel. Nota periodística en Reforma Plaza Pública. Septiembre del 2002. Consultado en la página web del periódico Reforma en marzo del 2011.
10. Iracheta, Alfonso. Globalización y territorios, en Políticas Públicas para gobernar las metrópolis mexicanas. 2009. El Colegio Mexiquense. Primera edición 2009.
11. Hinojosa, A. V. Configuración y revisión de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria en México: Un enfoque ético en las finanzas públicas. Daena: International Journal of Good Conscience. 1(1) : 90-101. Marzo 2006 – Septiembre 2006. ISSN 1870-557X.
12. PAOT. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F. Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales (CEJA). Metodología para analizar la normatividad urbana y ambiental aplicable a los patrones de ocupación de territorio en la ciudad de México Diciembre de 2010.
13. Perez, Daniel, Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Nota en Instrumentos de Coordinación de la Zona Metropolitana. UNAM, PUEC 2000, pag 58. *El Programa en sí mismo no permite establecer compromisos claros por parte de multiplicidad de actores (i.e. Secretarías Federales) para llevar a cabo lo propuesto.*
14. Rébora Togno; Alberto. Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos? Políticas e instrumentos de suelo para un desarrollo sostenible, incluyente y sustentable, el caso de la región oriente en el Valle de México. Miguel Ángel Porrúa. Primera Edición 2000.
15. Sobrino. Jaime. Gobierno y Administración Metropolitana y Regional. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Primera edición, 1993. Pág. 254.
16. Unikel, Luis. Crescencio Ruiz, Gustavo Garza, 1976. El desarrollo urbano de México, México, El Colegio de México.
17. Vilalta Perdomo, Carlos Javier, El voto de oposición al segundo piso del Periférico. Una contribución empírica sobre su geografía y posibles mecanismos causales. En Revista electrónica gestión y política Pública. CIDE. Volumen XVI, número 2. II Semestre de 2007. pp. 381-420.

Legislación y normatividad urbana

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada DOF 05-02-1917. Últimas reformas publicadas en el DOF 14-07-2011.
2. Ley General de Asentamientos Humanos. Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación (DOF) 30-11-2010.
3. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Última reforma publicada DOF 06-04-2010.
4. Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Última reforma publicada DOF 1-02-08.
5. Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. Última reforma publicada DOF 28-05-2009.
6. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Publicada en el DOF 30-03-2006.
7. Estatuto de Gobierno del DF. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) 28-04-08.
8. Ley Ambiental del Distrito Federal. Última reforma publicada en la GODF 14-11-2011.
9. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Últimas Reformas publicadas en la GODF 29 06-2010.
10. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Últimas Reformas publicadas en la GODF 27-12-10.
11. Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. Últimas Reformas publicadas en la GODF el 4- 02-11.
12. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2001-2006.
13. Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.
14. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. (Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2003).
15. Programa Integral de Transporte y Vialidad 2002- 2006.
16. Programas Delegacional de Desarrollo Urbano de Álvaro Obregón 2002- 2006.