

ESTUDIO PARA LA ZONIFICACIÓN SECUNDARIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Diciembre de 2022

Universidad Nacional Autónoma de México
FACULTAD DE ARQUITECTURA

Contenido

Introducción	1
1. Diagnóstico	3
1.1. Análisis de las alcaldías	6
1.2. Análisis Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT)	30
1.4. Análisis comparativo	40
1.4.1. El caso francés como referente de las políticas de regeneración urbana	40
1.4.2. El caso del Plan de Acción San José Capital: de la Acción Local a la Sostenibilidad Metropolitana	42
1.4.3. Plan especial de intervención para el corredor metropolitano de Quito	43
1.5. Políticas de planificación europeas	44
1.6. Análisis sobre el problema de la densidad urbana	46
1.7. Ejemplos de zonificación casos nacionales e internacionales	47
1.7.1. NACIONALES	47
1.7.2. INTERNACIONALES	50
2. Propuesta de zonificación y criterios urbanísticos	53
Criterios de aplicación en diversas escalas	56
Metropolitana	56
Ciudad	57
Barrio o colonia	59

Introducción

Sobre la zonificación como sustituto de la tarea planificadora

La aplicación de las técnicas de Zonificación de los usos del suelo y en términos generales, todos los aspectos normativos del desarrollo urbano adoptaron en la práctica institucionalizada de la planificación, un sentido que nos preocupa y nos asombra. Las disposiciones normativas suplantán la indispensable comprensión de las realidades concretas y distorsionan –equivocadamente- el sentido y contenido de la planeación urbana. Se confunde la planificación urbana con la zonificación y la normatividad, bajo el supuesto de que basta que exista una regla determinada para que la realidad se comporte conforme a ella.

La noción fundamental que subyace en esa práctica es que con esas viejas (y frecuentemente obsoletas) disposiciones jurídicas –las normatividades- se podrán resolver todos los problemas contemporáneos de las ciudades. Se propone la zonificación como una visión totalizadora que comprende todos los campos, todas las actividades, todos los lugares y todas las épocas, en fin, todo el orden social. Se plantea como verdad, como método y como historia.

Cuando la verdad se iguala al método, como sucede en este caso, el conocimiento deja de ser un proceso de razonamiento y comprensión para convertirse en un corpus de reglas congelado en el tiempo: un conjunto de directivas y prohibiciones, una visión intrínsecamente autoritaria, que no alienta la claridad, la innovación y ni el pensamiento reflexivo, sino que, coartando la creatividad, determina lo que se debe y lo que no se debe hacer. Es una visión profundamente conservadora y retrasada, que generalmente tiende a convertirse en un instrumento represor (y de repudio), porque implícitamente ve a las comunidades como receptoras pasivas de esas disposiciones.

Se aplican nociones “fossilizadas” –ajenas a la crítica y la actualidad cambiante- que (casi) “fetichizan” el enunciado, la norma, sobre la realidad. Son, frecuentemente, nociones excluyentes (porque así están concebidas) de amplios grupos y zonas, que no contribuyen a producir análisis críticos de una realidad constituida por intereses encontrados, conflictos entre ellos, exclusión en diversos grados y crecientes desigualdades, que poco o nada tienen que ver con esa visión aséptica e idílica de una realidad abstracta donde cada cosa tiene su lugar –está zonificada- para hoy y para siempre.

La planificación del desarrollo urbano y la normatividad son cosas bien diferentes, aplicar las mismas medidas normativas a un conjunto diverso y complejo de situaciones banaliza los esfuerzos de planificación y los hace irrelevantes para una buena parte de la población supuestamente beneficiaria. Por lo común, esas medidas reglamentarias no contienen nada –o si lo hacen, es por casualidad- que las relacione con procesos transformativos hacia una mejor condición de bienestar en términos de justicia, equidad, respeto a las costumbres y particularidades locales, ni con la generación de conocimientos y la crítica a las prácticas convencionales.

Por su excesivo énfasis en las prescripciones excluyentes, la realidad cotidiana rechaza –cuando la transgrede- buena parte de los postulados de la (supuesta) “buena planeación

normativa” porque chocan con una realidad socioespacial que funciona principalmente a partir de yuxtaposiciones dinámicas.

No solo resulta francamente aburrido para los planificadores urbanistas repetir las mismas fórmulas, sino que no tiene nada que ofrecer a buena parte de la población, cuyas preocupaciones consisten en la mejora objetiva –con hechos- de sus condiciones de vida. La sociedad/comunidad, como sujeto, y la gestión, como juego político, desaparecen, solo existen las disposiciones (reglas). Se homogenizan los espacios culturales y sociales, todo adquiere, por la fuerza, una uniformidad monótona.

La búsqueda es por nuevos instrumentos de planeación repensados (y replanteados) desde nuevos principios y valores que no son estáticos ni dados a priori, sino que se renuevan cuando cambian las circunstancias de sus contextos. Planteamos un enfoque hacia la “ética de la acción” que considere contextos diversos y contradictorios, en constante transformación, basado en principios (ideas) de carácter universal (el derecho a la ciudad), y una ética basada en el conocimiento e interpretación crítica de las circunstancias históricas particulares en las que sucederá la acción.

El estudio busca dar un panorama general sobre las condiciones que guardan los instrumentos vigentes de cada alcaldía en particular de las categorías de zonificación, para después reconocer algunas de las complicaciones y efectos que tiene la presencia de determinados usos en el territorio en términos de las denuncias interpuesta ante la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la CDMX esto como un modo para reconocer las problemáticas que se presentan ante la incompatibilidad de ciertos usos.

Por otro lado, se hace un análisis comparativo de carácter internacional y nacional para reconocer en un primer momento algunos ejercicios de planeación para después revisar de forma específica la zonificación existente en algunas ciudades sobresalientes como Nueva York como un caso representativo del modelo norteamericanos de zonificación simplificado por distritos.

Finalmente, se plantea una reflexión sobre los procesos de transformación de las ciudades y los modos de interacción de las actividades en el territorio, así, a partir de esta discusión se hace un planteamiento de categorización de usos que busca simplificar y dar coherencia a la distribución de los usos en la ciudad en función de las realidades cambiantes de los lugares.

Todo lo anterior para plantear una serie de criterios urbanísticos que permitan a manera de recomendación a las autoridades diseñar un esquema de zonificación acorde con las necesidades de cada alcaldía.

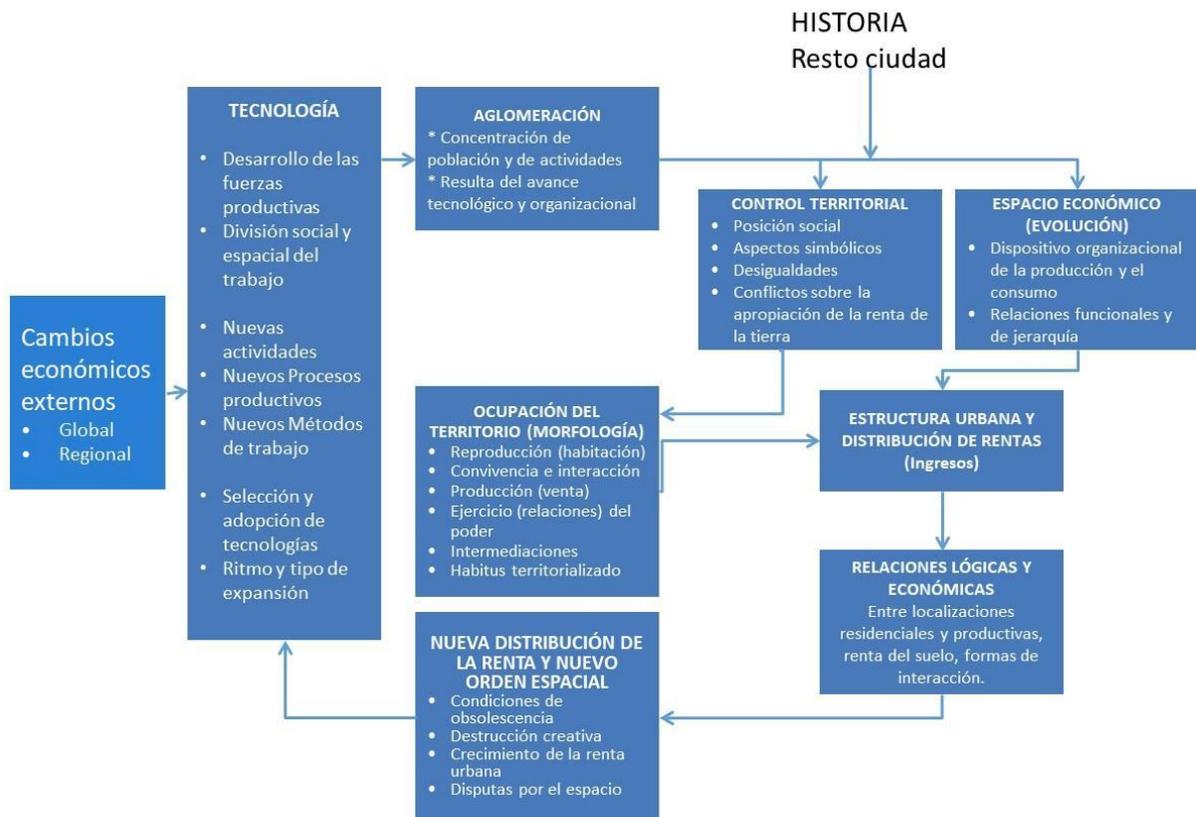
1. Algunos planteamientos teóricos para entender las transformaciones urbanas

1.1. Zonificación a partir de consideraciones urbanísticas algunas aproximaciones sobre las transformaciones en la ciudad (obsolescencia)

La evidencia anterior demanda el diseño de un planteamiento que permita reconocer una serie de valores urbanísticos que consideren aspectos relacionados con el origen de los lugares y cómo es que a partir de aspectos tales como la economía y la historia ocurren procesos de transformación que dan cuenta de las dinámicas de localización de las actividades y que no ocurren de manera fortuita, es decir que la zonificación debe corresponder con estas lógicas que responde a la conformación de diferentes mercados.

En la siguiente figura se resalta la explicación de la ocurrencia de las transformaciones en la ciudad y cómo se aglomeran las actividades lo que denota patrones policéntricos concentrados que se articulan a partir de la presencia de corredores urbanos que van marcando zonas que tienden a agrupar usos que se acompañan siguiendo la estructura urbana y forma de la ciudad, lo que se quiere resaltar es que existen ciclos económicos que a partir de la innovación propician transformaciones y nuevas actividades.

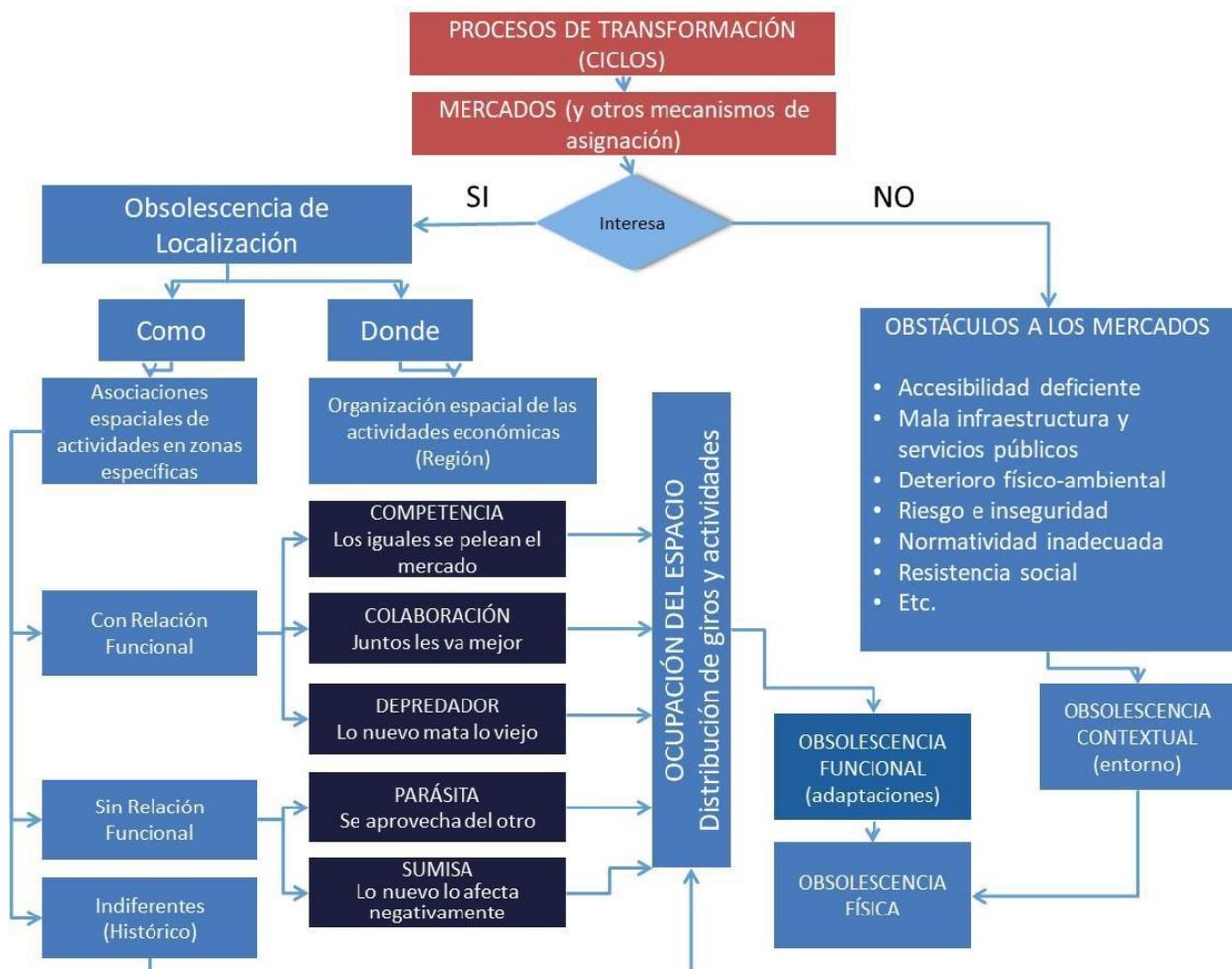
Figura. Procesos de transformación urbana y su articulación con factores económicos e históricos



Fuente: Elaboración propia (Flores, 2012)

Recuperando la idea de ciclos económicos para entender las dinámicas de las actividades en el territorio no se puede dejar de hablar del concepto de obsolescencia en donde el mercado y otros mecanismos demandaran ciertas condiciones de localización para el establecimiento de funciones, en ese sentido existe la obsolescencia de localización en donde ciertos usos de acuerdo a la cercanía con los mercados ya no son atractivos para esos lugares, así se conforman ciertas asociaciones espaciales lo que conforman zonas especiales, en donde las actividades tendrá una organización que corresponde con los siguientes fenómenos: competencia, colaboración, depredador, parásito y sumisa (ver figura siguiente).

Figura. Producción de las condiciones de obsolescencia urbana



Fuente: Elaboración propia (Flores, 2012)

1.1.1. Obsolescencia de Localización

Los cambios en un área urbana son producto de ciclos asociados principal pero no exclusivamente a los ciclos económicos. Cada uno de ellos genera actividades con necesidades espaciales particulares que inician procesos de modificación del territorio. Estos procesos son variables (selectivos) en el espacio pues buscan aquellas

circunstancias de localización que les sean más favorables para lograr el mejor rendimiento de una actividad particular (Camagni, 2005)¹.

Como es bien sabido, los requerimientos de localización producen procesos de competencia por sitios o zonas específicas de una ciudad que tiene n como consecuencia una revalorización de ese particular lugar en el conjunto de la ciudad, impulsado por los agentes y actividades que lideran el nuevo ciclo. En términos de la transformación de la ciudad esto nos remite a la idea de ciclo de vida urbano (Lifchield, 1988)² asociado a la forma territorial en que se expresan las transformaciones o ciclos económicos, que estarían manifestándose a su vez por ciclos de inversión para la adecuación del territorio (predios) (Hayek, 2017)³ y los rendimientos o condiciones favorables que se producen para la localización de ciertas actividades en los lugares o áreas urbanas específicas que están siendo o fueron transformadas.

En la medida en que los atractivos de un área se vuelven más exigidos (demandados) generan mayor competencia por ese determinado lugar lo que a su vez –porque estamos hablando de actividades nuevas y “líderes”- impulsan expectativas de mayor rendimiento económico en esa zona (o localización) que actúan como disparador de un proceso de nuevas inversiones necesarias para hacer efectivas las citadas ventajas de localización. Se producen de esta manera nuevas expectativas en un juego entre promotores, inversionistas, propietarios, residentes y autoridades (reguladores) –es decir, el mercado- donde algunos propietarios estarán interesados en vender su propiedad para capturar (capitalizar) las ventajas que ofrece la localización de su predio para las nuevas actividades que se crean o expanden.

Como el proceso implica tiempos de “armado” del negocio inmobiliario que variarán en cada caso y que están condicionados por el entorno económico general, se crea una condición de nuevas expectativas no satisfechas para el propietario donde se pierde el interés por el rendimiento generado por el uso existente y en consecuencia, las inversiones requeridas para su mantenimiento son vistas como un gasto innecesario que resulta contrario al interés del propietario porque prolonga la vida útil del uso existente y difiere, en esa medida, la realización (capitalización) de las nuevas expectativas. A ese proceso de deterioro inmobiliario por el efecto de nuevas inversiones –es decir, por el interés de los mercados- lo denominamos obsolescencia de localización.

1.1.2. Caracterización de la Obsolescencia de Localización

Es este un proceso de escala urbana que se manifiesta en predios específicos como resultado de un juego complejo que surge de la intensidad de los intereses y valores que resultan a su vez en actitudes de grupos e individuos a favor o en contra de la transformación de un área. Tales actitudes, planteamos, estarán directamente asociadas a la posición social (Bourdieu, 1988)⁴ de los involucrados que definirán su simpatía o afinidad por los cambios anticipados. Vale la pena aclarar que las nuevas expectativas resultan de un cambio de propietario, con una erogación de por medio que requiere ser recuperada, o de una nueva situación donde el(os) propietario(s) aprecian más el valor económico (de cambio o de mercado) que el de uso o satisfacción de una necesidad.

¹ Camagni, R. (2005). *Economía Urbana*. Barcelona: Antonio Bosch.

² Lichfield, N. (1988). *Economics in urban conservation*. UK: Cambridge University.

³ Hayek, F. (2017). *Ciclos Económicos: Parte I*: Unión Editorial, S.A.; Edición 1st

⁴ Bordieu, P. (1988). *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.

Planteando como posturas antagónicas el cambio y la conservación en un lugar o zona urbana determinada, vemos que esta última antepone significados a los aspectos mercantiles o meramente funcionales de la posición transformadora, que estará orientada hacia la innovación y la ganancia, mientras la conservacionista defiende la tradición y los símbolos compartidos que fundamentan una defensa de las estructuras espaciales que soportan un determinado patrón de recorridos y encuentros rutinarios en oposición a intervenciones que favorecen nuevos flujos (objetos, mercancías, personas, mensajes) mediante la ruptura del orden –o arreglo espacial de las actividades- existente.

En buena medida este proceso se desata por los efectos de los cambios o ciclos económicos que replantean el uso del espacio urbano, sin embargo, aunque la intensidad de los cambios será siempre dependiente de las variables macroeconómicas (tasas de interés, acceso al crédito, inflación, crecimiento de la economía, etc.) podemos afirmar que la obsolescencia de localización se inicia cuando los propietarios perciben el beneficio derivado de la propiedad de un inmueble como capital no realizado, es decir, la percepción del beneficio pasa de ser la satisfacción de una necesidad o la obtención de un nivel de rendimiento determinado, en el caso de que sea generador de rendimiento económico por la vía de una renta, a la de una oportunidad perdida de disponer de un capital –que es el valor monetario percibido generalmente a través de los mercados- que se “dispara” por el interés de un mejor (más intensivo en términos de capital) rendimiento o beneficio a través de la transformación o adecuación física de la propiedad en cuestión.

El interés o la disposición para vender puede ser también resultado del entorno económico y normativo en cuanto a que estos pueden imponer cargas (impuestos, derechos por servicios públicos, condiciones mínimas de mantenimiento y estado físico) que aumentan el costo de la posesión del inmueble en las mismas condiciones, aunque este no es el caso de la ciudad de México ni del país en general. Sin embargo, lo que sí existe de manera generalizada en este y en otros países, es el hecho de que las posibilidades económicas (ingresos) de las personas propietarias inician un proceso de reducción a partir de una determinada edad (después de los 60) y puede ser la causa de que los propietarios sean incapaces de sufragar los gastos de mantenimiento que demanda la propiedad por lo que aparece entonces la posibilidad de vender a partir de las oportunidades –o señales- percibidas en el mercado. Esta interpretación es el fundamento de la visión convencional del reciclamiento urbano que asocia de manera generalizada –indebidamente, según mi argumentación- tiempos transcurridos con obsolescencia como una simple función lineal.

Sin dejar de reconocerle una validez parcial y acotada al modelo convencional, este fácilmente se contradice en aquellas áreas donde los habitantes acompañan con suficiencia los gastos de mantenimiento de las propiedades; la ilustración clara y contundente de esta posibilidad es la permanencia de zonas habitacionales y/o de otros usos, independientemente de que existan presiones hacia la intensificación y el cambio. Es en este juego, planteamos, entre posibilidades de mantener una situación, que se manifiesta en la defensa de símbolos (prestigio) y tradiciones locales, o la aceptación de las oportunidades económicas que representa la revalorización de esa particular localización como unidad urbanística, que se define la posibilidad o no de una transformación y la intensidad con que se llevará a cabo.

En este sentido, creemos que la obsolescencia de localización se hará más presente en tanto existan nuevos adquirentes con la expectativa de realizar un nuevo negocio inmobiliario que son contenidos por una parte por el entorno económico –que genera mayor o menor incertidumbre para los negocios- y por el predominio de los intereses que se oponen a la transformación en los términos que reseñamos más arriba, y que impiden las autorizaciones para llevar a cabo las nuevas inversiones. Al respecto cabe enfatizar que este último punto no se define a partir del ingreso únicamente, sino que involucra de manera importante la capacidad de movilización, los mecanismos de acceso al poder y el capital simbólico que se puede poner en juego para provocar la adhesión de otros grupos. En este proceso la autoridad actuará como promotor o inhibidor de los cambios según sea el costo político percibido.

La obsolescencia de localización se configura así espacialmente como el conjunto de relaciones económicas definidas espacialmente (de proximidad) que dan lugar a la creación de nuevas expectativas de rendimiento económico en un área determinada por el efecto de la inserción de nuevas actividades e inversiones. Definida de esta manera el campo físico –el efecto local- queda delimitado por el papel que juega la proximidad como factor posibilitador de una relación económica generadora de esa revaloración de expectativas a través de la transformación o adecuación de predios específicos.

2. Diagnóstico

2.1. Zonificación en la Ciudad de México

La zonificación se reconoce en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en donde se define como “la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las Reservas, Usos de suelo y Destinos, así como la delimitación de las áreas de Crecimiento, Conservación, consolidación y Mejoramiento”; bajo esta línea, la zonificación actúa como una herramienta de ordenamiento territorial bajo criterios específicos. En la Zonificación Secundaria se establece como criterio principal la determinación de espacios edificables y no edificables, los usos de suelo, entre otros destinos específicos (SEDATU, 2016).

En el artículo 59 de dicha ley se establece que [...] Corresponderá a los municipios formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población ubicados en su territorio.

La Zonificación Primaria, con visión de mediano y largo plazo, deberá establecerse en los programas municipales de Desarrollo Urbano, en congruencia con los programas metropolitanos en su caso, en la que se determinarán:

- I. Las áreas que integran y delimitan los Centros de Población, previendo las secuencias y condicionantes del Crecimiento de la ciudad;
- II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los Centros de Población;

III. La red de vialidades primarias que estructure la conectividad, la Movilidad y la accesibilidad universal, así como a los espacios públicos y equipamiento de mayor jerarquía;

IV. Las zonas de Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población;

V. La identificación y las medidas necesarias para la custodia, rescate y ampliación del Espacio Público, así como para la protección de los derechos de vía;

VI. Las Reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva en los Centros de Población;

VII. Las normas y disposiciones técnicas aplicables para el diseño o adecuación de Destinos específicos tales como para vialidades, parques, plazas, áreas verdes o equipamiento que garanticen las condiciones materiales de la vida comunitaria y la Movilidad;

VIII. La identificación y medidas para la protección de las zonas de salvaguarda y derechos de vía, especialmente en áreas de instalaciones de riesgo o sean consideradas de seguridad nacional, compensando a los propietarios afectados por estas medidas, y

IX. La identificación y medidas para la protección de los polígonos de amortiguamiento industrial que, en todo caso, deberán estar dentro del predio donde se realice la actividad sin afectar a terceros. En caso de ser indispensable dicha afectación, se deberá compensar a los propietarios afectados.

La Zonificación Secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo con los criterios siguientes:

I. En las Zonas de Conservación se regulará la mezcla de Usos del suelo y sus actividades, y

II. En las zonas que no se determinen de Conservación:

a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los Usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la Movilidad;

b) Se deberá permitir la Densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la Movilidad.

Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamiento que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de Usos del suelo, y

c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamiento suficientes y de calidad.

Otro antecedente importante para entender el planteamiento de la zonificación secundaria es que la zonificación primaria de la Ciudad de México deriva de la “declaratoria que determina la línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación

ecológica, el destino de su zona de protección y los usos y destinos para el área de conservación ecológica y para los poblados del Distrito Federal”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1987 promulgada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Esta es la primera propuesta donde se hace una división entre el Suelo Urbano y el Suelo de Conservación en la Ciudad de México.

Para fines de planeación y ordenamiento, esta división del suelo se respeta en la elaboración del Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU) de 1996 y, posteriormente, en la versión vigente de 2003, así como en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF) publicado en el 2000.

El PGDU 2003 define como Suelo de Conservación aquel donde “se localizan las mayores masas forestales de la entidad, contiene una riqueza biológica importante, donde ocurre la mayor infiltración de agua ... adicionalmente a los asentamientos rurales aquí localizados, los usos del suelo permitidos deberán ser compatibles con la conservación ecológica, para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y la protección de terrenos productivos” (DOF, 2003). Asimismo, señala que en el Suelo de Conservación “se impone la preservación y aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, agrícolas, pecuarios y rurales, para asegurar el desarrollo sustentable de la ciudad” (DOF, 2003).

Por su parte, el PGOEDF 2000 plantea una zonificación que incluye los siguientes usos: Forestal de Conservación, Forestal de Conservación Especial, Forestal de Protección, Forestal de Protección Especial, Agroforestal, Agroforestal Especial y Agroecológica Especial.

Si bien en el año 2014 se publicó el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario Rural y Sustentable, dicho instrumento no tiene un carácter de ordenamiento territorial.

Por su parte en la Constitución Política de la Ciudad de México se establece en el artículo 7 que la regulación del suelo considerará:

- a. La dotación de reservas territoriales en áreas urbanas consolidadas para destinarlas a la producción social del hábitat y la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios, espacio público, revitalización urbana, movilidad y transformación económica;
- b. La promoción de la regularización de los asentamientos precarios que no estén ubicados en zonas de alto riesgo, de preservación ecológica o en propiedad privada;
- c. La situación de los poseedores de buena fe y el impulso de su regularización para promover su acceso a créditos para el acceso a subsidios o créditos para la producción social de la vivienda, sin demérito de que accedan a otros programas que puedan beneficiarlos;
- d. La ley regulará la obligación de los propietarios de desarrollos inmobiliarios de pagar una compensación monetaria para mitigar el impacto urbano y ambiental, a fin de contribuir al desarrollo y mejoramiento del equipamiento urbano, la infraestructura vial e hidráulica y el espacio público. La ley establecerá las fórmula y criterios para la aplicación de dichos ingresos en las zonas de influencia o de afectación, en condiciones de equidad, transparencia y rendición de cuentas.

- e. Los cambios de uso del suelo de público a privado y de rural a urbano se permitirán sólo en los casos que especifique la ley y el ordenamiento territorial;
- f. La vigencia de los cambios de uso del suelo, considerando el tiempo de ejecución de las obras y las circunstancias de su cancelación;
- g. La improcedencia de la afirmativa ficta en los cambios de uso del suelo y certificados de zonificación; y
- h. Los programas y planes parciales contemplarán cambios o actualizaciones de usos del suelo cuando se disponga de la dotación suficiente de infraestructura y servicios públicos.

En su artículo 15, fracción C, se estipula que el Programa General de Ordenamiento Territorial será el instrumento que regulará la transformación de la ciudad y fortalecerá su función social para su desarrollo sustentable, tendrá una vigencia de quince años y deberá evaluarse cada cinco. Asimismo, el artículo 16, fracción C, numeral 2, establece:

El Plan General de Desarrollo como el Programa General de Ordenamiento Territorial determinarán las áreas no urbanizables por razones de preservación ecológica, áreas de valor ambiental, recarga y captación de acuíferos, productividad rural, vulnerabilidad ante fenómenos naturales y protección del patrimonio natural, cultural y rural.

Adicionalmente, en el numeral 5, determina:

El territorio de la Ciudad de México se clasificará en suelo urbano, rural y de conservación. Las leyes y los instrumentos de planeación determinarán las políticas, instrumentos y aprovechamiento que se podrán llevar a cabo conforme a las siguientes disposiciones:

- a) Se establecerán principios e instrumentos asociados al desarrollo sustentable en el suelo de conservación, se promoverá la compensación o pagos por servicios ambientales y se evitará su ocupación irregular;
- b) Se promoverá el uso equitativo y eficiente del suelo urbano, privilegiando la vivienda, la densificación sujeta a las capacidades de equipamiento e infraestructura, de acuerdo con las características de la imagen urbana y la utilización de predios baldíos, con estricta observancia al Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial; y
- c) Se definirán las áreas estratégicas para garantizar la viabilidad de los servicios ambientales.

Este inciso también señala que los cambios de uso del suelo de público a privado y de rural a urbano se permitirán sólo en los casos que especifique la ley y el ordenamiento territorial.

Específicamente, el inciso D Desarrollo rural y agricultura urbana, en su numeral 1, establece que se diseñarán políticas e instrumentos que favorezcan la conciliación del interés productivo y el medioambiental en las zonas rurales. Asimismo, el numeral 6 establece:

Se evitará el crecimiento urbano sobre suelo de conservación y se definirá, en el Programa General de Ordenamiento Territorial y en el Plan General de Desarrollo, un

límite físico definitivo para la edificación y el desarrollo urbano, en torno a la mancha urbana existente y a los poblados rurales.

Por otro lado, la Zonificación Secundaria de acuerdo con el Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal [...] tiene por objeto establecer las distintas zonas del Distrito Federal para asignar en ellas los usos, destinos y reservas del suelo y fijar sus normas técnicas de planificación urbana, considerando las proporciones e intensidad de los predios y construcciones que el Programa Parcial determine”. De acuerdo con las condiciones y características de cada una de las zonas secundarias establecidas, se determinarán los instrumentos necesarios para controlar o potenciar los servicios, equipamiento, infraestructura y el uso de suelo. Asimismo, se podrán condicionar y/o limitar los usos de suelo, destinos y reservas en cuanto a la densidad habitacional, de construcción y otras restricciones de frente, fondo, laterales y alturas (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1986)

2.2. Análisis de las alcaldías

- En la Ciudad de México, la evolución reciente de la planeación territorial presenta cuatro momentos en los cuales se han planteado cambios significativos en la política e instrumentos:

- 1976-1982: Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y Ley General de Asentamientos Humanos con sus efectos posteriores;

- 1982-1997: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Ambiental del Distrito Federal. Políticas ambientales dentro del Plan General de Desarrollo Urbano. Se elaboran los primeros Planes Parciales de Desarrollo Urbano (luego denominados Delegacionales) y Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC);

- 1997-2018: Programa General de Desarrollo Urbano (1996, 2003) Programa General de Ordenamiento Ecológico (2000). Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano y las Normas de Ordenación (primero en los Programas y luego en un decreto de 2005), creación del Gobierno del Distrito Federal e inclusión de figuras como polígonos y sistemas de actuación; y

- 2018 a la fecha: promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México, Instituto de Planeación y Prospectiva, Programa de Ordenamiento Territorial, Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

El contenido de los instrumentos de planeación que actualmente norman el territorio no es equivalente ni vinculante entre sí, ya que el PGOE establece una zonificación en términos de actividades autorizadas y prohibidas, mientras que el PGDU plantea una zonificación primaria sin normas específicas y unas Áreas de Actuación que constituyen políticas territoriales, no normas, las cuales no retoman lo establecido en PGOE en el Suelo de Conservación.

Antes de revisar lo referente al contenido normativo de los programas delegacionales vale la pena plantear una serie de definiciones, así, en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003 se definen los diferentes usos de suelo de la siguiente manera:

- Habitacional: área en donde se permite la vivienda unifamiliar y plurifamiliar, en algunos casos con usos complementarios de comercio y servicios básicos en el caso que la Norma de Ordenación Particular así lo especifique.
- Habitacional con comercio: Permite la mezcla del uso habitacional con comercio y servicios básicos en planta baja, con el objeto de impulsar el crecimiento económico y equilibrado del área con el desarrollo de actividades que atiendan lo establecido en la Ley de Establecimientos Mercantiles, sin obstruir la vialidad ni los accesos a otros predios y/o inmuebles, ni emitir contaminantes.
- Habitacional mixto: Permite la mezcla del uso habitacional mezclado con comercio, oficinas y servicios, asignándose principalmente en predios con frente a corredores urbanos que cuentan con la diversificación de usos.
- Habitacional con oficina: Aplica en predios con frente a corredores urbanos.
- Centro de barrio: Zonificación en la que se permite la mezcla de comercio y servicios de nivel vecinal, al interior de las colonias.
- Equipamiento: Zonificación en la que se incluyen áreas e inmuebles públicos o privados que prestan un servicio a la población en materia de educación, salud, cultura, abasto, recreación, servicios urbanos y administración, así como baldíos propiedad del Gobierno destinados a facilitar la cobertura de los servicios ya instalados.
- Área verde: Aplica en espacios no aptos para urbanizarse y/o que forman parte de los elementos de valor ambiental que deben conservarse.
- Espacio abierto: Zonificación en la que se incluyen plazas, parques, juegos infantiles, jardines públicos, instalaciones deportivas y áreas ajardinadas en vialidades como espacios que deberán conservarse y en la medida de lo factible, se deberá impulsar su incremento en la demarcación.
- Suelo de conservación: Área que posee características que, además de favorecer la existencia de especies de flora y fauna de valor comercial, ofrece bienes y servicios ambientales en beneficio de toda la población de la Ciudad de México a través del papel multifuncional de los recursos naturales que albergan.
- Industria: Aplica en áreas en las que se concentra el uso industrial existente y servicios complementarios a la misma.

Sobre esta clasificación se destaca su simplificación, no obstante, en ese momento no se reconocen usos para el suelo rural que en la actualidad se determina en la Constitución de la Ciudad de México dentro de la zonificación primaria.

A continuación, se presenta los diferentes usos de suelo normativos por alcaldía de acuerdo con los programas vigentes:

Al analizar el extracto de compatibilidad de usos de suelo expresados en los Programas Delegacionales y el Programa General de Desarrollo Urbano se destaca que en la mayoría de las ahora alcaldías existe una concordancia entre ellas y con el Programa General a cerca de la compatibilidad de usos de suelo, sin embargo, es imperante referirse a las colindancias territoriales para encontrar más similitudes entre demarcaciones, pues existen zonas, corredores y unidades que van más allá de los límites político-administrativos.

Las alcaldías que se ubican al sur de la Ciudad de México consideran además una tabla de compatibilidad entre usos del suelo rural, esto por las comunidades de esta naturaleza

que forman parte de estas demarcaciones y que además tienen interacción directa con el suelo de conservación; la alcaldía Milpa Alta, cuyo Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU) data del año 2011 reconoce solamente los usos de suelo rurales, siendo la única alcaldía que los reconoce de esta forma.

En el PDDU correspondiente a la alcaldía Azcapotzalco del año 2008 considera más de 23% de industria, lo que significa que esta alcaldía es la que concentra de manera importante esta actividad en la ciudad, por ende, es en esta demarcación en donde se considera una mayor permisividad en las actividades que se consideran compatibles con esta actividad, siempre y cuando esta industria no atente con el correcto desarrollo de los demás usos existentes.

En la mayoría de las alcaldías, el uso habitacional no considera ningún tipo de compatibilidad con otro uso o actividad, no obstante, en las demarcaciones de Azcapotzalco, Iztacalco, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco se consideran algunas excepciones para incluir ciertas actividades dentro del uso habitacional, principalmente las actividades son relacionadas al comercio al por menor o con ciertos servicios y corresponden generalmente a corredores establecidos por las alcaldías. Bajo esta visión Benito Juárez, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Tlalpan y Venustiano Carranza son las alcaldías que, en general, permiten una mayor compatibilidad entre usos y servicios, las demarcaciones ubicadas en la ciudad central contienen la mayor cantidad y mezcla de usos.

Asimismo, y aunque algunos PDDU lo consideran, el Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU) no considera ningún tipo de compatibilidad en las zonas en donde se encuentran: áreas verdes, espacios abiertos y suelo de conservación; y la compatibilidad es muy restringida con los usos industriales y de equipamiento. A pesar de que por definición son distintos los usos de Área Verde y Espacio Abierto; solo las alcaldías Álvaro Obregón, Coyoacán, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Tlalpan, Venustiano Contreras y Xochimilco reconocen estos dos usos por separado.

La integración y la concordancia entre los instrumentos de Desarrollo Urbano forman un precedente importante para la zonificación, pues en el establecimiento de corredores y zonas identitarias se logra una caracterización que trasciende los límites administrativos que corresponde directamente con la dinámica urbana territorial; de esta manera es más fácil poder delimitar áreas que necesiten intervención, atención prioritaria o algunas otras que se puedan potenciar a través de su vocación actual (ver tabla siguiente).

Tabla. Análisis comparativo de los usos de suelo normativos por programa delegacional

Alcaldía	Colindancia	H	HC	HM	CB	E	I	AV	EA	SC	PPDU	HO
Álvaro Obregón	Miguel Hidalgo	24.5										
	Benito Juárez		16.22									
	Coyoacán			3.56								
	Tlalpan				0.4							
	Magdalena Contreras					5.21						
Azcapotzalco	Cuajimalpa						0.74	11.9	2.41	24.41	11.33	
	Gustavo A. Madero	36.17										
	Cuauhtémoc		11.27									
Benito Juárez	Miguel Hidalgo			6.47	0.36	16.9	23.03		4.7			0.9
	Cuauhtémoc	55	5									
	Iztacalco											12
	Iztapalapa			9								
	Coyoacán				3							
Coyoacán	Álvaro Obregón					2						
	Benito Juárez	40.29										
	Iztapalapa		15.63									
	Xochimilco											3.3
	Tlalpan			2.52								
Cuajimalpa	Álvaro Obregón				0.37	13.26	3.48	2.91	7.33		10.91	
	Miguel Hidalgo	8.83										
	Álvaro Obregón		7.93	0.09		0.14		2.69		80.32		

Fuente: Elaboración propia con base en Programas de desarrollo urbano de las alcaldías y Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México 2013.

En la tabla anterior se observa que las alcaldías del sur, consideran compatibilidad entre suelo rural y suelo de conservación, son comunidades ubicadas en suelo rural con constante interacción con el suelo de conservación.

- Milpa Alta solo reconoce usos del suelo rurales (único caso).
- Azcapotzalco considera 23% del territorio para industria y menos restricciones de compatibilidad con actividades afines, siempre y cuando no afecte el desarrollo de los usos existentes.
- Azcapotzalco, Iztacalco, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco incluyen algunas actividades en el uso habitacional por lo general comercio al por menor y ciertos servicios que los ubican en corredores locales impulsados por las alcaldías.
- Benito Juárez, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Tlalpan y Venustiano Carranza permiten mayor compatibilidad entre usos de servicios, no se considera ningún tipo de compatibilidad en las zonas donde se ubican áreas verdes, espacios abiertos, suelo de conservación. Existe una compatibilidad restringida con usos industriales y equipamiento.
- Álvaro Obregón, Coyoacán, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco reconocer la separación entre Áreas Verdes y Espacio Público.

Integración y concordancia de los instrumentos del desarrollo urbano, para tratar corredores y zonas identitarias que trascienden límites administrativos, es de notar que las dinámicas territoriales no se ajustan a los límites administrativos. Si los instrumentos son concordantes es más fácil tratar estos casos (multi alcaldías).

2.3. Análisis Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT)

En el proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial 2022 se destaca que la Ciudad de México es un territorio altamente desigual, por lo tanto existe una desarticulación estructural que se manifiesta territorialmente en una distribución inequitativa de las oportunidades para toda la población; parte de esa desarticulación, se debe a que la estructura urbana no provee una vinculación metropolitana entre las centralidades existentes; así como a la presión inmobiliaria que ejerce el crecimiento natural y los procesos migratorios que provienen de otros estados, principalmente del Estado de México, en la que las facilidades o restricciones para la construcción de vivienda entre entidades, también es desigual.

Dicho documento refiere dentro de los factores que inciden en la ocupación del suelo los siguientes:

- Amplio, débil y contradictorio marco de planeación urbana y ambiental;
- La dinámica poblacional y el crecimiento extensivo del área urbana;
- Alteraciones en la propiedad jurídica y función social de la tierra;
- La falta de opciones crediticias para que la gente de bajos recursos pueda acceder a suelo y vivienda de manera formal;

- El surgimiento de los asentamientos irregulares.

El 42% del suelo de la Ciudad está clasificado al día de hoy como Suelo Urbano (62,655.7 ha); este suelo a su vez, a través de la historia y de lo que han determinado los programas de desarrollo urbano, ha sido ocupado o le ha sido asignado algún uso y destino a partir de las categorías establecidas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente, entre las que se encuentran: Uso Habitacional (H); Habitacional con Comercio (HC); Habitacional Mixto (HM); Habitacional con Oficinas (HO); Centro de Barrio (CB);

Equipamiento (E); Comercial (C); Industria (I); Espacio Abierto (EA); Área Verde (AV), y los

demás que se establezcan en el reglamento de esta Ley.

Los instrumentos para el ordenamiento del territorio comenzaron a presentar cambios sustantivos a partir de la publicación de la Ley de Desarrollo Urbano del DF en julio de 2010, y posteriormente con los cambios de 2017 a la misma ley. Lo anterior complejizó el marco de planeación debido a la cantidad de normas de ordenación urbanas que en algunos casos se sobreponen. Los instrumentos vigentes en la CDMX al año 2021 son los siguientes:

- El Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU, 2003).
- 16 programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU) generados entre 1997 y 2011, que nunca fueron actualizados, pero permanecen vigentes.
- 46 programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU) dentro de 11 alcaldías; que operan a partir de 29 Normas Generales de Ordenación, y algunas Normas Particulares de Ordenación, que establecen particularidades en la intensidad, ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano con independencia total de la política territorial general.
- 142 polígonos de Actuación dictaminados por la SEDUVI, que fueron generados entre 2017 y 2018.
- 7 sistemas de Actuación por Cooperación (SAC): Granadas, Doctores, La Mexicana, Distrito San Pablo, Tacubaya, Alameda Reforma y Tarango; sistemas que en conjunto suman más de 1,500 hectáreas, cuya superficie alteró los usos de suelo previstos en los Programas Delegacionales.

Por otro lado, con base en información de catastro y con las reservas de la información, se observa que los principales usos de suelo en la Ciudad son el de preservación ecológica (36%), producción rural-agroindustrial (28%), y el resto se encuentran en suelo o usos de tipo urbano. Si no se consideran los 2 usos descritos previamente, predomina el uso habitacional. Asimismo, se observa la tendencia creciente por parte de los usos mixtos que ocupan el 28% de la superficie de la Ciudad.

Se definen en dicho instrumento los usos de suelo que deberán ser aplicados, sin excepción, para la zonificación secundaria en los Programas de Ordenamiento Territorial de cada demarcación territorial (POT), es decir, de cada Alcaldía.

Se menciona que las Alcaldías no podrán crear usos distintos a los establecidos en el presente programa, de este modo se garantiza la alineación entre todos los programas de ordenamiento que derivan del presente Programa General. En el caso de los Programas parciales de colonia, pueblo o barrio originario o comunidad indígena residente, que

derivarán de los POTs, se podrán añadir usos de suelo distintos, previo Dictamen técnico de congruencia emitido por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva.

Tabla. Usos de suelo permitidos en suelo urbano

TABLA DE USOS DE SUELO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO		
Uso de suelo	Abreviación	Descripción
Usos de suelo permitidos en suelo urbano		
Habitacional con comercio en planta baja	HC	Vivienda Unifamiliar o Plurifamiliar con comercio y/o servicios de bajo impacto en planta baja.
Habitacional con oficinas	HO	Vivienda Unifamiliar o Plurifamiliar con oficinas, administrativos, con comercio y/o servicios de bajo impacto.
Habitacional mixto	HM	Vivienda Unifamiliar o Plurifamiliar con comercio, servicios, oficinas, equipamiento e industria de bajo impacto.
Industria de innovación	II	Actividades industriales, de innovación y tecnologías.
Industria de bajo impacto	I	Actividades productivas de bajo impacto.
Equipamiento	E	Inmuebles públicos y/o privados que prestan un servicio a la población en materia de educación, salud, cultura, abasto, recreación, transporte, público, servicios públicos y administración.
Usos de suelo permitidos en suelo rural		
Habitacional rural	HR	Vivienda unifamiliar o plurifamiliar de baja densidad, con comercio y/o servicios básicos de bajo impacto.
Asentamiento humano condicionado	AHC	Vivienda unifamiliar reconocida como Asentamiento Humano Irregular, condicionada a permanecer con uso habitacional conforme a la estrategia y AGT de Asentamientos Irregulares, cuya dotación de servicios básicos será a través de ecotecnologías.
Equipamiento rural	ER	Inmuebles públicos y/o privados que prestan un servicio a la población en materia de educación, salud, cultura, abasto, recreación, servicios públicos y administración, para la población rural y cuya construcción es de bajo impacto.
Preservación ecológica	PE	Zonas útiles para mantener las características naturales del territorio.
Agropecuaria con manejo de tierras	A	Zonas donde se lleva a cabo la producción agropecuaria, considerando la conservación de suelo y agua, practicas agroecológicas y agricultura de conservación, y chinampas.

TABLA DE USOS DE SUELO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO		
Uso de suelo	Abreviación	Descripción
Rescate ecológico	RE	Actividades compatibles con la recuperación de suelos y la reforestación y que al mismo tiempo puedan generar sus recursos para su mantenimiento.
Agroforestal y Silvopastoril	AP	Es una zona de transición en el bosque y las zonas habitacionales, donde se llevan a cabo actividades de pastoreo con manejo bajo arbolado, sistemas agroforestales diversificados y agricultura intercalada con frutales (SAFA).
Usos de suelo permitidos en suelo de conservación		
Forestal de conservación	FC	Zonas que se caracterizan por tener vegetación natural primaria, que favorece la estructura y función para la recarga de acuíferos, así como la conservación de especies y servicios ambientales. captación, infiltración o recarga del acuífero
Forestal de protección	FPE	Espacios preferentemente forestales, con áreas de vegetación natural en buen estado de conservación, se distinguen por tener especies endémicas y con otros estatus de protección. Se pueden desarrollar actividades productivas que requieren una regulación en función de los variables las ambientales y ecológicas. Evitar que las actividades pecuarias afecten pastizales, la producción de carbón vegetal, la introducción de especies exóticas y no nativas y las quemadas de vegetación
Usos de suelo permitidos en distintos usos de la zonificación primaria		
Áreas verdes con categoría de protección	AVP	Se aplica en suelo urbano, rural y de conservación y son zonas que pueden ser Áreas Naturales Protegidas (Parques Nacionales, Zonas de conservación Ecológica, Zonas de protección Hidrológica y Ecológica, Reservas Ecológicas Comunitarias, Zona Sujeta a Conservación Ecológica, Zona de Protección Especial, Zona Ecológica y Cultura; Pastizales de montaña (Zacatonal) y Macizos forestales.), Áreas de valor ambiental (Barrancas y Bosque urbanos), Unidades de manejo de vida silvestre (UMAS) y Cinturones Verdes (Áreas de transición entre suelo urbano y suelo con alguna categoría de protección).
Área verde o espacio abierto ligado a la movilidad	AVM	Se aplica en suelo urbano y rural y son áreas verdes en Camellones, Bajo puentes, Glorieta o rotondas

TABLA DE USOS DE SUELO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO		
Uso de suelo	Abreviación	Descripción
Áreas de importancia hídrica	AIH	Se aplica en suelo urbano, rural y de conservación y son espacios de naturaleza y/o infraestructura hídrica de la ciudad, como Vasos reguladores, Presas, Riberas (Bordes de Río), Río, Arroyo, Canal, Humedal natural y artificial, Lago, Laguna, Estanque, Chinampas. Así como aquellas barrancas de la ciudad sin alguna categoría de protección. Pedregales propicios de recarga y control de escurrimiento, meandros o zonas inundables y bordos.
Área verde en espacio público	AEP	Se aplica en suelo urbano y rural y son áreas verdes como: Reservas ecológicas, Parques, Plazas, Plazoletas, Jardines, Arboledas y Viveros.

Fuente: Extraída del proyecto de PGOT (2022) pág. 313-316

Lo que se puede destacar de esta categorización en el caso del suelo urbano, es una amplitud de usos, además de algunas definiciones no son claras, basta mencionar el caso de la industria de innovación que se podría clasificar como industria ligera con algunas especificaciones, también llama la atención que no incluye área verde y espacios abiertos y de recreación que desde una perspectiva de simplificación merece estar contenida dentro del suelo urbano.

Otro aspecto que resaltar es que no se contempla el uso habitacional puro que se considera necesario dadas ciertas dinámicas sociales que no permiten la compatibilidad con otros usos, si bien en la búsqueda de equidad los usos mixtos resultan convenientes, es una realidad que también es necesario espacios de usos habitacionales puros.

Se trata por lo tanto de una zonificación que se juzga excesiva en categorías y no siempre establecida con la claridad suficiente para su adecuada comprensión y aplicación.

Denuncias y efectos no deseados en la ciudad

Referente a las denuncias ante la PAOT y con el objeto de entender su distribución y relación con las actividades del territorio, se destaca que el 34% refieren a los usos de suelo, seguidas por las denuncias de ruido y vibraciones que de igual forma se relaciona con algunas actividades económicas, lo que plantea la compatibilidad en ciertas zonas y las restricciones que se requieren en términos de usos de suelo.

En el siguiente cuadro se observa de manera detalla a que refieren el tipo denuncias por categoría, que son una manifestación en algunos casos de los efectos no deseados de las actividades económicas en la ciudad.

El caso de las denuncias sobre violencia animal, no son relevantes para el presente análisis, pero se muestra como una de las faltas que la ciudadanía más denuncia.

Por otro lado, el caso de denuncias referentes a las áreas verdes se relaciona con la poda, derribo o desmonte con el objetivo de dar visibilidad a los anuncios o en relación con el desarrollo de proyectos inmobiliarios, situación que como se comentaba anteriormente tiene relación con las actividades o proyectos que tienen presencia de manera prioritaria en las zonas centrales de la ciudad como se observa en los mapas siguientes.

El caso del ruido es un fenómeno particular que tiene su origen en múltiples fuentes, pero para fines del presente estudio interesan las fuentes no móviles relacionadas con actividades mercantiles tales como: restaurantes, bares, discotecas, salones de fiestas, algunas industrias por mencionar algunas, por lo que entender su localización puede permitir diseñar algunos lineamientos que den pauta para definir que usos pueden ser compatibles y disminuir sus efectos en la ciudadanía.

Finalmente, como unos de las faltas que más se denuncian son las relacionadas con el uso de suelo, en este caso se trata de usos no permitidos que violan la normatividad vigente, construcciones que sobrepasan el número de niveles permitidos, así como afectaciones o cambios de usos en inmuebles con valor patrimonial.

ANIMALES

1. Hacinamiento de animales
2. Actos de crueldad, maltrato y muerte
3. Criaderos clandestinos
4. Uso de animales en protestas, marchas, plantones y concursos de televisión
5. Venta de animales en vía pública
6. La comercialización de animales enfermos, con lesiones, traumatismos, fracturas o vendas
7. Celebración de peleas entre animales
8. Sacrificio de animales (ritos y usos tradicionales)

ÁREAS VERDES URBANAS

1. Poda o derribo de árboles para liberar la visibilidad de anuncios publicitarios
2. Poda, derribo o desmoche de árboles en predios particulares o vía pública
3. Derribo de árboles por obras de construcción
4. Y cualquier otra acción que se lleve a cabo sin contar con la autorización correspondiente

RUIDO Y VIBRACIONES

1. Fuertes emisiones de ruido y/o vibraciones que estén por encima de la norma y que provengan de establecimientos industriales, mercantiles o de servicios, entre otros:
 - o Bares, antros o discotecas
 - o Salones de fiesta
 - o Fábricas
 - o Talleres (mecánicos, hojalatería y pintura, serigrafía, costura, etc.)
 - o Restaurantes
 - o Bancos
 - o Imprentas
2. Establecimientos que utilicen plantas de generación de energía eléctrica y demás establecimientos que por su actividad generen ruido y/o vibraciones

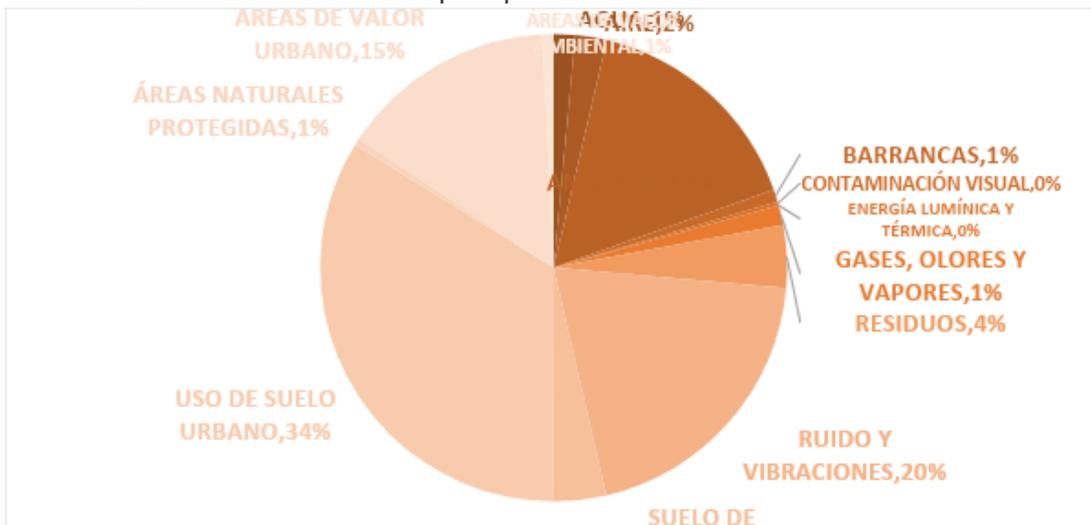
USO DE SUELO

1. Establecimientos industriales, mercantiles y de servicios que operan en zonas con uso de suelo habitacional, violando la normalidad, por ejemplo:
 - o Bares, antros o discotecas
 - o Salones de fiesta
 - o Fábricas
 - o Talleres (mecánicos, hojalatería, pintura, serigrafía, costura, etc.)
 - o Restaurantes
2. Construcciones que excedan el número de niveles permitidos o que no cumplen con la superficie de área libre
3. Cambios de uso de suelo sin llevar a cabo el procedimiento respectivo
4. Afectación de inmuebles con valor histórico, cultural o artístico

En la siguiente gráfica se desagregan las denuncias por tipo, tal como se comentaba las referentes al uso, de suelo hasta mayo del presente año son las que predominan, seguidas por las denuncias relacionadas con el ruido y vibraciones que representan 20% del total, el patrón de localización de acuerdo con el mapa siguiente, da cuenta de que éstas últimas se observan de manera prioritaria en la ciudad central en las alcaldías Cuauhtémoc, Benito Juárez y Miguel Hidalgo principalmente, las cuales se caracterizan por concentrar actividades de comercio, servicios de alimentos, relacionados con lugares de trabajo como oficinas y lugares de ocio.

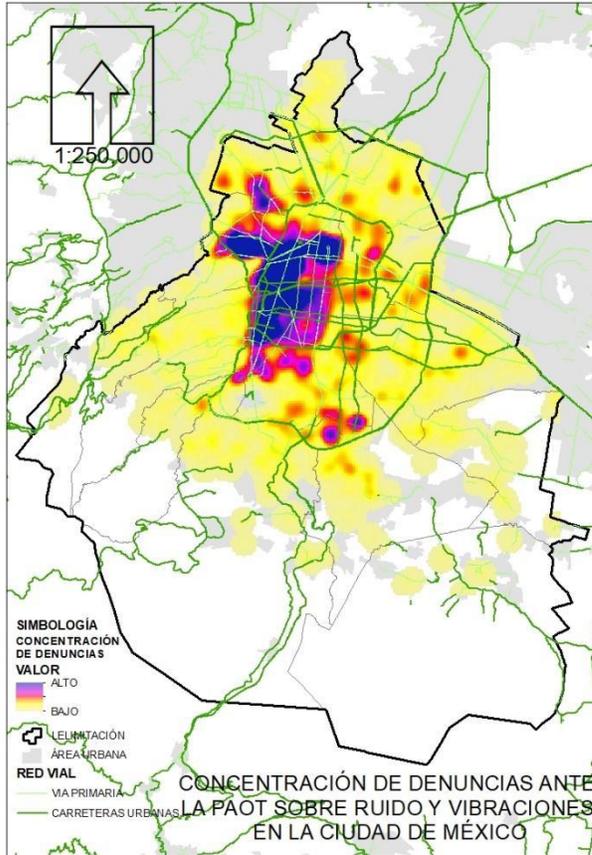
Este ejercicio como se comentará más adelante obliga a entender y analizar los procesos de ocupación del territorio y las interrelaciones entre actividades que perfila la necesidad de una serie de criterios que orientes la designación y normas específicas para el establecimiento de la zonificación, lo que obliga a reconocer la estructura urbana en cada alcaldía.

Gráfica. Denuncias ante la PAOT por tipo hasta octubre de 2022



Fuente: Elaboración propia con base en: Datos abiertos CDMX, 2022

Mapa. Denuncias ante la PAOT relacionadas con ruido y vibraciones 2022



Fuente: Elaboración propia con base en: Datos abiertos CDMX, 2022

Por otro lado, se llevó a cabo un análisis particular sobre las denuncias referentes a cambios de usos de suelo de acuerdo con la base de datos abiertos de la Ciudad de México actualizada a mayo de 2022, indica que se presentaron un total de 10,184 denuncias ante la PAOT. Las cuales se distribuyen de la siguiente manera dentro de las alcaldías, la alcaldía Cuauhtémoc es la presenta un mayor porcentaje 14.54%, seguida por la alcaldía Benito Juárez con un 13.36% y Coyoacán con 11.70% siendo estas las que representan un mayor problema en términos porcentuales.

Tabla Datos de denuncias ante la PAOT

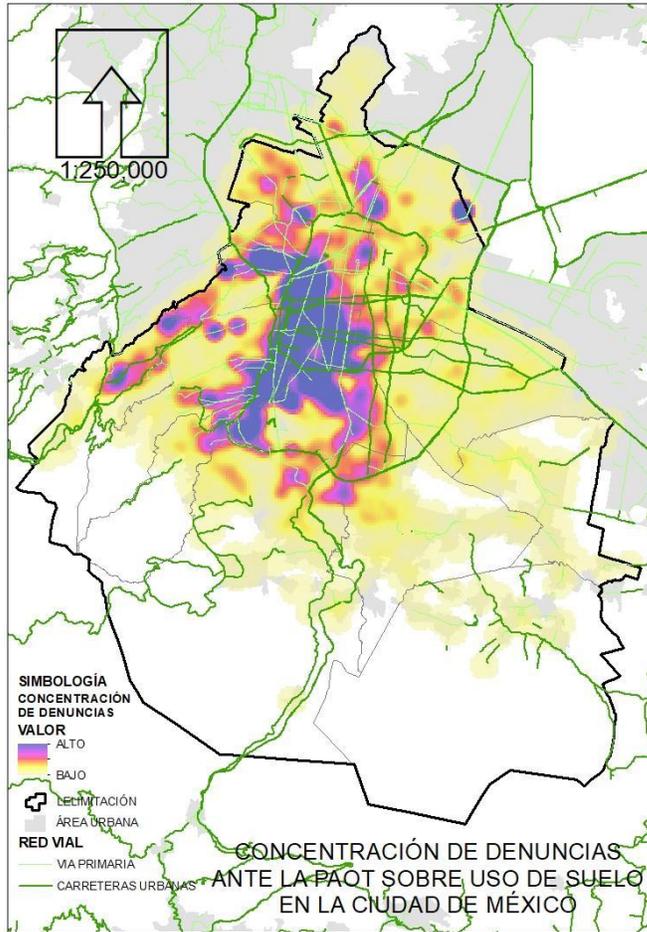
Alcaldía	Denuncias PAOT	%
Álvaro Obregón	1266	12.43%
Azcapotzalco	398	3.91%
Benito Juárez	1361	13.36%
Coyoacán	1192	11.70%

Alcaldía	Denuncias PAOT	%
Cuajimalpa de Morelos	414	4.07%
Cuauhtémoc	1481	14.54%
Gustavo A. Madero	681	6.69%
Iztacalco	278	2.73%
Iztapalapa	608	5.97%
La Magdalena Contreras	228	2.24%
Miguel Hidalgo	940	9.23%
Milpa Alta	31	0.30%
Tláhuac	134	1.32%
Tlalpan	651	6.39%
Venustiano Carranza	251	2.46%
Xochimilco	270	2.65%
Total	10 184	100.00%

Fuente: Datos abiertos CDMX, 2022

Las alcaldías ubicadas en la ciudad central y algunas del poniente son las que concentran la mayor cantidad de denuncias ante dicha instancia, en el siguiente mapa se aprecia de manera territorial la distribución de estas denuncias.

Mapa. Denuncias ante la PAOT referentes al uso de suelo 2022



Fuente: Datos abiertos CDMX, 2022

En el mapa anterior se muestra como los corredores económicos ubicados en el área central de la Ciudad de México reúnen la mayor cantidad de denuncias de este tipo, este patrón se aprecia por los corredores de Reforma – Santa Fe, Insurgentes y Circuito interior (Poniente), principalmente.

En conclusión una de las fuentes de registro de los inconvenientes asociados a la zonificación actual son las denuncias ciudadanas ante la PAOT de la Ciudad de México, las denuncias revelan “fallas” de diferente tipo en dos sentidos:

1. Aquellas donde se cumple la normatividad de uso, pero existen otro tipo de trasgresiones.
2. Aquellos donde se cuida el uso del suelo, existen actividades explícitamente prohibidas.

Ejemplo caso 1. Áreas verdes: poda, derribo o desmonte de árboles en predios particulares y en la vía pública o cualquier otra acción no autorizada que dañe la vegetación existente.

- Vibraciones y ruido⁵ que representa el 20% del total sobre todo aquellas proveniente de fuentes no móviles son provenientes de diversos establecimientos mercantiles, industriales o de servicios: bares y salones de fiestas, fabricas, talleres, restaurantes, bancos, imprentas.
- Establecimientos con llantas y/o maquinaria que produce ruido y vibraciones.
- Construcciones que incumplen zonificación en niveles o área libre.
- Afectación de inmuebles con valor histórico.

Ejemplo caso 2. Establecimientos industriales, mercantiles y de servicios en zonas donde no están autorizadas: bares, salones de fiestas, fábricas, talleres, restaurantes, entre otras.

Sobre la distribución espacial de las denuncias:

20% vibraciones y ruidos se concentran en las alcaldías Cuauhtémoc, Benito Juárez y Miguel Hidalgo en correspondencia con la concentración comercial y de servicios de alimentos y lugares de trabajo.

Finalmente se podría decir que las denuncias crecen en relación:

- A la consolidación y diversificación de la alcaldía.
- A la presencia de zona de uso habitacional exclusivo.
- A la presencia de zonas de valor ambiental (barrancas y grandes parques)
- A la presencia de zonas patrimoniales.

Así, los usos de suelo siguen geográficamente la distribución de las áreas más valorizadas, centralidades y principales corredores comerciales

1.5. Análisis comparativo

1.5.1. El caso francés como referente de las políticas de regeneración urbana

En este apartado, vale la pena iniciar la discusión con el caso francés quien de tiempo atrás muestra una evolución importante en cuanto a la aplicación de políticas urbanas, no obstante, se trata de un ejemplo que debe ser visto con ciertas reservas, entendiendo el contexto de la Ciudad de México, no obstante, muestra algunos aciertos que pueden retomarse dentro del presente instrumento.

La evolución del marco legislativo ha confirmado la creciente atención de los modos de producción del espacio en Francia hacia una serie de aspectos que la planificación clásica había relegado y que constituyen los verdaderos retos de la ciudad contemporánea. Aunque la puesta en marcha de estas dinámicas es aún limitada y se concentra, sobre todo, en las aglomeraciones de las principales ciudades francesas, la importancia de la experiencia francesa parece residir tanto en su modo de aproximarse a las nuevas

⁵ Esto también puede ocurrir en el caso 2.

problemáticas de la sociedad, la ciudad y el territorio como en su capacidad de crear los instrumentos adecuados para enfrentarse a ellas⁶.

La regeneración urbana es una de sus principales acciones como un modo para hacer frente al crecimiento en extensión y alcanzar equilibrios sociales en el territorio promoviendo la diversidad social y la preservación de los espacios naturales. El modelo de planeación francés deja atrás los “opuestos” entre rural y espacio urbano, centro y periferia, se base por lo tanto en un esquema de cooperación entre municipios, que se opone al modelo de competencia. Las nuevas formas de ordenación del territorio en Francia se alejan del modelo cerrado determinado por el urbanismo funcionalista y se orientan, en cambio, hacia el descubrimiento del mundo de las posibilidades.

El proyecto de gobierno del territorio busca la capacidad de crear las condiciones de la acción colectiva y mantenerlas en el tiempo. Se trata, en definitiva, de configurar soportes y tejidos de relaciones que permitan acoger las diversas iniciativas y construir una identidad territorial. A través de un modelo de ciudad policéntrico jerarquizadas, mientras que en materia de medio ambiente existe el convencimiento de que de que el paisaje natural y agrícola forma parte del patrimonio local que debe ser puesto en valor por el proyecto de gobierno del territorio. Se trata, en definitiva, de superar la noción del medio ambiente como un conjunto de restricciones, para entenderlo como una fuente de recursos.

Las estrategias de rehabilitación de los *grands ensembles*, *la politique de la ville* y el *Programme National de Rénovation Urbaine* (PNRU) se orientan precisamente hacia la recuperación de estas “zonas urbanas sensibles”.

Las *Zones Urbaines Sensibles* fueron definidas por la *loi relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville* (n° 96-987, 14 noviembre 1996), con el objetivo de establecer ayudas estatales para los barrios más desfavorecidos de las ciudades francesas. Estas subvenciones se orientan a la reforma integral de los barrios desde el punto de vista espacial (tratamiento del espacio público, reequipamiento, demolición de las edificaciones en mal estado de conservación y construcción de nueva edificación) y social (programas de acceso a la compra de vivienda para los residentes dentro del propio barrio, diversificación social y exenciones fiscales para el establecimiento de actividades económicas). En 2007 existían 717 *Zones Urbaines Sensibles* en Francia⁷.

Finalmente, si bien en años recientes presenta múltiples críticas debido según algunos expertos a que se perdió de vista sus premisas originales dejando al margen a los grupos más desfavorecidos que no forman parte de los procesos de diseño y planeación, es decir, se perdió la visión colectiva de la ciudad. Lo que queda de manifiesto es que la planeación debe atender a las necesidades cambiantes de la ciudadanía haciendo escuchar sus voces como un elemento indispensable para hacer evolucionar los procesos de planeación.

⁶ Fernández, Beatriz (2013). *Políticas urbanas innovadoras, gobernanza y planificación flexible. Análisis de la evolución en Francia y propuestas de adaptación al contexto español*. en Estudios de progreso. España, Fundación Alternativas.

⁷ Fernández, Beatriz (2013) *Óp. Cit.*

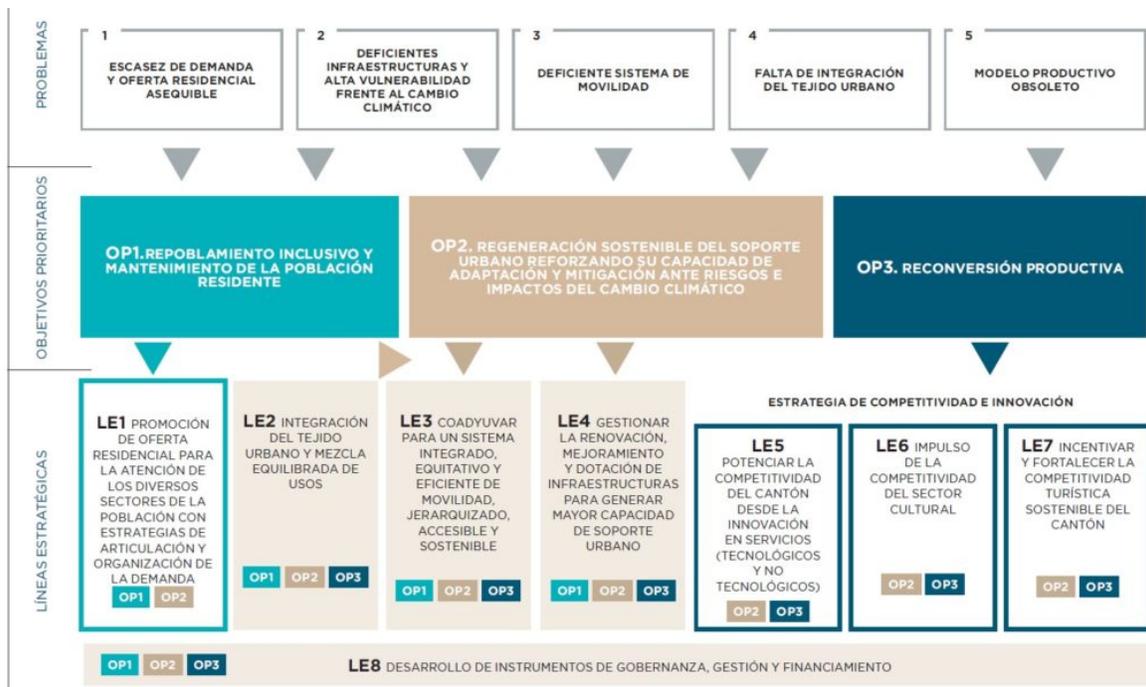
1.5.2. El caso del Plan de Acción San José Capital: de la Acción Local a la Sostenibilidad Metropolitana⁸

En busca de una mayor sostenibilidad urbana en San José, desde 2016, el BID ayudó a formular el “Plan de Acción San José Capital: de la Acción Local a la Sostenibilidad Metropolitana”. El plan presentó alternativas innovadoras para responder a los costos sociales generados por el deterioro urbano, la urbanización extensiva y las crecientes demandas de los agentes urbanos. La primera prioridad del plan fue regenerar el centro urbano y la economía de San José.

El Plan 4D-2050 propone a través de un enfoque innovador, la reconversión productiva de la ciudad desde la regeneración urbana, entendiendo que no es posible revitalizar un área si no se actúa de forma coordinada y coherente en las tres dimensiones de la sostenibilidad: i) social, ii) urbano-ambiental y iii) económica. A partir del diagnóstico de la situación actual, el plan formula la Visión a 2050 para los 4 Distritos Centrales (4DC), que se concreta en el establecimiento de tres objetivos prioritarios:

- Repoblamiento inclusivo y mantenimiento de la población residente;
- Regeneración sostenible del soporte urbano reforzando su capacidad de adaptación y mitigación ante riesgos e impactos del cambio climático; y
- Reconversión productiva.

Para alcanzar dichos objetivos, se desarrollan ocho líneas estratégicas de actuación (siete temáticas y una transversal) de gobernanza urbana, que se despliegan a través de diversos programas y proyectos (ver figura siguiente).



⁸ Con base en información del BID, (2020) blog ciudades sostenibles en: <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/regenerando-centro-reconversion-productiva-san-jos-e-costa-rica-plan/>

Fuente: Esquema de relación de problemas, objetivos prioritarios y líneas estratégicas. Tomado del documento síntesis del Plan 4D-2050, página 16.

LE1. Promoción de oferta residencial para la atención de los diversos sectores de la población con estrategias de articulación y organización de la demanda.

LE2. Integración del tejido urbano y mezcla equilibrada de usos.

LE3. Gestionar la renovación, mejoramiento y dotación de infraestructuras para generar mayor capacidad de soporte urbano.

LE5. Potenciar la competitividad del Cantón desde la innovación en servicios (tecnológicos y no tecnológicos).

LE6. Impulso de la competitividad del sector industrial.

LE7. Incentivar y fortalecer la competitividad turística sostenible del Cantón.

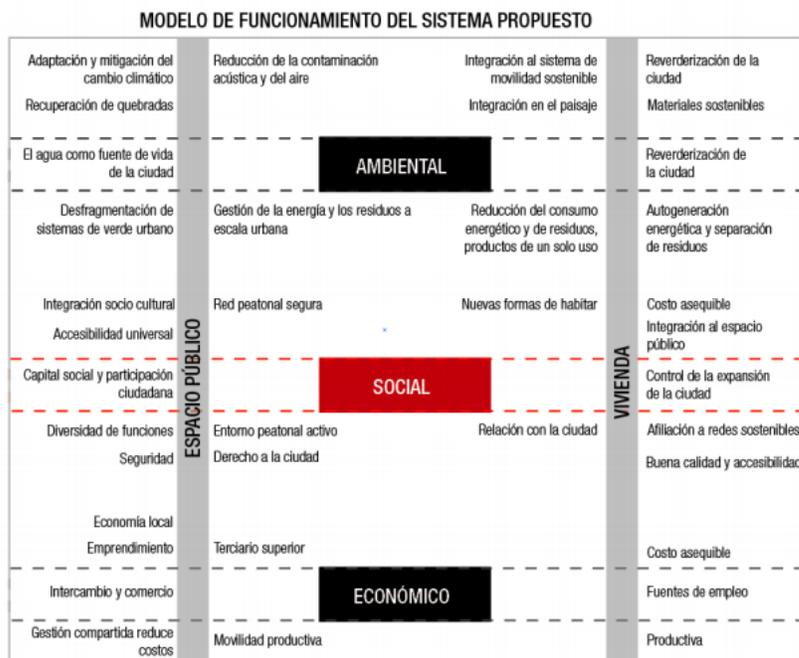
LE8. Desarrollo de instrumentos de gobernanza, gestión y financiamiento.

1.5.3. Plan especial de intervención para el corredor metropolitano de Quito

El Plan Especial para el Corredor Metropolitano de Quito (CMQ), es concebido como un importante instrumento articulador para el ordenamiento a escala territorial del distrito metropolitano por su condición lineal que atraviesa la ciudad y conecta con las principales arterias a nivel regional. Con esto como punto de partida, la propuesta considera actuaciones multiescalares que solventen problemáticas dentro de ámbitos socioculturales, económicos y ambientales principales, que han sido diagnosticadas a través de una estrategia analítico-descriptiva mediante análisis cartográfico, histórico y socioeconómico.

Este modelo responde a los objetivos de una ciudad sostenible, resiliente y equitativa:

1. Orientar el desarrollo sostenible, eficiente e incluyente de la ciudad a través de un proyecto integral que considere el sistema morfológico natural donde se emplaza Quito.
2. Convertir la movilidad en un eje no solamente de flujos sino un bien cultural y social que genere un desarrollo económico de varios sectores.
3. Promover un modelo de economía circular basada en la optimización de recursos y reducción de residuos, consolidando nuevas formas de intercambio, apoyando el emprendimiento y la igualdad de oportunidades de adquisición de capacidades para acceder a empleo digno.
4. Preservar el patrimonio cultural material e inmaterial, así como promover la producción de nuevas formas de expresión e identidad cultural.
5. Generar accesibilidad a vivienda de calidad insertada en el sistema de ciudad.
6. Diseñar y construir una ciudad desde los ciudadanos involucrando a todos en la toma de decisiones y responsabilidades conjuntas para la ejecución y mantenimiento de proyectos a largo plazo.



Fuente: Extraído de Memoria técnico-descriptiva y ordenanza propuesta fecha de consulta noviembre 2020 en: <http://www7.quito.gob.ec/ProyectosCorredorMetropolitano/YB41/CORREDOR%20LATITU D%20CERO.%20Plan%20Especial%20de%20Intervenci%C3%B3n.pdf>

En materia de usos de suelo se menciona que Una ciudad sostenible es una ciudad diversa y consciente de sus ciclos de agua, energía y materia. Dichos componentes determinan el ordenamiento del territorio con usos de suelo, ligados a los sistemas – social, económico y ambiental; que a su vez se relacionan entre sí a través de los elementos construidos y las redes digitales. De este modo no se pretende zonificar la ciudad, pero si caracterizar las centralidades propuestas de acuerdo con sus condiciones tanto históricas como actuales, para repotenciarlas e implementar nuevos usos con la creación de redes a lo largo de la ciudad. Por tanto, las políticas aplicables al uso de suelo buscan aprovechar lotes vacíos o subutilizados, infraestructuras en abandono y edificaciones existentes para reforzar usos mixtos, diversificando la oferta de trabajo, vivienda y recreación en todo el distrito metropolitano.

1.6. Políticas de planificación europeas

El modelo europeo continental, en realidad un sistema de ordenación ecléctico y sometido a particularidades locales ha respondido mejor a los principales retos de planificación territorial, al permitir mayor densidad y garantizar modelos mixtos que deben garantizar la coexistencia de distintos tipos de vivienda, comercio de proximidad, zonas verdes y equipamiento, así como acceso a transporte público.

Si bien este modelo no está exento de fenómenos como la dispersión urbana y a un aumento del precio del alquiler y de la compra de vivienda superior al incremento del poder de compra, ciudades como Viena han logrado integrar viviendas sociales y a precio

de mercado —pero asequibles— y, a la vez, garantizar la convivencia entre cohortes generacionales y clases sociales.

Berlín por otra parte, muestra los riesgos y posibilidades del modelo mixto de ordenación territorial en la Europa continental. La ciudad se había convertido en escaparate de los modelos capitalista y comunista. Desde la reunificación y el retorno de su estatuto de capital del país, Berlín ha experimentado un auge constructivo sin equivalente en Europa.

Pero el diverso y extenso parque inmobiliario de la ciudad no ha logrado mantenerse al margen de tendencias contemporáneas como el aumento del alquiler y al auge del precio de prácticamente todas las modalidades de vivienda. Fenómenos como a la compra de viviendas por parte de inversores con intención de diversificar activos, o servicios de alquiler bajo demanda como Airbnb, han contribuido a este aumento de la presión.

Sometido a la presión ciudadana, el consistorio berlinés ultima una legislación para congelar el aumento del precio del alquiler durante los próximos 5 años. La medida, que afecta a 1.5 millones de viviendas, ya está incidiendo sobre el sector de la construcción en la ciudad.

Bajo la premisa de transformarla en una ciudad económicamente estable, atractiva para los negocios, socialmente balanceada y mejorar su reputación internacional, el gobierno alemán generó el Concepto de Desarrollo Urbano 2030.

Este lineamiento ha hecho posible la edificación de decenas de viviendas, metros cuadrados de edificios de oficinas y áreas comerciales para transformar los distintos distritos en que se divide esta metrópoli que aspira al título de la más sustentable en el mundo.

El desarrollo y ajustes de las políticas instrumentadas se generaron desde inicios de 2014 a través del *City Forum*. Esta instancia ha hecho factible enfocar las acciones requeridas para integrar a una población que creció 100 mil habitantes en los últimos tres años.

De acuerdo con la Ley de Protección de la Naturaleza se deben compensar o contrarrestar los daños que sufren la naturaleza y el paisaje. Esto significa que cuando se edifica un terreno por primera vez, se deberán prever por regla general, medidas en beneficio de la naturaleza y el paisaje que compensen la pérdida de funciones del ecosistema o del paisaje. Sin duda, la meta es ambiciosa. Las autoridades planean llegar a contar con una neutralidad climática en 2050, a través de la reducción de emisiones, consumo energético y consumo de agua.

Si bien Europa ha evitado los excesos de una zonificación que prioriza los suburbios uniformes de viviendas unifamiliares como el mundo anglosajón y, sobre todo, Estados Unidos, la menor dispersión, el uso mixto y una mayor densidad urbanística no eximen a las ciudades más dinámicas de fenómenos como el auge especulativo de los precios de alquiler y compra, o la llamada gentrificación.

1.7. Algunas conclusiones previas de los modelos de planeación internacional

La complejidad de la organización urbana, cómo se interrelacionan las actividades económicas, el equipamiento, las instituciones, y los indicadores tales como la mezcla de

usos, los espacios verdes y la biodiversidad remiten a la eficiencia que tiene que ver con los flujos tanto materiales como de agua y energía; estos flujos soportan a los sistemas urbanos, la urbanización actual genera patrones de vida poco sostenibles, se requiere una zonificación que permita conseguir una masa crítica de personas y actividades en cada territorio de acuerdo a sus propias potencialidades, lo cual generará una mayor cercanía con el transporte público, los servicios y equipamiento básicos y las dotaciones comerciales imprescindibles para desarrollar la vida cotidiana desde patrones de proximidad⁹.

Por otro lado, según Anthony Flint¹⁰, dado el contexto actual de pandemia es probable que en las grandes ciudades las oficinas en distritos comerciales céntricos se abandonen por preferir propiedades en zonas residenciales de menor densidad en la periferia urbana, Smolka en Flint, refiere que a medida que más cantidad de empleados trabajen de forma remota con mayor frecuencia, se necesitará menos espacios de oficinas, esto nos habla sobre la idea de transformación y de que es preciso estar preparados para ello.

Al entender las formas de uso y apropiación del territorio y las nuevas oportunidades que surgen de acuerdo con ciertos valores se puede pensar en reconcebir las zonas metropolitanas en lo que respecta a los mercados de viviendas y empleo. En las grandes zonas metropolitanas podría observarse un aumento de densidad en áreas suburbanas, modelo que los urbanistas llaman policéntrico: múltiples aldeas urbanas en una zona más grande. “Eso podría aumentar la eficiencia económica y la igualdad social, debido a la reducción de los costos de movilidad y los gradientes de precio más chatos”. Smolka en Flint.

También habrá que construir sobre las ventajas físicas más fuertes de esas mismas ciudades: ambientes de uso mixto que se puedan recorrer a pie y que incluyan servicios accesibles de sistemas de movilidad y transporte, para evitar los vehículos privados. “Una densidad sensata, y la agilidad y la creatividad de las ciudades, eso es lo que permitirá no solo superar esta crisis sanitaria, sino también aflorar con un ambiente más equitativo y saludable”, Schaaf en Flint.

Se debe encontrar un equilibrio entre actividades, dotación de servicios y distancias razonables. Para generar una ciudad justa que transite hacia una economía local y promover actividades industriales de bajo impacto a partir de los cambios que se vislumbran en los patrones de consumo a partir de la emergencia sanitaria. Las ciudades resilientes se recuperarán de esta crisis, y la zonificación (con lo que se deba ajustar para procurar una mejor accesibilidad y capacidad de pago para todos) seguro será un componente crucial.

Lo anterior, implica reconocer los procesos sociales de transformación espacial, y entender las condiciones mediante las cuales la zonificación pueda cambiar o mantenerse entendiendo las dinámicas de ocupación del territorio, poniendo por delante la escala humana.

⁹ Hermida, M. Augusta, Hermida, Carla, Cabrera, Natasha, & Calle, Christian. (2015). La densidad urbana como variable de análisis de la ciudad: El caso de Cuenca, Ecuador. EURE (Santiago), 41(124), 25-44. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000400002>

¹⁰ Flint, Anthony (2020). *El futuro de la densidad*. EUA. Land Lines pp. 10-15

1.8. Ejemplos de zonificación casos nacionales e internacionales

1.8.1. NACIONALES

Monterrey

Extraído de: **Reglamento de Zonificación y Uso de Suelo del Municipio de Monterrey, Nuevo León.**

USOS DE SUELO		
USO	CLAVE	DESCRIPCIÓN
Habitacional		zonas en las que predomina el uso habitacional unifamiliar y multifamiliar
Habitacional Unifamiliar	(HU)	
Habitacional Multifamiliar	(HM)	
Crecimiento Controlado	(CC)	
Comercial y de servicios		zonas en donde predominan los usos comerciales y de servicios
Servicios y Comercio	(SC)	
Corredor Alto Impacto	(CAI)	
Corredor Mediano Impacto	(CMI)	
Corredor Bajo Impacto	(CBI)	
Corredor Cultural	(CCU)	
Subcentro Urbano	(SCU)	
Comercio de Barrio	(CB)	
Centro de Barrio	(CBa)	
Industrial		corresponde a zonas o corredores urbanos en donde predominan o se prevé la predominancia de los usos industriales o relacionados con éstos.
Corredor industrial	(CI)	
Mixto		corresponde a zonas en donde se presenta o se prevé la coexistencia de usos habitacionales, comerciales y de servicio.
Habitacional Mixto Ligero	(HML)	
Habitacional Mixto Medio	(HMM)	
Habitacional Mixto Intenso	(HMI)	

USOS DE SUELO		
USO	CLAVE	DESCRIPCIÓN
Habitacional con Comercio	(HC)	
Zona Industrial y de Transición	(ZT)	
Zona de Valor Cultural	(ZVC)	
Zona de Valor Patrimonial	(ZVP)	
Espacios abiertos y áreas verdes	(EA)	
Espacios Abiertos	(EA)	
Corredor Biológico	(CBI)	
Área No Urbanizable	(ANU)	
Equipamiento y Servicios	(ES)	
Infraestructura		

Para este ejemplo se contabilizan un total de 29 usos, mismos que se pueden agrupar en 7 grandes campos que son: habitacional, comercial y de servicios, industrial, mixto, espacios abiertos y áreas verdes, equipamiento y servicios; e infraestructura. En el uso habitacional se subdivide por tipo de viviendas, mientras que para comercio y mixto se clasifica de acuerdo con las intensidades que se presentan.

Jalisco

Extraído de: **REGLAMENTO ESTATAL DE ZONIFICACIÓN**

USOS DE SUELO	
USO	CLAVE
ÁMBITO RURAL	
Piscícola	P
Actividades Silvestres	AS
Forestal	F
Actividades extractivas metálicas	AE-M
Actividades extractivas no metálicas	AE-N
Agropecuario	AG
Granjas y huertos	GH
Turístico ecológico	TE
Turístico campestre	TC
ÁMBITO URBANO	
Turístico hotelero	TH-1
	TH-2
	TH-3

USOS DE SUELO	
USO	CLAVE
	TH-4
Habitacional jardín	HJ
Unifamiliar	H1-U
Plurifamiliar horizontal	H1-H
Plurifamiliar vertical	H1-V
Unifamiliar	H2-U
Plurifamiliar horizontal	H2-H
Plurifamiliar vertical	H2-V
Unifamiliar	H3-U
Plurifamiliar horizontal	H3-H
Plurifamiliar vertical	H3-V
Unifamiliar	H4-U
Plurifamiliar horizontal	H4-H
Plurifamiliar vertical	H4-V
Comercio vecinal	CV 1,2,3,4
Comercio barrial	CB 1,2,3,4
Comercio distrital	CD 1,2,3,4
Comercio central	CC 1,2,3,4
Comercio regional	CR 1,2,3,4
Servicios vecinales	SV 1,2,3,4
Servicios barriales	SB 1,2,3,4
Servicios distritales	SD 1,2,3,4
Servicios centrales	SC 1,2,3,4
Servicios regionales	SR
Servicios a la industria y comercio	SI
Manufacturas domiciliarias	MFD
Manufacturas menores	MFM
Industria ligera, riesgo bajo	I1
Industria mediana, riesgo medio	I2
Industria pesada, riesgo alto	I3
Parque industrial jardín	IJ
Equipamiento Vecinal	EI-V
Equipamiento Barrial	EI-B
Equipamiento Distrital	EI-D

USOS DE SUELO	
USO	CLAVE
Espacios verdes vecinales	EV-V
Espacios verdes barriales	EV-B
Espacios verdes distritales	EV-D
Espacios verdes centrales	EV-C
Espacios verdes regionales	EV-R
Infraestructura urbana	IN-U
Infraestructura regional	IN-R
Instalaciones especiales urbanas	IE-U
Instalaciones especiales regionales	IE-R
CLAVE DE NUMERACIÓN: 1-Intensidad mínima 2-Intensidad baja 3-Intensidad media 4-Intensidad alta 5-Intensidad máxima	

La clasificación del estado de Jalisco incorpora dos grandes grupos: el rural y el urbano. Para el ámbito urbano se reconocen nueve usos de suelo, mientras que para el urbano se contemplan 46; dando un total de 55 usos distintos, en su nomenclatura se especifican además los niveles (vecinal, barrial, distrital, central o regional) así como la numeración que indica la intensidad que tiene cada uso.

En el caso de los dos ejemplos revisados, la Ciudad de Monterrey y el estado de Jalisco, se observa una amplia categorización lo que revela que en el caso mexicano existe la idea de que más reglas es mejor.

1.8.2. INTERNACIONALES

Área Metropolitana de Barcelona

Extraído de: **ÁREA DE DESARROLLO DE POLÍTICAS URBANÍSTICAS** Sección de Estudios Territoriales del Área Metropolitana de Barcelona

USOS DE SUELO	
USO	CLAVE
Aeropuertos	AER
Agrícola	AGR
Otra vegetación	AVE
Bosques y zonas arboladas	BZA
Canteras	CAN
Equipamiento	EQU
Industria invernaderos	IHI
Industria	IND
Industria rural	IRU
Parques	PAR
Playas	PLT
Puertos	POR
Prados	PRA
Residencial aislado	RAI
Residencial bloques	RBL
Residencial casco antiguo	RCA
Ríos, estanques y balsas	REB
Residencial en hilera	RHI
Residenciales en isla cerrada	RMA
Residencial indiferenciado	RXX
Servicios técnicos	SET
Servicios ferroviarios	SFE
Suelo desnudo	SNU
Servicio viario autopista	SVA
Servicio viario intersticial	SVI
Servicio viario nacional	SVN
Servicio viario autonómico	SVT
Servicio viario urbano	SVU
Terciario	TER
Uso provisional	UPR
Vegetación arbustiva	VAR

Para este ejemplo se tienen 31 usos distintos, todos ellos con mayor generalidad que con los ejemplos nacionales, únicamente los usos: residencial, industrial y de servicio se subdividen en algunos usos con mayor especificidad de acuerdo con su naturaleza.

El caso norteamericano

Por otro lado, llama la atención el caso norteamericano que define a la zonificación como un proceso legislativo a través del cual el órgano de gobierno local (bajo el poder que le ha sido delegado por la ley estatal que habilita la zonificación) divide el municipio en distritos o zonas y adopta reglamentos relacionados con el uso de la tierra su ubicación, espaciamiento y tamaño de los edificios.

Dado que el establecimiento y modificación de las ordenanzas de zonificación es de naturaleza legislativa, la zonificación representa un método democrático para establecer las reglas básicas sobre cómo puede ocurrir el desarrollo dentro de la comunidad.

Finalmente se observa en el caso **norteamericano** que la zonificación depende de la planificación y viceversa. El plan integral se puede considerar como una hoja de ruta que captura en imágenes y palabras lo que una comunidad desea para sí misma. Aunque el plan hablará sobre el uso de la tierra, no la regula como tal. Este es el papel de la ordenanza de zonificación. En resumen, el plan integral proporciona la base de política pública para diseñar y aplicar los distritos de zonificación que a su vez controlan lo que sucede en el suelo.

Nueva York

Nueva York está dividida en tres grandes usos: residencial, comercial y de manufactura o industrial. A grandes rasgos, la superficie lotificada de la ciudad (que no incluye vialidades) se divide en 65% superficie construida, 10% de suelo vacante utilizado por estacionamientos u otros usos, y el 25% restante se destina a espacios públicos abiertos que no están sujetos a regulaciones de zonificación; de manera general, estas mismas proporciones se aplican a los lotes, sin importan su uso.

Dependiendo del uso general que tenga cada distrito, se define: un uso específico, la distancia entre el edificio y las líneas frontales, laterales y posteriores del lote, la cantidad de estacionamiento requerido y, en el caso del uso general residencial, la cantidad de unidades de vivienda permitidas.

La ciudad cuenta con distritos de propósito especial, establecidos para lograr objetivos de planificación y diseño urbano específicos que pueden o no afectar la zonificación y que son financiados entre los sectores público y privado.

Recuperado de: **Department of City Planning. New York City.**

POR USO DE SUEO	
CLAVE	USO
1	Habitacional con edificios de una o dos viviendas
2	Edificios multifamiliares sin elevador

POR USO DE SUEO	
CLAVE	USO
3	Edificios multifamiliares con elevador
4	Edificios mixtos con comercio/habitacional
5	Edificios mixtos con comercio/oficinas
6	Industria/manufactura
7	Transporte/utilidades
8	Equipamiento público e institucional
9	Espacios abiertos y de recreación
10	Estacionamientos
11	Baldíos
POR DISTRITO	
CLAVE	DESCRIPCIÓN
R	Residencial
C	Comercial
M	Industria/manufactura
M&C	Industria/manufactura con comercio
BPC	Distrito especial "Battery Park City"
PARK	Espacios designados como: Parques, Canchas, Espacios de Juego, Parques y Espacio Público en los distritos de Nueva York

En contraste con los ejemplos nacionales, la ciudad de Nueva York posee únicamente 11 usos de suelo definidos en la primera categoría de zonificación en los cuales se pueden apreciar los grandes usos como: habitacional, mixto, industria, equipamiento, espacios abiertos, estacionamientos y baldíos. Adicionalmente se tiene una zonificación por distritos en donde se encuentran seis diferentes clasificaciones del uso del suelo en esta ciudad.

3. Propuesta de zonificación y criterios urbanísticos

Sobre la base anterior se plantea el desarrollo de una serie de criterios urbanísticos que sirva de base para orientar la zonificación a nivel de las alcaldías se plantea que estos se articulen a partir de tres grandes componentes: económico, ambiental y de gobernanza.

Antes de plantear el esquema anterior, es preciso reconocer que la ciudad funciona como un esquema-a anidado que se articula a partir de las siguientes escalas: metrópolis, conjunto de la ciudad, zona o sector, colonia o unidad urbana y predio.

Se observa que la ciudad mantiene una serie de relaciones complejas anidadas en donde se interesalan desde lo metropolitano provocando una serie de transformaciones y demandas que deben ser consideradas pues tienen efectos en el conjunto de la ciudad, conformando así zonas o distritos que pueden agrupar a una serie de colonias con su manifestación final en el ámbito del predio (ver esquema siguiente).

Las actividades al respecto se organizarán a partir de dos tipos formales e informales generando impactos en el funcionamiento de la ciudad que se articular a partir de la accesibilidad y las conexiones que generan por lo que la calle adquiere cierto tipo de funcionalidad y es crucial para entender la ocupación del territorio urbano.

Lo que se busca con estos criterios es simplificar (facilitar) la gestión de las autorizaciones del Uso de suelo, que exista una revisión de los esquemas actuales para simplificar los contenidos de las clasificaciones de los usos de suelo.

Por ejemplo: Habitacional se refiere a los locales construidos para ser utilizados como vivienda y al conjunto de bienes y servicios y espacios cotidianos requeridos para la realización de la vida cotidiana (ver ONU).

El criterio a este respecto puede que por petición expresa de los grupos de vecinos existirá la posibilidad de una categoría HH que excluye cualquier tipo de uso de suelo que implique actividades diferentes a las asociadas a habitar una vivienda

La introducción de Criterios Urbanísticos en la asignación y aplicación de la zonificación y las intensidades de desarrollo.

Metrópolis

Conjunto de la Ciudad

Zona /Sector

Colonia o Unidad Urbana

Predio

¿Qué se busca?

Establecer unos criterios de zonificación para que sirvan de base para los dictámenes de congruencia de los Programas de Ordenamiento Territorial de las alcaldías como documento “orientador/recomendaciones” para el establecimiento de la zonificación secundaria en las alcaldías.

Los propósitos/objetivos que orientan su elaboración son:

Reducir los conflictos [entre autoridades, con los ciudadanos y entre los ciudadanos] derivados de las características de la zonificación vigente.

Simplificar la gestión de las autorizaciones de los usos de suelo.

Cuidar los aspectos de equidad en las decisiones en materia de asignación de usos del suelo e intensidades.

Propuesta de clasificación de usos de suelo urbano

Uso de suelo	Abreviación	Descripción	
Usos de suelo permitidos en suelo urbano			Justificación
Habitacional	H	Vivienda unifamiliar o plurifamiliar	Se requieren de usos habitacionales puros
Habitacional con comercio en planta baja	HC	Vivienda Unifamiliar o Plurifamiliar con comercio y/o servicios de bajo impacto en planta baja.	Tres usos englobar en HM para simplificar y flexibilizar. Reconocer condiciones diferencias en donde la visión de zonas puras no existe, la ruta informal da otras

Uso de suelo	Abreviación	Descripción	
Usos de suelo permitidos en suelo urbano			Justificación
Habitacional con oficinas	HO	Vivienda Unifamiliar o Plurifamiliar con oficinas, administrativos,, con comercio y/o servicios de bajo impacto.	condiciones siendo la mitad de la ciudad no tiene sentido la zonificación excluyente, buscar otros mecanismos de control que se corresponda con el tipo de actividades
Habitacional mixto	HM	Vivienda Unifamiliar o Plurifamiliar con comercio, servicios, oficinas, equipamiento e industria de bajo impacto.	
Industria de innovación	II	Actividades industriales, de innovación y tecnologías.	industria innovadora puede ser de bajo impacto, se propone contaminantes no contaminante (criterios de SEMARNAT) calificado por los efectos ambientales (emisiones y atracción de personas y vehículos)
Industria de bajo impacto	I	Actividades productivas de bajo impacto.	
Equipamiento	E	Inmuebles públicos y/o privados que prestan un servicio a la población en materia de educación, salud, cultura, abasto, recreación, transporte, público, servicios públicos y administración.	Dosificar según sus efectos ambientales y sociales y conectividad (tres niveles Primaria Secundaria y local) diferencias en función de lo público y lo privado (demanda)
Área verde			Dejar como un solo uso y eliminar las categorías subsecuentes
Espacios abiertos y recreativos			Dentro de los usos urbanos conviene integrar esta categoría

En función de la revisión anterior y de los comentarios vertidos en los talleres se plantean las siguientes categorías de usos:

Zonificación Propuesta por la UNAM	Zonificación Propuesta	Descripción	Justificación
Habitacional (H)	Habitacional (H)	Vivienda unifamiliar y plurifamiliar	---
Habitacional con Comercio en Planta Baja (HC)	Habitacional con Comercio en Planta Baja (HC)	Vivienda Unifamiliar y Plurifamiliar con <i>establecimientos mercantiles y de servicio, que no obstruyan la vía pública, no provoquen congestionamientos viales, no arrojen al drenaje sustancias o desechos tóxicos, no utilicen materiales peligrosos, no emitan humos ni ruidos perceptibles por los vecinos, cuenten con acceso directo a la vía pública y los procesos de comercialización que se desarrollen sean al menudeo únicamente en Planta Baja.</i>	Deberá considerarse que los comercios o servicios a establecerse no generen impacto.
Habitacional Mixto (HM)	Habitacional Mixto (HM)	Vivienda Unifamiliar o Plurifamiliar con comercio, servicios, oficinas, equipamiento e industria de bajo impacto.	---

Zonificación Propuesta por la UNAM	Zonificación Propuesta	Descripción	Justificación
Industria de alto Impacto (IA)	Industria de alto Impacto (I)	Actividades industriales y productivas de alto impacto en función al tipo de actividad y sus aspectos de riesgo. (criterios ambientales determinados por la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil que para cada caso apliquen)	---
Equipamiento (E)	Equipamiento (E)	Inmuebles públicos que prestan un servicio a la población en materia de educación, salud, cultura, comercio, abasto, recreación, transporte, público, servicios públicos y administración.	En los casos de inmuebles privados los usos para estos fines se encuentran permitidos en la zonificación HM (Habitacional Mixto)
Área Verde (AV)	Área Verde (AV)	toda superficie cubierta por vegetación natural o inducida que se localice en suelo urbano, las cuales ofrecen servicios ambientales	---
Espacios Abiertos (EA)	Espacios Abiertos (EA)	Espacios designados a plazas, áreas de juego y espacio público	---

3.1. Criterios de aplicación en diversas escalas

Los criterios propuestos corresponden con escalas de aplicación dentro de un sistema anidado que se interrelaciona entre sí, al respecto existe tres componentes que permitirán entender las dinámicas de la ciudad y con ello reconocer la naturaleza cambiante de las actividades en el territorio, como lo son: 1) aspectos urbanos relacionados con la accesibilidad, la concentración de actividades y el carácter histórico de los lugares; 2) aspectos ambientales relacionados con los impactos que generan ciertas actividades en términos de riesgos, movilidad (afluencia) y emisiones contaminantes o de ruido. Finalmente 3) aspectos de gobernanza que se relacionan con la gestión de los usos de suelo ante distintas instancias y como se generan acuerdos entre autoridades y vecinos en ese sentido las normas y reglamentación requiere de procesos de socialización con la ciudadanía para una mejor toma de decisiones.

3.1.1. Metropolitana

Urbanos

3. Accesibilidad. Las redes de infraestructura vial en esta escala facilitan los flujos cotidianos de personas, mercancías, mensajes, informaciones y capitales. Así las vías de acceso metropolitano se han constituido como un ámbito de concentración de economías de aglomeración, externalidades y ventajas comparativas con un alto grado de indiferencia para la localización del uso habitacional ya que resulta inconveniente para este uso ubicarse en este punto.

4. Corredores metropolitanos y centralidades: en la ciudad existen niveles de integración en este caso la integración metropolitana tiene que ver con las vías y centros que dentro de la estructura urbana concentran bienes y servicios más especializados que son demandados sólo eventualmente por ciertos sectores de la población, de alcance metropolitano que atraen movimientos de los municipios que forman parte de la Zona Metropolitana, se trata de actividades que tienen un umbral de demanda amplio; al entender estas dinámicas en el caso de la zonificación se recomienda la ubicación de usos mixtos, equipamiento regionales, industrias de bajo y alto impacto de alcance regional, se trata de usos que buscan aquellas circunstancias de localización que les sean más favorables para lograr el mejor rendimiento de una actividad particular, se trata de centros y subcentros de jerarquía mayor que concentran altas densidades de empleos.
5. La historia es otro componente que da cuenta del origen a diferentes territorios dentro de la ciudad, la historia será, por tanto, un medio para entender los cambios en las ciudades, pues proporciona datos sobre sus procesos de formación, que entre más específicos sean, permitirán una mejor comprensión de las fuerzas que influyen en la formación de patrones característicos de cada una de las partes que componen la ciudad, el reconocimiento de la condición histórica dará cuenta de la asociación y distribución de funciones asociadas con factores sociales, políticos, culturales y económicos establecidos en ciertos periodos de tiempo. Normalmente tienden a localizarse actividades comerciales, de servicios, equipamiento y vivienda.
6. Identificar déficit y cobertura de equipamiento regionales que permita a través de la zonificación plantear posibles zonas para optimizar su distribución en función de sus patrones de localización y la demanda.

Ambientales

1. Se deben reconocer e identificar al interior de la ciudad las zonas de alto valor ambiental a fin de promover su conservación y plantear dentro de la zonificación usos compatibles con este uso y asegurar su aprovechamiento sostenible.
2. Es importante considerar toda la normatividad en materia de Áreas Naturales protegidas de carácter federal y de la Ciudad de México, que permita definir límites y usos acordes con este.
3. Identificar los riesgos y amenazas de acuerdo con los atlas de riesgos y en función de ello plantear los usos que permitan mitigar y evitar y restringir la localización de asentamientos humanos.

Gobernanza

1. Reconocer lo planteado en otros instrumentos como el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México que permita vincular la propuesta de zonificación con los procesos metropolitanos.
2. Concertar de manera coordinada con las instancias encargadas del ordenamiento territorial en los tres órdenes de gobierno.

2.1.2. Ciudad

Urbanos

1. En esta escala en relación con el uso habitacional se deben entender aspectos tales como su influencia en el establecimiento de algunos usos del suelo vecinos, y

que en algunas ocasiones condiciona la proximidad de otros usos o actividades. Asimismo, es importante garantizar que, en el caso de una zonificación habitacional mixto, exista el uso habitacional. Y no solo actividades diferentes al uso habitacional.

2. La diferenciación espacial del uso habitacional no ocurre de manera fortuita, sino que es el resultado de una combinación de decisiones colectivas e individuales, que implícitamente son el reflejo de fuerzas económicas y sociales, es decir, la diferenciación residencial urbana es un aspecto dentro de un proceso más amplio de diferenciación social.
3. Así, a través de cuatro factores se establece la diferenciación residencial: a) el nivel socioeconómico; b) atributos demográficos; y d) el acceso al lugar de trabajo.
4. La accesibilidad como medida en que la forma urbana y el sistema de transporte permite a grupos o individuos con determinados rasgos individuales alcanzar actividades o destinos a través del sistema de movilidad, por lo tanto, será sobre las vías dada esta condición de accesibilidad que se promuevan actividades diversas relacionadas con el acceso a las oportunidades, como servicios, comercios, equipamiento y vivienda de alta densidad.
5. Dentro de la idea de jerarquía se conforman al interior de la ciudad centros que se pueden clasificar en cuatro niveles: los que ofrecen bienes de uso frecuente y se encuentran a la vuelta de la esquina, los centros vecinales o de barrio, los centros comerciales locales y los centros comerciales regionales.
6. Otro aspecto importante de los usos comerciales intraurbanos es que están asociados al esquema jerárquico derivado del alcance y frecuencia de demanda de las mercancías, el cual tiende a manifestarse como un continuo, en particular, en la parte baja de la jerarquía.
7. Otros comercios y servicios tienen una lógica de localización fundada en otros principios como el aprovechamiento de los corredores de circulación urbana, la complementariedad e incluso, en la atracción generada en valores culturales o sociales.
8. Es importante identificar las áreas de valor patrimonial, cultural y biocultural y plantear usos acordes con esta condición.
9. En el caso de la industria ésta ha ido variando sus requerimientos de localización y cada día es menos exigente para localizarse en un sitio específico debido a que ha cambiado su patrón de organización, sin embargo, la ciudad le sigue otorgando grandes ventajas que le permite complementarse con otras industrias, o bien favorece un rápido abastecimiento de insumos, y en términos generales, una expedita distribución del producto terminado, para la zonificación se debe considerar aspectos relacionados con el tamaño, sus características y efectos en las zonas en que se localice.

Ambientales

1. Considerar toda la normatividad en materia de ruido (fuentes fijas) y manejo de residuos sólidos en función del tipo de actividades de alto impacto.
2. Según la PAOT, el ruido es todo aquel sonido indeseable que, por su volumen, persistencia y recurrencia, molesta y perturba al ser humano y le ocasiona daños. El ruido cuenta con características parecidas al sonido, como intensidad, frecuencia, duración, predictibilidad y constancia (o persistencia). Estas

características influyen de manera particular en la concepción del ruido pues provocan un efecto negativo y/o de alteración en el ambiente y en las personas. Por lo tanto, existen ciertas funciones que emiten altos niveles de ruido y en ese sentido se debe procurar en la zonificación incorporar normas especiales en la materia para ciertos distritos de servicios, industriales y corredores.

3. En el caso del manejo de residuos sólidos se Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos y su reglamento; la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal y su reglamento; el Programa de Gestión Integral de Residuos para la Ciudad de México 2021-2025, así como diversos instrumentos normativos a nivel federal y local.
4. Prever todas las externalidades negativas que provocan ciertas actividades como las industriales, de comercio y servicios, así como equipamiento.
5. Incluir dentro de la zonificación usos de espacios abiertos y recreativos y de áreas verdes.

Gobernanza

1. Identificar actores claves para la determinación de usos en el territorio (empresas, organizaciones civiles, academia, instituciones públicas y ciudadanía en general).
2. Promover la participación de organizaciones y observatorios ciudadanos, del instituto de planeación y de la academia para la elaboración, implementación y seguimiento de los Programas de Ordenamiento de la Alcaldías.

2.1.3. Barrio o colonia

Urbanos

1. La escala de barrio implica entender las necesidades de las personas en este caso la jerarquía reconoce que los usos de bienes y servicios requieren de un umbral menor de distancia, se trata de actividades de uso frecuente que deben estar a la mano de los consumidores, por lo tanto, la zonificación debe buscar en función del tipo de demanda usos mixtos complementarios con el uso habitacional. No obstante, a petición de la ciudadanía se pueden plantear usos habitacionales puros.
2. Considerar los tipos de poblamiento que dan origen a un mosaico de realidades locales entre las que se destacan de acuerdo con la clasificación de Duhau y Giglia¹¹
 - Ciudad colonial. - La ciudad novohispana construida bajo el modelo ibérico sobre las ruinas de la capital mexicana.
 - Ciudad Central. - Ensanches sucesivos por medio de colonias y fraccionamientos formales. Su modelo corresponde al nuevo urbanismo de finales del siglo XIX, la ciudad jardín y el suburbio burgués.
 - Cabecera administrativa. - Antiguos pueblos satélite de importancia político-administrativa. También de ascendencia española.

¹¹ Duhau, Emilio y Giglia, Ángela. (2008) *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. Siglo XXI Editores, 1ra Ed.

- Pueblo conurbado.- Los antiguos pueblos de indios y mestizos, se conurbaron por medio de ensanches poco planificados.
- Colonia popular.- Comienzan como asentamientos irregulares y se van consolidando hasta ser lugares de gran dinamismo debido a la plasticidad del espacio. Sin embargo, aunque hay cierta noción de diseño con fines de comercialización, hay poco equipamiento y en el espacio público hay una competencia constante entre distintas actividades.
- Conjuntos habitacionales. - Los desarrollos habitacionales de nivel popular, ya sean las construidas por el Infonavit o por empresas desarrolladoras de vivienda. En ambos casos, pero de manera más aguda en los segundos, se han convertido en ciudades dormitorio donde la gente solamente llega a dormir pues debido a la mala localización, los tiempos de traslado son excesivos y a la población no le da tiempo de hacer muchas más cosas.
- Residencial medio.- Desarrollos insulares de nivel medio, que se auto aíslan de la ciudad por medio de bardas o rejas. Dentro se vive el fenómeno de privatización del espacio que antes se concebía como un bien que debía ser público.
- Residencial alto. - Auto segregación extrema, agrupamiento en colonias y sólo en colonias de alto nivel. Su misma concentración y relativa alta homogeneidad hacia el interior repelen a otros estratos no solo por su unicidad sino principalmente por medio del valor de los inmuebles. Estar ubicado en un entorno así le confiere al desarrollo residencial un valor lo suficientemente alto como para que no cualquiera pueda establecerse ahí, configurando de este modo el mecanismo de exclusión no institucional más extremo.
- Pueblo no conurbado. - Los pueblos satélites que aún no se han conurbado pero que ya esperan la llegada de la mancha urbana. En muchos casos las transacciones de suelo ya han comenzado iniciando un nuevo ciclo de especulación.

3. También en la escala de barrio se reconocen centros de barrio y corredores locales en vías secundarias de acceso a esos territorios, en los cuales dada esta condición se localizan actividades económicas de carácter local, se debe plantear en la zonificación la posibilidad de mantener vivienda con comercio y servicios en planta baja de carácter local, equipamiento educativo como jardín de niños, primarias y secundarias; de salud de primer nivel, de cultural y deportivos.

El nivel barrio, se considera que este debe ser el espacio menos regulado, pero más claramente definido, cualquier giro o actividad puede instalarse siempre y cuando cumpla con la restricción de los 50m² de superficie (el equivalente a la superficie de un garaje o cochera, aunque pudiera reducirse a 40m² o 4x10). Las actividades que no cumplan con esta restricción pueden instalarse en calles NO LOCALES (secundarias, primarias, regionales). Aquí entra en juego el tema de las centralidades locales, en donde se sugiere que sea la vialidad y una distancia no mayor de 200-300m de la centralidad identificada la que defina el tipo de actividad, en este caso se busca ser un poco más restrictivo para que la zonificación tenga sentido, aunque sin cancelar posibilidades. Es probable que las centralidades de barrio se ubiquen, en algunos casos, a distancias menores. Así con esas tres condiciones podrían regularse con transparencia y claridad, las autorizaciones de

“usos del suelo”. El tema central es que es una cuestión de equidad, es decir, que no se haga negocio con la tranquilidad de los residentes, por lo tanto, evitar actividades que atraigan “gente de fuera”, lo que generalmente implica que lleguen en automóvil y que comiencen los conflictos.

Desde luego esto no aplica -por definición- en aquellas zonas que reclamen un uso habitacional “puro”. También es importante cuidar que los usos admisibles a nivel del barrio o colonia no se hagan equivalentes a otros giros que, si impliquen la atracción de usuarios foráneos, es decir, mantener la restricción de los 40m² en las equivalencias y no tratarlos de forma abstracta cómo “usos compatibles

Ambientales

1. Identificar las necesidades de áreas de verdes en función de la demanda adyacente en un radio de 10 minutos caminando.
2. En las áreas residenciales puras se deben evitar usos que impliquen una serie de riesgos tales como industria de alto impacto u otros equipamientos o servicios que generen efectos no deseados como generación de residuos sólidos y ruido.
3. Contemplar los impactos de ciertas actividades los actores asociados de esas actividades, cercanía con poblados rurales, el cambio de usos de suelo, criterios ecológicos con los hábitats presentes, porcentaje de destrucción del hábitat, niveles de contaminación, generación de áreas de riesgos o interés ambiental.

Gobernanza

1. Identificar redes de organización barrial.
2. Promover talleres de participación vecinal en la definición de la zonificación.

Conclusiones

Como se pudo observar la zonificación en la Ciudad de México, integra y delimita un territorio que permite cierto tipo de aprovechamientos predominantes en función de los usuarios, usos y destinos del suelo; se delimitan con la acción de zonificar áreas para el crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento.

La ciudad como un ente complejo demanda reconocer el mosaico de territorios todos diferentes lo que marca procesos de transformación en función de las necesidades de los mercados, al respecto la zonificación en la Ciudad de México actualmente mantiene una categorización que no permite o es incompatible son diversas funciones, no obstante, mantiene una simplicidad en las categorías de los usos que no esta exenta de dificultades debido a todas las normas adicionales que surge al respecto, y que no logran incorporar y reconocer las diversas dispuestas que surgen entre habitantes y actividades que no son compatibles con el uso habitacional, y que se manifiesta en la diversas de denuncias que presentan ante la PAOT.

También es cierto que estas disputas se presentan en zonas mucho más consolidadas que demandará en los instrumentos locales entender las condiciones de localización y sus

dinámicas económicas y sociales para plantear una zonificación que no limite las dinámicas urbanas correspondientes con cada escala que se observa en la ciudad.

Se puede entonces trabajar desde el punto de vista de la planeación en aquellos aspectos que resultan pertinentes, como mejorar la estructuras institucionales y dar más reconocimiento a las atribuciones de las alcaldías sin dejar de lado la importante labor del Instituto de Planeación, lo que permita pensar en ciudades mucho más incluyentes que desde la zonificación puedan promover y resaltar los valores y características de los lugares y al mismo tiempo incorporar en la toma de decisiones a la comunidad lo cual los haga identificarse y sentirse parte de la ciudad. Esto se logrará a través justamente de mecanismo de participación que permitan localizar y seleccionar aquellas zonas que desde los análisis técnicos requieran mayor atención, sin embargo, se requieren de otros instrumentos como los programas parciales que se inscriban en territorios locales, y que entiendan las condiciones del funcionamiento de la vida local.

Así la propuesta de categorías surge del entendimiento del fenómeno urbano enmarcando realidades relacionadas con la diversidad de funciones en el territorio que permitan una mayor cercanía y dinamismo en la ciudad pero al mismo tiempo se reconocen las dificultades que ciertos usos tienen debido a los impactos que generan en el uso habitacional. Es por ello por lo que se plantean una serie de criterios urbanísticos que orientes a las alcaldías sin ser obligatorios a una mejor definición de las funciones en su territorio.

Con respecto a lo observado a los casos internacionales y nacionales se observa nuevas tendencias en los modelos de planeación que propician la conformación de sectores que representan la diversidad de aptitudes que se encuentran en la ciudad, en donde se promueve la simplicidad para evitar interpretaciones que deriven en dinámicas de acuerdos poco transparentes entre instituciones y particulares.

Lo que se plantea es una serie de categorías que no limiten el desarrollo urbano, pero se requiere de un trabajo conjunto entre alcaldías, organizaciones civiles, academia, instituciones gubernamentales e inversionistas para construir una ciudad mucho más justa

Por lo tanto, el análisis del espacio urbano es una tarea compleja, que demanda un mayor conocimiento de los procesos que se desarrollan dentro de la ciudad. Es por ello que una buena zonificación puede incidir en el éxito o fracaso de grandes proyectos urbanos y de intervenciones locales.

El estudio del espacio social, a partir de su manifestación en la zonificación, se convierte en una aportación valiosa que puede ser abordada desde el ámbito cualitativo y cuantitativo. Queda abierta la discusión con relación al uso de metodología que también abonen a la explicación del fenómeno urbano a través de la localización de diversas funciones en el territorio. No obstante, en escalas mayores, puede existir una complejidad en cuanto al manejo e interacción en lo metropolitano, de tal suerte que se requiere de herramientas que permitan a los funcionarios observar como permean esa realidad metropolitana en lo local y plantear los mejores usos al respecto.

La escala local por otro lado se detecta como la unidad espacial que permite visualizar la vida social, es decir que la colonia, el barrio o el vecindario, manifiestan la relación entre vecinos, lo que se traduce en comportamientos específicos que definirán ciertos roles

sociales que a su vez estarán en función de ciertas normas culturales (Keller, 1968 en Castells, 2012).

Así, según Castells (2012:119) “Se observan una diversidad de relaciones culturales en función de las características sociales de los medios residenciales, dependerá del contexto local de que se trate, pues es muy claro que existen comportamientos diferenciados según la cultura”.

Se recalca, por lo tanto, la importancia de las características de los habitantes de una determinada unidad de análisis territorial, para enfatizar las relaciones de vecindad, lo que se traduce en la cultura como un medio para comprender la individualidad con base en los referentes de cada comunidad y que por supuesto serán diferentes unos de otros. Si retomamos la idea de que el espacio social se construye a partir de sus actores, sus acciones y relaciones; si éstas son producto de los valores, costumbres y demás parámetros culturales, resulta entonces, que todo espacio es producto de la cultura y la zonificación debe reflejar este proceso.

Finalmente, el presente estudio busca ser una aportación que permita en el Programa de Ordenamiento Territorial de la Ciudad sentar las bases para homologar las categorías de usos de suelo que a partir con la revisión de los siguientes elementos permitirá entender las diferencias de cada demarcación.

Referencias

Camagni, R. (2005). Economía Urbana. Barcelona: Antonio Bosch.

BID, (2020) blog ciudades sostenibles en: <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/regenerando-centro-reconversion-productiva-san-jose-costa-rica-plan/>

Bourdieu, P. (1988). La distinción. Criterios y bases sociales del gusto. Madrid: Taurus.

Hayek, F. (2017). Ciclos Económicos: Parte I: Unión Editorial, S.A.; Edición 1st

Hermida, M. Augusta, Hermida, Carla, Cabrera, Natasha, & Calle, Christian. (2015). La densidad urbana como variable de análisis de la ciudad: El caso de Cuenca, Ecuador. EURE (Santiago), 41(124), 25-44. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000400002>

Fernández, Beatriz (2013). Políticas urbanas innovadoras, gobernanza y planificación flexible. Análisis de la evolución en Francia y propuestas de adaptación al contexto español. en Estudios de progreso. España, Fundación Alternativas.

Flint, Anthony (2020). El futuro de la densidad. EUA. Land Lines pp. 10-15

Lichfield, N. (1988). Economics in urban conservation. UK: Cambridge University.

Instrumentos de planeación

Programas de desarrollo urbano de las alcaldías:

Álvaro Obregón y Milpa Alta, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2011.

Coyoacán, Tlalpan y Gustavo A. Madero, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2010.

Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Tláhuac, gaceta Oficial del Distrito Federal, 2008.

Benito Juárez, La Magdalena Contreras, Venustiano Carranza y Xochimilco, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2005.

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Cuajimalpa de Morelos, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1997.