GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

PROCURADURIA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO
OFICINA DE LA PROCURADORA

2020 LEONA VICARIO

Ciudad de México, a 11 de diciembre de 2020.
PAOT-05-300/100-609 -2020

PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA
I LEGISLATURA
11 DIC 2020
Recibió: Adrián
Hora: 15:41

DIP. MARGARITA SALDAÑA HERNÁNDEZ
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
PRESENTE

Me refiero al oficio **MDPPTA/CSP/2463/2020**, recibido en esta Procuraduría el 30 de noviembre del presente año, a través del cual solicita la opinión respecto a la ***Iniciativa de Decreto del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Vallejo 2020-2050,*** suscrita por la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Dra. Claudia Sheinbaum Pardo.

Al respecto y después de un análisis a la iniciativa en comento, me permito externarle las siguientes consideraciones y observaciones:

- La **Iniciativa de Decreto del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Vallejo 2020-2050** (Iniciativa PPDU-Vallejo), parte de la premisa de que ante los cambios que se han dado en los últimos años en materia de desarrollo tecnológico, se requiere impulsar la industria y la innovación dentro de la demarcación, aprovechando el potencial de la Zona Industrial Vallejo para mejorar sus condiciones de localización, infraestructura y accesibilidad en el contexto de la Zona Metropolitana del Valle de México. Lo cual demanda nuevas políticas públicas de ordenamiento territorial.

  De ahí que se considere a la Iniciativa del PPDU-Vallejo como una "(…) *estrategia de desarrollo urbano que permita promover diversas actividades con el fin de lograr la regeneración sustentable de la zona, posibilitando nuevas actividades de forma armónica, segura, sustentable y resiliente, con el fin de promover la noción del derecho a la ciudad para todos que plantea la Constitución local* (…)".[1]

  En este sentido, tanto el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente en Azcapotzalco (PDDU-Azcapotzalco) aplicable a la zona de estudio, y la Iniciativa PPDU-Vallejo coinciden en que los orígenes históricos de la Alcaldía Azcapotzalco, y en particular de colonias como Vallejo, se caracterizan por el establecimiento de las primeras industrias hasta el establecimiento de la zona industrial de la Colonia Vallejo mediante decreto presidencial en 1944; lo cual dota a la zona de estudio, de conformidad con la Iniciativa PPDU-Vallejo, de grandes oportunidades desde el punto de vista territorial:

[1] Iniciativa de Decreto del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Vallejo 2020-2050 (Iniciativa PPDU-Vallejo), pág. 7

Medellín 202, piso 3, colonia Roma
alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext 11000

CIUDAD **INNOVADORA** Y DE **DERECHOS**

"La zona de estudio del PPDU Vallejo es considerada por la Alcaldía Azcapotzalco y reconocida por la Ciudad de México como un área con grandes oportunidades desde el punto de vista territorial debido a que:

- Cuenta con una ubicación estratégica dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México;
- Posee una amplia cobertura de transporte público;
- Está ubicada en un entorno universitario que puede proveer de profesionales e investigadores especializados;
- El uso de suelo industrial vinculado con las tendencias emergentes puede contribuir al desarrollo económico con una baja afectación a los residentes cercanos;
- Existe una capacidad económica instalada debido a la presencia de empresas importantes e infraestructura de apoyo.

De igual forma, el PPDU Vallejo servirá para responder a los principales riesgos y amenazas identificados por la Alcaldía Azcapotzalco, tales como:

- Actividad industrial en decadencia con espacios subutilizados;
- Deterioro urbano con riesgos sociales e incremento en la inseguridad;
- Requerimientos de inversión elevados para garantizar servicios públicos e infraestructura de calidad;
- Oferta educativa del entorno desvinculada; y
- Presión inmobiliaria para el desarrollo habitacional. "[2]

- Asimismo, con la iniciativa referida se busca, a decir de la misma, adecuar y actualizar la normatividad en materia de desarrollo urbano, como lo es la Constitución Política de la Ciudad de México y la Nueva Agenda Urbana.

  Por lo que su imagen objetivo se centra en conservar y consolidar la Zona Industrial de Vallejo "(…) *como el clúster de innovación industrial más importante del Valle de México, potenciando vocaciones productivas como la industria 4.0* [hipotética etapa de la evolución técnica-económica que implica la completa digitalización de las cadenas de valor], *manufactura verde, logística y servicios corporativos para la industria, concentrando empresas nacionales e internacionales, que generan empleo y desarrollo a escala metropolitana* (…)"; "(…) *modelo para la regeneración urbano-industrial innovadora, con los mejores estándares de habitabilidad, debido a la mezcla e*

[2] Iniciativa PPDU-Vallejo, pág. 8

Medellín 202, piso 3, colonia Roma
alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext 11000

integración de usos industriales, de servicios, comerciales, con equipamiento educativo, cultural, espacios públicos funcionales y usos habitacionales; con una vía pública mejor ordenada, así como por la integración de medidas de sostenibilidad en todos los ámbitos (…)".[3]

En este sentido, el PDDU-Azcapotzalco plantea dentro de su imagen objetivo "(…) *ser la circunscripción con el mayor crecimiento económico, con igualdad de oportunidades, seguridad y bienestar para sus habitantes en un marco de respeto al medio ambiente* (…)", a través de "(…) *Conservar a Azcapotzalco como el motor industrial del Distrito Federal, papel que le ha correspondido desde hace más de 50 años así como generador de empleos, mediante la consolidación de los Corredores Urbanos que fomenten cadenas productivas bien integradas y se impulse el apoyo a la industria, a través de sus propias dinámicas de usos comerciales y mixtos, procurando el mantenimiento y mejoramiento del nivel de la calidad de vida de la población residente, propiciando el arraigo de ésta a sus respectivos barrios y colonias* (…)", así como "(…) *Revertir la tendencia actual de expulsión de la población residente fomentando el mejoramiento de la vivienda y el equilibrio entre usos habitacionales, comerciales y de servicios* (…)" y "(…) *Fomentar la distribución armónica de la población, el acceso equitativo a los programas de vivienda, a los servicios urbanos, infraestructura y el equipamiento vigilando el cumplimiento de la normatividad, cajones de estacionamiento* (…)".[4]

- De lo anterior se advierte, que la imagen objetivo planteada guarda congruencia con la imagen objetivo del PDDU-Azcapotzalco. No obstante, las Estrategias de Desarrollo Urbano difieren en algunos aspectos, dentro de los que destacan los siguientes:

  - En materia demográfica y de vivienda, el PDDU-Azcapotzalco establece como estrategia "(…) *Revertir las causas de expulsión de la población, promoviendo una mayor y más accesible oferta de vivienda de interés social y popular, evitando la sustitución del uso del suelo habitacional por el uso comercial y de servicios* (…)"[5], impulsando dichos usos en corredores estratégicos y de desarrollo, con el objeto de conservar hacia el interior los usos habitacionales. Al contrario de ello, la Iniciativa PPDU-Vallejo plantea fortalecer la permanencia del uso habitacional en los pueblos originarios, colonias y unidades habitacionales ya establecidas así como concentrar la vivienda en 2 corredores: Calzada Vallejo y Calzada Azcapotzalco-La Villa (donde se propone la mezcla de usos habitacional, comercio y servicios); mediante el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad (generar y mejorar espacios públicos, equipamiento, infraestructura, promover fuentes de empleo a través de la industria y nuevos corporativos); así como promover el desarrollo de programas de vivienda (como el "Programa de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente" del Gobierno de la CDMX).

---

3 Iniciativa PPDU-Vallejo, pág. 209

4 Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para Azcapotzalco (PDDU-Azcapotzalco), publicado en la Gaceta Oficial del entonces Distrito Federal el 24 de septiembre de 2008, págs. 66 y 67.

5 PDDU-Azcapotzalco, pág. 69.

Medellín 202, piso 3, colonia Roma
alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext 11000

- En las estrategias para el desarrollo relacionadas con la vivienda en nuevas zonas habitacionales, deberá considerarse que en la elección de predios y autorizaciones de uso de suelo, se cuide que éstos no colinden o se encuentren cercanos a predios con uso industrial, dado que con frecuencia se ha identificado que el surgimiento de nuevos desarrollos habitacionales en estas condiciones dan origen a denuncias por emisiones de ruido. En caso contrario, se deberá exigir a los desarrolladores de vivienda la incorporación de tecnologías de aislamiento acústico que garanticen condiciones adecuadas de habitabilidad de los inmuebles.

- De igual manera, se identifica un área de oportunidad para incrementar la superficie de áreas verdes considerada en el proyecto. Para esto se deberá privilegiar el establecimiento de áreas verdes en las zonas designadas como de "Equipamiento" o "Espacios Abiertos", donde no se permita la colocación de algún elemento constructivo, que reduzca la superficie de área verde de estos espacios.

- No obstante, si dentro del polígono no se pueden generar áreas verdes, será propicio contemplar que se mejoren o establezcan áreas verdes en otros sitios dentro del polígono de PPDU. Por ejemplo, privilegiando que los espacios abandonados que sirven como depósitos de basura (tiraderos a cielo abierto) mencionados en el estudio, se recuperen para crear prioritariamente áreas verdes.

- La Iniciativa PPDU-Vallejo incorpora una estrategia específica en materia de Asentamientos Humanos Irregulares, a través de facilitar opciones de vivienda a los asentamientos humanos irregulares que se encuentran en las vías del ferrocarril (a través de organismos como INVI, CONAVI), y a través de programas de regularización territorial.

- Dentro de la estructura urbana, el PDDU-Azcapotzalco propone promover la expansión de industrias a través de la zonificación en áreas de Componentes de la Estructura Urbana, así como impulsar al comercio y servicios a través de corredores estratégicos y de servicios[6]. Mientras en la iniciativa se propone mantener y potenciar la industria y vincularla de mejor manera con la zona habitacional, mediante la identificación de 6 zonas con diferentes usos, implementando estrategias específicas como: incentivar mezclas de usos de suelo, programa de mejoramiento de zonas patrimoniales, fomentar la inversión en predios subutilizados con equipamientos y servicios, vincular las zonas habitacionales con medios de transporte, incrementar el espacio público.

- La Iniciativa PPDU-Vallejo incluye una estrategia físico natural: densificación de áreas verdes existentes, así como impulsar su adopción por propietarios para su mantenimiento, con el objetivo de mejorar la provisión de servicios ambientales; fomentar las azoteas

[6] PDDU-Azcapotzalco, pág. 69.

Medellín 202, piso 3, colonia Roma
alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext 11000

verdes, Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables, Certificación LEED, huertos urbanos en uso de suelo habitacional, así como la captación e infiltración de agua al subsuelo. Esta estrategia está enfocada al desarrollo de nuevas infraestructuras verdes, lo que debe plantearse y regularse de manera adecuada, ya que desde el 2009 que comenzaron a implementarse las azoteas verdes y muros verdes en la ciudad, éstas han tenido poco éxito ya que una vez implementadas no se les da el mantenimiento adecuado. El éxito en la implementación de esta estrategia es crucial para mejorar la calidad de vida de los habitantes, toda vez que en la zona hay pocos espacios para que de manera tradicional se densifiquen las áreas verdes.

- En materia de patrimonio cultural urbano, al igual que el PDDU-Azcapotzalco propone consolidar y conservar el patrimonio cultural urbano de la Delegación (ahora Alcaldía), proponiendo usos y actividades acordes con su carácter[7]; la Iniciativa PPDU-Vallejo plantea una estrategia para la preservación del patrimonio cultural pero amplía su alcance al patrimonio cultural tangible e intangible, mediante programas de mejoramiento de la imagen urbana, talleres de participación comunitaria, vinculación de los barrios mediante intervenciones de los espacios públicos con diseño universal y perspectiva de género, rehabilitar la iglesias catalogadas, así como facilitar la realización de festividades tradicionales.

En este sentido, la propuesta de la Iniciativa PPDU-Vallejo en materia de ordenamiento territorial pretende, en primera instancia, atender, a decir de la misma, el desfase entre los usos de suelo y aprovechamientos dispuestos en el PDDU Azcapotzalco respecto de los que existen en la actualidad (usos complementarios al uso industrial, así como la consolidación de espacios comerciales y de servicios), tal es el caso de las vialidades Eje 1 Poniente Calzada Vallejo, Avenida Ceylán y Norte 45.[8]

- Por lo que la Iniciativa PPDU-Vallejo propone una diversificación de usos en la zona, que de manera general comprende en comparación con lo dispuesto actualmente en el PDDU-Azcapotzalco, lo siguiente:

  - Desaparece la zonificación EA (Espacio Abierto) en un predio ubicado al poniente de la zona de estudio y colindante al Eje 5 Norte; pero se integra dicha zonificación en el Pueblo de San Andrés de las Salinas y Las Salinas, así como a lo largo de Poniente 152 y en su intersección con Calzada Vallejo.

  - Se homogeneiza el número de niveles y porcentaje de área libre en la zonificación E (Equipamiento) que pasa de 2 y 3 niveles y 30% y 40% de área libre a 3 niveles y 30% de

7 PDDU-Azcapotzalco, pág. 69.

8 Iniciativa PPDU-Vallejo, pág. 186.

área libre. Así mismo se redistribuye dicha zonificación, cambia a Industrial, Comercio y Servicios en el predio conocido como Pical y se integra en el Pueblo de San Andrés de las Salinas y Las Salinas.

- Se amplía la zona habitacional de Las Salinas, Barrio Huautla de Las Salinas (en donde se encuentra una de las áreas de conservación patrimonial) y el Pueblo de San Andrés de las Salinas. Así mismo, se modifica la zonificación en la zona habitacional del Barrio de Coltongo, en donde se encuentra otra de las áreas de conservación patrimonial, de Habitacional con Comercio en Planta Baja a Habitacional.

- Se conserva el número de niveles y área libre en la zonificación habitacional propuesta, pero la densidad se homogeneiza de Baja (1 vivienda cada 100 m2 de terreno) y Z (Lo que indique la zonificación del Programa. Cuando se trate de vivienda mínima, el Programa Delegacional lo definirá) a sólo Z, lo que permite un mayor número de viviendas. Así mismo, desaparece la zonificación Habitacional con Comercio en Planta Baja (HC/3/30/B) y se integra la zonificación Habitacional Mixto (HM/3/30/Z), al norte de la poligonal.
- Se diversifican las zonificaciones en la zona industrial, de contar con solo la zonificación I/4/30 (Industrial, 4 niveles, 30% de área libre) a contar con 3 zonificaciones: I/16mts/30 (Industrial, 16 metros de altura, 30% de área libre), ICS/3/30 (Industrial, Comercio y Servicios, 3 niveles, 30% de área libre) y HM/5/30/Z (Habitacional Mixto, 5 niveles, 30% de área libre, densidad Z).

- Por otro lado, a diferencia del PDDU-Azcapotzalco que contempla en la zona áreas con potencial de desarrollo (aquellas que corresponden a grandes áreas y/o terrenos desocupados y/o subutilizados dentro del tejido urbano, que cuentan con buena accesibilidad vial y que en su entorno existen servicios e infraestructura, en las que a partir de una evaluación del impacto urbano ambiental se podrán desarrollar proyectos específicos)[9]; en la Iniciativa PPDU-Vallejo se consideran únicamente áreas con potencial de mejoramiento (Áreas habitacionales ocupadas por población de bajos ingresos y que presentan altos índices de deterioro y carencia de servicios urbanos; en estos espacios se requiere un fuerte impulso por parte del sector público para equilibrar sus condiciones y mejorar su integración con el resto de la ciudad)[10] y áreas de conservación patrimonial (Áreas que representan valores históricos, arqueológicos, artísticos o culturales, que requieren de atención para mantener y potenciar sus valores)[11].

- Adicionalmente, la Iniciativa PPDU-Vallejo propone, dentro de las Normas de Ordenación Urbana, 11 Normas de Ordenación Particulares que regulan, entre otros aspecto, el uso de la vía pública para los vehículos de carga; normatividad para predios específicos (Puerto Interno y

[9] PDDU-Azcapotzalco, pág. 73.
[10] PDDU-Azcapotzalco, pág. 73.
[11] PDDU-Azcapotzalco, pág. 74.

Medellín 202, piso 3, colonia Roma
alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext 11000

Centro de Actividades Logísticas, PICAL Pantaco y Calzada Vallejo 1090); criterios de sostenibilidad y captación de aguas pluviales que deben cumplir construcciones con Manifestación de Construcción Tipo B y C; promoción de industrias sostenibles y seguras, mediante el otorgamiento de una zonificación opcional para promover un mayor y mejor aprovechamiento con base en cargas y beneficios del desarrollo urbano (en materia de vivienda social, infraestructura, espacios públicos, equipamiento y movilidad sustentable, mediante el incremento de niveles y área libre, sin que se puedan incrementar por otro medio los niveles permitidos en dicha zonificación); fomentar la construcción de vivienda incluyente en zonas con uso habitacional y habitacional mixto (dirigida a cualquier tipo de promovente, pudiendo optar por la zonificación opcional que le permite incrementar el número de niveles y obtener los beneficios fiscales y facilidades administrativas equivalentes a las propuestas del Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente [PRUVI] de la SEDUVI). Es importante señalar que estas dos últimas normas, a decir de la Iniciativa PPDU-Vallejo, pretenden dotar de recursos para que la Ciudad de México lleve a cabo acciones de interés público dentro del polígono de aplicación del PPDU-Vallejo, así como fomentar una oferta amplia y variada de vivienda.[12]

Lo anterior se vincula, con la estrategia económica, la estructura vial, los proyectos y acciones estratégicas y los instrumentos de ejecución que se proponen en la misma. Es importante señalar que dentro de estos últimos, la Iniciativa PPDU-Vallejo considera a esta institución como parte de los instrumentos de control y vigilancia, en términos de lo establecido en su Ley Orgánica.[13]

- Ahora bien, respecto de la congruencia de la propuesta referida al contexto normativo, la Constitución Política de la Ciudad de México en su artículo 15, De los Instrumentos de la Planeación del Desarrollo, numeral 4, dispone que la planeación del desarrollo tendrá como instrumentos el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, el Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía; el Programa de Gobierno de la Ciudad de México; los programas sectoriales, especiales e institucionales; los programas de gobierno de las alcaldías; y los programas parciales de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. Sus características y contenidos serán precisados en la ley correspondiente, los cuales deberán armonizarse y elaborarse con la participación ciudadana en todas las etapas de consulta del proceso de planeación.

  Del mismo modo, el artículo 28 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, dispone que la planeación del desarrollo urbano será congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, el Programa de Desarrollo de la Región Centro-País, el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

---

12 Iniciativa PPDU-Vallejo, págs. 272, 273 y 278.

13 Iniciativa PPDU-Vallejo, pág. 370.

En este sentido, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, establece como objetivo, dentro de uno de sus Ejes, orientar el desarrollo urbano hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa, que potencie las vocaciones productivas y que fomente la inversión, para alcanzar un patrón de ocupación eficiente que induzca la redistribución de la población a zonas que combinen los diversos usos del suelo, mejore la infraestructura pública, aproxime el empleo y los hogares a las redes de transporte público y propicie la equidad territorial.[14] Así mismo, como quedó referido en párrafos anteriores, con los objetivos establecidos en el PDDU-Azcapotzalco.

Adicionalmente, respecto de los requisitos que deben contar las iniciativas de decreto de Programas establecidos en el artículo 37 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la iniciativa objeto de análisis se adecúa a los mismos.

En razón de todo lo anterior, en términos de dispuesto por los artículos 4 fracción V, y 42 fracciones II inciso i), IV, V y VI de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, esta Procuraduría considera que los elementos vertidos en la iniciativa son suficientes para justificar el **Decreto *del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Vallejo 2020-2050,*** y por lo tanto se determina **FAVORABLE** la opinion.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E
LA PROCURADORA

MTRA. MARIANA BOY TAMBORRELL

[14] Acuerdo por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, publicado en la Gaceta Oficial del Entonces Distrito Federal el 11 de septiembre de 2013, pág. 97.

Medellín 202, piso 3, colonia Roma
alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México
Tel. 5265 0780 ext 11000