



**ESTUDIO SOBRE EL MARCO NORMATIVO
VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL EN
EL ÁMBITO DE LA MOVILIDAD;
IDENTIFICACIÓN DE ÁREAS DE
OPORTUNIDAD Y PROPUESTA DE
ACCIONES PARA SU ATENCIÓN**

CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS Y AMBIENTALES, A.C.

DICIEMBRE, 2013.



ÍNDICE

ANTECEDENTES, ALCANCE Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO.....	4
CAPÍTULO 1. MOVILIDAD: DEFINICIÓN Y ANTECEDENTES.....	7
CAPÍTULO 2. IDENTIFICACIÓN DEL MARCO NORMATIVO QUE RIGE LA MOVILIDAD EN EL DISTRITO FEDERAL.....	14
ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.....	16
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	16
Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.....	17
Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal.....	24
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.....	25
Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.....	29
Ley de Obras Públicas del Distrito Federal.....	45
Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal.....	46
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO DE JALISCO Y NUEVO LEÓN.....	47
JALISCO.....	48
Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.....	48
Código Urbano para el Estado de Jalisco.....	54
NUEVO LEÓN.....	59
Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León.....	59
Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.....	61



CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE CASOS REPRESENTATIVOS A NIVEL INTERNACIONAL	66
El caso de Santa Fe de Bogotá, Colombia.....	66
El caso de Santiago, Chile.....	73
CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE ACCIONES PARA LA MEJORAR EN LA ATENCIÓN DE LA MOVILIDAD EN EL DISTRITO FEDERAL	78
Modificaciones en el marco normativo local.....	79
Instalación de un Consejo de Movilidad del Distrito Federal.....	83
CAPÍTULO 6. IDENTIFICACIÓN DE OTROS ASPECTOS QUE INCIDEN EN EL MEJORAMIENTO DE LA MOVILIDAD	88
FUENTES CONSULTADAS	102



ANTECEDENTES, ALCANCE Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO.

Con el interés de contribuir a la mejora y regulación de la movilidad en el Distrito Federal en sus diferentes aspectos, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal ha manifestado la necesidad de llevar a cabo un análisis del marco normativo local vigente en el que se encuentran establecidas de manera dispersa las facultades que corresponde ejercer a diferentes autoridades del Gobierno del Distrito Federal en materia de movilidad, a fin de identificar en sus disposiciones las principales áreas de oportunidad que requieran atención para contar con un marco regulatorio que mejore los diversos aspectos que conforman la movilidad en el Distrito Federal.

En virtud de lo señalado, el *Estudio sobre el Marco Normativo vigente en el Distrito Federal en el ámbito de la movilidad; Identificación de áreas de oportunidad y propuesta de acciones para su atención* (en adelante el Estudio), tiene por objeto proporcionar a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal los elementos necesarios para determinar los principales elementos que conforman el concepto de movilidad urbana y sus principales características, buscando además identificar aquellas disposiciones contenidas en el marco normativo vigente en el Distrito Federal en las que de forma directa o indirecta se regule el tema de la movilidad en sus diferentes aspectos, así como los diferentes elementos que conforman este concepto tan amplio, por lo que previamente se procederá a establecer con precisión en qué consiste. Es preciso señalar que el Estudio se centra en los aspectos de la movilidad relacionados con el transporte de pasajeros, dejando de lado el tema del transporte de mercancías.

Por otra parte, con el Estudio se busca identificar con claridad en el marco normativo vigente en el Distrito Federal las facultades con que cuentan las diferentes autoridades locales en materia de movilidad.

Una vez analizadas las disposiciones por cuanto hace a su relación directa e indirecta con el tema de movilidad en el Distrito Federal y las facultades que en ella se otorgan a las diferentes autoridades locales, se identificarán las áreas de oportunidad, representadas ya sea por lagunas, deficiencias o contradicciones.

Tras haberse identificado y precisado las diferentes áreas de oportunidad detectadas durante la realización del estudio de las leyes tanto locales, como de las entidades federativas seleccionadas y de naciones con ciudades cuya dinámica se asemeje a la de la Ciudad de México, se propondrá la forma de atender éstas a través de reformas y adiciones al régimen jurídico, vigente, que incide en la modalidad, para lo cual se hará una breve formulación de propuestas concretas.

Junto con los elementos precisados debe considerarse de manera importante que el tema de movilidad se debe visualizar como un todo, que debe integrar la innovación tecnológica, el fomento del uso de transportes limpios, seguros e inteligentes, el desarrollo y establecimiento de incentivos económicos, así como los posibles cambios en la legislación.

En virtud de lo señalado, el presente Estudio estará dividido en tres partes principalmente, a saber:

En la **primera parte** se señala la definición del concepto de movilidad y se efectúa el análisis de la normativa vigente que rige el tema en el Distrito Federal y de aquella en los estados de Jalisco y Nuevo León, en los que se encuentran las ciudades de Guadalajara y Monterrey, que son después de la Ciudad de México las urbes más grandes de la República Mexicana; tal sección del documento contendrá una relación de los preceptos que directa o indirectamente se relacionan con los diferentes aspectos que integran el concepto de movilidad.

Por cuanto hace a la **segunda parte**, en ella se señalan analizan brevemente los casos de dos ciudades latinoamericanas con las que la Ciudad de México tiene puntos de encuentro y semejanzas. En esta sección del documento se hace una breve comparativa de la forma en que se atiende el tema de la movilidad en dos ciudades de Colombia y Chile, países que fueron seleccionadas porque sus ciudades de Bogotá y Santiago, respectivamente, tienen características que en muchos aspectos se asemejan a la Ciudad de México. De esta manera son identificados los principales elementos detectados tanto en casos de éxito, como en áreas de oportunidad y que puedan ser trasladados al régimen vigente local en el Distrito Federal o en su caso, evitados.

Por último, en la **tercera parte** del Estudio son señaladas las acciones que se propone llevar a cabo para fortalecer las áreas de oportunidad identificadas en el Estudio, las cuales se podrán materializar en forma de:

- Reformas o adiciones al marco normativo vigente en el Distrito Federal, con incidencia en el tema de movilidad.
- Creación de un ente del gobierno local que tenga a su cargo la atención del tema de la movilidad, principalmente en el ámbito del desarrollo urbano.
- Asignación de facultades en materia de movilidad urbana al pretendido ente en coordinación con autoridades diversas en el Distrito Federal y de los estados de la zona conurbada de la Ciudad de México y sus municipios.

En este sentido, como parte del Estudio se identificarán los elementos que requieran atención en los correspondientes ordenamientos mediante alguna de las acciones previamente listadas, lo que facilitará a futuro el fortalecimiento de las áreas de oportunidad identificadas, de modo que la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, haciendo uso de las facultades que le concede su Ley Orgánica, promueva ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal las modificaciones en las leyes y las iniciativas que resulten necesarias para su atención.

Por último, en el Estudio se identifican y son listados aquellos aspectos que deben ser especialmente atendidos, impulsados y promovidos a través de programas y políticas públicas, ya que al enfocarse en aquellos se fortalece el tema de la movilidad en sus diferentes perspectivas y se reivindica el papel del individuo como elemento central de éste.

CAPÍTULO 1. MOVILIDAD: DEFINICIÓN Y ANTECEDENTES.

El tema de la movilidad en el Distrito Federal implica retos importantes para el desarrollo de la sociedad capitalina, por lo que debe ser analizado desde diversos ámbitos, tales como el económico, social, de desarrollo urbano, ambiental e incluso de salud, no obstante, a pesar de su relevancia, este tema no ha sido abordado y atendido con la visión integral que merece, debido principalmente a la complejidad que reviste su estudio y regulación.

Para poder atender adecuadamente el tema de movilidad resulta indispensable, en primer lugar, determinar en qué consiste y cuáles son los principales elementos que integran tal concepto en una metrópoli como la Ciudad de México; en este sentido, vale la pena señalar que la movilidad ha sido tradicionalmente concebida como el número de desplazamientos de las personas en un espacio determinado; esta visión ha contribuido a centrar el análisis de la movilidad en la configuración de los sistemas de transporte; no obstante, el de la movilidad, es un fenómeno complejo que no se restringe a un proceso individual ni a los medios de transporte público, sino que guarda estrecha relación con un entorno determinado en donde viven las personas, con las alternativas que tienen para realizar sus desplazamientos, así como con la planeación de los asentamientos humanos, del desarrollo y el medio ambiente, entre otros aspectos.

Así también, un aspecto fundamental para entender el tema de la movilidad es el de la seguridad, de modo que al haber una sensación generalizada de seguridad, se alentará indirectamente el uso de bicicletas o incluso de caminatas en sustitución del uso de automóviles particulares.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que el derecho a la movilidad se entiende como el derecho que tiene toda persona, así como la colectividad, de disponer de un sistema integral de movilidad de calidad y aceptable, que resulte suficiente y accesible y que además permita el seguro y efectivo desplazamiento de todas las personas en su territorio, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo¹.

¹Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012. 2013.

En virtud de su amplitud como concepto, la movilidad en el Distrito Federal requiere ser abordado desde diferentes ópticas, en las que se contemple no solo la adecuación de los servicios básicos urbanos, sino también se debe vislumbrar desde el ámbito de la igualdad en el acceso a las oportunidades, el mejoramiento de los espacios de vivienda y el ofrecimiento de espacios públicos y de convivencia, entre otros, de modo que se promueva el derecho a la movilidad en la ciudad como lo que es en realidad; un derecho humano. Adicionalmente se debe considerar a la movilidad urbana como un elemento impulsor importante del crecimiento y del empleo que incide de manera importante en el desarrollo sostenible.

Esta nueva y amplia concepción de la movilidad supone un aprovechamiento eficiente de todos los medios de transporte y fomentar modalidades híbridas de transportación de las personas en las que se conjuguen las diferentes formas de transportación que ofrece la ciudad y su infraestructura existente, tales como el tren suburbano, la Red de Transporte de Pasajeros, Servicios de Transporte Eléctrico, redes de microbuses y corredores concesionados de autobuses e incluso taxi y transporte privado en sus modalidades motorizada y no motorizada.

Por otra parte, enfrentarse al tema requiere que se atienda desde la perspectiva de la prosperidad económica y de la gestión de la demanda de transporte, de modo que además de que se promueva la movilidad, se aseguren condiciones suficientes de calidad de vida y protección ambiental.

Dada la complejidad del tema, es posible asegurar que para atenderlo no hay soluciones únicas, sino que deben sumarse las acciones de diferentes ámbitos para hacer frente a la problemática a la que se enfrenta actualmente la movilidad urbana.

En la publicación denominada Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012 se señala que “El número de vehículos individuales se ha más que duplicado en un periodo de 10 años, sin aportar muchas respuestas a los desafíos de la movilidad urbana”²; al respecto se señala que existen programas de incentivos y desincentivos en el uso de automóviles particulares que regularmente no

² Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe, Rumbo a una nueva transición urbana 2012, P. XIII, ONU-Hábitat, 2012.

logran sus objetivos ya que no han sido diseñados ni adoptados como parte de una visión integral de la ciudad.

Tomando como referencia datos de la Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi), en la Ciudad de México diariamente se mueven aproximadamente tres millones de vehículos, con los cuales, según datos del Observatorio de la Movilidad Urbana, se realizan un total aproximado de 8,253,450 viajes por día³ y se observa una clara tendencia en el aumento en la cantidad de automóviles particulares como medio de transporte, debido, entre otros, a factores como el crecimiento económico, deficiencias en el transporte público (baja calidad del servicio, lentitud o falta de fiabilidad, entre otras), poca accesibilidad a otro tipo de transporte, así como por la insuficiencia de infraestructura para otros medios de transporte, entre otros.

Además de lo señalado, resulta evidente que la infraestructura urbana da prioridad al uso del automóvil por sobre los demás medios de transporte, debido a que existe una cultura del tránsito que además de privilegiar el uso de vehículos motorizados en detrimento de peatones y ciclistas, provoca que año con año aumente el parque vehicular en las ciudades, produciendo una mayor congestión vial. Este aumento en el número de vehículos particulares tiene como consecuencia que la movilidad urbana en el Distrito Federal esté experimentando problemas cada vez más agudos, debido principalmente a la creciente saturación vehicular, lo que trae como consecuencia el aumento en las emisiones de contaminantes a la atmósfera, lo que a su vez se manifiesta como un problema de índole ambiental y de salud pública que se agrava día con día, a lo que debe añadirse la pérdida de tiempo de los usuarios de transporte público o privado a causa de los congestionamientos en las vialidades e infraestructura ideada para el transporte masivo de pasajeros (Sistema de Transporte Metropolitano y Metrobús).

Por otra parte es preciso señalar que la urbanización descontrolada se ha incrementado, con lo que aumenta el consumo de recursos naturales, a lo que se suma la poca conciencia o interés respecto de los efectos de la urbanización agresiva tiene en el incremento de la vulnerabilidad y el riesgo ante la ocurrencia de desastres naturales que ocasionan pérdidas humanas y materiales.

³ Observatorio de la Movilidad Urbana, Información de Movilidad Urbana de Ciudad de México, 2007, disponible en http://omu.caf.com/media/15703/omu_ciudad_ciudad_de_m%C3%A9xico.xls

El crecimiento de las ciudades plantea desafíos importantes para su gestión y sostenibilidad, debido a que mientras más extensa es una ciudad, se requiere de la construcción de más infraestructura de soporte.

A pesar de lo alarmante de la situación, el número de personas que se mueven en automóviles particulares es considerablemente menor al de aquellos que se trasladan en transporte público y en transporte no motorizado. En este sentido, resulta necesario brindar a los actuales usuarios de automóviles particulares opciones de medios de transporte alternativos que les permitan trasladarse sin contratiempos a sus correspondientes destinos, para lo cual será necesario actualizar el marco normativo y de políticas públicas buscando que éstos se dirijan no solo a los conductores de vehículos particulares, sino a todas las personas que requieren trasladarse de un lugar a otro para el desarrollo de sus actividades cotidianas.

En este sentido, se estima necesario que el gobierno local promueva un modelo de movilidad urbana sostenible, ya que tiene a su cargo la creación de los mecanismos y estructuras necesarios para el transporte de su competencia; por lo tanto, es responsable de implementar políticas públicas que concedan prioridad al peatón sobre el automóvil y que impulsen el uso de transportes no motorizados, así como la modernización del transporte público.

Para que este cambio de paradigma sea bien aceptado por la población que se moviliza en la ciudad, será necesario mejorar el atractivo y la seguridad de peatones y ciclistas, por lo que las autoridades deben encausar sus acciones a que estos modos se integren en la elaboración y seguimiento de políticas de movilidad urbana, de modo que actividades como caminar o circular en bicicleta se pueda hacer percibiendo que el riesgo para las personas es mínimo, ya que la impresión de escasa seguridad personal impide que determinados grupos sociales consideren la posibilidad de usar la bicicleta o caminar, lo que muchas veces se traduce en un uso excesivo e innecesario de los vehículos particulares y falta de actividad física. Este aumento en la percepción de la sensación de seguridad se puede lograr a través de la implementación de medidas como el desarrollo de infraestructura de alta calidad, como una buena pavimentación en ciclistas y corredores peatonales, mejoras en la

visibilidad con la ampliación de los sistemas de iluminación existentes, así como a través de la presencia más notoria de elementos de la policía.

Adicionalmente es necesario considerar la integración y participación de familias, niños y jóvenes en la formulación de políticas de movilidad en la ciudad e incluso puede establecerse entre las autoridades locales una figura que tenga a su cargo la atención de la movilidad en sus modalidades de peatones y usuarios de bicicletas.

En concordancia con lo señalado, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que en materia de asentamientos humanos debe procurarse que la política ecológica busque la corrección de desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento de los asentamientos humanos; por su parte, la Ley Ambiental del Distrito Federal faculta a la Sedema para fomentar la participación de la sociedad en el desarrollo de programas para impulsar alternativas de transporte que reduzcan el uso de vehículos particulares.

Asimismo, de conformidad con la referida Ley Ambiental, se creó la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, como el organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa y financiera, encargado de procurar la defensa de los derechos de los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar, mediante la promoción y vigilancia del cumplimiento de la normatividad en materia ambiental y del ordenamiento territorial; situación que necesariamente incluye la aplicación de las normas en materia de movilidad, en relación con las normas de desarrollo urbano y de protección del medio ambiente; sin embargo, debido a la naturaleza multidisciplinaria e intersectorial de la movilidad, éste se constituye como un tema regulado directa e indirectamente por diversos ordenamientos, lo que se traduce en una importante dispersión normativa de la regulación de la movilidad en sus diferentes aspectos; lo que dificulta su aplicación y vigilancia por parte de las autoridades competentes, por lo que es necesario identificar con precisión la forma en que es abordado este tema, así como las posibles alternativas de mejora.

De esta manera, teniendo claras las bases del concepto de movilidad y la importancia de su regulación en el ámbito local, es posible desarrollar acciones encaminadas satisfacer las necesidades sociales de

libre movimiento, acceso, comunicación, comercio o establecimiento de relaciones en tiempo y costo razonables y que minimice los efectos sobre el entorno y la calidad de vida de las personas, llegando así al ejercicio de una movilidad sustentable, para lo cual se requiere impulsar activamente el uso de medios de transporte más eficientes y menos contaminantes.

Como resultado de lo señalado, es necesario que las políticas en la ciudad en materia de movilidad sean formuladas incluyendo formas de traslado ambientalmente más amigables y más amables con las personas, de modo que la prioridad en las acciones de gobierno sea la persona.

Si bien, son muchos los retos y desafíos a los que se enfrenta la Ciudad de México en la materia son importantes, es preciso destacar que los sistemas de movilidad con que contamos tienen un cierto grado de madurez, principalmente por cuanto hace a su organización, cobertura, infraestructura básica y calidad del servicio.

Se ha señalado en estudios sobre el tema que para lograr que la gente dé preferencia al transporte público se debe hacer más atractivo y para lograrlo se requiere que éste tenga suficiente disponibilidad, frecuencia, rapidez, fiabilidad y comodidad.

El desarrollo y crecimiento de sistemas de movilidad eficientes, inclusivos y sustentables, requiere necesariamente de la integración de las diferentes modalidades de transportación que puedan ofrecer soluciones para mejorar la accesibilidad de las personas, para lo cual se necesita que las autoridades asuman un rol enérgico en la organización del sistema de la movilidad.

Al respecto, cabe señalar que son varias las entidades federativas que cuentan con leyes que, además de regular desde el ámbito exclusivo de los automóviles, integran a peatones, ciclistas y motociclistas como ejes de la planeación urbana; sin embargo, debe hacerse notar que desde el punto de vista de la movilidad, esta planeación ha quedado rezagada, ya que el modelo de crecimiento urbano que se sigue en nuestros días ha sido determinado por el mercado inmobiliario, haciendo de lado la visión integradora que contemple todos los aspectos que dan forma y vida a los espacios urbanos.



En consecuencia, mediante el Estudio se pretende brindar una imagen del estado en que se encuentra la regulación que incide en el tema de la movilidad en el Distrito Federal, para así poder determinar si la normativa vigente es suficiente para atender este importante tema desde el punto de vista urbanístico, en relación con el derecho que toda persona tiene de gozar de un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar⁴.

⁴ Párrafo quinto del Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el pasado 08 de febrero de 2012.

CAPÍTULO 2. IDENTIFICACIÓN DEL MARCO NORMATIVO QUE RIGE LA MOVILIDAD EN EL DISTRITO FEDERAL.

Para atender el tema de la movilidad en la Ciudad de México desde el punto de vista normativo, las autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal deben enfocar sus esfuerzos en el desarrollo de una planeación urbana que se corresponda con la realidad que se vive en la capital del país y con los esquemas de urbanización que se han desarrollado en los diferentes territorios en los que se asienta esta Ciudad, de modo que se garantice desde las leyes, reglamentos, programas y políticas públicas el desarrollo y conservación de espacios en los que se puedan desarrollar los habitantes gozando de una buena calidad de vida.

En una ciudad con un alto índice de crecimiento demográfico como la Ciudad de México se requiere del desarrollo de un marco de urbanización regional regido por normas que consideren específicamente la regulación de los espacios públicos, incluida la movilidad, lo que nos permitirá cuando menos aspirar al gradual mejoramiento de la movilidad urbana de manera sustentable, mediante la que se puedan satisfacer las necesidades de libre movimiento de sus habitantes en un tiempo y con un costo razonable, minimizando los efectos que los desplazamientos humanos tienen sobre el entorno y la calidad de vida de las personas.

Es necesario considerar que las disposiciones normativas en materia de movilidad deben estar alineadas con el debate sobre planificación urbana, el urbanismo y la dinámica del mercado del suelo urbano, por lo que no es suficiente la sola proyección y construcción de recorridos o vías, sino que además se requiere considerar aspectos como la forma en que crece la ciudad, los usos del suelo, así como la identificación de las zonas de trabajo, por lo que las acciones del gobierno deben enfocarse en permitir que las personas se muevan con eficiencia, generando la menor cantidad de contaminación posible, procurando el crecimiento sustentable de las ciudades. Estas situaciones pueden y deben ser reguladas a través de los diferentes instrumentos normativos locales.

A continuación se listan los principales ordenamientos, programas y manuales que directa o indirectamente regulan o inciden en el tema de la movilidad:



Leyes:

- Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.
- Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.
- Ley de Obras Públicas del Distrito Federal.
- Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

Reglamentos:

- Reglamento de Transporte del Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.
- Reglamento de Tránsito Metropolitano.
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.

Programas:

- Programa de Protección Civil “Muévete En Bici”.
- Programa de Corredores de Movilidad No Motorizada.
- Programa “En Bici al Trabajo”.
- Programa Integral para la Regularización y Mejoramiento del Servicio de Transporte Público Colectivo de Pasajeros, en el Distrito Federal.
- Programa Integral para la Regularización y Mejoramiento del Transporte Público Colectivo de Pasajeros Metropolitano, de Unidades Matriculadas en el Distrito Federal.
- Programa de Verificación Vehicular Obligatoria “Hoy no circula”.

- Programa de Apoyo para la Sustitución Obligatoria de los Vehículos Modelo 2003 y de años anteriores, que proporcionan el Servicio de Transporte Público Individual de Pasajeros "Taxi" en el Distrito Federal.

Manuales:

- Manual del Ciclista Urbano.
- Manual para implementar y promocionar ciclovías recreativas.

Otros:

- Lineamientos para la Coordinación de los Paseos Dominicales Programa "Muévete en Bici" para Instituciones, Dependencias, Entidades, Delegaciones, participantes y asistentes.
- Estrategia de Movilidad en Bicicleta.
- Reglas para usuarios de ciclovías.

ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Este ordenamiento se constituye como la norma local jerárquicamente más elevada en el Distrito Federal y entre sus disposiciones únicamente un par de ellas hace referencia expresa del tema del transporte en la entidad. En este sentido, en la fracción XV del Artículo 42 concede a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad para legislar sobre los servicios de transporte urbano. Por otra parte, en el Artículo 69 expresamente establece que el Gobierno del Distrito Federal podrá participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, estados y municipios en las zonas conurbadas que compartan límites con la Ciudad de México, entre otras en materia de transporte. En un sentido similar se establece la fracción X del Artículo 115, en el que se señala que los órganos centrales de la Administración Pública del Distrito Federal (APDF) tienen a su cargo la determinación de los sistemas de participación y coordinación de las Delegaciones respecto a

la prestación del servicio público de transporte de pasajeros. Estas disposiciones reflejan la importancia que se da desde este importante ordenamiento a la coordinación que debe haber entre las autoridades no solo del Distrito Federal en la atención de las cuestiones relacionadas con el transporte, principalmente el de pasajeros, haciéndose importante que se establezcan vínculos de atención al tema con las autoridades de otras entidades y sus municipios.

Por otra parte, en este ordenamiento queda establecido en su Artículo 118 que se requiere atender prioritariamente el tema del transporte público (fracción VII) para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad de México, lo que da cuenta del papel central que desempeña tal tema en la dinámica de la Ciudad.

Se concluye que este ordenamiento tan importante para la base estructural y organización administrativa del Distrito Federal atiende con poca profundidad la materia del transporte público y en él no se contempla en ninguna forma el concepto de la movilidad, por lo que no provee de los fundamentos suficientes a otras leyes locales para atender y desarrollar este tema tan relevante para la entidad, lo que representa una importante omisión que requiere ser subsanada.

Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

Entre los objetos que tiene esta Ley, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000, se encuentran los de definir los principios mediante los que se habrá de formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal; regular el ejercicio de las facultades de las autoridades de la APDF en materia de conservación del ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico, así como reconocer las obligaciones y deberes tanto del Gobierno como de la sociedad, para garantizar el respeto a la Tierra.

La importancia de esta Ley para el tema del Estudio radica en que en ella se definen las competencias que tendrán las diferentes autoridades ambientales en el Distrito Federal, por lo que el aspecto ambiental de la movilidad puede y debe ser abordado en este ordenamiento y en él se deben establecer las competencias que correspondan.

Otro aspecto de relevancia en las bases de esta Ley es que establece que la elaboración y aplicación de planes y programas que contengan políticas de desarrollo integral de la entidad bajo criterios ambientales (fracción VIII del Artículo 3º) se considera de utilidad pública; esta disposición sin duda puede enmarcar los programas y planes que se desarrollen en materia de movilidad, ya que éstos estarán vinculados con el desarrollo integral en el Distrito Federal. Esta disposición puede relacionarse con lo señalado en el Artículo 7º en el que se establece que la APDF está facultada para establecer vínculos de coordinación y concertación de acciones con autoridades de los diferentes órdenes de gobierno así como con los sectores social y privado, en materia de protección, conservación, mejoramiento y restauración del ambiente no solo del Distrito Federal, sino de la Cuenca de México⁵, concepto que resulta de mucho interés para el Estudio, en virtud de que los fenómenos de movilidad en el Distrito Federal no se limitan a su territorio, sino que comprenden todos esos traslados que tienen su punto de origen o destino fuera de éste. De esta forma, la Ley prevé expresamente la posibilidad de celebrar instrumentos de coordinación que permitan ampliar el espectro de acción de los planes y programas que se lleguen a establecer en la materia objeto del Estudio; esta facultad está reforzada con aquella prevista para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la fracción VII del Artículo 8º que le permite la celebración de tales instrumentos.

Por cuanto hace a las autoridades, en la fracción I del Artículo 8º se establece que al Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene la atribución, entre otras, de formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal conforme a los programas sectoriales correspondientes (además del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal), lo que abre la posibilidad de que el Jefe de Gobierno formule en específico un programa de movilidad para la Cuenca de México.

Otra de las atribuciones con que cuenta el Jefe de Gobierno capitalino le permite promover la participación ciudadana en materia ambiental individual, colectiva o a través de los órganos de representación ciudadana e instrumentos de participación ciudadana, así como de las organizaciones

⁵ La Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal define a la **Cuenca de México** como el ámbito geográfico comprendido por los estados de México, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo y el Distrito Federal en la que tienen lugar los ciclos naturales del agua, aire, suelo y especies vivas que determinan las condiciones ambientales del Distrito Federal.

sociales, civiles y empresariales e instituciones académicas; esta facultad es de sumo interés para la propuesta que se presenta en el Estudio de conformar e instalar un **Consejo de Movilidad del Distrito Federal**, ya que con ella el titular del ejecutivo local puede promover a creación de éste.

Por su parte, las facultades de la Sedema están listadas en el Artículo 9º y entre ellas destaca la de formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal, así como los planes y programas que de esta se deriven. Esta facultad es idéntica a aquella conferida al Jefe de Gobierno, por lo que se entiende genéricamente concedida al poder ejecutivo local; de igual manera en la fracción XVII se establece que esa Secretaría podrá promover la participación ciudadana en materia ambiental individual, colectiva o a través de los órganos de representación ciudadana e instrumentos de participación ciudadana, situación en la que se podría encuadrar la creación del pretendido Consejo de Movilidad del Distrito Federal.

Otra más de las facultades que esta Ley otorga a la Sedema es la de participar en coordinación con la Federación, en asuntos que afecten el equilibrio ecológico, el ambiente y la salud en el Distrito Federal y los municipios conurbados; de esta forma se retoma el concepto de Cuenca de México y se posibilita contar con el apoyo del Gobierno Federal en cuestiones cuyo ámbito de aplicación trascienda la competencia territorial del Distrito Federal, como es el caso del tema objeto del Estudio.

Además de las señaladas, esta Ley prevé en la fracción XLI del Artículo 9º una facultad que se relaciona con la movilidad en su sentido tradicional mediante la que se faculta a la Sedema para restringir y sujetar a horarios nocturnos, el tránsito y las maniobras en la vía pública de los vehículos de carga, lo que podrá hacer en coordinación con las autoridades correspondientes. Esta facultad nos permite ver que la relación que existe entre la movilidad y la conservación ambiental es tan importante que se prevé la imposición de restricciones a la circulación en la ciudad; en este caso se hace referencia a vehículos de carga, pero esta facultad podría trasladarse a vehículos automotores particulares a los que se podrían imponer restricciones para su circulación con fines de protección ambiental, fortaleciendo y ampliando el espectro de actuación de las autoridades locales en la materia.

Por su parte, a las Delegaciones Políticas del Distrito Federal corresponde, según se señala en la fracción III del Artículo 10 de esta Ley promover la participación ciudadana en materia ambiental a través de los órganos de representación ciudadana, así como difundir los programas y estrategias relacionadas con el equilibrio ecológico y la protección al ambiente (fracción V), facultades ambas que vinculan a las Delegaciones con la propuesta de Consejo de Movilidad a la que nos referiremos con posterioridad.

Otra de las disposiciones que establecen la coordinación que puede existir entre las autoridades del Gobierno del Distrito Federal con otros órdenes de gobierno la encontramos en el Artículo 15, en el que se señala que se podrán establecer vínculos para promover la planeación y ejecución de acciones coordinadas en materia de protección al ambiente, mejoramiento y desarrollo sustentable. En este sentido, dicho artículo señala que se podrán suscribir convenios para la integración de una Comisión en la que concurren, lo que el día de hoy es una realidad, con la creación de la Comisión Ambiental de la Megalópolis se pretende incrementar los alcances y cobertura de la extinta Comisión Ambiental Metropolitana integrada por el Distrito Federal y el Estado de México, por una entidad con mayor cobertura territorial, integrada por el Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Morelos; con la creación de la Comisión se busca asegurar mejores condiciones ambientales a los casi 30 millones de mexicanos que habitan en la región urbanizada contenida en esas entidades federativas.

Provisionalmente a través de esta comisión se podrá atender el tema de la movilidad, hasta en tanto no se cree un organismo específicamente diseñado para tales fines; de hecho, en el evento en que se dio a conocer la creación de este organismo el 23 de agosto de 2013, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se refirió al “reto de la movilidad”, respecto del que señaló dirigiéndose a las autoridades presentes que tienen la responsabilidad de “diseñar y rediseñar sistemas de transporte metropolitanos a escala regional”⁶.

Por cuanto hace a la política de desarrollo sustentable, en la Ley se establecen una serie de principios que deben ser observados en la formulación de aquella; entre tales principios contenidos en el

⁶ Portal electrónico del periódico Excelsior: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/08/24/915110>, consultado el 09 de diciembre de 2013.

Artículo 18 se establece que tanto las autoridades como la sociedad en general deben asumir en corresponsabilidad la protección del ambiente y el mejoramiento de la calidad del aire, con el fin de proteger la salud humana y elevar el nivel de vida de su población; tal es el caso del tema central del presente Estudio, cuya atención, además de corresponder al gobierno local, debe ser abordada también por la sociedad, por lo que se entiende que la participación del sector público, de la iniciativa privada y de los individuos es indispensable para enfrentar el tema.

Continuando con la política ambiental en el Distrito Federal, en la Ley se establece que los instrumentos de ésta están conformados, entre otros, por los programas de desarrollo urbano y por el ordenamiento ecológico (Artículo 19). De esta manera, estos dos importantes elementos, conforme lo establece el Artículo 24, son considerados como el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal, por lo que las acciones que se lleguen a planear, desarrollar y ejecutar en materia de movilidad deberán estar comprendidas cuando menos en los programas de desarrollo urbano (general y delegacionales); éstos deberán contemplar el impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras y actividades, por lo que sin duda son el instrumento ideal para establecer las bases de la movilidad en sus diferentes facetas en el Distrito Federal.

Adicionalmente, será importante que en el marco de la política ambiental, los programas y acciones relacionados con el tema objeto del Estudio estén contemplados en el Programa Sectorial Ambiental, en el que están contenidas las estrategias y acciones prioritarias para la ejecución de la política ambiental del Distrito Federal; de esta forma el tema estará siendo incluido en la agenda local ambiental desde el programa ambiental más importante para el Distrito Federal.

Una forma más mediante la que se puede atender el tema de movilidad en el marco de esta Ley es a través de los instrumentos económicos; al respecto, el Artículo 71 bis establece que éstos tendrán por objeto, entre otros, promover un cambio en la conducta de las personas, de tal manera que sus intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable (fracción I) y otorgar incentivos a quien realice acciones para la protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico (fracción III); estos objetos pueden ser alineados con programas en los que se atienda el tema de movilidad, pudiendo establecer en ellos incentivos de carácter



económico (fiscal, financiero o de mercado) para quienes promuevan o usen formas de movilidad y transporte ambientalmente amigables.

Recientemente esta Ley fue reformada (17 de septiembre de 2013) y como parte de esas reformas se le añadió un Capítulo denominado “De la Tierra y sus Recursos Naturales”; en él se establece que “Todas las personas, al formar parte de la comunidad de seres que componen la Tierra, ejercen los derechos establecidos en la presente ley, de forma armónica con sus derechos individuales y colectivos” (Artículo 86 bis 4), este artículo más que una disposición, es un enunciado de la relación respetuosa que debemos guardar con la naturaleza, con apego a lo que señala la Ley.

Entre las responsabilidades que se enuncian para los habitantes del Distrito Federal en este nuevo Capítulo está la de mantener el aire limpio, lo que se relaciona directamente con la búsqueda de formas de transporte menos contaminantes. Por su parte, el Gobierno del Distrito Federal está obligado a desarrollar políticas y campañas de promoción que aseguren la sustentabilidad energética mediante el aumento de la eficiencia y la incorporación de fuentes alternativas limpias y renovables (Artículos 86 bis 5 y 6, respectivamente).

Posteriormente nos encontramos en esta Ley con un capítulo denominado “Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera”, en cuyo Artículo 130 se señala que entre los criterios para la protección de la atmósfera en el Distrito Federal se debe considerar que las emisiones de contaminantes a la atmósfera deben ser prevenidas, reguladas, reducidas y controladas para asegurar una calidad del aire satisfactoria; esta disposición sienta las bases para imponer restricciones a la emisión de contaminantes a la atmósfera, lo que resulta de especial interés para el presente estudio, en tanto una de las principales fuentes de contaminación atmosférica en México son los vehículos automotores, que representan una parte muy visible de la movilidad en la Entidad. Al respecto, el Artículo 139 establece que la Sedema está facultada para limitar la circulación de vehículos automotores en el Distrito Federal con la finalidad de prevenir y reducir las emisiones contaminantes.

Esta imposición de restricciones se complementa con lo establecido en el Artículo 145 en el que se faculta a la Sedema para que, en conjunto con la Setravi y la Secretaría de Seguridad Pública, restrinja y sujete a horarios nocturnos el tránsito vehicular y las maniobras respectivas en la vía pública de los

vehículos de carga, a fin de agilizar la circulación vehicular diurna y reducir, de esta forma, las emisiones contaminantes generadas por las fuentes móviles. No cabe duda que la imposición de limitaciones al tránsito de vehículos puede extenderse a vehículos de uso particular de transporte personal, restringiendo su circulación temporal y territorialmente, para lo cual será necesario llevar a cabo los estudios correspondientes, como el que está elaborando en estos momentos el Centro Mario Molina, que por petición del Gobierno del Distrito Federal se encuentra evaluando políticas locales con el objeto de emitir recomendaciones a la actual política en materia de contaminación atmosférica y movilidad⁷. En concordancia con lo señalado, en el Artículo 149 queda establecido que para prevenir y reducir la emisión de contaminantes a la atmósfera, la Sedema está facultada para promover ante las autoridades competentes, los programas de ordenamiento vial y de agilización del tránsito vehicular que resulten necesarios.

Por otra parte, esta Ley contempla la posibilidad de regular y controlar las emisiones contaminantes a la atmósfera mediante el otorgamiento de autorizaciones, licencias, registros o permisos, como ya sucede con el Programa de Verificación Vehicular, mejor conocido como “Hoy no Circula”. Esta facultad de regular y controlar las fuentes móviles de contaminación podría verse materializada a través de otro tipo de programas de movilidad en los que se contemple la imposición de restricciones al uso de vehículos automotores que generen emisiones contaminantes a la atmósfera y privilegiando aquellos medios alternativos menos contaminantes. Entre las facultades que el Artículo 133 otorga a la Sedema está la de fomentar la participación de la sociedad en el desarrollo de programas para impulsar alternativas de transporte que reduzcan el uso de vehículos particulares (fracción XVIII), facultad que podría ser ampliamente desarrollada en un programa específico en la materia. Por su parte, en el Artículo 134 queda expresamente establecido que las Delegaciones podrán coordinarse con la Sedema para tomar medidas para prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera, con lo que se pueden sumar los esfuerzos de estos órdenes de gobierno, junto con el de otros estados y municipios para generar estrategias que abarquen territorios más amplios, atendiendo la realidad de los desplazamientos en la Ciudad de México y áreas urbanas circundantes.

⁷ Portal electrónico del Centro Mario Molina: <http://centromariomolina.org/el-cmm-no-ha-realizado-recomendaciones-sobre-el-programa-hoy-no-circula/>, consultado el 09 de diciembre de 2013.

Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal.

En esta Ley se establecen los lineamientos y bases generales de la planeación estratégica para fomentar el desarrollo armónico y sustentable, así como la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno que se interrelacionan en las áreas metropolitanas del Distrito Federal y su vinculación con la Zona Metropolitana del Valle de México⁸ y la Región Centro del País.

En su Artículo 3º, esta Ley establece que la responsabilidad de coordinar la planeación estratégica y la ejecución de acciones coordinadas con la Federación, estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México corresponde a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal; en este sentido, entre las facultades con que cuenta el titular de esa Secretaría, establecidas en el Artículo 4º, están las de promover acciones de coordinación para la ejecución de acciones que contribuyan a mejorar la prestación de los servicios públicos, como es el caso del transporte en sus diferentes modalidades; para ello puede proponer los proyectos de los ordenamientos jurídicos y las modificaciones legales necesarias que contribuyan al cumplimiento de sus atribuciones (fracciones IV y VIII respectivamente).

En relación con lo señalado, cabe resaltar el contenido del Artículo 5º en el que se señala que para la firma de convenios o acuerdos de coordinación metropolitana, será necesario contar con estudios especializados que tengan el aval de la Secretaría de Gobierno, mismos que deberán ser elaborados por instituciones diversas a las del gobierno, que adicionalmente cuenten con reconocimiento público en la materia (en la Ley no se define que se debe entender por reconocimiento público); de esta forma el desarrollo de planes, programas y acciones en la materia de esta Ley contará con el respaldo y soporte que le proporcionen los estudios correspondientes, como el del Centro Mario Molina, al que hemos hecho referencia.

En materia administrativa, esta Ley en su Artículo 8º establece que las dependencias y delegaciones de la APDF que tengan suscritos convenios de coordinación metropolitana o que se encuentren

⁸ En el catálogo de definiciones del Artículo 2º se define a la Zona Metropolitana del Valle de México como la conurbación entre las delegaciones del Distrito Federal y los estados y municipios de otras entidades de la República Mexicana, entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

dentro de la zona limítrofe con el Estado de México deberán establecer en su estructura la unidad administrativa correspondiente para conocer y atender la materia; en este sentido, esta Ley establece la obligación de que al interior de las dependencias de gobierno existan áreas encargadas de la atención de asuntos de coordinación metropolitana lo que sin duda coadyuva al fortalecimiento institucional y de generación de capacidades en la materia.

Conforme lo establece el Artículo 9º, las bases para la celebración de esos convenios deberán considerar acuerdos sobre el ámbito territorial y de funciones respecto a la ejecución y operación de prestación de servicios públicos o realización de acciones y para determinar las reglas para la regulación del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones. Estas bases conforme a las que deberán desarrollarse los convenios y acuerdos de coordinación permitirán conjuntar esfuerzos tomando siempre en cuenta las competencias que corresponden a cada uno de los firmantes.

Por su parte, en el Artículo 11 queda establecido que la Subsecretaría de Gobierno participará en la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, así como en la de los programas delegacionales y en todos aquellos que contribuyan al desarrollo integral de la Ciudad de México como área metropolitana, por lo que el papel que desempeña esa Subsecretaría de la Secretaría de Gobernación local es primordial para el desarrollo de programas, planes y acciones en materia de movilidad que involucren no solo al Distrito Federal. A su vez, la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultad para solicitar a la referida Subsecretaría la información en materia de coordinación metropolitana que considere necesaria para el desarrollo de su trabajo legislativo y también podrá proponerle el desarrollo de las acciones que considere pertinentes para la coordinación metropolitana.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

En esta Ley se establecen, según se señala en su Artículo 1º, las bases de la política urbana del Distrito Federal a través de la regulación de su ordenamiento territorial, contemplando el crecimiento urbano



controlado y la función del desarrollo sustentable de la propiedad urbana, en beneficio de las generaciones presente y futuras del Distrito Federal.

Entre los principios generales que se establecen en su Artículo 2º para el cumplimiento del objeto de la Ley está el de planear el desarrollo urbano con base en proyecciones del crecimiento poblacional, a fin de garantizar la sustentabilidad mediante el ejercicio de los derechos de los habitantes del Distrito Federal a la vivienda, a la calidad de vida, a la infraestructura urbana, al transporte, al espacio público y a la imagen urbana, entre otros, y su compatibilidad con el sistema de planificación urbana. Así también, otro de los principios generales consiste en promover la participación y concertación con los sectores público, social y privado en acciones de reordenamiento urbano, dotación de infraestructura urbana, prestación de servicios públicos y de crecimiento urbano controlado, lo que está directamente vinculado con la atención de los temas de movilidad.

En el mismo Artículo 2º encontramos otro principio de suma importancia para la atención del tema objeto de el Estudio que señala la necesidad de establecer y actualizar un sistema de planificación urbana que se adapte a la movilidad de la población del Distrito Federal y a las necesidades de desarrollo de las diferentes zonas de la Ciudad de México, así también se pronuncia otra de sus fracciones en la que se establece que se debe limitar la existencia de zonas unifuncionales a través del fomento del establecimiento de áreas geográficas con diferentes usos del suelo, que permita una mejor distribución poblacional, la disminución de traslados, el óptimo aprovechamiento de servicios públicos e infraestructura urbana y la compatibilidad de la expansión urbana con la sustentabilidad ambiental, social y económica. Estos principios se refieren expresamente a la movilidad de los habitantes del Distrito Federal y la disminución en número y duración de sus traslados.

Respecto de las autoridades, en esta Ley se establece que en materia de desarrollo urbano las autoridades del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno; la Secretaría; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; los Jefes Delegacionales y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial.

A la Asamblea corresponde legislar en materia de planeación del desarrollo urbano, aprobar los programas y sus modificaciones y participar en las comisiones de planeación de la conurbación y el

desarrollo metropolitano y megalopolitano. Por su parte, el Jefe de Gobierno está encargado de la prestación de servicios públicos y servicios territoriales que incidan, o realicen en o que se relacionen con, el conjunto de la Ciudad o tengan impacto en dos o más Delegaciones; la celebración de convenios en materia de desarrollo urbano con las Administraciones Públicas de otros órdenes de gobierno, así como también para participar en la elaboración de los Programas previstos en la propia Ley y para promover y facilitar la participación ciudadana en la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y modificación de los Programas, los cuales también podrá crear y modificar, presentándolos a la Asamblea para su aprobación.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda está facultada para revisar los proyectos de Programas Delegacionales y de los Programas Parciales y sus modificaciones, buscando que guarden congruencia con el Programa General de Desarrollo Urbano.

Por su parte, las Delegaciones políticas están facultadas para Participar con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en la elaboración y modificación de los proyectos de Programas de su competencia.

De manera importante para la coordinación entre autoridades, en el Artículo 20 se menciona la existencia de una Comisión para el Mejoramiento de la Infraestructura y el Equipamiento del Distrito Federal, cuya naturaleza es la de órgano de coordinación interinstitucional y su objeto consiste en establecer los mecanismos para que los ingresos recibidos por concepto de desarrollo urbano y edificación sean destinados a la realización de estudios, proyectos y obras, con apego a lo que al respecto disponga el Código Fiscal del Distrito Federal.

En materia de desarrollo urbano, en el Artículo 28 se establece que éste deberá ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con 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 Metropolitana⁹ del Valle de México, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el

⁹ En el catálogo de definiciones del Artículo 3º se define a la Zona Metropolitana como el ámbito inmediato de influencia socioeconómica y físico-espacial de la zona urbana del Valle de México; integrada por las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal y los municipios correspondientes del Estado de México y del Estado de Hidalgo.



Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, por lo que tenemos que el desarrollo urbano está delineado por diferentes programas, entre los que se contemplan previsiones enfocadas al tema de la movilidad; de manera importante se establece que en el Artículo 29 que en la formulación y ejecución del Programa General de Desarrollo Urbano se establecerán acciones que faciliten la concurrencia funcional de las zonas urbanas del Distrito Federal con los municipios conurbados. Este reconocimiento de la extensión entre entidades federativas de la Zona Metropolitana del Valle de México facilita en gran medida la atención de los temas de movilidad desde los diferentes órdenes de gobierno.

En lo que se refiere al Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, en la Ley el Artículo 34 señala que éstos serán formulados y modificados por el Jefe de Gobierno y sometidos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Tal formulación y sus modificaciones se realizarán tomando en consideración los resultados que arroje el Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano, de modo que se pueda verificar su congruencia con otros instrumentos de planeación para determinar si los factores que determinaron la aprobación de un programa persisten o han variado haciendo necesaria su modificación o incluso la formulación de nuevos; de esta manera se asegura que la planeación urbana esté en constante revisión, ajustándose a las condiciones reales que se presentan en la Ciudad momento a momento. Este aspecto de actualización es un factor importante en el establecimiento de programas, planes y acciones en materia de movilidad, ya que se atiende a la dinámica cambiante de la necesidad de traslado de las personas en el Distrito Federal y su zona conurbada¹⁰.

Una de las disposiciones de esta Ley prevé la imposición de limitaciones al uso de la vía pública; en este sentido, el Artículo 57 establece que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda podrá determinar, junto con las autoridades competentes, el proyecto de red de vías públicas; los derechos de vía; **las limitaciones de uso de la vía pública**; las especificaciones para modificar definitiva o temporalmente la vía pública, y la conveniencia y forma de penetración al territorio del Distrito

¹⁰ En el catálogo de definiciones del Artículo 3º se define a la Zona Conurbada como la parte del territorio de la Ciudad con una continuidad física y demográfica respecto de centros de población situados en los municipios circunvecinos.

Federal, de toda clase de redes de transportación. Esta disposición demuestra la importancia que reviste esta Secretaría en la atención del tema objeto del Estudio, por lo que cualquier iniciativa por la que se pretenda abordarlo requiere que se reconozca la participación de esta Secretaría, principalmente por cuanto hace a las facultades que le asisten para ordenar la modificación de la infraestructura urbana de transporte y la imposición de limitaciones a su uso.

Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.

Mediante esta Ley se regula y controla la prestación de los servicios de transporte de pasajeros y de carga en el Distrito Federal en todas sus modalidades, así como el equipamiento auxiliar de transporte, sin importar el tipo de vehículos y sus sistemas de propulsión, a fin de que, de manera regular, permanente, continua, uniforme e interrumpida se satisfagan las necesidades de la población; además, busca regular y controlar el uso de la vialidad, la infraestructura, los servicios y los elementos inherentes o incorporados a la misma, para garantizar su adecuada utilización y la seguridad de los peatones, ciclistas, conductores y usuarios, según se señala en su Artículo 1º. En virtud de lo señalado, esta es una de las leyes más importantes, si no es que la más, en el ámbito de la movilidad en el Distrito Federal; además, es importante recalcar que esta Ley se refiere expresamente a cualquier tipo de transportación, independientemente del tipo de vehículo o su sistema de propulsión, por lo que abarca no solo los vehículos automotores, lo que la acerca a la amplitud que implica el tema de la movilidad.

Sobresale del contenido de esta Ley el catálogo de definiciones contenido en el Artículo 2º; entre las definiciones que ahí se listan destacan las siguientes:

Base de Servicio: Son los espacios físicos permitidos (sic) a los prestadores del servicio público de transporte de pasajeros o de carga, para el ascenso, descenso, transferencia de los usuarios, carga y descarga de mercancía y en su caso contratación del servicio.

Carril Confinado: Se refiere al carril de la superficie de rodamiento para la circulación de un tipo de transporte automotor, específicamente de transporte público de pasajeros, sobre un

sentido de la vía, con dispositivos de delimitación en el perímetro del carril que no permiten que se introduzcan otro tipo de vehículos.

Ciclista: *Toda persona que se traslada de un lugar a otro a bordo de una bicicleta.*

Centro de Transferencia Modal: *Espacio físico con infraestructura y equipamiento auxiliar de transporte, que sirve como conexión de los usuarios entre dos o más rutas o modos de transporte.*

Conductor: *Toda persona que maneje un vehículo en cualquiera de sus modalidades.*

Corredor de Transporte: *Sistema de transporte público de pasajeros, masivo y/o colectivo, con operación regulada, controlada y con un recaudo centralizado, que opera de manera exclusiva en una vialidad con carriles reservados para el transporte público, total o parcialmente confinados, que cuenta con paradas predeterminadas y con una infraestructura para el ascenso y descenso de pasajeros, estaciones ubicadas a lo largo del recorrido, con terminales en su origen y destino, con una organización para la prestación del servicio como personas morales.*

Corredor Vial: *Es la vialidad que tiene continuidad, longitud, y ancho suficientes para concentrar el tránsito de vehículos y personas, y que comunica diferentes zonas dentro del entorno urbano.*

Corredor Vial Metropolitano: *Corredor vial que rebasa los límites del Distrito Federal.*

Metrobús: *Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, sectorizado a la Secretaría, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propias además de autonomía técnica y administrativa, su objeto es la planeación, administración y control del Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal.*

Particular: Es la persona física o moral que al amparo del registro correspondiente ante la Secretaría, satisface sus necesidades de transporte de pasajeros o de carga, siempre que tengan como fin, el desarrollo de sus actividades personales o el cumplimiento de su objeto social.

Peatón: Persona que transita a pie por la vía pública.

Servicio Metropolitano de Transporte: Es el que se presta entre el Distrito Federal y sus zonas conurbadas en cualquiera de sus modalidades, con sujeción a las disposiciones del presente ordenamiento y de las demás disposiciones jurídicas aplicables en las Entidades Federativas involucradas.

Servicio Particular de Transporte: Es la actividad por virtud de la cual, mediante el registro correspondiente ante la Administración Pública, las personas físicas o morales satisfacen sus necesidades de transporte de pasajeros o de carga, siempre que tengan como fin, el desarrollo de sus actividades personales o el cumplimiento de su objeto social y en tanto no impliquen un fin lucrativo o de carácter comercial.

Servicio Particular de Transporte de Seguridad Privada: Es la actividad por virtud de la cual, las personas físicas o morales contratantes de los servicios de seguridad privada, satisfacen las necesidades de transporte para la realización de estas actividades que en vehículos de su propiedad, en términos de lo dispuesto en la Ley de Seguridad Privada del Distrito Federal.

Servicio Privado de Transporte: Es la actividad por virtud de la cual, mediante el permiso otorgado por la Secretaría, las personas físicas o morales satisfacen sus necesidades de transporte de pasajeros o de carga, relacionadas directamente ya sea con el cumplimiento de su objeto social o con la realización de actividades comerciales, sean éstas de carácter transitorio o permanente y que no se ofrece al público en general.

Servicio Privado de Transporte de Seguridad Privada: Es la actividad por virtud de la cual, los prestadores de servicios de seguridad privada en términos de lo dispuesto en la Ley de

Seguridad Privada del Distrito Federal, satisfacen sus necesidades de transporte relacionadas con el cumplimiento de su objeto social o con sus actividades autorizadas, en vehículos de su propiedad.

Servicio Público de Transporte: *Es la actividad a través de la cual, la Secretaría satisface las necesidades de transporte de pasajeros o carga, por sí, o a través de concesionarios de transporte público, que se ofrece en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida a persona indeterminada o al público en general, mediante diversos medios.*

Usuario: *Persona física o moral que hace uso del servicio público de transporte de pasajeros o de carga, en cualquiera de sus modalidades del equipamiento auxiliar de éstos y de las vialidades.*

Vehículo: *Todo medio autopropulsado que se usa para transportar personas o carga.*

El catálogo de definiciones contenido en esta Ley comprende más conceptos que los listados, pero consideramos que éstos son los más representativos para el tema, en virtud de que involucran las diferentes formas de traslado que se usan comúnmente en la Ciudad de México y que facilitan la comprensión y lectura de Estudio.

En su Artículo 3º esta Ley establece aquellos elementos que se considerarán de utilidad pública e interés general; entre ellos se contempla la prestación de los servicios públicos de transporte en el Distrito Federal, reconociéndose que la obligación de proporcionarlos recae originalmente en la Administración Pública, quien puede a su vez otorgar concesiones a personas físicas o morales. Así también se establece que reviste el carácter de utilidad pública e interés general el establecimiento y uso adecuado de las áreas susceptibles de tránsito vehicular y peatonal y en general la utilización de los elementos inherentes o incorporados a la vialidad en el Distrito Federal. Por último, se concede este carácter a la infraestructura y equipamiento auxiliar de los servicios públicos de transporte de pasajeros y de carga, como el establecimiento de vialidades, las instalaciones, los centros de transferencia modal terminales y demás infraestructura necesaria que garantice la eficiencia en la prestación del servicio. Esta distinción implica la prevalencia que tendrán estos elementos por sobre

otros, denotando la importancia que tiene la prestación del servicio público de transporte en el ámbito de la movilidad en la Ciudad de México.

En términos de lo señalado en su Artículo 4º, la aplicación de esta Ley corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través de la Setravi y las de Desarrollo Urbano; Seguridad Pública, Obras, así como también corresponde en parte a los titulares de las Delegaciones en sus correspondientes ámbitos de competencia.

Por cuanto hace a las competencias, en el Artículo 7º se establece que la Setravi tendrá a su cargo, entre otras, las facultades de:

- Fomentar, impulsar, estimular, ordenar y regular el desarrollo del transporte público en el Distrito Federal;
- Realizar todas aquellas acciones tendientes a que los servicios públicos y privados de transporte de pasajeros y de carga, además de llevarse a cabo con eficiencia y eficacia, garanticen la seguridad de usuarios, peatones y los derechos de los permisionarios y concesionarios;
- Realizar los estudios sobre la oferta y la demanda de servicio público de transporte dentro del periodo que determine el reglamento;
- Elaborar y someter a aprobación del Jefe de Gobierno el Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal;
- Realizar los estudios necesarios para la creación, redistribución, modificación y adecuación de las vialidades de acuerdo con las necesidades y las condiciones impuestas por la planeación del Distrito Federal, en los que **se brindará prioridad hacia el ciclista, el peatón, y el usuario de transporte público;**
- Establecer e implementar **en coordinación con las entidades federativas colindantes** un Subprograma Metropolitano de Transporte y Vialidad;
- Llevar a cabo los estudios que sustenten la necesidad de aprobar el establecimiento de nuevos sistemas, rutas de transporte en el Distrito Federal, y las modificaciones de las ya existentes;

- Redistribuir, modificar y adecuar los itinerarios, rutas y recorridos de acuerdo con las necesidades y las condiciones impuestas por la planeación del transporte;
- Promover en las actuales vialidades y en los nuevos desarrollos urbanos, la **construcción de ciclo vías**, a fin de fomentar el uso de transporte no contaminante;
- Instrumentar los programas y acciones necesarias con **especial referencia a la población infantil escolar, personas con discapacidad, de la tercera edad, y mujeres en periodo de gestación**, que les faciliten el transporte y libre desplazamiento en las vialidades, coordinando la instalación de la infraestructura y señalamientos que se requieran para cumplir con dicho fin;
- Instrumentar en coordinación con otras dependencias, programas y campañas permanentes de educación vial y cortesía urbana, encaminados a mejorar las condiciones bajo las cuales se presta el servicio de transporte en el Distrito Federal, así como la prevención de accidentes, a través de la **formación de una conciencia social de los problemas viales** y una **cultura urbana en la población**;
- Promover en coordinación con las autoridades Locales y Federales, los mecanismos necesarios para regular, asignar rutas, reubicar terminales y en su caso, ampliar o restringir el tránsito en el Distrito Federal del transporte de pasajeros y de carga del servicio público federal, tomando en cuenta el impacto ambiental y el uso del suelo;
- Proponer al Jefe de Gobierno, con base en los estudios correspondientes y con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, las **tarifas de los estacionamientos públicos** y del servicio público de transporte de pasajeros;
- Adoptar todas las medidas que tiendan a satisfacer, **eficientar y regular el transporte de pasajeros** y de carga y en su caso, coordinarse con las dependencias y entidades de la Administración Pública para este propósito;
- Llevar un registro de la capacitación impartida por la Secretaría a todas las personas involucradas o relacionadas con los servicios de transporte en el Distrito Federal, así como aquella que es impartida por los concesionarios o permisionarios con sus propios medios;
- Promover e impulsar en las escuelas particulares, el **transporte escolar** y **programas que fomenten el uso racional del automóvil para el traslado de los estudiantes**;
- Otorgar las concesiones necesarias para la prestación de servicio de transporte de pasajeros en los Corredores del Sistema de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal;

- Autorizar el uso de los carriles confinados, así como diseñar y regular los mecanismos y elementos de confinamiento.

Si bien, las facultades de la Setravi listada no son todas las que le concede esta Ley, sí son las más representativas para el Estudio; entre ellas encontramos que esta Secretaría es competente para atender asuntos de naturaleza muy variada que no solo incluyen el transporte por medio de vehículos automotores, sino que además puede intervenir en cuestiones que afecten a ciclistas y peatones, lo que amplía su espectro de acción en el tema objeto de este trabajo.

Se aprecia que las facultades concedidas a esa Secretaría son extensas y con ellas se puede atender ampliamente la movilidad en el Distrito Federal; además se le faculta para coordinarse con otros órdenes de gobierno de las entidades federativas circundantes, lo que abre la posibilidad de ampliar el ámbito de acción de los programas mediante los que se aborde el tema de movilidad.

El adecuado desempeño de estas facultades podrá permitir el mejoramiento de las condiciones de movilidad en la Ciudad de México; sin embargo, para la atención exclusiva de este tema estamos recomendando la creación de un Consejo de Movilidad del Distrito Federal, que en coordinación con la Setravi asumiría muchas de las funciones que ésta tiene encomendadas.

Por cuanto hace a la Secretaría de Seguridad Pública, en el Artículo 8º se establece que ésta tiene facultad para llevar a cabo el control de tránsito y la vialidad, preservar el orden público y la seguridad.

Por su parte, las facultades de las Delegaciones están listadas en el Artículo 9º; entre las facultades que se les asigna son de especial interés para el Estudio las de procurar que la vialidad, su infraestructura, servicios y elementos inherentes o incorporados a éstos en sus respectivas competencias territoriales se utilicen adecuadamente conforme a su naturaleza y la de crear Comités de Transporte y Vialidad, como canal de captación, seguimiento, atención de las peticiones y demandas ciudadanas. Por otra parte, en el Artículo 9 bis se establece que las Delegaciones tendrán facultades en las vías secundarias, vías de tránsito peatonal y ciclo vías, entre las que destaca la de retirar de la vía pública todo tipo de objetos que obstaculicen, limiten o impidan el uso adecuado de

estas vías y que hayan sido colocados sin el permiso correspondiente. Finalmente, en el Artículo 9º TER se establece que las Delegaciones tendrán facultades en materia de servicio de transporte de pasajeros en bicicletas adaptadas, buscando que este servicio, además de prestarse con eficacia y eficiencia, garantice la seguridad de los usuarios y peatones.

Como se ha señalado, esta Ley establece normas para los usuarios de diferentes tipos de transporte; esto se pone de manifiesto en su Artículo 12, en el que se enuncia la clasificación del **servicio de transporte de pasajeros**, el cual divide de la siguiente forma:

Público	Mercantil	Privado	Particular
<ul style="list-style-type: none"> • Masivo • Colectivo • Individual • Bicicletas adaptadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Escolar • De personal • Turístico • Especializado en todas sus modalidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Escolar • De personal • Turístico • Especializado en todas sus modalidades • Seguridad Privada 	<ul style="list-style-type: none"> • (sin subdivisiones)

Adicionalmente, en esta Ley se establecen subdivisiones para el servicio de transporte de carga, pero no se profundizará al respecto, en tanto el Estudio se centra en la movilidad de personas y no así en la de mercancías.

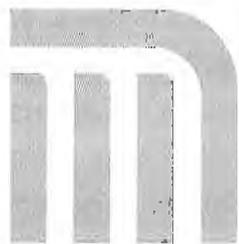
Una vez establecidas las categorías de transporte en el Distrito Federal, la Ley establece las bases para la elaboración del Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, en el que se deberán considerar todas las medidas administrativas y operativas que garanticen el adecuado funcionamiento del transporte en sus diferentes modalidades, en función del máximo aprovechamiento del diseño de las vialidades, considerando además la obligación de garantizar a usuarios y peatones, las condiciones o infraestructura para su tránsito. Al respecto cabe señalar que la versión más reciente con que se cuenta de este programa corresponde al periodo 2007 – 2012; sin embargo, recientemente fue presentado en su sustitución el Programa Integral de Movilidad

conformado por seis ejes estratégicos mediante los que se busca generar un sistema integrado de transporte, logrando una mejor movilidad con menos vehículos.

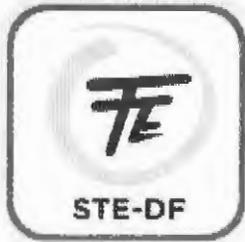
Atendiendo lo dispuesto en esta Ley, mediante la aplicación de los programas de vialidad en el Distrito Federal se busca homologar tarifas, horarios, intercambios, frecuencias y demás infraestructura y condiciones en las que se proporciona el servicio público de transporte, buscando la conexión de rutas urbanas y metropolitanas.

Así también, en la propia Ley se establece que los servicios de transporte público, mercantil, privado y particular, tanto de pasajeros como de carga, buscarán su integración y desarrollo en un **sistema de transporte metropolitano**, el cual se deberá ajustar a las disposiciones contenidas en los convenios de coordinación celebrados con los distintos órdenes de gobierno que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México, de esta forma se fundamenta la creación de una red de transporte que trasciende el ámbito territorial del Distrito Federal, abarcando el territorio de otras entidades federativas, sentando las bases para la conformación de un organismo central encargado de atender esta situación.

En el ámbito meramente local, en la Ley establece una clasificación del sistema de transporte público local de pasajeros señalando que puede ser concesionado o proporcionado por la administración pública local; en este sentido, en el Artículo 20 se listan aquellos tipos de transporte proporcionados directamente por el Gobierno del Distrito Federal, de la siguiente manera:



Sistema de Transporte Colectivo "Metro": Organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya planeación, organización, crecimiento y desarrollo se regirá por su Decreto de Creación, el cual forma parte del Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y por las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; la red pública de transporte de pasajeros deberá ser planeada como alimentador de este sistema.



Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal: Organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que en su planeación, crecimiento y desarrollo se ajustará a su instrumento de creación, el cual forma parte del Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y a las demás disposiciones jurídicas y administración aplicables.



Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal: Organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que en su planeación, crecimiento y desarrollo se ajustará a su instrumento de creación, el cual forma parte del Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y a las demás disposiciones jurídicas y administración aplicables.



Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús: Organismo Público Descentralizado de la APDF, sectorizado a la Secretaría que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios además de autonomía técnica y administrativa que en su planeación, crecimiento y desarrollo se ajustará a su instrumento de creación, el cual forma parte del Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y a las demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

En esta ley queda expresamente establecido que las unidades destinadas al servicio público de transporte de pasajeros deberán cumplir con las condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad, personas de la tercera edad y mujeres en periodo de gestación y población infantil, lo que coadyuva a facilitar el acceso a la movilidad a esos grupos especialmente vulnerables; así también, estos grupos son favorecidos con lo dispuesto en el Artículo 100, en el que se establece que la Setravi junto con la Secretaría de Obras y las Delegaciones promoverá las acciones necesarias para que en las vialidades se establezcan facilidades para el acceso de estos grupos de la población.

Por otra parte, respecto del transporte público de pasajeros se señala que las unidades, tanto del transporte proporcionado por el Gobierno del Distrito Federal como las del servicio concesionado, deben satisfacer ciertas condiciones de relacionadas con aspectos técnicos, ecológicos, físicos, antropométricos, de seguridad, capacidad y comodidad, señalándose que tales características serán definidas con mayor amplitud en los programas que emita la Setravi.

Otra de las características que hacen de esta Ley un referente importante para el tema de movilidad en el Distrito Federal es que establece la creación de un Comité de Promoción para el Financiamiento del Transporte Público al cual, en el Artículo 70 se le concede la facultad de proponer y aplicar junto con la Setravi programas de financiamiento para la renovación y mejoramiento del parque vehicular e infraestructura del servicio público de transporte, para lo cual podrá ser creado un fondo de promoción para el financiamiento del transporte público. Esta disposición ofrece la posibilidad de que a través de instrumentos se mejore el sistema de transporte, facultad que en su momento podrá ser observada por el pretendido Consejo de Movilidad del Distrito Federal.

Otro de los elementos de esta Ley que fortalecen el tema de la movilidad a nivel local es la creación del Registro Público del Transporte, que es un sistema en el que se ingresa información en diferentes rubros del transporte en el Distrito Federal; según se establece en el Artículo 73, este Registro está integrado por los listados de titulares de concesiones, de permisos de transporte privado y mercantil, de licencias y permisos de conducir, de representantes legales, de vehículos matriculados en el Distrito Federal, así como por el registro y seguimiento de infracciones, sanciones y delitos, entre otros. De esta forma, el referido Registro es una fuente importante de información estadística para el eventual desarrollo de programas y estrategias de movilidad y necesariamente deberá ser tomado en consideración en la formulación de éstos.

En materia de cultura vial, esta Ley prevé en su Artículo 83 que la Setravi coordinará el diseño e instrumentación de programas permanentes de seguridad, educación vial y prevención de accidentes, con los que se buscará generar conciencia, hábitos y cultura de respeto a los ordenamientos legales, en materia de transporte, tránsito y vialidad, entre los habitantes del Distrito Federal. Estas acciones deberán ser reforzadas con la creación de un Centro de Estudios y Capacitación para el Transporte y

Vialidad, según se establece en el Artículo 84; estas disposiciones coadyuvan al fortalecimiento de uno de los puntos más importantes en términos de movilidad que es la educación vial, a partir de la cual se forman ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones como usuarios del transporte público y privado, así como de los peatones.

Hemos señalado que esta Ley tiene elementos que la ponen a la vanguardia al no referirse en exclusiva a los usuarios del transporte automotor; otra muestra de esta amplia visión la encontramos en su Artículo 90 en el que establece que la vía pública, como vialidad, se integra por un conjunto de elementos cuya función es permitir el tránsito de vehículos, ciclistas y peatones, así como facilitar la comunicación entre las diferentes áreas o zonas de actividad; si bien, esta definición no está contenida en el catálogo de definiciones de la Ley, promueve la comprensión de lo vasto que es el tema y de los muchos actores que en él intervienen.

Profundizando aun más en el tema de las vías públicas, en la Ley se señala que éstas se dividen en las siguientes:

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

- I. **Vías primarias:** Espacio físico cuya función es facilitar el flujo del tránsito vehicular continuo o controlado por semáforo, entre distintas zonas de la Ciudad, con la posibilidad de reserva para carriles exclusivos, destinados a la operación de vehículos de emergencia:
 - a. **Vías de circulación continua:** Vías primarias cuyas intersecciones generalmente son a desnivel; las entradas y salidas están situadas en puntos específicos (accesos controlados), cuentan con carriles de aceleración y desaceleración; en algunos casos, cuentan con calles laterales de servicio a ambos lados de los arroyos centrales separados por camellones, flujo vehicular continuo:
 - i. **Anular o Periférica:** Vías de circulación continua perimetral, dispuestas en anillos concéntricos que intercomunican la estructura vial en general;

- ii. **Radial:** Vías de circulación continua que parten de una zona central hacia la periferia y están unidas entre sí, por anillos concéntricos; y
 - iii. **Viaducto:** Vía de circulación continua, de doble circulación, independiente una de otra, y sin cruces a nivel.
- b. **Arterias principales:** Vías primarias cuyas intersecciones son controladas por semáforos en gran parte de su longitud, que conectan a los diferentes núcleos o zonas de la Ciudad, de extensa longitud y con volúmenes de tránsito considerables. Pueden contar con pasos a nivel y desnivel, de uno o dos sentidos de circulación, con o sin faja separadora; puede contar con carriles exclusivos para el transporte público de pasajeros, en el mismo sentido o contra flujo:
- i. **Eje vial:** Arteria principal, preferentemente de sentido único de circulación preferencial, sobre la que se articula el sistema de transporte público de superficie, y carril exclusivo en el mismo sentido o contra flujo;
 - ii. **Avenida primaria:** Arteria principal de doble circulación, generalmente con camellón al centro y varios carriles en cada sentido;
 - iii. **Paseo:** Arteria principal de doble circulación de vehículos con zonas laterales arboladas, longitudinales y paralelas a su eje; y
 - iv. **Calzada:** Arteria principal que al salir del perímetro urbano, se transforma en carretera o camino, o que liga la zona central con la periferia urbana, prolongándose en un camino o carretera.
- II. **Vías secundarias:** Espacio físico cuya función es facultar el flujo del tránsito vehicular no continuo, generalmente controlado por semáforos entre distintas zonas de la Ciudad:

- a. **Avenida secundaria o Calle colectoras:** Vía secundaria que liga el subsistema vial primario con las calles locales; tiene características geométricas más reducidas que las arterias, pueden tener un tránsito intenso de corto recorrido, movimientos de vueltas, estacionamiento, ascenso y descenso de pasaje, carga y descarga y acceso a las propiedades colindantes;
- b. **Calle local:** Vía secundaria que se utiliza para el acceso directo a las propiedades y está ligada a las calles colectoras; los recorridos del tránsito son cortos y los volúmenes son bajos; generalmente son de doble sentido:
 - i. **Residencial:** Calle en zona habitacional; y
 - ii. **Industrial:** Calle en zona industrial.
- c. **Callejón:** Vía secundaria de un solo tramo, en el interior de una manzana con dos accesos;
- d. **Rinconada:** Vía secundaria de un solo tramo, en el interior de una manzana que liga dos arterias paralelas, sin circulación de vehículos;
- e. **Cerrada:** Vía secundaria en el interior de una manzana con poca longitud, un solo acceso y doble sentido de circulación;
- f. **Privada:** Vía secundaria localizada en el área común de un predio y de uso colectivo de las personas propietarias o poseedoras del predio; y
- g. **Terracería:** Vía secundaria abierta a la circulación vehicular y que no cuenta con ningún tipo de recubrimiento.

Vías de Tránsito peatonal: Conjunto de espacios que integran el uso de suelo, destinándolo al tránsito de personas y alojamiento de instalaciones o mobiliario urbano y por lo tanto en ellos, no debe circular ningún tipo de vehículo:

- I. **Calle peatonal:** Las vías de tránsito peatonal tienen como función el permitir el desplazamiento libre y autónomo de las personas, dando acceso directo a las propiedades colindantes, a espacios abiertos, a sitios de gran concentración de personas (auditorios, establecimientos mercantiles, centros de transferencia de transporte público, entre otros), pueden ser exclusivas de una zona de interés histórico o turístico;
 - II. **Acera:** Vía peatonal de la corona de una calle destinada al tránsito de personas, generalmente comprendida entre la vía de circulación de vehículos y el alineamiento de las propiedades;
 - III. **Pasaje:** Vía peatonal cubierta en el interior de un predio, con circulación exclusivamente para peatones;
 - IV. **Andador:** Vía peatonal de uso exclusivo para peatones;
 - V. **Camellón:** Espacio construido para dividir dos vialidades, sean o no del mismo sentido de circulación;
 - VI. **Portal:** Vía peatonal de circulación cubierta y abierta lateralmente, exclusivamente para peatones;
 - VII. **Paso peatonal subterráneo:** Vía peatonal subterránea, diseñada de tal manera que permita a los peatones el cruzamiento de una vía en condiciones de seguridad; y
 - VIII. **Paso peatonal elevado:** Estructura vial peatonal elevada, diseñada de tal manera que permita a los peatones el cruzamiento de una vía (primaria o secundaria) en condiciones de seguridad.
- Ciclo vías:** Vía pública exclusiva para circulación en bicicleta:
- I. **Ciclo vías confinadas:** Ciclo vía confinada en las fajas separadoras de las vías primarias; y
 - II. **Ciclo vías secundarias:** Ciclo vía diseñada en cualquier vía pública, sin estar confinada propiamente.

La regulación, mantenimiento y conservación de las vías primarias queda reservada a la Administración Pública Central del Gobierno del Distrito Federal, mientras que la atención de las vías secundarias corresponde a las Delegaciones (Artículo 92).

La división listada resulta indispensable para el desarrollo de programas mediante los que se pretenda abordar el tema de la movilidad, ya que en primer lugar atiende a las formas básicas de traslado en la ciudad y además, al contar con definiciones para cada uno de los diferentes tipos de vía pública es posible establecer lineamientos que se ajusten a cada uno de ellos, permitiendo la creación de esquemas diferenciados, atendiendo las características propias de cada vialidad y las necesidades de los peatones y los distintos tipos de usuarios. Por otra parte, en esta Ley no solo se atiende el tránsito de los vehículos, sino que también se establecen lineamientos para su resguardo, por lo que incluye un capítulo dedicado a los estacionamientos en el que se indica que estos establecimientos deberán también contar con instalaciones para personas con capacidades diferentes y para usuarios de bicicletas (Artículo 126).

Continuando con esta lógica, en el Artículo 92 se establece que para el mejor funcionamiento del tránsito vehicular y peatonal se deberán ejecutar acciones que permitan conectar adecuadamente las áreas de transferencia con las estaciones de transferencia. Entre las diferentes formas de estaciones de transferencia se encuentran los estacionamientos; los lugares de resguardo para bicicletas; las terminales urbanas y suburbanas, y los centros de transferencia modal y multimodal. Esta disposición fomenta el uso de modalidades híbridas de transportación en las que los propietarios de vehículos particulares motorizados o no, hagan uso de la red de transporte público de pasajeros, lo que imprime un mayor dinamismo a la movilidad en el Distrito Federal. A su vez, estas disposiciones son reforzadas con lo señalado en el Artículo 127, mediante el que se establece que se privilegiara la ubicación de estacionamientos en zonas cercanas a los centros de transferencia modal, terminales y bases de servicio público de transporte, con lo que se busca promover el uso racional de los automóviles particulares.

Ley de Obras Públicas del Distrito Federal.

Esta Ley tiene por objeto regular las acciones referentes a la planeación, presupuesto, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de la obra pública y de los servicios relacionados con ésta, que realicen las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la APDF.

Las disposiciones de esta Ley se relacionan con el objeto del presente Estudio principalmente por cuanto hace a los aspectos relacionados con la planeación. Al respecto, en el Artículo 16 se establece que en la planeación de la obra pública las correspondientes autoridades deberán sujetarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, así como del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano, así como a lo que se establezca en otros planes y programas que señalen las disposiciones legales aplicables, como es el caso del Programa Integral de Movilidad y sus seis ejes.

Así también, en materia de planeación de obras públicas se señala que ésta se llevara a cabo considerando, entre otros, factores como los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo en los planes correspondientes; los anteproyectos de urbanismo; las características ambientales, climatológicas y geográficas; los estudios de impacto ambiental, de impacto urbano y de impacto social que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica, ecológica, urbana y social en la realización de la obra y los trabajos en conjunto como proyectos integrales a realizar, como es el caso de vialidades y proyectos que abarcan más de una entidad federativa.

En concordancia con lo señalado, en el Artículo 18 se establece que las autoridades correspondientes estarán obligadas a prever los efectos sobre el medio ambiente y el medio urbano que pueda causar la ejecución de la obra pública, para lo cual tomarán como base los estudios de impacto ambiental, impacto urbano. Así también se establece específicamente que en materia de impacto urbano se deberán considerar los aspectos básicos sobre factibilidad de dotación de servicios, vialidad y facilidades para los discapacitados; de esta forma se atienden aspectos fundamentales de este derecho a la movilidad que tenemos los habitantes del Distrito Federal.



Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal.

Esta Ley tiene por objeto establecer políticas públicas que permitan propiciar la mitigación de gases de efecto invernadero, la adaptación al cambio climático, así como coadyuvar al desarrollo sustentable. Por cuanto hace a su relación con los diferentes ámbitos que componen la movilidad, en el artículo 22 se establece que se deberán considerar diferentes directrices en materia de mitigación de gases efecto invernadero; entre tales directrices, el Artículo 22 la de fomentar en los centros urbanos centros la implementación de sistemas de transporte público sustentable, mismos que deberán cumplir con la última generación de estándares de emisión, u otros sistemas de transporte colectivo más eficientes y de vanguardia tecnológica, así como la operación de programas de verificación vehicular.

Fuera de las dos directrices a que se hace referencia en el artículo señalado, no hay otras disposiciones que directamente se vinculen con el tema de la movilidad y la transportación en el Distrito Federal; sin embargo, un par de disposiciones expresamente se refieren a la vinculación con otros municipios para la atención de cuestiones de adaptación y mitigación a los efectos adversos del cambio climático; en este sentido, el artículo 7º, en el que se establecen las facultades que esta Ley concede al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se menciona que éste podrá autorizar todo tipo de instrumentos de coordinación y concertación de acciones con autoridades Federales, Estatales y Municipales, así como con los sectores social y privado (fracción XXI). Por su parte, el artículo 17 establece que la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático del Distrito Federal deberá aprovechar y maximizar el uso de la Comisión Ambiental Metropolitana (ahora denominada Comisión Ambiental de la Megalópolis) para la coordinación de esfuerzos con los municipios conurbados del Distrito Federal.

Este par de disposiciones ponen de manifiesto lo importante que resulta la coordinación interinstitucional para la atención de problemas de la Ciudad de México, como es el caso de la emisión de contaminantes a la atmósfera, que en gran medida se deben al uso de medios de transporte motorizados, que al día de hoy son la base de la movilidad en el Distrito Federal.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO DE JALISCO Y NUEVO LEÓN.

En algunas entidades federativas han sido promulgadas leyes específicamente enfocadas en el tema de la movilidad, mientras que en otros estados existen ordenamientos de vialidad en los que se ha logrado incorporar regulaciones dirigidas a la protección de peatones, ciclistas y motociclistas, las cuales han sido incorporadas como ejes de la planeación urbana; sin embargo, para incorporar adecuadamente el tema de la movilidad en el marco normativo de las entidades federativas se requiere necesariamente la realización de análisis preliminares de sus condiciones generales de desarrollo, los cuales servirán para orientar la formulación de los nuevos ordenamientos o las reformas que precisan aquellos existentes.

Para el presente Estudio se seleccionaron como muestra los estados de Jalisco y Nuevo León, cuyo marco normativo contiene algunas disposiciones mediante las que se regula en ellos el tema de la movilidad; a continuación se listan los principales ordenamientos en la materia por cada uno de los estados referidos, de los cuales posteriormente se analizarán los que directamente inciden en el tema de la movilidad:

Jalisco:

- Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.
- Código Urbano para el Estado de Jalisco.
- Ley Orgánica del Sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana.
- Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte de Jalisco.
- Reglamento de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco.
- Programa Estatal de Movilidad no Motorizada.

Nuevo León

- Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León.
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.
- Ley de Obras Públicas para el Estado y Municipios de Nuevo León.

- Ley para la Construcción y Rehabilitación de Pavimentos del Estado de Nuevo León y Normas Técnicas.
- Ley de Señalamientos Viales para el Estado de Nuevo León.
- Ley de Fomento para la Construcción de Edificios de Estacionamiento de Vehículos
- Reglamento de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León.

Enseguida se analizarán las disposiciones más importantes en la materia objeto del presente estudio de ordenamientos específicos y vigentes en las entidades federativas seleccionadas.

JALISCO.

Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

Esta es una de las leyes de más reciente creación en la República Mexicana en torno al tema de la movilidad urbana; se publicó el pasado 10 de agosto de 2013 y con ella se abrogó la anterior Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco. Un elemento que resalta en esta Ley lo encontramos en su título, en el que expresamente se contempla el término **movilidad**, tal como sucede con su Ley homóloga en el Estado de Nuevo León (Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León). La inclusión de este concepto en el nombre de tales leyes pone de manifiesto la importancia de éste en el ámbito de la transportación urbana, ya que como hemos señalado, tal concepto debe ser entendido en su más amplio sentido para facilitar la incorporación de las diferentes formas en que se manifiestan los traslados en los planes y programas que se establezcan para atender el tema.

Son varios los objetos que contempla esta Ley en su Artículo 1º, pero entre los más representativos para el Estudio tenemos los siguientes:

- Determinar los sujetos activos de la movilidad que son las personas con discapacidad, los peatones, los ciclistas, usuarios de la movilidad no motorizada, los motociclistas, los

automovilistas, los usuarios y conductores del servicio público de transporte, masivo y colectivo, así como los de carga pesada;

- Regular la movilidad y el transporte en el estado de Jalisco, así como los derechos y obligaciones de los sujetos de la movilidad, para establecer el orden y las medidas de seguridad, control de la circulación vehicular motorizada y no motorizada de personas, bienes y servicios, en las vías públicas abiertas a la circulación que no sean de competencia federal;
- Establecer las bases para programar, organizar, administrar y controlar la infraestructura con origen y destino para las personas con discapacidad, peatones, movilidad no motorizada y transporte público, infraestructura vial, infraestructura carretera y el equipamiento vial;

Como se puede observar, en esta Ley se busca abordar de manera integral el tema de la movilidad incluyendo, como sucede con los ordenamientos del Distrito Federal, los sistemas de transportación no motorizada y los peatones, reconociendo los derechos y obligaciones de cada uno de los usuarios.

En adición a lo señalado, en el Artículo 6º se establece que la principal finalidad de la regulación de la movilidad y transporte consiste en la satisfacción de las necesidades sociales, garantizando la integridad y el respeto a la persona, a su movilidad, a sus bienes, a los del Estado y municipios, así como al medio ambiente.

Una de las aportaciones más importantes en esta Ley la encontramos en su Artículo 2º, en el que se establecen los principios rectores de la movilidad que son:

- **Accesibilidad.**
 - Es el derecho de las personas a desplazarse por la vía pública sin obstáculos y con seguridad, independientemente de su condición.
- **Respeto al medio ambiente.**

- Este se logra a partir de la implementación de políticas públicas que incentiven el cambio del uso del transporte particular y combustión interna, por aquellos de carácter colectivo y tecnología sustentable, o de propulsión distinta a aquellos que generan emisión de gases a la atmósfera.
- **Desarrollo económico.**
 - Este se genera a partir del ordenamiento de las vías públicas de comunicación a fin de minimizar los costos y tiempos de traslado de personas y mercancías.
- **Perspectiva de género.**
 - Este principio se consigue con la generación y puesta en marcha de políticas públicas, que garanticen la seguridad e integridad física, sexual y la vida, de quienes utilicen el servicio del transporte público.
- **Participación ciudadana.**
 - Esta permite involucrar a los habitantes en el diseño y distribución de las vías públicas de tal manera que puedan convivir armónicamente los distintos usuarios de la movilidad sustentable.

Al establecer estos principios que deberán ser observados en el manejo del tema de la movilidad se está reconociendo que éste debe ser considerando el bienestar de las personas, respetando los derechos que les asisten; tal visión concuerda con las tendencias de atención de este tema a nivel mundial y será importante que en los ordenamientos del Distrito Federal se incluyan estos principios rectores.

Por su parte, en el Artículo 6º se establece un orden de responsabilidad y preferencia de usuarios del transporte, de modo que se reconoce la existencia de sectores a los que se otorgará un trato preferente; este trato preferencial establece que en primer lugar se considerará a las personas con

discapacidad, seguidas por las mujeres embarazadas, peatones, usuarios de vehículos no motorizados, usuarios de transporte público, usuarios de vehículos motorizados, usuarios de transporte de carga y usuarios de maquinaria agrícola. En este orden de preferencia se detectó que no se está considerando a las personas de la tercera edad, lo que implica una importante omisión en el texto de esta Ley. En este tenor, el Artículo 12 establece que los ciclistas tienen derecho a una movilidad segura y preferencial antes que el transporte público, pero también se señala que tienen a su cargo la responsabilidad y obligación de respetar los espacios de circulación o accesibilidad peatonal y dar preferencia a las personas con discapacidad y peatón. A lo largo del texto de esta Ley se identificaron diferentes disposiciones en las que se establece este orden de preferencia.

En este sistema de preferencias, en el Artículo 12 de la Ley se establece que el transporte público tiene preferencia sobre el transporte motor en general y se señala que este en este tipo de transporte se deberá buscar dar posibilidades de intermodalidad con el transporte privado y en bicicletas, que es lo que en el Estudio se identifica como modalidades híbridas de transportación.

Atendiendo las características de la Ciudad más importante del Estado, Guadalajara, en esta Ley se incluyen disposiciones que proveen a la coordinación entre los municipios para atender cuestiones de movilidad entre ellos, por lo que en el Artículo 28 se establece que el poder Ejecutivo del Estado junto con los ayuntamientos de los municipios que estén integrados en una zona conurbada, podrá programar, autorizar y ejecutar acciones en materia de movilidad y transporte, en forma conjunta y coordinada a través de la Comisión Metropolitana de Movilidad y Transporte. Esta disposición se asemeja a aquellas que en nuestro marco normativo local prevén el establecimiento de vínculos de coordinación.

Además de la referida Comisión Metropolitana, en el texto de esta sobresale la figura en el Artículo 32 del Consejo Consultivo de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, que es un organismo auxiliar de consulta, con funciones deliberativas y propositivas, en el que participan representantes de los sectores público, privado, académico y social; este Consejo está facultado para:



- Recibir, analizar y emitir opinión por escrito ante las autoridades competentes respecto de los comentarios, estudios, propuestas y demandas que en materia de movilidad y transporte, le presente cualquier persona o grupo de la comunidad.
- Promover y apoyar la investigación académica que pueda dar soluciones a los problemas estatales, regionales y municipales en materia de vialidad y transporte.
- Proponer la creación, modificación o supresión de las modalidades del servicio público de transporte.

Se advierte que las facultades que se concede en la Ley a este Consejo son básicas y no se le considera como una auténtica autoridad con poder de decisión como se esperaría que lo fuera el Consejo de Movilidad del Distrito Federal.

En materia de educación vial, esta Ley en su Artículo 40 establece que con ella se buscará cubrir, entre otros, los objetivos de promover el respeto en la sociedad a partir de la educación básica, de los derechos y obligaciones de todo individuo, en su calidad de peatón, pasajero o conductor, así como fomentar el derecho de preferencia debidamente señalado para los vehículos conducidos por personas con discapacidad. Con esta disposición se sientan las bases para crear peatones y usuarios conscientes de sus derechos y obligaciones, en apoyo al mejoramiento de las condiciones de movilidad a partir de las personas, como su componente principal.

De manera importante tenemos que en el Artículo 41 de esta Ley se menciona el concepto de **derecho humano**, respecto del que se señala que las autoridades deberán establecer programas con la finalidad de fomentar el respeto a los derechos humanos y obligaciones de las personas en los servicios de movilidad y transporte; esta disposición es trascendental en tanto está vinculando el tema de movilidad con el de derechos humanos, lo que coincide con la actual tendencia de ampliar este concepto y hacerlo evolucionar; sin embargo es preciso señalar que es la única mención en la que directamente se hace esta importante vinculación.

Un aporte más de esta Ley en comparación con su homóloga del Distrito Federal es que en su Artículo 42 hace una división de vehículos, atendiendo las características propias de éstos, catalogándolos de la siguiente forma:

Por su sistema de fuerza motriz:

- Automotores o automóviles de combustión;
- Automotores o automóviles de electricidad;
- Vehículos de propulsión humana (bicicletas y triciclos);
- Vehículos de tracción animal; y
- Otras formas de propulsión;

Por su rodamiento:

- Neumático; y
- Metálico.

Esta división es una clara muestra de la necesidad de considerar a los diferentes tipos de vehículos y propulsiones en los programas de movilidad que quieran establecerse, de modo que no se excluyan sectores, por pequeños que éstos sean.

En esta Ley se prevé la existencia de un Registro Estatal de Movilidad y Transporte en el que se inscribirán una gran variedad de documentos, tales como las licencias o permisos para operar o conducir vehículos en el Estado, así como los vehículos en él domiciliados. En esencia, este Registro Estatal es similar al Registro Público del Transporte con que contamos en el Distrito Federal, conformándose como una importante fuente de información estadística.

Son muchas las similitudes que guarda este cuerpo normativo con nuestra Ley de Transporte y Vialidad local; sin embargo, como se ha analizado, muchas de las disposiciones de la Ley de Jalisco en la materia tienen una clara orientación de regulación amplia en el ámbito de la movilidad y en ella se reconoce, aunque de manera indirecta, que el derecho a la movilidad es un derecho humano que debe ser procurado para todos, independientemente de la forma de transportación que empleen.

Código Urbano para el Estado de Jalisco.

En este Código se establecen las normas requeridas para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos en el Estado de Jalisco y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y el ordenamiento territorial, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Entre los objetos con que fue creado este código sobresale el de fijar las normas para realizar el mejoramiento y crecimiento de los centros de población en condiciones que promuevan su desarrollo sustentable. Mediante este objeto se prevé la necesidad de conjuntar el crecimiento de las urbes con su desarrollo sustentable, binomio indispensable en la construcción de una movilidad congruente y sostenible.

En congruencia con lo señalado, en el Artículo 4º queda establecido que el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población, mediante la descongestión de los centros de población y la promoción de las ciudades medias, para integrar un sistema urbano eficiente. Esta disposición coadyuva al crecimiento de los centros urbanos de forma congruente, promoviendo sistemas integrales de movilidad.

En el catálogo de definiciones de este Código, contenido en su Artículo 5º se establece el desarrollo de conceptos de interés para el objeto del presente Estudio, en virtud de que con ellas se atienden aspectos fundamentales de la movilidad, tales como las siguientes:

- **Área Metropolitana:** Cuando dos o más municipios del estado formen un mismo centro de población que por su crecimiento urbano, continuidad física y relaciones socioeconómicas sea declarado como tal por el Congreso del Estado.
- **Ciclovia:** Todo espacio físico destinado al tránsito de vehículos no motorizados de propulsión humana.

- **Conurbación:** Continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población, inicialmente independientes y contiguos por sus márgenes, que al crecer acaban formando una misma unidad poblacional funcional.
- **Desarrollo Urbano Sustentable:** Política pública que implica elaborar indicadores de sustentabilidad para el ecosistema urbano, a partir del ordenamiento ecológico territorial; con énfasis en la fisonomía cultural de la población y el potencial social de cada región, desarrollando programas de convención ambiental urbana, crecimiento ordenado y fundación de centros de población o asentamientos humanos.
- **Región Metropolitana:** Cuando dos o más centros urbanos ubicados en el territorio de dos o más municipios del estado que por su cercanía geográfica, tendencias de crecimiento, y relaciones socioeconómicas sean declarados como tales por el Congreso del Estado a propuesta del Ejecutivo del Estado.

Las definiciones listadas son de especial importancia porque dan cuenta de la dinámica actual de los centros de población, los cuales fácilmente, debido a su tasa de crecimiento pueden extenderse hasta alcanzar los límites de centros de población urbana aledaños, conformando así grandes extensiones de terreno urbanizado que por sus características especiales requieren ser visualizadas con un enfoque integral que atienda las necesidades de transporte que se generan con estas fusiones. Al respecto, en el Artículo 55 se establece que cuando por su crecimiento urbano, continuidad física y relaciones socioeconómicas dos o más municipios del estado formen un mismo centro de población conurbado con una población de cuando menos cincuenta mil habitantes, el Congreso del Estado hará la declaratoria de integración de un área metropolitana.

Por cuanto hace a las facultades, en este ordenamiento se conceden al Congreso del Estado facultades en la materia, lo que no sucede en el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; entre las atribuciones que se concede a ese Congreso está, como se señaló, la de aprobar la delimitación de las áreas y regiones metropolitanas localizadas en el territorio del estado y hacer la correspondiente declaratoria. Esta facultad apoya en la certeza del reconocimiento de la fusión de territorios urbanos antes separados, facilitando el posterior desarrollo de acciones, programas y

planes en materia de movilidad en esas zonas urbanas extendidas. Esta facultad podría ser adoptada en nuestros ordenamientos locales en la materia, concediéndola a la Asamblea Legislativa.

En congruencia con lo señalado, este Código contiene una sección denominada “De los Instrumentos de Planeación Metropolitana” en la que se establecen las bases de la planeación metropolitana inherentes al desarrollo urbano de las áreas y regiones metropolitanas del Estado. Como parte de estos instrumentos se plantea la creación de Programas de Desarrollo Metropolitano, entre los que se prevén específicamente aquellos en materia de movilidad urbana (inciso f de la fracción I del Artículo 102). En la elaboración de estos programas se prevé que los correspondientes proyectos sean sometidos a consulta pública, cuyos resultados deberán ser tomados en cuenta para la modificación o adición del proyecto, situación que está expresamente establecida en el Artículo 106. Esta obligatoriedad de atender los comentarios de la consulta pública es una salvaguarda del derecho de participación que nos asiste.

Adicionalmente, en el Código hay una sección denominada “De los Planes Regionales de Integración Urbana y del Ordenamiento Ecológico y Regional del Estado”, en la que se señala que entre los aspectos que deben abordarse dentro del Plan Regional de Integración Urbana esta el desarrollo de propuestas para integrar el sistema interurbano de vías de comunicación y transporte, con lo que se establecen las bases para el establecimiento de sistemas de transporte entre distintas áreas urbanas.

Así también en este código hay una sección “Del Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población” donde se establece que entre los objetivos de este plan está el de facilitar la comunicación y los desplazamientos de la población, promoviendo la integración de un sistema eficiente de movilidad vialidad, otorgando preferencia a los sistemas colectivos de transporte; de esta manera, los Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población se constituyen como el instrumento que mejor enfocado está para la atención del tema de la movilidad en poblaciones específicas (fracción XI del Artículo 115).

De forma genérica en el Artículo 138 se establece que los programas y planes de desarrollo urbano y de áreas o regiones metropolitanas deberán ser revisados por lo menos cada tres años, lo que ayuda

a mantenerlos actualizados y vigentes respecto de las cambiantes condiciones de los centros de población.

Respecto de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, en el Artículo 212 del Código se establece que las acciones urbanas que requieran infraestructura para su incorporación o liga con la zona urbana y aquellas acciones urbanísticas que por su naturaleza presenten impactos significativos deberán contemplar los requerimientos necesarios para satisfacer la movilidad de la zona, de modo que deberán contener, de ser el caso, los espacios necesarios para alojar vialidades, paraderos, estaciones, carriles exclusivos para transporte público, andadores peatonales, ciclo rutas o puentes peatonales u otras, así como los necesarios para conformar e integrarse con las redes ya existentes.

En este sentido, en el Artículo 226 se hace mención de los **estudios de impacto en el tránsito**, los cuales se deberán realizar en la proyección de desarrollos urbanos y en obras de edificación durante la elaboración de los estudios y proyectos; la importancia de esta disposición en específico radica en que con los resultados de estos estudios se deberá conocer la forma en que el proyecto puede afectar el sistema vial y de transporte en donde se encuentre enclavado, debiéndose garantizar la seguridad vial; así también se señala que se deberá conocer la compatibilidad del proyecto con las acciones de vialidad y transporte contenidas en el correspondiente Plan de Desarrollo Urbano.

En el Artículo 227 se profundiza respecto de la realización de estos estudios de impacto en el tránsito y se establece que como parte del contenido mínimo de éstos se deberá señalar lo siguiente:

- Determinación de la situación física de la vialidad en el momento del estudio.
- Determinación de la operación del transporte colectivo en el área y de sus perspectivas de desarrollo.
- Levantamiento de la información sobre volúmenes de tránsito en días y horas representativas.
- Establecimiento de un pronóstico de crecimiento de los flujos viales a los horizontes establecidos.



- Evaluación de las condiciones de la vialidad mediante análisis de capacidad y nivel de servicio.
- Estimación del tráfico generado en función de los usos del suelo.
- Estimación del tráfico total, incluyendo el tránsito inducido, el tránsito generado y el tránsito de desarrollo para los horizontes previstos.
- Análisis de la compatibilidad de las acciones propuestas con el contenido del Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población.

Estas disposiciones en su conjunto tienen por objeto dar la certidumbre de que con la construcción de nuevas obras no se esté interfiriendo con la movilidad existente en la zona, sino que por el contrario se busca promover su mejora.

Al observar estos puntos específicos del contenido mínimo de los estudios de impacto en el tránsito, observamos que si efectivamente son considerados en la autorización de proyectos, pueden constituirse como una herramienta sumamente útil en la atención del tema de la movilidad, por lo que se estima necesario considerar la implementación de instrumentos similares en el Distrito Federal y municipios y entidades con las que comparte el territorio de la Ciudad de México y su zona conurbada.

Una muestra más de esta pretendida integración, en este caso desde la perspectiva del peatón, la encontramos en el Artículo 224 en el que expresamente queda establecido que las aceras y caminos deben formar una red para el desplazamiento de peatones entre todos los puntos principales de una zona urbana; así también se señala que debe ponerse especial atención en la creación de conexiones peatonales con puntos en los que converjan otros tipos de transporte de pasajeros.

Por último, una innovación más contenida en este Código es la creación de una Procuraduría de Desarrollo Urbano, que funciona como un Organismo Público Descentralizado al que corresponden las atribuciones de orientar y defender a los ciudadanos en la aplicación de la legislación urbanística, vigilar la correcta ejecución de la misma, así como promover la solución de los asuntos relacionados

con el proceso de urbanización; sin embargo, entre sus facultades no se distinguen aquellas destinadas expresamente a la atención del tema de movilidad.

Este código abarca cuestiones muy importantes de la movilidad urbana y sus disposiciones permiten que en esa entidad federativa se desarrollen programas integrales en la materia con buena probabilidad de éxito.

NUEVO LEÓN.

Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León.

Esta Ley publicada desde el pasado 30 de septiembre de 2006 en su Artículo 1º señala que tiene por objeto regular la movilidad de pasajeros y el transporte de carga y no profundiza más allá en su objeto, por lo que en principio no contempla el más extenso de los ámbitos para la regulación de la movilidad; de igual forma, en el catálogo de definiciones no se identifican aquellas que se relacionan con los diferentes aspectos de la movilidad, más allá del transporte de pasajeros en vehículos motorizados.

Por cuanto hace a la conurbación, en el Artículo 4º de esta Ley se establece que en las acciones en materia de vialidad en Zonas Conurbadas habrá organismos que fungirán como mecanismos de coordinación entre el estado y los municipios; tales organismos son las Comisiones que se establecen en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, como señalaremos más adelante. En ese mismo artículo se señala que para el desarrollo de nuevos complejos inmobiliarios se necesita que los municipios requieran un dictamen de factibilidad de la prestación de transporte público de pasajeros, el cual será entregado a los interesados por la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León y sin él no se otorgará la pretendida autorización. A pesar de que en el citado artículo se establece que la entrega de esta “factibilidad de la prestación de transporte público de pasajeros” está a cargo de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, en la fracción V del Artículo 9º se señala como una

de las facultades del Consejo Estatal de Transporte y Vialidad la de “Emitir su opinión sobre la factibilidad del servicio de transporte urbano de pasajeros en los desarrollos inmobiliarios del Estado”, por lo que estamos en presencia de una inconsistencia en este ordenamiento. Independientemente de esta situación, esta “factibilidad” permite que se determine si la ubicación de un desarrollo inmobiliario proveerá a sus futuros habitantes de acceso al sistema de transporte público de pasajeros. Si bien, esta disposición sirve de apoyo para que el desarrollo de las áreas urbanas se lleve a cabo considerando las necesidades de transporte de los habitantes, no menos cierto es que esta factibilidad de transporte resulta limitada si se compara con los estudios de impacto en el tránsito previstos en el Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Posteriormente, en el título de esta Ley denominado “DEL SERVICIO ESTATAL DE TRANSPORTE” se establece que la modernización y racionalización del Servicio Estatal de Transporte se asienta en los principios de “Movilidad Sustentable”, “Eficiencia Administrativa y Calidad”, “Capacitación y Seguridad” y “Infraestructura y factibilidad” a cada uno de los cuales asigna diferentes lineamientos. En este sentido, el principio de **Movilidad Sustentable** señala, entre otros aspectos que los peatones y el servicio público de transporte de pasajeros tienen uso preferencial del espacio público frente a otro tipo de vehículos; que se determinarán áreas para estacionamientos públicos y guarda de bicicletas y vehículos unipersonales que faciliten el uso del transporte de pasajeros y que incorporarán nuevas tecnologías para la facilitación de la movilidad de los grupos vulnerables, particularmente de las personas con discapacidad, lo que sin duda coincide con el sentido más amplio del concepto de movilidad.

Por otra parte, el principio de **Eficiencia Administrativa y Calidad**, establece la necesidad de diseñar estrategias para el aprovechamiento racional de las vialidades y administración metropolitana del tránsito y de evaluar permanentemente el Servicio Estatal de Transporte para que en consecuencia se adopten las medidas preventivas y correctivas correspondientes; sin embargo, no se señala la periodicidad con que se llevará a cabo esta evaluación, lo que puede hacer nugatoria esta disposición.

Entre los conceptos que se despliegan y desarrollan que requieren de atención en esta Ley está el de Sistema Tradicional de Transporte (SITRA), al que en su Artículo 25 clasifica como “aquel que opera para el transporte de pasajeros en todo el territorio del Estado y que principalmente se ha

conformado por la inercia y reacción al crecimiento de los centros urbanos y de comunidades rurales, así como por los hábitos de sus pobladores”; esta definición pone de manifiesto la conciencia que se tuvo en la elaboración de esta Ley respecto de la necesidad de que la concepción tradicional del transporte sea trascendida y se generen esquemas integrales de transporte con visión de desarrollo sustentable.

En contraste con lo señalado, en el Artículo 32 se aborda un concepto más moderno y transversal denominado Sistema Integrado de Transporte Metropolitano (SITME), el cual “comprende todos aquellos medios de transporte, infraestructuras especializadas y sistema de peaje que funcionan de manera coordinada para la movilidad sustentable, racional y moderna de pasajeros en el área metropolitana de Monterrey”.

En este sentido SITRA y SITME expresan el pasado y presente del transporte en el Estado de Nuevo León, con miras a futuro; este reconocimiento del cambio de paradigma en el transporte tradicional es indispensable para establecer bases que permitan el desarrollo de planes y programas mediante los que se aborde el tema de la movilidad con la complejidad que éste implica.

Por último, al igual que sucede con el caso del Distrito Federal y de Jalisco, esta Ley contempla el establecimiento de un Sistema Estatal de Información y Registro de Transporte que en esencia funciona igual que el de las entidades federativas mencionadas y se constituye como una herramienta importante de información para la toma de decisiones en el tema objeto del presente estudio.

Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

Esta Ley tiene entre otros objetos el de fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, crecimiento, conservación y mejoramiento de los centros de población. En su Artículo 2º se establece que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, para lo cual, entre otras medidas, se buscará la descongestión de las zonas metropolitanas.

De manera un tanto contradictoria, en el Artículo 4º se establece que se declara de utilidad pública “el estacionamiento de vehículos”; sin embargo, como ha quedado señalado estas disposiciones que privilegian el uso de vehículos no concuerdan con el esquema moderno de movilidad, más aún si se toma en consideración que en ese mismo artículo no se hace mención de la infraestructura para peatones o para el uso de vehículos no motorizados como las bicicletas.

Ahora bien, en el Artículo 36 esta Ley establece que se declaran como materias de interés prioritario de las zonas conurbadas la infraestructura para la movilidad urbana y en lo que se refiere a vías públicas, sistemas de transporte y demás elementos que incidan y tengan efectos en la zona conurbada; de esta manera, al reconocerse la prioridad que tiene el desarrollo de infraestructura que de soporte a la movilidad entre zonas conurbadas se apoya en parte a la atención de la extensión urbana. En este sentido se manifiesta el Artículo 66 en el que queda establecido que los programas de ordenación de las zonas conurbadas integrarán el conjunto de acciones para promover el desarrollo urbano en la zona de que se trate y establecerán las normas y políticas en materia de ordenación y regulación de los asentamientos humanos en dichas zonas y al respecto se señala que tales programas deberán contener, entre otros, un diagnóstico y pronóstico de la infraestructura, equipamiento, servicios urbanos, vialidad y transporte que sean comunes a los centros de población que integran la zona conurbada, así como la definición de la estructura vial y los sistemas para la movilidad sustentable siguiendo una estrategia general. En estas disposiciones se encuentran las bases para proveer al desarrollo urbano considerando la necesidad de dotar de facilidades de transporte a las zonas conurbadas, facilitando en parte el desarrollo de esquemas integrales de movilidad.

Por otra parte, en el Artículo 69 se aborda lo relacionado con los programas sectoriales, de los que se señala que tendrán por objeto regular el conjunto de acciones que inciden en el desarrollo urbano y se listan las materias en las que estos podrán incidir, entre las que se menciona las de vialidad y transporte y se hace la precisión de que tales programas podrán ser de carácter estatal, municipal, regional o de zona conurbada y deberán alinearse con el Plan Nacional de Desarrollo y los propios del Estado. Estos programas sectoriales tienen la misma naturaleza que aquellos identificados en el

marco normativo aplicable en el Distrito Federal y en Jalisco y a través de ellos puede atenderse en diferentes escalas el tema de movilidad.

Más adelante, en la Ley está contenida una sección con dos artículos específicamente enfocada a la regulación del programa sectorial de transporte y vialidad donde se señala que éste tendrá por objeto articular el desarrollo ordenado de los programas, obras y acciones en materia de transporte y vialidad en la Entidad, con la planeación del desarrollo urbano y la participación de los sectores público, privado y social. En el Artículo 78 se señalan los puntos que deberá contener tal programa, que son:

- El diagnóstico y pronóstico de la movilidad en el Estado.
- La definición de los ámbitos de operación de las distintas modalidades de los sistemas que contempla la Ley de la materia.
- La visión del carácter estratégico de la movilidad sustentable en el Estado.
- La ubicación de los siguientes viaductos y vialidades:
 - Red de Metro;
 - Red Troncal, y
 - Red Complementaria.
- La ubicación y forma de operación de las siguientes infraestructuras especializadas:
 - Las terminales de Integración;
 - El sistema de peaje;
 - El sistema de control de operación;
 - Las estaciones, y
 - Los carriles exclusivos.
- Los niveles de prioridad de los proyectos incluidos.
- La estrategia de implementación.
- Las bases para la elaboración y ejecución de los proyectos estratégicos.

El contenido que se plantea para este programa sectorial resulta adecuado para promover la mejora en la movilidad urbana del Estado de Nuevo León; sin embargo sigue son ser considerado el papel de

los peatones y la atención de grupos especialmente vulnerables, ya que se centra en sistemas e infraestructura de operación, por lo que no se atiende en su conjunto e integralidad el tema.

Posteriormente en la Ley se abordan cuestiones relativas con el equipamiento urbano e infraestructura y al respecto en el Artículo 142 se establece que toda acción de crecimiento urbano para la que se requiera el desarrollo de infraestructura incorporar la zona urbana deberá contemplar los requerimientos necesarios para satisfacer la movilidad de la zona y, en su caso, los espacios que se requieran para alojar las vialidades, paraderos, estaciones, carriles exclusivos para transporte público, andadores peatonales, ciclovías, puentes peatonales u otras, así como los necesarios para conformar e integrarse con las redes ya existentes o en proyecto para el resto del centro de población. Se advierte que en esta disposición sí se considera a la movilidad en el más amplio de sus aspectos.

Respecto del tema específico de **vías públicas**, el Artículo 157 establece una clasificación de estas en las que hay un par de modalidades que destacan y que vale la pena mencionar; estas son las vías de usos especiales, entre las que se contemplan aquellas “para vehículos de alta ocupación”, que son aquellas que de manera aislada o insertas en otra vialidad se destinan para el uso exclusivo de vehículos particulares con dos o más pasajeros; la construcción o establecimiento de estas vías tiene por objeto propiciar e incentivar el uso compartido del automóvil al destinar carriles exclusivos para aquellos vehículos en los que haya más pasajeros además del conductor; esta modalidad ha sido adaptada desde hace mucho tiempo. La base de estos espacios para vehículos de alta ocupación consiste en que se debe dar prioridad al movimiento de **más personas y no de más automóviles**¹¹.

Además de esta modalidad de vialidad, en la Ley se prevén aquellas para transporte no motorizado, que son en las que se desplazan personas o vehículos impulsados por la tracción física personal; este tipo de vialidades se sub clasifican en carriles exclusivos para bicicletas y vías peatonales.

En un sentido similar a los estudios de impacto en el tránsito previstos en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, esta Ley prevé la presentación de **estudios de impacto vial** para obtener autorizaciones para fraccionar y urbanizar el suelo, así como para tramitar licencias de construcción

¹¹ Portal electrónico del Departamento de Transportación del Gobierno del Estado de California, Estados Unidos, consultada el 10 de diciembre de 2013. <http://www.dot.ca.gov/hq/paffairs/faq/faq79.htm>

ubicadas en predios no comprendidos dentro de fraccionamientos autorizados y para llevar a cabo cambios de uso de edificación. Según se señala en el Artículo 187 estos estudios tienen por objeto determinar la necesidad de cualquier mejora a la red vial aledaña o adyacente a un determinado predio o edificación, con la finalidad de mantener un nivel de servicio adecuado y eficiente. El contenido básico de estos estudios consiste, entre otros, en:

- Identificación de elemento del contexto urbano como volúmenes de tráfico, usos de suelo actuales, densidad de la población y características de la movilidad en la zona.
- Pronósticos de movilidad.
- Distribución y asignación de tráfico

El establecimiento de este requisito para que la autoridad determine el otorgamiento o no de un permiso, autorización o licencia es de gran utilidad, siempre y cuando se establezcan los mecanismos que permitan analizar tales estudios y determinar si lo que en ellos se asienta es verdaderamente concordante con el pronóstico y características de la zona en cuestión.

En conclusión, se aprecia que esta Ley contiene elementos que sin duda están encaminados a proveer al mejoramiento de la movilidad en las urbes; sin embargo, para que este mejoramiento se vea efectivamente materializado se requiere de la implementación eficiente de mecanismos que apoyen en la observancia y cumplimiento de tales disposiciones.

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE CASOS REPRESENTATIVOS A NIVEL INTERNACIONAL.

En toda América Latina existen únicamente 8 megaciudades, que son aquellas con una población de entre 5 y 10 millones de habitantes; entre ellas están la Ciudad de México (encabezando la lista), Sao Paulo, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Lima, Bogotá, Santiago y Belo Horizonte. Estas ciudades representan retos especiales, principalmente por cuanto hace a la satisfacción de las necesidades de sus habitantes y su bienestar; así también es necesario visualizar estas ciudades con el dinamismo que las caracteriza, por lo que se requiere que su planeación urbana y de infraestructura se lleve a cabo pensando en el largo plazo.

En este sentido, la gestión de las megaciudades se antoja como un tema complicado, ésta se agrava cuando la extensión de una ciudad se une con regiones adyacentes formando megarregiones¹² y otras concentraciones urbanas masivas, por lo que en estas grandes urbes el desafío de la coordinación es de gran escala y requiere la conformación de estructuras institucionales que puedan incidir en los diferentes aspectos que conforman el concepto de la movilidad urbana sobre territorios muy extensos. La existencia de estas megaciudades representa un fenómeno relativamente reciente, ya que antes de 1950 no existían éstas, por lo que aún hay poca experiencia acumulada mundialmente sobre cómo gestionar estos extensos sistemas urbanos regionales.

Para complementar el Estudio se analizará la normativa mediante la que se atiende el tema de la movilidad en las ciudades de Bogotá y Santiago, ubicadas en Colombia y Chile, debido a las similitudes estructurales y culturales que tienen con la Ciudad de México.

El caso de Santa Fe de Bogotá, Colombia.

En la Ciudad de Santa Fe de Bogotá (Bogotá) el tema de la movilidad es atendido por diferentes autoridades, entre las que destacan la Secretaría Distrital de Movilidad y la Policía Metropolitana de Tránsito. La Secretaría de Movilidad se constituye como un organismo del Sector Central que cuenta

¹² Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe, Rumbo a una nueva transición urbana 2012, P. XIV, ONU-Hábitat, 2012.

con autonomía administrativa y financiera y tiene por objeto orientar y liderar la formulación de las políticas del sistema de movilidad para atender los requerimientos de desplazamiento de pasajeros y de carga en la zona urbana, tanto vehicular como peatonal y de su expansión en el área rural del Distrito Capital en el marco de la interconexión del Distrito Capital con la red de ciudades de la región central, con el país y con el exterior¹³. Es importante resaltar que esta autoridad tiene a su cargo la atención no solo de los aspectos de movilidad propios de la Ciudad de Bogotá, sino que también puede atender lo relativo a la interconexión del Distrito Capital donde se encuentra esa ciudad con la red de ciudades que la rodean, por lo que estamos en presencia de una autoridad con un alcance territorial significativo.

Entre las funciones básicas de esta Secretaría, contenidas en el Artículo 108 del Decreto 567 de 2006 encontramos las de:

- Formular y orientar las políticas sobre la regulación y control del tránsito, el transporte público urbano en todas sus modalidades, la intermodalidad y el mejoramiento de las condiciones de movilidad y el desarrollo de infraestructura vial y de transporte.
- Fungir como autoridad de tránsito y transporte.
- Liderar y orientar las políticas para la formulación de los planes, programas y proyectos de construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura vial y de transporte del Distrito Capital.
- Diseñar y establecer planes y programas de movilidad en el corto, mediano y largo plazo dentro del marco del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Diseñar, establecer, ejecutar, regular y controlar, como autoridad de tránsito y de transporte, las políticas sobre el tránsito y el transporte en el Distrito Capital.
- Formular y orientar políticas sobre democratización del sistema de transporte masivo y público colectivo.
- Orientar, establecer y planear el servicio de Transporte Público Urbano, en todas sus modalidades, en el Distrito y su área de influencia.

¹³ Portal electrónico de la Secretaría Distrital de Movilidad, consultado el 20 de diciembre de 2013.
<http://www.movilidadbogota.gov.co/?sec=42>.



- Participar en la elaboración, regulación y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial; en la articulación del Distrito Capital con el ámbito regional para la formulación de las políticas y planes de desarrollo conjuntos, y en las políticas y planes de desarrollo urbano del Distrito Capital.
- Controlar, de conformidad con la normativa aplicable, el transporte intermunicipal en la jurisdicción del Distrito Capital.

Así también, en este Decreto se prevé que entre las direcciones que integran esa Secretaría se atiendan temas como la regulación y control de las modalidades de transporte no motorizado y peatonal, el desarrollo de campañas de seguridad vial y la aplicación de medidas de control en cuanto a la regulación del estacionamiento en vías y espacios públicos cumpliendo.

Como se puede observar, las funciones y atribuciones a cargo de esta Dependencia son esencialmente similares a aquellas concedidas a la Setravi en la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.

Aunado a esta estructura administrativa local existe una Secretaría Distrital de Planeación; esta dependencia da seguimiento a la implementación y cumplimiento del Plan Maestro de Movilidad; por su parte, el Instituto de Desarrollo Urbano, que tiene a su cargo la construcción de infraestructura en forma de troncales, estaciones, espacio público y vías.

Esta organización administrativa es relativamente reciente y obedece a las reformas mediante las que en 2006 se creó una estructura novedosa para el manejo de la movilidad en Bogotá con la publicación del referido Decreto 567 en el que se trazaron funciones generales para los aspectos de movilidad no solo en la capital, sino a nivel regional, con lo que se determinaron nuevos actores para atender la creciente problemática de transporte en ese Distrito Capital.

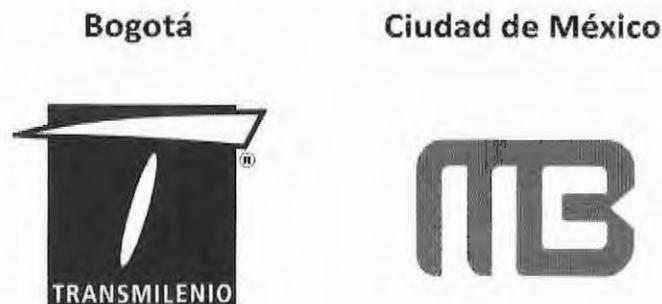
No obstante lo anterior, en la región se presentan algunos problemas competenciales, debido principalmente a que en algunos de los municipios aledaños a Bogotá cuentan también con secretarías de tránsito, establecidos con base en su autonomía territorial, generando conflictos, principalmente por cuanto hace a la autorización y otorgamiento de concesiones de transporte público de pasajeros; este problema se agrava debido a que las rutas de transporte de pasajeros entre

municipios son autorizadas por el Ministerio de Transporte (autoridad nacional), por lo que aunque existen límites políticos y de autoridad entre los municipios, eso no evita la existencia de necesidades de movilidad que en muchas ocasiones exceden tales límites.

En este tenor, a nivel nacional existen instrumentos que rigen en la materia, entre los que destaca el Programa Nacional de Transporte Urbano; éste forma parte de una estrategia de política pública del gobierno colombiano para contribuir a mejorar los sistemas de transporte público urbano en sus principales ciudades.

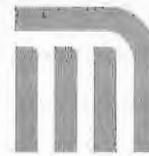
Por su parte, un instrumento de suma importancia para la gestión de la movilidad a nivel local es el Programa Integral de Movilidad de la Región Capital, en el que se integran las políticas, programas y proyectos del Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca¹⁴.

Ahora bien, los componentes del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá está básicamente compuesto por el sistema TransMilenio, al cual se sumará en el mediano plazo la Primera Línea de Metro de Bogotá y el Tren de Cercanías para Bogotá y la Sabana (proyectos en ciernes); de estos sistemas de transportación se puede hacer un símil con los sistemas con que contamos en la Ciudad de México de la siguiente forma:



¹⁴ Asemejando el régimen administrativo colombiano al de México, Cundinamarca es la entidad federativa y Bogotá su capital; sin embargo, cabe señalar que por su régimen constitucional, Cundinamarca no tiene jurisdicción sobre Bogotá Distrito Capital.

Tren de Cercanías para
Bogotá y la Sabana
(proyecto)



De estas formas de transporte con que cuenta la Capital de Colombia, el más socorrido y con mayor grado de desarrollo es el sistema TransMilenio, cuya proyección inició en 1998 y cuyas primeras dos líneas se inauguraron a finales del año 2000. Actualmente este sistema tiene 139 estaciones, divididas en 12 líneas. Se estima que actualmente en este sistema se mueven aproximadamente 1.5 millones de pasajeros¹⁵, con lo que se cubre aproximadamente al 26% de los viajes en transporte público de esa ciudad. La implementación de este sistema ha logrado mejorar sustancialmente la prestación del servicio de transporte público en la capital colombiana.

Otra de las similitudes entre el esquema de movilidad bogotano y el de la Ciudad de México lo encontramos en la implantación en aquella ciudad, desde 1998, de un sistema de restricción de circulación de vehículos particulares, equiparable al “hoy no circula” el cual restringe diariamente y durante casi todo el día la circulación del 40% de la flota de vehículos particulares. Sin embargo, se ha determinado que esta medida sólo restringe el uso, y no la propiedad de los vehículos, lo que ha generado un incentivo de aumento en la propiedad moviendo a los usuarios a adquirir un segundo vehículo¹⁶.

¹⁵Portal electrónico de la revista Semana, consultado el 20 de diciembre de 2013. <http://m.semana.com/nacion/desarrollo-urbano/articulo/transmilenio-recargado/100726-3>.

¹⁶ Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES de Movilidad Integral para la Región Capital Bogotá – Cundinamarca, pág. 12. Colombia. 2010.

En este contexto, para incentivar el uso de transportes no motorizados, el gobierno local ha construido una red de líneas de CicloRutas que en su conjunto suman casi 344 km, por lo que es considerada la más extensa de Latinoamérica. Estas CicloRutas están divididas en las categorías principal, secundaria y complementaria. La importancia de esta infraestructura radica en que más que en un espacio de esparcimiento y recreación, se constituye como un verdadero espacio de movilización, planteándose como una alternativa viable de transporte para muchos habitantes de la capital. Este sistema de CicloRutas tiene comunicación en varios puntos con el sistema TransMilenio; en esos puntos de contacto se han instalado sistemas de “cicloparqueo” al cual la población tiene acceso sin costo (como el proyecto que se planea desarrollar en la Ciudad de México en la estación de metro Constitución de 1917). El uso de estas rutas para ciclistas ha aumentado progresivamente; sin embargo, aun se requiere establecer conexiones con otros sistemas de transporte.

Respecto de este tipo de movilidad no motorizada, la Cámara de Comercio de Bogotá generó el informe “Movilidad en bicicleta en Bogotá”; en este informe se reporta que en esa Ciudad el número de automóviles particulares creció un 11.5% en 2008, por lo que se calcula que aproximadamente 1,200,000 vehículos circulan en Bogotá, mientras que la cantidad de motocicletas casi se cuadruplicó para ese año en relación con datos de 2005¹⁷. En ese informe se señala que el porcentaje de viajes que se realizan en bicicleta en esa ciudad es bajo y aluden a datos de 2005, en los que se refleja que en ese año se realizaban diariamente unos 213,159 viajes en bicicleta, contra el total de 9,689,027 de viajes realizados, lo que representa un porcentaje mínimo, de modo que el transporte motorizado representaba más del 75% del total de viajes. Otro de los datos importantes que se mencionan en ese informe es que se reconoce que a nivel nacional la normatividad relacionada con el uso de la bicicleta no está adecuadamente articulada entre sí y no concuerda con la preferencia que se debe dar al uso de este tipo de transporte en el ámbito de la movilidad en general; al respecto se señala que esta normativa está principalmente contenida en el Código Nacional de Tránsito Terrestre y por otros decretos y resoluciones dispersas.

En un informe de la Asociación Nacional de Industriales en Colombia y su Observatorio de Movilidad se muestran datos en los que se señala que en 2012 los ciudadanos de Bogotá invirtieron en promedio 70 minutos al día transportándose en la ciudad; entre los datos más relevantes de ese

¹⁷ Cámara de Comercio de Bogotá, Movilidad en bicicleta en Bogotá, Pág. 15. Colombia. 2009.

informe se establece que al día en esa Capital se realizaron aproximadamente 15 millones de viajes por día, los cuales se distribuyeron de la siguiente forma:

Modalidad	%
A pie	46
Transporte público	30
Vehículo privado	11
Taxi	3
Bicicleta	3
Moto	2
Otros	5

En estos datos se advierte que en Bogotá las personas que optan por hacer sus recorridos a pie son una gran mayoría, por lo que la implementación de políticas y programas de movilidad se llevaría a cabo con relativa facilidad, dado que la población muestra una gran aceptación por hacer sus traslados como transeúntes, dado que hacer un cambio como transeúntes a usuarios de transportes no motorizados como la bicicleta es más fácil que lograr que los usuarios de vehículos motorizados cambien a medios no motorizados.

De los documentos analizados se llega a la conclusión de que la movilidad en Bogotá aun presenta dificultades, a pesar del rápido desarrollo que se ha presentado en sistemas de transporte como la red de TransMilenio, ya que se siguen presentando congestionamientos en las principales vialidades. Paradójicamente el aumento en la demanda del TransMilenio ha ocasionado que éste alcance niveles de saturación no esperados, dada la gran aceptación que ha tenido entre la población, por lo que se han estado buscando soluciones y alternativas, como la reorganización administrativa de sus autoridades de tránsito y movilidad, lo que ha repercutido en ciertos avances, ya que desde la creación de la Secretaría Distrital de Movilidad se han generado condiciones que permitan garantizar la continuidad de su gestión y se ha propiciado la actuación coordinada de las entidades que en sus propias circunscripciones territoriales (además de Bogotá) inciden en el sector, según confirmó el titular de esa dependencia en una entrevista en la que señaló que otros puntos en los que se han detectado avances a partir de esta reorganización administrativa son:

- Se realizó una labor de sensibilización en los servidores de la entidad, transmitiéndoles la importancia del adecuado desempeño de sus labores en el mejoramiento de la movilidad en la Ciudad y además se estructuró el Código de Ética de manera concertada con los servidores.
- Se definió el Mapa de Procesos de la Secretaría.
- Se estructuró el Plan de Acción institucional.
- Se suscribieron convenios para la adecuación de la planta física actual y futura de la Secretaría y se gestionaron procesos de vinculación del personal necesario para el funcionamiento de la Secretaría.

No obstante lo señalado, se reconoce que la Reforma Administrativa generó en la población un nivel de expectativas muy alto que difícilmente se podrá satisfacer en el corto plazo, toda vez que los problemas de movilidad son estructurales y requieren de acciones de mediano y largo plazo para proveer soluciones adecuadas, ya que si bien, en el corto plazo es posible brindar soluciones que mitigan ciertos problemas de movilidad, lo cierto es que de ninguna manera constituyen soluciones definitivas.

El caso de Santiago, Chile.

En Chile la autoridad de transporte se encuentra centralizada a nivel nacional en la Dirección de Vialidad, perteneciente al Ministerio de Obras Públicas; esta dirección a su vez tiene representaciones regionales, de las cuales, la que administra la Ciudad de Santiago es la Dirección de Vialidad Metropolitana. Por otra parte, tenemos que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones cuenta con Tres Secretarías Regionales Ministeriales de Transportes y Telecomunicaciones (zonas norte, sur y centro); de estas, en la Zona Centro está la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región Metropolitana, cuya competencia se concentra en la Ciudad de



Santiago; esta Secretaría cumple funciones desconcentradas y también descentralizadas, entre las que se encuentran:

- Coordinar el Tránsito y Transporte.
- Administrar el Registro Regional de Servicios de Transporte de Pasajeros.
- Fiscalizar los servicios de Transporte Público de Pasajeros.
- Llevar las Estadísticas de Transporte.

Estas funciones se encuentran dispersas en diferentes cuerpos normativos (Ley N° 18.059, Decreto Supremo N° 212/92, Decreto N° 156/90 y Decreto N° 275/80, entre otros).

A su vez, corresponde a los titulares de esas Secretarías Regionales Ministeriales la elaboración y ejecución de las políticas, planes y proyectos regionales y la realización de las tareas de coordinación, vigilancia o fiscalización sobre todos los organismos de la administración del Estado que integran sus respectivos sectores¹⁸.

La Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región Metropolitana (al igual que las demás secretarías regionales) forma parte de un Gabinete Regional y está subordinado en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del gobierno regional. En relación con el tema de los transportes, los gobiernos regionales deben abogar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte entre regiones y con países vecinos y también deben cumplir con las normas de los convenios internacionales respectivos y coordinar con otros gobiernos regionales el transporte interregional, sin invadir las facultades que corresponden a las municipalidades.

En materia de planeación, de conformidad con lo establecido en el Plan Maestro de Transporte Santiago 2025, al parecer la Ciudad de Santiago está atravesando por un período crítico de su desarrollo en el que está experimentando sus más altas tasas de aumento del parque vehicular. Este

¹⁸ Portal electrónico de la Subsecretaría de Transportes, consultado el 20 de diciembre de 2013.
<http://www.subtrans.gob.cl/subtrans/seremiti.html>.

crecimiento parece apuntar a que el número de vehículos se duplicará entre 2012 y 2025, pasando de 1.3 a 2.7 millones en dicho periodo¹⁹; este crecimiento implica a su vez el aumento de los viajes motorizados, lo que genera presión en la ocupación de la red vial. En este sentido, la política de transporte de ese país promueve soluciones sustentables al buscar favorecer el uso de transporte público masivo y específicamente se ha propuesto estructurar el desarrollo de las ciudades en torno corredores de transporte masivo como el metro, el tren suburbano y la red de autobuses de alto rendimiento en vialidades confinadas.

En este sentido y con el objeto de mejorar la movilidad en la ciudad, durante la década pasada se construyó y habilitó una red de más de 250 kilómetros de autopistas y accesos urbanos, operados bajo la modalidad de concesión a personas morales, cuyo financiamiento provendría del cobro de peajes; de este modo se respondía al agudo crecimiento del uso del automóvil, en el marco de una importante expansión de los límites de la Ciudad, el cuál sería potenciado por la construcción de estas vialidades de peaje, por lo que la construcción de estas autopistas en el territorio urbano tuvo implicaciones en el desarrollo y funcionamiento de la red de transporte en la ciudad y se hizo necesario además necesario construir conexiones de estos tramos con el resto de la red, buscando asegurar la armonía del conjunto vial, lo cual no aconteció según se esperaba y por el contrario, se produjeron problemas que han afectado en diferentes escalas la movilidad y la accesibilidad de los ciudadanos, sean estos peatones o automovilistas²⁰. Este esquema de autopistas urbanas es muy parecido al que se ha estado desarrollando en la Ciudad de México con proyectos como el Viaducto Bicentenario, la Autopista Urbana Norte, el Circuito Exterior Mexiquense y la Supervía Poniente, todas vialidades de cuota insertas en la Ciudad o colindantes con su periferia.

De esta manera tenemos que las recientes políticas urbanas en Santiago han tendido a privilegiar el uso del automóvil, aunque también se ha buscado mejorar el transporte público; sin embargo, este aumento en el uso del automóvil además de repercutir en una cierta reducción de la demanda de transporte público, también ha traído consigo el aumento en los costos de éste último, lo que ha provocado que dicho sistema sufra deterioros y que el servicio informal prolifere.

¹⁹ Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. República de Chile, Resumen Ejecutivo del Plan Maestro de Transporte Santiago 2025, Pág. 7. República de Chile, 2012.

²⁰ Portal electrónico de la revista Planeo, consultado el 20 de diciembre de 2013. http://revistaplaneo.uc.cl/planeo-hoy/columnas/lugares/autopistas-desplazamientos-movilidad_oscarfigueroa/.

Ante este panorama adverso para la Ciudad de Santiago, en años recientes se han establecido y puesto en marcha políticas urbanas y de transporte lo que ha llevado a importantes modificaciones en las redes de transporte urbano de pasajeros, como es el caso de Transantiago, que en su creación en 2007 se proponía aumentar la participación del transporte colectivo en el sistema de la ciudad a través de una nueva forma de movilizarse; sin embargo, al ponerse en marcha comenzaron a surgir problemas, ya que los trayectos de esta “novedosa” red de transporte colectivo seguían siendo los mismos que en un principio provocaron problemas de movilidad en la Ciudad; por otra parte, las obras de terminales y paraderos no estaban completamente concluidas y el sistema de cobro seguía a cargo de concesionarios particulares. Estas fallas llegaron a un punto tal que el Congreso Nacional inició una investigación para determinar las causas, mediatas e inmediatas, que motivaron la fallida implementación²¹.

Se llegó a la conclusión de que la planeación poco analizada y la deficiente implementación del sistema Transantiago produjeron afectaciones en la relación entre la ciudad y su transporte, repercutiendo negativamente en la planificación del uso de suelo, ya que conforme los límites de la ciudad han continuado expandiéndose, la red de transporte experimenta cambios, haciendo necesaria la construcción de más infraestructura, cuyo financiamiento ha requerido el incremento en las tarifas del sistema; con esta experiencia ha quedado demostrado que es necesario que la gestión de demanda de transporte y la planificación del uso de suelo sean estructuradas, analizadas y atendidas en conjunto.

A grandes rasgos, los problemas identificados en la puesta en marcha de Transantiago son tres²²:

- Comprensión errónea sobre la forma en que los usuarios experimentan la movilidad dentro de la ciudad;
- No reconocer la complejidad de las relaciones sociales subyacentes a la movilidad, y
- Planificación unilateral, carente de consulta pública.

²¹ Portal electrónico de la Revista Vial, consultado el 20 de diciembre de 2013.

<http://revistavial.com/index.php/publicaciones/2011/revista-78/item/1118-la-implementacion-del-transantiago-desde-la-movilidad-cotidiana-urbana>.

²² *Idem*

La experiencia de Santiago sirve como referente para nuestra Ciudad, en el sentido de que posiblemente no sea necesario invertir en más vialidades urbanas de cuota, sino que se debe canalizar las inversiones en beneficio de los usuarios de medios de transporte no motorizados y del transporte público, proveyendo de condiciones de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad, para lo cual es necesario tomar el parecer de la ciudadanía.

Continuando con los esquemas previstos en el Plan Maestro de Transportes Santiago 2025, en él se propone hacer frente a la problemática de transporte en la Ciudad con el aumento de los corredores del servicio Transantiago; mejoras en la red de Metro (actualmente cuenta solo con cuatro líneas), e incremento en los proyectos viales concesionados y expansión de la red de ciclovías; mediante estas acciones se pretende reducir el uso del transporte público del actual 52% a 44% y, por ende, acrecentará la utilización del automóvil en 8 puntos porcentuales para 2025.

Entre los objetivos que se plantean en ese Plan Maestro destaca que se ha extendido el alcance del transporte público masivo a áreas con potencial regeneración urbana y con él se busca agregar más de 800 kilómetros de ciclovías con lo que se busca dar seguridad y eficiencia al uso de la bicicleta fomentando el aumento de los ciclistas en la ciudad, promoviendo esta forma de transporte como una alternativa importante para viajes cortos y medios.

En resumen, el camino recorrido en materia de movilidad en la capital chilena se ha visto accidentado y ha estado plagado de complicaciones; sin embargo, se está retomando el rumbo tomando como directriz el Plan Maestro de Transportes Santiago 2025, en el que se contempla el tema de la movilidad en su conjunto, considerando las necesidades de usuarios de transporte público motorizado y no motorizado, aunque falta que en él se considere el sector más vulnerable de todos, que es el de los peatones, que ha sido relegado y casi no se le considera.

CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE ACCIONES PARA LA MEJORAR EN LA ATENCIÓN DE LA MOVILIDAD EN EL DISTRITO FEDERAL.

El desarrollo de este trabajo encuentra su fundamento en lo establecido en la fracción XXVII del Artículo 5º de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, en la que se señala que esa autoridad ambiental podrá:

Formular y difundir estudios, reportes e investigaciones respecto del cumplimiento y aplicación de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial; así como de actos u omisiones, que generen o puedan producir desequilibrios ecológicos o daños a los ecosistemas del Distrito Federal o su elemento.

La facultad señalada es fortalecida por lo dispuesto en la fracción XIV del citado artículo en la que queda expresamente establecido que esa Procuraduría se encuentra facultada para:

Emitir sugerencias a la Asamblea Legislativa y a las autoridades jurisdiccionales para su consideración en los procedimientos, procesos, recursos, iniciativas de ley; proposiciones legislativas o de cualquier otro asunto de su competencia relacionados con la aplicación y cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial.

En conjunto las citadas facultades proveen las bases para que la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal formule a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal las sugerencias y propuestas que considere necesarias para la mejor atención de cuestiones ambientales y de ordenamiento territorial en el ámbito de competencia territorial del Distrito Federal.

En este sentido, a partir del análisis previamente formulado de la normativa local, en este capítulo se identifican los principales aspectos que se pueden atender en materia de movilidad en el Distrito Federal, mismos que se desprenden, entre otros, del análisis de la normativa en la materia de las ciudades de Guadalajara y Monterrey, así como de los elementos identificados en el análisis de la situación que prevalece en las ciudades de Santiago, en Chile y de Bogotá, en Colombia.

Los elementos que a continuación se muestran podrán ser retomados por esa Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal e integrados en una propuesta en la que se den a conocer a la Asamblea Legislativa los principales aspectos que deben ser atendidos en la normativa local para establecer en ella las condiciones necesarias para el mejor desarrollo de la movilidad en el Distrito Federal.

Modificaciones en el marco normativo local.

La normativa con que contamos en el Distrito Federal en materia de movilidad proporciona las bases suficientes para la atención básica del tema; sin embargo, cabe señalar que falta considerar en su integralidad el tema, el cual está conformado por múltiples componentes, ya que en la actualidad sigue privando en la norma el esquema tradicional del transporte en el que el papel de la centralidad de la persona en el sistema de movilidad y transporte no queda plenamente reconocido, lo que se refleja en el hecho de que en las leyes de Desarrollo Urbano y de Transporte y Vialidad del Distrito Federal no se da prioridad a los peatones y no se reconoce la importancia de la transportación a través de medios no motorizados.

A continuación se enuncian los aspectos que requieren de atención en el marco normativo del Distrito Federal para que se atienda integralmente el tema:

- En general en el marco normativo del Distrito Federal no queda establecido con precisión en qué consiste el concepto de movilidad, por lo que podría incorporarse la definición de este en el propio Estatuto de Gobierno de Distrito Federal o en su Ley de Transporte y Vialidad. La incorporación de una definición amplia permitirá el establecimiento de las bases necesarias para la atención del tema a partir de una concepción integral.
- En la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal no se establece que en el Programa Sectorial Ambiental deben establecerse previsiones respecto de la movilidad.

- En la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal no se reconoce a la persona como elemento central del sistema de movilidad; por lo tanto, se requiere que en los correspondientes ordenamientos se establezca expresamente tal reconocimiento.
- La Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y el Reglamento de Tránsito Metropolitano contienen algunas disposiciones en las que se establece la preferencia que tienen peatones, ciclistas y usuarios del transporte público; sin embargo se requiere que haya una disposición expresa en la que se señale el orden preciso en que se dará preferencia a los sujetos de la movilidad, como sí sucede en la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, en la que se establece en qué términos se reconocerá tal preferencia.
- En los ordenamientos en los que se atiende en mayor o menor grado el tema de movilidad no se regula el tema de la asignación de presupuestos en la materia. En la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal únicamente se menciona que la Comisión para el Mejoramiento de la Infraestructura y el Equipamiento del Distrito Federal deberá establecer mecanismos para que se destinen recursos a la realización de estudios, proyectos y obras; sin embargo, no se profundiza más en este aspecto tan importante para el desarrollo de acciones en la materia.
- En la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal no hay disposiciones que establezcan el reconocimiento del derecho de las personas a participar en la configuración de los planes, programas y en general de la política de movilidad; si bien, la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal si reconoce la promoción de la participación ciudadana a cargo del Jefe de Gobierno, en realidad esta participación se refiere específicamente a la materia ambiental, por lo que debe establecerse en específico para el transporte y la movilidad.
- En los ordenamientos analizados no se identifican disposiciones en las que se señale que la formulación de planes, programas y políticas se debe llevar a cabo con una visión de largo plazo, por lo que el alcance de estas es limitado; en consecuencia, debe establecerse la obligatoriedad de que tales instrumentos se formulen con visión a futuro.

- En los ordenamientos analizados no se identifican disposiciones expresas en las que se establezca la obligación de que los instrumentos y políticas que regulan los diferentes aspectos de la movilidad sean elaborados con una visión integral en la que se considere su incorporación, integración o complementariedad con otros instrumentos existentes tanto en el ámbito local, como en el de las entidades federativas colindantes y sus municipios.
- En las leyes de Transporte y Vialidad y de Desarrollo Urbano del Distrito Federal quedan establecidas las bases para la coordinación entre las autoridades locales y las de otras entidades federativas y sus municipios; sin embargo se considera que la creación de un órgano central de movilidad del Distrito Federal coadyuvaría a la mejor integración de los programas, planes y políticas en la materia entre las entidades federativas, delegaciones y municipios que integran la Ciudad de México y su área conurbada.
- Es recomendable que en la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal se establezcan competencias en materia de movilidad desde el enfoque propiamente ambiental y se mencione la existencia del pretendido Consejo de Movilidad del Distrito.

En el siguiente cuadro se muestran puntualmente los aspectos que se propone atender en los ordenamientos que conforman actualmente el marco de la movilidad en el Distrito Federal:

ORDENAMIENTO	ACCIÓN
<p>Estatuto de Gobierno de Distrito Federal o Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definición del concepto de movilidad y su reconocimiento como Derecho Humano. • Establecimiento de competencias en materia de movilidad con enfoque ambiental.
<p>Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer expresamente que en el Programa Sectorial Ambiental se contemplen cuestiones relativas a la movilidad. • Mención de la existencia del Consejo de Movilidad del Distrito Federal.

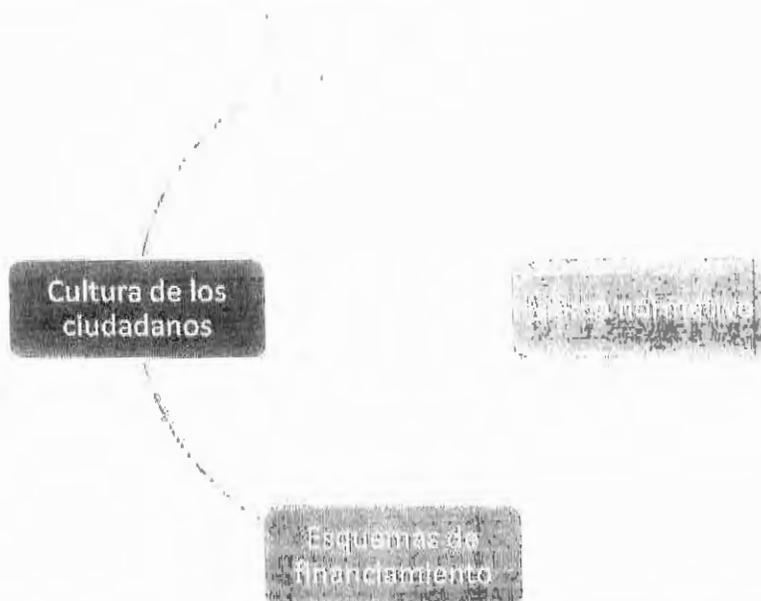
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

- Establecimiento expreso de la forma en que se asignarán presupuestos a la realización de obras relacionadas con la movilidad, comprendiendo el desarrollo de estudios previos, así como para la construcción y operación de la obra, previendo la existencia de mecanismos que permitan el seguimiento a de éstas en el mediano y largo plazo.
- Establecimiento expreso de que la formulación de planes, programas y políticas debe hacerse con una visión de largo plazo (considerar también en la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal).
- Establecimiento expreso de la forma en que se dará preferencia a los diferentes sujetos que conforman la movilidad en el Distrito Federal (establecer también en el Reglamento de Tránsito Metropolitano).
- Integración de una disposición en las que se establezca la obligación de que en la formulación de instrumentos y políticas en la materia se considere su incorporación, integración o complementariedad con otros instrumentos existentes local y de entidades colindantes y sus municipios.
- Reconocimiento del derecho de las personas de participar en la planeación de políticas y programas en la materia, garantizando que dicha participación será efectivamente tomada en cuenta o en su caso, señalando los motivos por lo que ésta no se consideró.
- Establecimiento de las bases para la creación e instalación de un órgano central de movilidad del Distrito Federal.

Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.

Instalación de un Consejo de Movilidad del Distrito Federal.

La forma en que se ha administrado tradicionalmente el tema de transporte y la movilidad en las ciudades desde el siglo pasado debe ser replanteada, para lo que se requiere considerar a todos los individuos que se movilizan diariamente en las ciudades, desde fuera y hacia el interior de éstas. Para que se logre llevar a cabo un cambio en este paradigma se requiere fundamentalmente poner en marcha acciones de cambio y adaptación en los siguientes frentes:



Derivado del análisis de la normativa aplicable en el ámbito de la movilidad en el Distrito Federal se advierte que las facultades en la materia del Estudio son ejercidas por diferentes autoridades locales y de las delegaciones, de las cuales la más importante es la Setravi, mientras que las delegaciones están facultadas principalmente para la atención de cuestiones de la infraestructura vial y de movilidad en general, de modo que se requiere que éstas estén debidamente coordinadas.

A partir de lo señalado cobra relevancia la propuesta de creación de un órgano central de movilidad en el Distrito Federal de carácter consultivo que coordine a las diferentes autoridades locales y

delegacionales en el ejercicio de las principales facultades administrativas que les corresponde asumir en la materia, sin que ello resulte en la invasión de sus correspondientes competencias; de esta forma se estará atendiendo la necesidad de renovar las estructuras administrativas.

En concordancia con lo señalado, será necesario reconfigurar las leyes y reglamentos que dan sustento a las estructuras administrativas de tales autoridades, de manera que las facultades que se concede en los diferentes ordenamientos del Distrito Federal y estados de la zona conurbada se encuentren debidamente distribuidas, contando con un órgano central que coordine y dé seguimiento a la actuación de las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, brindándoles además orientación en sus relaciones de coordinación ante autoridades de otras entidades federativas y sus municipios.

Además de lo señalado, se considera necesario que tal órgano ejerza sus facultades a través de actos administrativos dirigidos no a los particulares, sino a las propias autoridades que coordina, pudiendo formular recomendaciones e incluso solicitando a las autoridades correspondientes la imposición de sanciones a los funcionarios y servidores públicos que incumplan con sus funciones en la materia o las ejerzan indebidamente.

Para tal efecto se propone la creación de un **Consejo de Movilidad del Distrito Federal** que tendrá el carácter de órgano consultivo y estará conformado por los titulares de las secretarías locales que directa o indirectamente se relacionen con la materia, como la Setravi, la Sedema y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, así como por representantes de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, de la Oficialía Mayor; de la Autoridad del Espacio Público (de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), de las delegaciones y de organizaciones de la sociedad civil en cuyas actas constitutivas se prevea expresamente que su objeto social se relaciona con la mejora de la movilidad en cualquiera de sus aspectos.



Además de los integrantes señalados, se estima necesario que en el Consejo se tenga la participación de investigadores expertos en la materia con reconocida trayectoria en los temas que componen el concepto de movilidad que cuenten con el respaldo de instituciones académicas o colegios de profesionales, para que con su experiencia y conocimiento asesoren a sus miembros en el desarrollo de las facultades que se concedan a este; en este sentido, entre las funciones que se propone debería desempeñar el pretendido Consejo están las de:

- Formular de forma consensuada entre sus miembros y proponer a las autoridades correspondientes los programas, políticas, estrategias y restricciones mediante las que se busque atender aspectos puntuales o integrales de la movilidad en el Distrito Federal y en su coordinación con las zonas conurbadas de la Ciudad de México. La elaboración de tales propuestas debe considerar la viabilidad económica no solo del desarrollo del proyecto, sino también de su sostenimiento financiero en el corto, mediano y largo plazo y en ellas se debe buscar atender a los grupos especialmente vulnerables a que se hace referencia en el Estudio.
- Diseñar y proponer políticas y medidas de uso de suelo; cobro por estacionamiento en la vía pública (parquímetros); establecimiento de zonas de tránsito restringido; gestión integral de logística de cargas; control de tráfico con sistemas inteligentes y uso de tecnologías limpias, entre otras.
- Pugnar por la incorporación de la movilidad como un derecho humano desde la perspectiva de sus atributos de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad en los ordenamientos en la materia proponiendo las adecuaciones y reformas que resulten necesarias para tal efecto.
- Calificar y emitir opiniones respecto de los proyectos de infraestructura vial, servicio público de transporte, concientización vial, ordenamiento territorial y restricciones de tránsito a cargo de las correspondientes autoridades del Distrito Federal y sus delegaciones. En este sentido puede establecerse en los correspondientes ordenamientos que el desarrollo de los proyectos estará condicionado a la emisión de opinión favorable del Consejo, por cuanto hace únicamente a los aspectos de movilidad.

- Emitir opiniones y recomendaciones a los proyectos viales y de transporte de pasajeros que las autoridades de otras entidades federativas y sus municipios sometan a su consideración.
- Emitir opinión respecto del otorgamiento o revocación de concesiones del servicio público de transporte de pasajeros masivo o individual.
- Proponer la suscripción de convenios en materia de movilidad entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, estados y municipios que conforman la zona conurbada, que coadyuven al cumplimiento de los planes, políticas y programas en la materia.
- Conformar comités para que lleven a cabo el seguimiento de los proyectos que se ejecuten en materia de movilidad en el Distrito Federal.
- Realizar o encomendar la realización de estudios mediante los que se determine la demanda de transporte para el Distrito Federal en sus diferentes modalidades, en los que se incorporen variables de capacidad y congestión, con el objeto de hacer posible la proyección de infraestructura necesaria para atender tal demanda, respetando el esquema de prioridad (peatones, vehículos no motorizados, servicio de transporte público, vehículos particulares).
- Realizar o encomendar la realización de estudios que permitan identificar aspectos normativos y reglamentarios que requieran ser atendidos para la mejor atención y regulación de la movilidad en el Distrito Federal.
- Promover a través de los diferentes medios de comunicación del Distrito Federal la educación vial y los buenos hábitos del transporte, reportando los beneficios y bondades del uso de transportes no motorizados, así como del transporte público de pasajeros y del uso compartido de los vehículos particulares.
- Establecer bases para la colaboración entre autoridades y organismos privados en materia de movilidad.

- Gestionar el desarrollo de las modalidades híbridas de transportación, promoviendo el uso combinado de diferentes alternativas de transporte público y privado.
- Proponer los esquemas de financiamiento mediante los que se obtengan recursos para ser destinados al desarrollo de obras de infraestructura vial y de otras acciones encaminadas al mejoramiento de la movilidad en el Distrito Federal.
- Entregar reconocimientos a autoridades, organizaciones de la sociedad civil y particulares que desarrollen acciones que provean al mejoramiento de la movilidad en el Distrito Federal en sus diferentes aspectos.
- Formular recomendaciones o solicitar a las autoridades correspondientes la imposición de sanciones a los funcionarios y servidores públicos que se desempeñen como autoridades con facultades en materia de movilidad y que incumplan con sus funciones o que ejerzan éstas indebidamente.

El adecuado y efectivo funcionamiento de un órgano central como el que se propone requiere el pleno reconocimiento de éste por el resto de las autoridades del Distrito Federal y de aquellas competentes en la zona conurbada de la Ciudad de México, por lo que resulta indispensable una cuidadosa delimitación de facultades.

CAPÍTULO 6. IDENTIFICACIÓN DE OTROS ASPECTOS QUE INCIDEN EN EL MEJORAMIENTO DE LA MOVILIDAD.

Además de los elementos considerados en el capítulo que antecede para la mejor atención del tema de la movilidad en los ámbitos normativo y administrativo en el Distrito Federal, a partir de la revisión de la normativa seleccionada tanto del Distrito Federal, como de las entidades federativas y países seleccionados, se ha identificado otros rubros que deben ser atendidos con especial atención en el marco normativo y en los programas y políticas públicas, no solo a nivel local, sino también en los estados circunvecinos, en aras de mejorar la movilidad en la Ciudad de México, ya que como se ha señalado, éste es un tema que requiere de un enfoque multidisciplinario y su atención se debe hacer desde la perspectiva de diferentes disciplinas:

- **Establecimiento expreso de la prioridad de los diferentes agentes en movimiento.**

Uno de los aspectos más importantes que necesitan ser atendidos en el ámbito de la normativa que conforma el marco regulatorio de la movilidad es el reconocimiento de la prioridad que tiene cada uno de los sectores en movimiento al interior de la Ciudad; de esta manera, se requiere que en las leyes en la materia se establezca que en primer lugar los peatones tiene preferencia por sobre cualquier otro tipo de transporte motorizado o no motorizado; enseguida, la prioridad recae en los usuarios de vehículos no motorizados, inmediatamente después de los cuales está el servicio de transporte público y sus usuarios, para dejar en último lugar de esta escala de preferencia a los vehículos particulares y sus usuarios. Esta graduación de la prioridad atiende el nivel de vulnerabilidad en que se encuentra cada uno de esos sectores. Además de reconocer esta prioridad, en la normativa en la materia debe quedar establecido que en la toma de decisiones y consulta se debe tomar el parecer de muestras representativas de cada uno de esos sectores, involucrándolos en la definición de las políticas y programas con los que se pretenda atender el tema de la movilidad.

- **Modalidades híbridas de transportación (juntar dos o más tipos de transporte).**

Es necesario planear de manera integral el futuro del transporte privado, que en la Ciudad de México se constituye como una minoría, por lo que se debe velar por el desarrollo de sistemas intermodales

en los que se conjuguen todas las formas de transporte de que dispone la Ciudad, de modo que se privilegie el uso del transporte público, que es el utilizado por la mayoría de los habitantes de la Ciudad de México, así como en otras grandes ciudades de América Latina. En consecuencia, se debe hacer evolucionar los Centros de Transferencia Modal, integrando en ellos, además lugares de estacionamiento de vehículos automotores y no motorizados, para que sus propietarios tengan fácil y rápido acceso a la red de transporte público en sus diferentes modalidades.

- **Sistemas inteligentes de gestión del tráfico.**

Este tipo de sistemas integra tecnologías de índole diversa como cámaras, sensores y radares para detectar los niveles de fluidez o congestión en las principales vialidades de una ciudad y a partir de los datos que se obtengan se generan soluciones mediante las que se puedan desahogar los congestionamientos y se aprovechen las vías que fluyen con rapidez; esto se hace a través de la instalación de tableros de señalización en los que se indican las condiciones del tráfico, así como con la gestión automatizada de semáforos. Si bien, el equipamiento e infraestructura necesarios para la implementación de estos sistemas es sumamente costosa, resultan redituables a largo plazo al apoyar en la disminución de los tiempos de desplazamiento de los usuarios de los diferentes tipos de transporte.

- **Continuar con la expansión programada y bien planeada de los sistemas Bus Rapid Transit, (que en la Ciudad de México están representados por el Metrobús).**

Mediante la integración de sistemas Bus Rapid Transit, como el implementado en la ciudad colombiana de Bogotá, se logra racionalizar el espacio vial urbano al destinar carriles de circulación reservados en los ejes principales al tránsito de autobuses de pasajeros especialmente diseñados, lo que ha representado grandes ventajas por cuanto hace a los costos de su implementación y funcionamiento por sobre otras opciones, como el transporte subterráneo, representado por el Sistema de Transporte Colectivo Metropolitano, que descarga parte de sus desplazamientos en el Metrobús, permitiendo la descongestión del transporte, mejorando significativamente su velocidad y capacidad de carga.

- **Fomento del coche privado compartido.**

Este tipo de esquemas ya se ha comenzado a implementar en la Ciudad de México con programas como "Aventones", mediante el que empleados del Gobierno del Distrito Federal acceden a una página de Internet en la que señalan sus recorridos e indican si cuentan o no con automóvil y un sistema automatizado indica las compatibilidades existentes de oferta y demanda de transporte, poniendo en contacto a los dueños de vehículos con otros empleados, permitiendo un uso más eficiente del transporte particular.

- **Políticas adecuadas de estacionamiento (por ejemplo, aparcamientos gratuitos en la periferia y tarifas altas en el centro o limitar concesiones de estacionamientos en zonas conflictivas).**

El uso de automóviles particulares en lugar del transporte público será ampliamente preferido si aquellos pueden ser estacionados de forma gratuita o a muy bajo costo en los lugares de destino, por lo que tenemos que la creación de espacios de estacionamiento promueve el uso del automóvil y la expansión urbana, lo que repercute en el aumento de la congestión. En este sentido, se debe buscar limitar la oferta de estacionamiento, con lo que en cierta forma se podrá controlar la presión vehicular, proveyendo a la vez de más espacios al transporte público, haciendo posible incrementar su cobertura y frecuencia.

Un esquema como el que se plantea se puede ver favorecido con la creación de estacionamientos ubicados cerca de los Centros de Transferencia Modal, de modo que los propietarios de vehículos puedan estacionarlos y posteriormente usar el transporte público para llegar a sus lugares de destino, con lo que se podrá agilizar el tránsito y reducir los efectos adversos del transporte privado.

Un ex-alcalde de Bogotá señaló en el Foro Internacional del Transporte de 2011 que ninguna Constitución prevé el derecho a estacionar el automóvil, por lo que no es obligación de las ciudades poner a disposición del usuario el espacio correspondiente e indicó que el ofrecer más espacios de

estacionamiento no es de ninguna forma una solución a los problemas vinculados con la movilidad, sino que por el contrario, fomenta el uso indiscriminado del automóvil²³.

- **Instar a desarrolladores inmobiliarios a elaborar planes de movilidad para sus desarrollos, ofreciendo incentivos para ello o proponer la “evaluación de impacto de la movilidad” para proyectos masivos.**

En este rubro se puede promover la imposición a desarrolladores urbanos de incluir en sus programas de construcción planes en los que se detalle cómo se modificará la movilidad en la zona de influencia de los grandes desarrollos inmobiliarios, proponiendo alternativas de solución a los posibles conflictos identificados, pudiendo ser este un requisito para el otorgamiento de las licencias de construcción o su condicionamiento.

Por otra parte, cuando se esté en presencia de proyectos de gran escala, se podría promover lo que se ha dado en denominar como “evaluación de impacto de la movilidad”, el cual, a través de estudios permite determinar si el desarrollo de un proyecto es viable o no en términos de la afectación a los desplazamientos durante su construcción y operación; este análisis previo de las condiciones actuales y futuras de un área determinada antes y después de la construcción de un proyecto de gran escala permite identificar en qué términos se daría su interacción con la movilidad de la zona, lo que ayudaría a planear acciones que permitan que esta se dé en los mejores términos posibles.

- **Implementación de un premio a las mejores ideas para mejorar la movilidad, abierto al público en general.**

En este rubro se propone recurrir a la participación ciudadana para que a partir de sus experiencias y conocimiento del tema propongan alternativas de solución a los problemas de movilidad en la Ciudad, premiando aquellas ideas que resulten innovadoras, prácticas y con posibilidades de éxito en su implementación. Este tipo de prácticas promueven el intercambio de ideas y ayudan a generar

²³ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe, Rumbo a una nueva transición urbana 2012, P. 104, ONU-Hábitat, 2012.

esquemas alternativos soportados por la experiencia de quienes viven día con día la movilidad en la Ciudad.

- **Autoridad para peatones y ciclistas.**

Para manejar vehículos no motorizados, como es el caso de las bicicletas, no se requiere la portación de una licencia de conducir; no obstante, este medio de transporte está contemplado en el Reglamento de Tránsito Metropolitano y se sujeta a las mismas normas que los automotores, por lo que sus usuarios están obligados a obedecer las señales de tránsito, utilizar sólo un carril y rebasar únicamente por el lado izquierdo, al igual que los automovilistas; sin embargo, la transgresión de estas normas implica únicamente una amonestación verbal.

La existencia de una autoridad encargada de la atención específica de usuarios de transporte no motorizado y de peatones ayudaría a atender mejor este sector específico de la población vigilando que sus derechos sean respetados y cumplan con las obligaciones que les corresponden, pudiendo incluso imponer sanciones que vayan más allá de la amonestación verbal a quienes infrinjan las disposiciones en materia de tránsito, promoviendo una cultura de vialidad entre peatones y ciclistas.

Una posible alternativa a la creación de esta autoridad para peatones y ciclistas es la incorporación de facultades a las autoridades de tránsito que les permitan imponer sanciones a este sector (principalmente a usuarios de vehículos no motorizados) cuando incumplan con las disposiciones de tránsito, para lo cual se deberá deberán ser creados los mecanismos que garanticen el cumplimiento de las sanciones impuestas, ya que en la actualidad tales sanciones se centran en la licencia de los conductores de vehículos autopropulsados o de las matrículas de éstos, lo que no resultaría aplicable en el caso de vehículos no motorizados y sus conductores.

- **Promoción de una “carta de derechos y obligaciones de los usuarios del transporte público”.**

En concordancia con el punto que antecede, la creación de una carta de derechos y obligaciones de los usuarios del transporte público permitiría que la población ampliara su cultura vial al conocer con detalle cuáles son los derechos que les asisten al hacer uso de las diferentes formas de transportación

pública de las que disponen, así como las obligaciones que deben cumplir por ese uso, lo que ayudaría a mejorar las condiciones de movilidad en el transporte público al contar con usuarios más y mejor informados sobre la conducta que se espera de ellos al usar éste.

La elaboración de un documento de esta naturaleza se propone que se haga contando con el consenso de concesionarios de transporte de pasajeros, así como con los representantes de los usuarios de las diferentes modalidades de transporte público, tal como se propone en la Ley de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía²⁴.

- **Adecuada capacitación del personal que presta servicios de transporte público.**

Junto con la promoción del conocimiento de los derechos y obligaciones de usuarios del transporte público se deben establecer las bases para que los operadores de las unidades que brindan servicios de transporte de pasajeros sean capacitados para el mejor desempeño de sus labores y el cuidado de los derechos que tienen los usuarios, de modo que todos los actores involucrados en el transporte público conozcan a cabalidad las normas que rigen el uso y operación de éste, lo que repercutiría en la mejora de la calidad del servicio.

La capacitación de los prestadores del servicio debe incluir aspectos fundamentales como la operación de las unidades a su cargo y el mantenimiento básico de éstas, la forma de atender a los usuarios, cómo reaccionar en contingencias y situaciones de emergencia e imprevistos, así como en el conocimiento a detalle de las reglas de tránsito.

- **Promover la educación, formación y concientización entre los usuarios de las diferentes modalidades de movilidad en la Ciudad de México.**

Esta propuesta de acción va de la mano con los puntos que anteceden respecto del conocimiento de los usuarios del transporte público de sus derechos y obligaciones y la capacitación de los operadores de aquel y va más allá, buscando incluir a todos los usuarios de los diferentes tipos y modalidades de

²⁴ Ley de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía. Disposición adicional séptima. Publicada en el Boletín Oficial del Estado el 18 de junio de 2003.

transporte, como peatones y conductores de vehículos particulares de carga o transporte de pasajeros (público o privado), haciéndoles saber a través de campañas de concientización y ejercicios masivos de formación y educación la forma en la que se deben conducir al hacer uso de esas diferentes opciones de transporte, ya sea de forma activa (como conductores de vehículos motorizados o no y como peatones) o de forma pasiva (como usuarios de cualquier servicio de transporte de pasajeros). El contar con una población mejor informada sobre el transporte en sus diferentes modalidades en su ciudad se estará promoviendo la mejora gradual de la movilidad.

- **Promover la accesibilidad de personas con problemas de movilidad (discapacitados, adultos mayores, familias con niños pequeños).**

Dada la vulnerabilidad en la que se encuentran los discapacitados y adultos mayores, así como las familias con niños pequeños, respecto de la movilidad las zonas urbanas, resulta indispensable considerar su inclusión en todos los sistemas de transporte con que contamos en la Ciudad de México; la existencia de espacios y asientos reservados para adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres embarazadas o personas con niños pequeños en brazos es una buena forma de mejorar la calidad de sus traslados.

Además de la asignación de espacios reservados, la infraestructura del sistema de transporte público debe permitir el fácil tránsito de personas con discapacidad, adultos mayores y otras personas en situación de vulnerabilidad, mediante la habilitación de rampas de acceso de concreto o grúas hidráulicas en vehículos y escalinatas y la instalación de infraestructura especial, como la guías y tableros con señalización en braille, escaleras eléctricas o elevadores, como sucedió con la reciente puesta en marcha de 19 elevadores el pasado 16 de diciembre en diversas estaciones del Sistema de Transporte Colectivo, Metro²⁵; sin embargo, para que estos y otros mecanismos de protección de los derechos de estos individuos especialmente vulnerables sean exitosos se requiere que el resto de la población reconozca la situación especial en la que se encuentran tales personas y respete los espacios reservados e infraestructura especializada.

²⁵ Portal electrónico del periódico El Economista, consultado el 17 de diciembre de 2013.
<http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2013/12/16/metro-tendra-19-elevadores-mas-mam>

- **Evitar el desarrollo de centros de población de baja densidad, ya que se fomenta el incremento en la demanda de transporte.**

La atención de este punto implica un cuidadoso desarrollo y atención de las políticas de desarrollo urbano; según datos de la Unión Internacional de Transporte Público, las ciudades con mayor densidad de población son también las que menor energía consumen en lo que a tráfico respecta; por el contrario, en las áreas en las que se reporta una baja densidad poblacional el automóvil particular suele ser el medio de transporte más utilizado²⁶. En este sentido, se ha llegado a la conclusión de que en las áreas urbanas con mayor densidad de población se consume menos energía porque se incentiva el uso de transportes no motorizados o del transporte público, ya que las distancias para ir de un lugar a otro son más menores. Por otra parte, el desarrollo de centros de población con baja densidad de población incrementa la demanda de transporte para ir desde y hacia ellos, lo que además aumenta el uso de combustibles y la consecuente emisión de contaminantes a la atmósfera.

Si bien el aumento de la densidad de los centros de población puede propiciar congestionamientos vehiculares en los centros de población, no menos cierto es que el desarrollo de infraestructura que propicie el uso de transportes no motorizados y el mejoramiento de los sistemas de transporte público ayudará a combatir esas congestiones viales.

- **Coordinación entre las autoridades de modo que se fomente la amplia integración de las zonas conurbadas y la mejor cobertura del transporte de pasajeros y de mercancías en la ciudad y sus alrededores.**

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, la Ciudad de México forma parte de una mega región compuesta por la unión de zonas urbanas que van más allá de los límites del Distrito Federal y se integra por los estados de México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Morelos por lo que se hace necesario que las cuestiones de movilidad que acontecen en esa mega región sean atendidas coordinadamente por las correspondientes autoridades de cada una de esas entidades federativas para que en conjunto establezcan políticas de desarrollo urbano e interconexión de transporte, atendiendo de manera

²⁶ Por una mejor movilidad urbana en los países en desarrollo; problemas, soluciones, realizaciones ejemplares. Unión Internacional de Transporte Público. Pág. 24. Bélgica. 2003.

integral el tema de la movilidad, procurando condiciones de seguridad, comodidad y rapidez y posibilidades del uso de modalidades híbridas de transportación para usuarios de transporte público y particular, buscando en todo momento incentivar el uso de la transportación pública.

La coordinación que se propone será posible a través de órganos supraestatales como la Comisión Ambiental de la Megalópolis en la que están representadas las 16 delegaciones del Distrito Federal y 224 municipios de los estados previamente mencionados; entre las actividades que se tiene previsto que desarrollará esa comisión en el tema de la movilidad está la homologación de los sistemas de verificación vehicular en esas entidades federativas²⁷; así también esta coordinación podría ser atendida a través de un Consejo de Movilidad del Distrito Federal, como se propone en el Estudio.

En esta coordinación debe considerarse también la coordinación, integración y planeación conjunta de los distintos sistemas de transporte, sin importar que su funcionamiento y organización se lleve a cabo en forma de organismos públicos descentralizados o como concesiones, lo que proveerá al mejor diseño de políticas y a la articulación de estrategias de movilidad, ayudando también a mejorar la interconectividad física, tarifaria e informativa entre sistemas.

- **Adecuada planeación de la infraestructura peatonal y para ciclistas, poniendo especial atención en los cruces con transporte motorizado.**

Tratándose del transporte en la ciudad la prioridad la tiene el peatón, seguido de los usuarios de vehículos no motorizados, usuarios de transporte público y usuarios de transporte particular. En este sentido una política integral y moderna de movilidad debe dar prioridad a los tres primeros (peatones, ciclistas y usuarios de transporte público), debiendo incentivar esas formas de transporte, para lo que se debe proveer de la infraestructura que les permita moverse con seguridad que, como se ha señalado, es un factor indispensable para que los habitantes se decidan por la caminata o el uso de transportes no motorizados encima del uso de vehículos particulares; por lo que se requiere que el factor de vulnerabilidad de ciclistas frente a los transportes motorizados disminuya. Este sentido y percepción generalizada de seguridad propiciará el aumento en el número de usuarios de estas

²⁷ Portal electrónico de la Presidencia de la República, consultado el 17 de diciembre de 2013.
<http://www.presidencia.gob.mx/comision-ambiental-de-la-megalopolis/>

alternativas, lo que se traducirá en la eventual disminución del uso de vehículos particulares, combinando el uso de bicicletas con el transporte público, para lo que se necesita además la construcción de la infraestructura necesaria, como estacionamientos para bicicletas y rampas de acceso.

En la Ciudad de México además de los ya existentes “estacionamientos para bicicletas” en algunas estaciones del Sistema de Transporte Colectivo, Metro, se está planeando la construcción de estacionamientos masivos de bicicletas, como es el caso de la estación Constitución de 1917, mediante el que se busca que los ciclistas de la Delegación Iztapalapa dejen en resguardo sus bicicletas y continúen sus viajes en el Metro o en Metrobús²⁸. Actualmente, en el Distrito Federal casi 1.7% de sus habitantes se mueven en bicicleta, lo que contrasta con el 20% que lo hacen en Tokio, Japón, o el 50% en Dinamarca, por lo que con este desarrollo de infraestructura se busca aumentar ese porcentaje.

- **Elaborar estudios para determinar cómo se puede usar mejor la infraestructura existente antes de proceder a la construcción de nueva.**

Este punto es de especial relevancia ya que con él se propone aprovechar al máximo la infraestructura urbana con que ya cuenta la ciudad, antes de invertir en el desarrollo de nuevos proyectos de movilidad, para lo cual se requiere la contratación de especialistas que hagan estudios en los que se determinen las posibilidades y potencial de uso de la actual infraestructura ante este nuevo paradigma de la movilidad en el que todas las modalidades de transporte motorizado, no motorizado y peatones deben ser incluidas evitando gastos innecesarios en infraestructura compleja en los casos en que se puede echar mano de los recursos e instalaciones existentes, como es el caso de las ciclopistas que se proyecta construir en la Delegación Coyoacán, en las que se cuenta con el apoyo de especialistas de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México, para lo que se realizarán inversiones en aspectos puntuales, como el confinamiento de carriles y la instalación de semáforos y señalización.

²⁸ Portal electrónico de la página de Atracción 360, consultado el 17 de diciembre de 2013.
<http://www.atraccion360.com/alistan-primer-bici-estacionamiento-en-el-df>

Esto no quiere decir que no se requiera de la construcción de infraestructura nueva, pero se puede evitar hacer gastos si se utiliza al máximo posible el potencial existente, optimizando el uso de recursos que podrán ser canalizados en otros proyectos de movilidad cuya realización esté soportada en los correspondientes estudios técnicos y de viabilidad.

- **Imposición de restricciones de tráfico y tarifas urbanas locales.**

Esta es una de las medidas más restrictivas que pueden ser impuestas en términos de movilidad, ya que implica la imposición de límites a la circulación de los vehículos particulares, impidiendo su acceso a determinadas zonas de una ciudad o condicionando la entrada de éstos al pago de una tarifa, como por ejemplo, imponer el pago de tarifas por tener acceso en automóvil a las regiones céntricas y de negocios de la ciudad, lo que ayudaría a reducir los congestionamientos en tales zonas.

Si bien, el establecimiento de tales restricciones al tránsito vehicular y la imposición de tarifas para ingresar a determinadas áreas de la ciudad repercutiría positivamente en la movilidad de las zonas restringidas, no menos cierto es que se corre el riesgo de dificultar el tránsito en las partes de la ciudad que limiten con esas áreas de circulación restringida, por lo que el establecimiento de estas medidas restrictivas deberá estar soportado por estudios formulados por especialistas en temas de movilidad y transporte urbano y su imposición se debe acompañar y fortalecerse con otras medidas, principalmente en materia de estacionamiento y mejora de los sistemas de transporte público dentro y fuera de las áreas restringidas para evitar así complicaciones colaterales.

Con la imposición de este tipo de medidas se pretende internalizar el costo que tiene el uso del automóvil particular, haciendo que sus usuarios absorban económicamente las consecuencias de ese uso. En ciudades como Estocolmo o Londres la aplicación de este tipo de sistemas de peaje urbano se ha traducido en la reducción de los índices de uso de automóviles particulares en las zonas restringidas, aunque el establecimiento de estas zonas se ha dificultado por el bajo nivel de aceptación social de estos programas.

A pesar del bajo nivel de aceptación que este tipo de medidas puede tener en la sociedad, la aplicación de sistemas de peaje y restricción de la circulación en áreas específicas resulta una muy

buena opción para mejorar la movilidad en la ciudad, debido principalmente a ayuda en gran medida al mejorar la eficiencia en el transporte en centros urbanos congestionados.

- **Reasignación de espacios liberados tras la ejecución exitosa de medidas de mitigación de la congestión.**

De ponerse en práctica programas de restricción de la circulación de vehículos particulares como se señala en el punto que antecede, se estarán evitando congestionamientos en zonas específicas de la Ciudad, por lo que deberá hacerse un uso inteligente y bien programado de las vialidades que se descongestionan, por lo que se deberán promover mejoras sustanciales en el transporte público de pasajeros en ellas propiciando y fomentando la preferencia en el uso de éste sobre el transporte particular; así también se debe procurar que este mejoramiento en la movilidad de esas zonas beneficie a peatones y usuarios de transporte no motorizado por lo que ante la liberación de espacios de congestionamiento también se deberá contemplar el desarrollo de infraestructura para estos últimos, teniendo en cuenta la preferencia que tienen sobre otros medios de transporte motorizados.

- **Redistribución de espacios motorizados y no motorizados.**

En relación con el punto que antecede, el adecuado desarrollo de la movilidad en la Ciudad requiere que el movimiento de transportes motorizados y no motorizados se desarrolle coordinadamente proveyendo de elementos de seguridad a sus usuarios por lo que se necesita que se haya una definición de los espacios que corresponden a cada una de estas modalidades y que en los puntos en que estos intersectan se respeten las preferencias que tiene cada una de las formas de transportación peatones – ciclistas - usuarios de transporte motorizado, en ese orden, a lo que debe sumarse la necesaria educación vial de cada uno de estos elementos.

- **Gestionar el desarrollo de estudios que generen información viable de la movilidad en la Ciudad de México.**

Como ha quedado señalado, el desarrollo y ejecución de acciones en materia de movilidad en debe estar soportado por los resultados de estudios que se lleven a cabo contemplando la gran cantidad de

variables presentes en la Ciudad de México y la zona conurbada que conforma la megalópolis; además de los estudios de análisis se requiere contar con estudios con datos que reflejen el estado actual de la movilidad, haciendo posible su contraste con datos anteriormente recabados, lo que permite el establecimiento de proyecciones que muestren la evolución que se espera de los sistemas de transporte en sus diferentes versiones y modalidades de modo que se puedan hacer los ajustes necesarios para corregir las tendencias negativas a través del establecimiento y ejecución de políticas y programas en la materia.

- **Propiciar la creación de fondos destinados a la atención de los requerimientos de infraestructura de movilidad, combinando instrumentos normativos, financieros y de presupuesto.**

El tema de presupuesto es crucial para el desarrollo de cualquier política y programa y en materia de movilidad algunos de los proyectos requieren la inversión de grandes cantidades de dinero y el uso de grandes extensiones de terreno, en virtud de su magnitud y el área que éstos abarcan. Si bien, se ha señalado que en un escenario ideal lo más importante es analizar la infraestructura de la que se dispone, para sacar provecho de su potencial, también es cierto que hay proyectos que requieren de la reconversión de infraestructura obsoleta y de la construcción de aquella en los lugares donde ésta es inexistente, por lo que para hacer frente a estos gastos se requiere la conformación de un andamiaje financiero que de soporte a tales inversiones y para ello se puede hacer uso de diferentes figuras como fideicomisos y fondos que se pueden nutrir del pago de derechos que se genere en programas del sector, como en acceso a zonas restringidas mediante el pago de tarifas o el pago por derechos de estacionamiento en la vía pública.

- **Cambiar el paradigma de la transportación activa de actividad de ocio y recreación a verdadera opción de movilidad para desplazamientos cotidianos.**

La transportación activa implica el uso de vehículos no motorizados, principalmente la bicicleta. En la última década en la Ciudad de México se ha promovido el uso de este tipo de transportes a través de programas como "Ecobici" o "Muévete en Bici" cuya actividad insignia han sido los paseos dominicales que semana a semana se realizan en el Paseo de la Reforma o en otras avenidas y calles

del centro de la Ciudad y que una vez al mes (el último domingo del mes) se convierte en el denominado “Ciclotón” que consiste en un circuito de 32 kilómetros que rodea una gran parte de la Ciudad. Tanto a los paseos dominicales, como al Ciclotón se suman actividades recreativas como conciertos, competencias, concursos, clases de baile, yoga, aeróbics, entre otras; en este sentido, las actividades de domingo son percibidas como actividades meramente recreativas; sin embargo, gradualmente el uso cotidiano de la bicicleta va permeando en los individuos gracias a programas como los que hemos referido, en los que también se desarrollan actividades de concientización respecto del uso adecuado de este medio de transporte y las normas que lo regulan, por lo que cada vez son más los ciudadanos que incorporan este medio de transporte a sus actividades con conocimiento de los derechos que les asisten y las obligaciones que tienen a su cargo. En palabras de la titular de la Sedema, “la mayor parte de la Ciudad tiene una topografía muy adecuada para el uso de la bicicleta; incluso es factible por el clima... una vez que se empieza a usar la bicicleta en la ciudad, las personas se dan cuenta de que no solo es una forma eficiente para los trayectos más cortos, sino que realmente no es un peligro”²⁹.

Actividades y programas como los señalados son de suma importancia en el cambio del paradigma en el que la bicicleta y los medios de transporte no motorizados son para usos y fines recreativos hacia el esquema en que éstos pueden ser parte de nuestra transportación diaria de forma segura. Como hemos mencionado, este cambio de paradigma requiere no solo de la capacitación y educación vial de usuarios de transporte motorizado y no motorizado, sino del desarrollo de infraestructura que incentive el uso del segundo.

²⁹ Revista VITA; vida + Interacción + trabajo + ambiente, Entrevista a Tanya Müller, Secretaria de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal. Año 2, número 9, pág. 16. México. 2013.



FUENTES CONSULTADAS.

BIBLIOGRAFÍA

Banco de Desarrollo de América Latina. Desarrollo urbano y movilidad en América Latina. CAF. 2011.

Cámara de Comercio de Bogotá, Movilidad en bicicleta en Bogotá. Colombia. 2009.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012. 2013.

Comisión de las Comunidades Europeas. Libro Verde; Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana. 2007.

Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES de Movilidad Integral para la Región Capital Bogotá – Cundinamarca. Colombia. 2010.

Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. República de Chile, Plan Maestro de Transporte Santiago. República de Chile. 2012.

Observatorio de la Movilidad Urbana, Información de Movilidad Urbana de Ciudad de Mexico. 2007

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe, Rumbo a una nueva transición urbana 2012. ONU-Hábitat, 2012.

Por una mejor movilidad urbana en los países en desarrollo; problemas, soluciones, realizaciones ejemplares. Unión Internacional de Transporte Público. Bélgica. 2003.

Revista VITA; vida + interacción + trabajo + ambiente. Año 2, número 9. México. 2013.



LEYES FEDERALES:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917, con última reforma publicada el 08 de octubre de 2013.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, con última reforma publicada el 07 de enero de 2013.

LEYES DEL DISTRITO FEDERAL:

Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000, con última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013.

Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 03 de enero de 2008, con última reforma publicada el 02 de octubre de 2008.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de julio de 2010, con última reforma publicada el 06 de septiembre de 2013.

Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de junio de 2011, sin reformas.

Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de diciembre del 2002, con última reforma publicada el 11 de julio de 2013.

Ley de Obras Públicas del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998, con última reforma publicada el 15 de septiembre de 2008.

Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de abril de 2001, con última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013.



LEYES DEL ESTADO DE JALISCO:

Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco. Publicada el 10 de agosto de 2013.

Código Urbano para el Estado de Jalisco. Publicado el 27 de septiembre de 2008.

LEYES DEL ESTADO NUEVO LEÓN:

Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 30 de septiembre de 2006, con última reforma publicada el 14 de septiembre de 2012.

Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 09 de septiembre de 2009, con última reforma publicada el 14 de septiembre de 2012.

LEYES DE OTROS PAÍSES:

Colombia. Decreto 567 de 2006 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Distrito Capital. Publicada el 29 de diciembre de 2006.

España. Ley de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía. Publicada en el Boletín Oficial del Estado el 18 de junio de 2003.

PORTALES DE INTERNET

Portal electrónico de la Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gob.mx>

Portal electrónico de la página de Atracción 360: <http://www.atraccion360.com>

Portal electrónico de la revista Planeo: <http://revistaplano.uc.ci>



Portal electrónico de la revista Semana: <http://m.semana.com>

Portal electrónico de la Revista Vial: <http://revistavial.com>

Portal de la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, Colombia:
<http://www.movilidadbogota.gov.co>

Portal electrónico de la Subsecretaría de Transportes del Gobierno de Chile:
<http://www.subtrans.gob.cl/subtrans/seremitt.html>

Portal electrónico del Centro Mario Molina: <http://centromariomolina.org>

Portal electrónico del Departamento de Transportación del Gobierno del Estado de California:
<http://www.dot.ca.gov>

Portal electrónico del periódico Excelsior: <http://www.excelsior.com.mx>

Portal electrónico del periódico El Economista: <http://eleconomista.com.mx>