

CONTENIDO

Presentación	3
Introducción	5
Primera parte: Antecedentes de la planeación en la ciudad de Chihuahua, metodología y marco jurídico	8
1. Antecedentes	8
1.1 Marco de referencia.....	8
1.1.1 Chihuahua en el ámbito estatal	8
1.1.2 La zona metropolitana de Chihuahua	9
1.1.3 El Centro de Población Chihuahua y su entorno municipal.....	10
1.2 Cronología de la planeación de la ciudad de Chihuahua.....	12
1.2.1 Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población Chihuahua.....	12
1.2.2 Actualizaciones y modificaciones del PDU	13
1.2.3 Planes Parciales.....	13
1.3 Metodología de la tercera actualización del Plan de Desarrollo Urbano.....	14
1.3.1 El proceso técnico de elaboración.....	14
1.3.2. La participación ciudadana	15
1.3.3 La participación institucional	17
1.4 El proceso jurídico – institucional de aprobación del PDU.....	17
1.5 Alcances del Plan	18
1.5.1 Alcance legal	18
1.5.2 Alcance institucional	19
1.5.3 Alcance temporal	19
1.5.4 Alcance Territorial	19
2. Fundamentación Jurídica.....	20
2.1 Marco Legal.....	20
2.1.1 Ámbito federal.....	20
2.1.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	20
2.1.1.2 Ley de Planeación.....	20
2.1.1.3 Ley General de Asentamientos Humanos	21
2.1.1.4 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	21
2.1.1.5 Otras leyes de ámbito federal asociadas con el desarrollo urbano.....	22
2.1.2 Ámbito Estatal.....	22
2.1.2.1 Constitución Política del Estado de Chihuahua.....	22
2.1.2.2 Ley de Planeación del Estado de Chihuahua.....	22
2.1.2.3 Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua	23
2.1.2.4 Ley Ecológica para el Estado de Chihuahua	23
2.1.2.5 Código Municipal para el Estado de Chihuahua.....	23
2.1.2.6 Otras leyes de ámbito estatal asociadas con el desarrollo urbano	25
2.1.3 Ámbito Municipal	25
2.1.3.1 Reglamento de Construcciones y Normas Técnicas del Municipio de Chihuahua.....	25
2.1.3.2 Reglamento de Protección al Ambiente del Municipio de Chihuahua.....	25
2.1.3.3 Otros reglamentos municipales asociados con el desarrollo urbano.....	25

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1-1: Municipios colindantes. Fuente: Elaboración propia (2008)	8
Ilustración 1-2: Localización Regional. Fuente: Elaboración propia (2008)	9
Ilustración 1-3: Zona metropolitana Chihuahua – Aldama -Águiles Serdán. Fuente: Elaboración propia (2008) con base en la delimitación de zonas metropolitanas de SEDESOL.	10
Ilustración 1-4: Límite de centro de población de Chihuahua. Fuente: Elaboración propia (2008).	12
Ilustración 1-5: Metodología de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano: Visión 2040. Fuente: Elaboración propia (2008).	14

PRESENTACIÓN

El deseo de vivir y ver crecer a nuestros hijos en una mejor ciudad, el deseo de que este hogar tricentenario llamado Chihuahua sea una urbe competitiva en la que la planeación y el orden social sean eje imprescindible de nuestra vida diaria, es el motivo por el cual sostengo en mis manos este documento.

Hace menos de treinta años, el primer Plan de Desarrollo Urbano de nuestra ciudad vio la luz y rigió el crecimiento de esta imponente ciudad, situada en el medio del desierto por otros tantos; sin embargo, somos concientes que la vida no es la misma que hace diez, quince, veinte años.

El mundo, nuestro país, nuestra ciudad enfrentan circunstancias y retos que jamás antes ninguna cultura ni imperio enfrentó; es por esto que la planeación urbana, el desarrollo sostenible deben de ser un eje fundamental de nuestra visión hacia el futuro; un futuro no tan lejano en el que todos necesitamos involucrarnos y comenzar a actuar.

Desde mi administración y con el respaldo de ustedes, de un gran cuerpo técnico y un comprometido consejo ciudadano que preside al Instituto Municipal de Planeación se ha gestado este Plan, que pretende no sólo dictar un orden en el crecimiento de nuestra ciudad, sino crear un eco en todos quienes aquí habitamos.

Este Plan identifica y potencializa las virtudes de nuestra tricentenaria ciudad, pero advierte y propone enfrentar de una manera sustentable y ordenada los enormes retos que una ciudad en crecimiento y que se ha vuelto un referente para el mundo del desarrollo industrial y comercial, enfrenta.

Concientes de ello, hemos conjuntado esfuerzos para crear líneas de acción respaldadas por políticas públicas, para que nuestros niños, nuestros adultos mayores y nosotros mismos veamos los beneficios de una ciudad ordenada, compartida y con espacio para todos y todas hoy y en la posteridad, pues la planeación para el desarrollo sustentable es una necesidad apremiante hacia un futuro de éxitos y beneficios.

Carlos M. Borruec Baquera
Presidente Municipal

El papel más importante que debe asumir un Instituto de Planeación es buscar y encontrar esas ideas, esas estrategias, que no solamente tengan como objetivo lograr un desarrollo ordenado y eficiente, sino posicionar a la ciudad de Chihuahua en los niveles de competitividad y calidad que nos exijamos como ciudadanos. Sin embargo, esta tarea requiere de un constante esfuerzo de consenso con los diferentes actores sociales sobre la visión de ciudad que queremos construir, pero más aún sobre los compromisos que estemos dispuestos a asumir como participantes de esta tarea. Es de esta manera, que creemos que se cumple la misión del Instituto Municipal de Planeación, de las autoridades, de los diferentes organismos que integramos el Consejo de Planeación Urbana Municipal, presentando a la sociedad herramientas e instrumentos, como el Plan de Desarrollo Urbano, que permitan tomar las decisiones de frente a la sociedad, generando certidumbre para los chihuahuenses sobre el mejor futuro que podemos construir de una manera conjunta.

Nuestra ciudad ha sido y continúa siendo parte de un proceso evolutivo tanto en el ámbito local, nacional y global; asimismo nuestras expectativas como ciudadanos evolucionan y se traducen en un criterio más exigente sobre lo que entendemos como calidad de vida; por ello ha sido necesario re-entender conjuntamente las premisas básicas de cómo alcanzar una verdadera calidad de vida a largo plazo, no solamente contemplando los beneficios inmediatos y de corta duración, sino mediante acciones en las que podamos comprometernos con las jóvenes generaciones que están esperando de nosotros decisiones para poder tener acceso a un mejor futuro, más promisorio, mejor del que nosotros tenemos hoy.

En el marco de la sostenibilidad, una idea tan lógica y noble que es imposible poner en duda su validez, este instrumento de planeación con una visión a largo plazo, representa el marco de referencia para desarrollar e implementar una serie de acciones, proyectos y decisiones que pretenden ser algunos de los múltiples pilares sobre los cuales se vaya edificando la plataforma del desarrollo sostenible de nuestra ciudad.

Andrés Elías Madero
Presidente del Consejo de Planeación Urbana Municipal
2004-2009

INTRODUCCIÓN

Enfoque de trabajo: La necesidad de un nuevo Plan de Desarrollo Urbano para Chihuahua.

¿Cómo enfrentar la complejidad urbana de Chihuahua?

Entender la complejidad de una ciudad cuyo crecimiento ha rebasado su planeación, implica analizar y entender los fenómenos y dinámicas que hacen que esto ocurra, pero no solamente en el ámbito urbano y no necesariamente de una manera estática, sino evolutiva y que está directamente relacionada con las estructuras sociales, económicas y políticas que finalmente tiene su reflejo en el territorio. El sistema de planeación urbana en nuestro país ha sido testigo de la elaboración de buenos instrumentos para dirigir el desarrollo de las ciudades y sin embargo no han sido capaces de ser posicionados para su implementación o incluso para su permanencia por ausencia de una gestión adecuada con todos los actores de la ciudad.

Ofrecer soluciones para las situaciones complejas que significa la ciudad, requiere un enfoque interactivo entre todos los actores sociales que hacen la ciudad y entre el análisis de los problemas y la búsqueda de soluciones; los problemas urbanos que enfrenta la planeación suelen ser difusos y/o polémicos; por ejemplo, al hablar de control del crecimiento urbano, de sostenibilidad, de atención a los asentamientos irregulares y precarios o de movilidad, ni siquiera se había podido unificar criterios y mucho menos de reflejar la mejor estrategia posible para cada una de estas situaciones urbanas. Para resolverlos, necesitamos entender su complejidad y por ello, hacer planeación urbana hoy, nos obliga a:

1. Enfocar las interrelaciones entre los fenómenos y entre los actores de la sociedad.
2. Trabajar desde el principio con posibles soluciones, a partir de un 'proyecto urbano' por básico que sea, pero que atienda a la totalidad del fenómeno.
3. Empezar por proponer opciones simples y gradualmente refinarlas.
4. Usar datos e información disponible y obtener la necesaria en el proceso.
5. Establecer las condiciones para que la sociedad participe desde el inicio para que se corresponsabilice con su gobierno de las decisiones.

Al trabajar con problemas complejos, la comunicación es generalmente un desafío, sin embargo, si nos enfocamos desde etapas tempranas del proceso de planeación en las soluciones y no solo en los problemas y lo hacemos

con las organizaciones de la sociedad y las autoridades, podemos asegurarnos que gradualmente todos iremos entendiendo la situación de la misma manera.

Los Planes de Desarrollo Urbano (PDU) cuando parten de la problemática existente generalmente pueden ser sencillos y claros para un nivel técnico, sin embargo, bajo este entendimiento del plan, pueden dejar de abordarse temas claves que en el corto plazo no son problemas críticos, pero que podrían serlo en el futuro.

Por lo general resulta difícil comprender cómo es que las partes se relacionan y conforman el todo para dar una solución integral a los problemas de la ciudad. Por ejemplo, normalmente los Planes de Desarrollo Urbano, proponen una estructura vial que intenta resolver los problemas de movilidad para el automóvil pero que, por una parte, no resuelven los de las personas y, por la otra, no tienen relación con la intensidad de usos del suelo y el sistema de transporte público.

Otra forma de abordar la planeación de la ciudad, es partir de la construcción de un escenario de futuro o visión de largo plazo, que debe generarse con la participación de la comunidad, a partir de lo que desea para su ciudad en el futuro. Generalmente identifica los componentes claves para construir el futuro anhelado y busca plantear la relación de unos con otros. Con este esquema, es más factible involucrar a la sociedad en acciones de gobierno para aplicar el Plan.

A nivel mundial y enfáticamente muchas ciudades mexicanas que cuentan con instituciones de planeación participativas y de alta calidad técnica, se están preguntando sobre sus desafíos para el futuro y coinciden en que es crítico e impostergable planear y administrar los centros urbanos para que puedan ofrecer el día de mañana un espacio más equitativo en lo social, capaz de atraer nuevas inversiones productivas, en armonía con el medio ambiente, territorialmente ordenadas y a la vez, capaces de satisfacer las necesidades de su población y hacer crecer su base económica. La razón es que más de 80% de la población y la producción económica están en las ciudades; también en ellas se está concentrando la pobreza y se está afectando al ambiente.

Por ello, las decisiones que hoy tomemos, basadas en una planeación de nuestra ciudad con visión de largo plazo, integrada y con la participación de la sociedad organizada, nos permitirán enfrentar los grandes desafíos del futuro, ya que dichas decisiones perdurarán por un tiempo mayor a nuestras vidas.

La sostenibilidad de las ciudades se ha convertido en un objetivo estratégico y vital para la sobrevivencia y la gobernabilidad y cada ciudad debe definir cómo alcanzarla. Para que sea efectiva en Chihuahua, necesitamos un acuerdo político y social para construir el 'proyecto urbano' desde un enfoque integral o sistémico

y un pensamiento de largo plazo y multi-generacional. Este enfoque permite:

1. Trascender los plazos de las administraciones gubernamentales (estatal y municipal).
2. Superar los intereses puntuales y/o sectoriales a favor de una visión de la ciudad como sistema.
3. Soportar el 'proyecto urbano' en las tendencias futuras, tanto locales como externas (evolución del Estado y del País, mantenimiento de condiciones precarias de vida para grandes masas, cambio demográfico, escasez de recursos, cambio climático, innovaciones tecnológicas, nuevos estilos de vida).
4. Avanzar en un 'proyecto urbano' construido corresponsablemente entre todos -sociedad y gobierno- trascendiendo las actitudes predominantemente individualistas que hoy nos dominan.

Para elaborar y ejecutar el PDU, se necesita definir una dirección y determinar qué enfoque será adoptado. Definir una dirección, es el primer paso para contar con un Plan fuerte, operativo y útil a la administración municipal; por ello, hacer el Plan y concensuarlo con las organizaciones de la sociedad y con los ciudadanos, significa tomar decisiones trascendentes. En nuestra ciudad implica, por una parte, enfrentar y solucionar los problemas que por generaciones ha sufrido y, por la otra, enfocarla hacia un futuro sostenible.

Trabajar para el futuro requiere conocer el presente y empezar a decidir y actuar el día de hoy. A partir de 2004 y hasta este momento, los tres órdenes de gobierno se han comprometido y han invertido decididamente en la planeación del futuro de nuestra ciudad, con decisiones y recursos sin precedente, permitiendo conformar una institución plural, técnicamente experta, participativa y comprometida con su Gobierno Municipal, que aporta conocimiento, propuestas, desde políticas hasta proyectos, y los instrumentos, que son el sustento de la toma de decisiones gubernamentales y de la sociedad para avanzar en un 'proyecto urbano' sostenible para Chihuahua.

Desde su creación en 2004, el IMPLAN tiene como visión ser la institución que sostiene su solidez sobre la participación y reconocimiento social en materia de planeación y ordenamiento urbano, confiable por la seriedad, coherencia y rigor de sus propuestas y dictámenes técnicos, que impulsa de manera firme pero consensuada los principios de desarrollo sostenible logrando altos estándares de calidad de vida para todos los habitantes del municipio de Chihuahua. Asimismo, tiene como misión ser el órgano técnico de consulta del Municipio de Chihuahua en lo relacionado con el diseño,

elaboración, instrumentación y evaluación de los planes y programas de desarrollo urbano sostenible, fijando los procedimientos y políticas para su seguimiento y evaluación, realizando las investigaciones necesarias que aseguren la calidad de los distintos proyectos de planeación y propiciando la participación de la sociedad en cada caso.

Como parte de las primeras premisas para empezar a trabajar en este proyecto de ciudad para el largo plazo, el IMPLAN detectó la necesidad de actualizar la planeación de la ciudad, ya que las dinámicas económicas, sociales que impactan en el territorio y el ambiente habían rebasado el instrumento de planeación creado apenas hacía 4 años (PDU 2001). Bajo esta necesidad, fue necesario generar los estudios básicos y compilar la información existente para construir una plataforma para la toma de decisiones sobre el futuro de la ciudad. Después de 3 años y de la elaboración de 10 estudios en temas del ambiente, recursos naturales, espacio público, equipamiento, movilidad, percepción social sobre el espacio urbano, pobreza y de riesgos, además de sentar las bases para la integración de un Sistema de Información Geográfica (SIG), se encontró con la información básica para saber que el modelo de ciudad hasta el momento desarrollado, representaba importantes consecuencias hacia el futuro. Estos estudios han sido una importante fuente de información para entender mejor nuestra ciudad y para proponer caminos más claros y certeros de solución a sus problemas y para el desarrollo de sus potenciales.

Hoy Chihuahua cuenta con datos suficientes y actualizados sobre los diversos componentes de la ciudad integrados en un Sistema de Información Geográfica, que será compartido y alimentado entre las dependencias municipales para agilizar el proceso de toma de decisiones y especialmente, para ofrecer a la autoridad local una fuente confiable y compartida de información estratégica.

Construyendo una Visión Sostenible y Participativa para Chihuahua

Hemos mencionado que abordar la solución de los problemas nos da elementos para desarrollar una estrategia integral para la ciudad; sin embargo, teniendo al desarrollo urbano sostenible como hilo conductor, requerimos la construcción de una visión o 'proyecto urbano' que guíe el proceso de planeación.

Por ello, por primera vez en Chihuahua estamos elaborando un Plan de Desarrollo Urbano que convoca a un proceso de planeación participativa para definir la visión urbana de nuestra ciudad hacia el 2040. La respuesta y el interés de la comunidad han sido evidentes. Más de 600 personas, representativas de la sociedad, participaron en 8 talleres y 2 grandes eventos. Este ejercicio ciudadano de reflexión y análisis, condujo a la identificación de los temas más relevantes para

alcanzar la visión de largo plazo y establecer la guía para elaborar el PDU.

Para sustentar y enriquecer este proceso, hemos involucrado conocimiento de vanguardia y la experiencia de profesionales internacionales, nacionales y locales. Chihuahua figura como un miembro activo de la red mundial de ciudades sostenibles “Plus Network”, aprendiendo de ciudades de relevancia mundial como Vancouver, Curitiba y Chicago entre otras. Gracias a esto hemos contado con la participación de profesionales de esta red para la generación de este documento. Así mismo, Chihuahua ha sido seleccionada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de su programa UN-Habitat, para el monitoreo de los ‘Objetivos y Metas del Milenio’ para ser incluidos en el Plan de Desarrollo Urbano.

También han participado instituciones académicas de alto prestigio nacional e internacional como el Massachusetts Institute of Technology, la Graduate School of Design de la Universidad de Harvard, el Instituto para el Ordenamiento de la Región Ile de France (París Metropolitano), el Colegio de la Frontera Norte y el Colegio Mexiquense. Por otra parte, hemos recibido asesoría de organismos internacionales como el Centro de Transporte Sustentable, EMBARQ (Centro de Transporte Sostenible del World Resources Institute), el ITDP (Instituto para el Transporte y Desarrollo de Políticas) y la Fundación Ciudad Humana.

Así pues, Chihuahua está apostando por una planeación urbana que encuentra su soporte permanente en un equipo técnico y busca su permanencia a través del involucramiento social y que además se encontrará fortalecido por todo un proceso de coordinación institucional que permitirá avanzar en un proyecto conjunto de ciudad.

Estructura y contenido del PDU

El PDU 2040 se compone de una estructura innovadora la cual pretende ampliar y a la vez sectorizar los contextos de análisis para establecer una estrategia más integral; no obstante, cumple con los lineamientos establecidos para la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población por la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua.

La primera parte contiene, por un lado, los *antecedentes* es decir, el conjunto de información que describe el marco de referencia, la cronología de la planeación y el alcance del instrumento, así como el marco legal al que se debe apegar el proceso de elaboración del PDU.

En la segunda parte se realiza un *diagnóstico de la situación actual*, así como un análisis de las perspectivas del desarrollo urbano en Chihuahua, en relación a temas socioeconómicos, territoriales-ambientales, así como de las bases y estructuras institucionales para la planeación urbana.

En la tercera parte se analiza el comportamiento de las distintas variables de estudio en diferentes escenarios, asimismo se describe ampliamente la *visión* urbana para la ciudad de Chihuahua al 2040, como estructuradora de los objetivos y las estrategias del plan.

La cuarta parte integra la *propuesta* de desarrollo urbano desde el enfoque *territorial*, la cual incluye los objetivos, políticas, estrategias y acciones de acuerdo al tema y al área.

En la quinta parte, las estrategias de *gestión*, describen la propuesta de integración de los sistemas de planeación y participación social en el desarrollo urbano.

Finalmente, la sexta parte presenta los *instrumentos y normas* de apoyo a la implementación de la propuesta, incluyendo los mecanismos y procesos institucionales y administrativos, las normas técnicas y guías de diseño urbano, este último como parte de las innovaciones incluidas en este Plan.

PRIMERA PARTE: ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN EN LA CIUDAD DE CHIHUAHUA, METODOLOGÍA Y MARCO JURÍDICO

1. ANTECEDENTES

El Sistema Nacional de Planeación es una de las fortalezas de nuestro país, pues en este se refleja el federalismo de una manera inusual. El sistema nació con la promulgación de la Ley General de Asentamiento Humanos en 1976 y desde entonces a la fecha ha evolucionado adecuándose a la evolución social y técnica de México. Así, el concatenar los instrumentos en sus diferentes niveles y sectores es dar coherencia al sistema y establecer la sinergia necesaria en su operación. Es en este sentido que el marco instrumental de leyes, reglamentos y procedimientos se vuelven concurrentes para impulsar las propuestas desde los tres órdenes de gobierno. El poder ejecutivo en el ramo de desarrollo urbano tiene establecidos las atribuciones y los mecanismos de actuación que le permiten llevar adelante las acciones.

Por otro lado, la ciencia urbanística se ha desarrollado de una manera notable desde hace tres décadas. La formación de especialistas en el extranjero fue uno de los primeros pasos en los años setenta. Después la creación de instituciones educativas continuaría en la labor formativa que se refuerza con los postgrados y el gran trabajo de investigación que varias instituciones han apoyado. Para ello se cuenta con recursos humanos de talla importante. Paralelamente en el plano internacional, la inquietud por difundir las buenas prácticas y hacer trabajo de intercambio de experiencias ha generado varias redes. El trabajo que se ha realizado desde ahí ha sido un propulsor insustituible que ha permitido avanzar a aquellos pueblos que por sus propias fuerzas difícilmente lo lograrían. Así vemos a especialistas y consultores con experiencia muy amplia que acuden a dar asesoría y a compartir sus conocimientos con resultados muy alentadores.

1.1 Marco de referencia

1.1.1 Chihuahua en el ámbito estatal

El Municipio de Chihuahua es uno de los 67 que integran el estado mexicano de Chihuahua, y cuya cabecera municipal es a la vez la capital del estado y su segunda ciudad más poblada.

El Municipio de Chihuahua se encuentra en la latitud Norte de 28°38', longitud Oeste 106°04' y se localiza en una altitud de 1,455 msnm. Colinda al Norte con Buenaventura, Ahumada y Aldama; al Sur con Rosales, General Trías y Satevó; al Este con Aquiles Serdán y Aldama y al Oeste con Riva Palacio y Namiquipa. Tiene una superficie de 8,364.132 Km² y representa el 3.3% con respecto al Estado (Datos obtenidos del Marco Geoestadístico del INEGI).



Ilustración 1-1: Municipios colindantes. Fuente: Elaboración propia (2008)



Ilustración 1-2: Localización Regional. Fuente: Elaboración propia (2008)

La distribución demográfica muestra que el 21.7% de la población total del Estado se ubica en el Municipio de Chihuahua, situándolo como uno de los dos más poblados de la entidad; a su vez el 97.2% de la población municipal se asienta en la ciudad y el 2.8% en 331 localidades rurales, de las cuales el 89.4% tienen menos de 100 habitantes y se encuentran dispersas en el territorio¹.

1.1.2 La zona metropolitana de Chihuahua

La ciudad de Chihuahua goza actualmente de la denominación como Zona Metropolitana definida por política urbana por parte del INEGI al ser Chihuahua una extensión urbana que rebasa los límites municipales. Hacia el Oriente se encuentran equipamientos públicos como el CERESO² Estatal y el desarrollo de vivienda Laderas de San Guillermo, promovido por el Gobierno Estatal (IVI) fuera del Municipio de Chihuahua y dentro del municipio vecino de Aquiles Serdán. Además, al Nororiente se encuentra el Centro de Población y

Municipio de Aldama funcionando prácticamente como una conurbación de Chihuahua.

La misma relación se establece con la cabecera del Municipio de Aquiles Serdán, poblado mejor conocido como Santa Eulalia.

La Ciudad de Chihuahua dentro del Sistema Nacional de Ciudades es un polo de desarrollo relevante, por encontrarse en la confluencia de ejes carreteros de nivel nacional e internacional:

- 1) Agroindustrial (Juárez-Zacatecas)
- 2) Comercial (Juárez - México, D.F.)
- 3) Comercial (Topolobampo - Dallas, TX)

En cuanto al nivel estatal, el Gobierno del Estado por conducto de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología realizó el proyecto de la primera actualización del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, instrumento en el cual establece en su Sistema Urbano Estatal a la ciudad de Chihuahua como un Centro Estatal, con una clasificación de zona conurbada con Aldama y Aquiles Serdán. Establece como corredores prioritarios estatales el Corredor Internacional Ciudad Juárez-Jiménez, el Corredor Chihuahua al Pacífico entre Ojinaga y Los Mochis, Sin., el corredor Agro-Industrial y de Servicios entre Ciudad Juárez-Delicias.

Chihuahua es la segunda ciudad más importante del Estado en cuanto a población. Mientras Ciudad Juárez guarda un carácter estratégico por su situación de frontera; Chihuahua lo tiene por ser la sede de los poderes del Estado y la articulación de los principales ejes carreteros, ferroviarios y aéreos de la región. En Chihuahua coinciden el eje troncal carretero Querétaro-Cd. Juárez, único en el país en el sentido norte-sur, con los ejes carreteros hacia el poniente del Estado -la Sierra Tarahumara y Sonora-, y hacia el nororiente, la frontera de Ojinaga con Presidio, Texas. Este último eje es una de las más recientes prioridades a nivel internacional entre los Estados Unidos y México, al ser parte del eje carretero que dará salida más expedita al transporte de turismo e insumos desde el Estado de Texas hacia el Océano Pacífico. Con dirección al norte, la carretera conecta con Ciudad Juárez, y con la frontera de Texas y Nuevo México, y hacia el sur, primero con Delicias, hasta llegar a la Ciudad de México.

Lo mismo sucede con los ejes ferroviarios de Chihuahua que dependen y gozan de una muy estrecha relación con ciudades medias como Cuauhtémoc y Delicias, ambas dedicadas primordialmente a la producción agropecuaria y a la industria de la transformación. Estas ciudades a su vez rigen sistemas interurbanos de menor magnitud.

¹ INEGI (2005), XII Censo de Población y Vivienda.

² Centro de Rehabilitación Social

La ciudad de Chihuahua contiene la mayor concentración de servicios de calidad en la región, como los equipamientos de salud, recreación, deporte y educación.

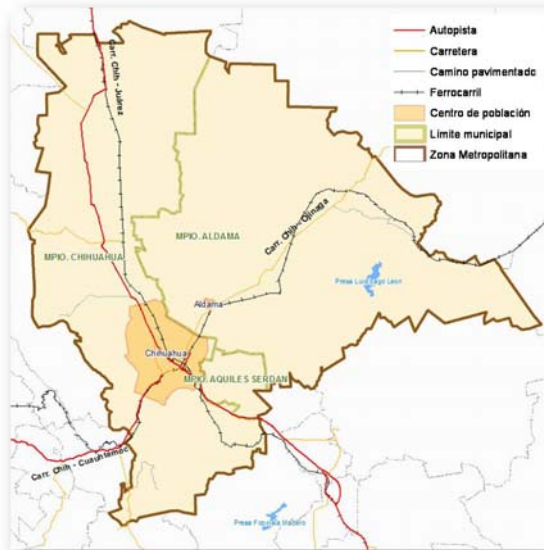


Ilustración 1-3: Zona metropolitana Chihuahua – Aldama -Aquiles Serdán. Fuente: Elaboración propia (2008) con base en la delimitación de zonas metropolitanas de SEDESOL.

1.1.3 El Centro de Población Chihuahua y su entorno municipal

La ciudad de Chihuahua, ha tenido un crecimiento importante durante la última década, llegando al 2007 a contar una área urbana que alcanza una cobertura de 20,937.36 has.³, con una población para el área urbana de Chihuahua de 748,518 habitantes, que representan el 97.2% de los habitantes del Municipio⁴.

Su carácter de ciudad capital y su impulso en el desarrollo económico e industrial, ha generado un éxodo de las poblaciones rurales hacia esta urbe ubicada en el centro del Estado, este proceso migratorio ha incidido en el crecimiento de la población, la diversificación de las actividades económicas, la ocupación de mayores superficies del suelo y la dinámica constante de crecimiento de la Ciudad, que se ha manifestado en una modificación sustancial del entorno original, y que como resultante ha impactado los procesos naturales del ecosistema en que se asienta la Ciudad.

Aún cuando los esquemas de planeación del desarrollo urbano han procurado en algún grado el equilibrio con su entorno ambiental, la intensa demanda de los recursos

³ Sin incluir 2,664 hectáreas de granjas y asentamientos irregulares colindantes con el área urbana actual.

⁴INEGI (2005), XII Censo de Población y Vivienda.

naturales y la creciente necesidad de servicios, impactan de manera importante la capacidad de carga del ecosistema, el cual reduce cada vez más, su posibilidad para absorber en su totalidad estos impactos, y por lo tanto mantener el flujo de recursos naturales demandados, tal como el agua y el suelo con la vocación requerida para ser urbanizado, y al mismo tiempo mantener una productividad primaria, que requiere de espacios naturales disponibles y densidades de vegetación mínimas, para mantener el flujo de los procesos hidrogeoquímicos que demanda el ecosistema, a fin de dar sostenibilidad a la ciudad. Este reto debe ser afrontado por quienes tienen a su cargo el desarrollo integral de la Ciudad, el cual requiere ser orientado y/o bien mejorar los mecanismos que permitan seguir impulsando los procesos hacia la sostenibilidad.

El fondo legal de la ciudad tiene una superficie total de 78,289.38 has., conformados por 20,937.86 has como área urbana, de acuerdo al Histórico de Planes Directores Urbanos Aprobados. Es importante mencionar que existe una superficie adicional la cual ya es considerada para futuros Planes de Desarrollo, mediante la elaboración de Planes Parciales o iniciativas que se encuentran en proceso de protocolización.

Respecto a la densidad de la población al interior del área urbana, la densidad promedio en la ciudad, es de 36.43 habitantes/hectárea, con una aún menor densidad principalmente en la zona poniente, donde se localiza el sector residencial (0-17 hab/ha), en tanto que los sectores aledaños al Centro Histórico presentan una densidad media que va de 48 a 77 habitantes/ha.

La delimitación del Centro de Población, está conformada por la poligonal integrada por los vértices y linderos que a continuación se describen:

Dicha adecuación se estableció en base al Decreto No. 639-00-IPO publicado en el Periódico Oficial con fecha de 29 de Noviembre de 2000.

MEMORIA DESCRIPTIVA DE LA POLIGONAL ENVOLVENTE, DEL LÍMITE DE CENTRO DE POBLACIÓN CHIHUAHUA:

del 1-2 rumbo N 26° 05' 47" E se midieron 4,193.67mts;
 del 2-3 rumbo S 75° 01' 13" E se midieron 2,191.37mts;
 del 3-4 rumbo N 07° 54' 36" W se midieron 862.78mts;
 del 4-5 rumbo S 60° 42' 51" E se midieron 577.71mts;
 del 5-6 rumbo N 15° 43' 36" W se midieron 3,449.23mts;
 del 6-7 rumbo N 78° 12' 46" W se midieron 1,217.59mts;
 del 7-8 rumbo N 09° 54' 02" E se midieron 1,442.81mts;
 del 8-9 rumbo N 35° 06' 10" W se midieron 462.15mts;
 del 9-10 rumbo N 15° 33' 38" W se midieron 1,335.30mts;
 del 10-11 rumbo N 74° 50' 15" E se midieron 1,243.19mts;
 del 11-12 rumbo N 30° 30' 07" E se midieron 4,363.58m
 Teniendo como colindancia común entre estos puntos al Ejido de Aquiles Serdán, de ahí;

TERCERA ACTUALIZACIÓN
PLAN DE DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE CHIHUAHUA: VISIÓN 2040

del 12-13 rumbo N 06° 12' 34" W se midieron 5,231.08mts;
del 13-14 rumbo N 85° 06' 22" W se midieron 2,824.09mts;
del 14-15 rumbo N 58° 29' 18" W se midieron 14,283.93mts;
del 15-16 rumbo N 04° 53' 47" W se midieron 2,089.38 mts;
Colindando en estos puntos (12-16) con los ejidos de Aldama, de ahí;
del 16-17 rumbo N 20° 22' 20" W se midieron 3,732.78 mts;
del 17-18 rumbo N 86° 48' 22" W se midieron 1,968.62 mts;
del 18-19 rumbo N 20° 56' 22" W se midieron 799.75 mts;
Colindando en estos puntos (16-19) con la Colonia El Papalote, de ahí;
del 19-20 rumbo S 73° 27' 13" W se midieron 10,264.04 mts;
del 20-21 rumbo S 02° 47' 57" W se midieron 3,651.05 mts;
Colindando en estos dos lados con la Colonia Sacramento y Colonia Ocampo, de ahí;
del 21-22 rumbo S 85° 48' 10" E se midieron 1,289.54 mts;
del 22-23 rumbo S 34° 38' 59" W se midieron 3,852.93 mts;
del 23-24 rumbo S 08° 40' 39" E se midieron 522.76 mts;
del 24-25 rumbo S 16° 33' 09" W se midieron 2,265.00 mts;
Teniendo como colindancia en los puntos antes citados al Ejido Francisco I. Madero, de ahí;
del 25-26 rumbo S 07° 47' 37" E se midieron 6, 215.17 mts;
Colinda en este punto con Ejido Francisco I. Madero y San Pedro Carboneras, de ahí;
del 26-27 rumbo S 38° 27' 04" E se midieron 678.45 mts;
del 27-28 rumbo S 10° 07' 00" W se midieron 1,668.72mts;
del 28-29 rumbo N 78° 33' 34" W se midieron 1,229.59mts;
del 29-30 rumbo S 16° 11' 47" E se midieron 1,247.13mts;
Colindando en estos lados con el Poblado La Hacienda, de ahí;
del 30-31 rumbo S 43° 34' 23" E se midieron 6,431.51 mts;
del 31-32 rumbo S 26° 49' 35" E se midieron 1,147.09 mts;
En colindancia con Las Huertas, de ahí;
del 32-33 rumbo S 13° 39' 38" W se midieron 7, 008.98 mts;
Colindando en este lado con Rancho Blanco, Rancho El Edén y con el Ejido El Fresno, de ahí;
del 33-34 rumbo S 66° 25' 22" E se midieron 3, 233.54 mts;
del 34-35 rumbo S 41° 11' 24" E se midieron 104.39mts;
del 35-36 rumbo S 66° 34' 49" E se midieron 4,710.52mts;
del 36-37 rumbo S 79° 25' 48" E se midieron 536.29 mts;
del 37-38 rumbo S 66° 05' 38" E se midieron 1,599.88mts;
Teniendo como colindancia en estos 5 lados al Ejido El Fresno, de ahí;

del 38-39 rumbo S 39° 20' 46" E se midieron 877.77 mts;
del 39-40 rumbo S 74° 56' 39" E se midieron 1,527.87mts;
Colindando en estos dos lados con propiedad de la Familia Flores Prieto, de ahí;
del 40-41 rumbo N 08° 28' 23" E se midieron 3,276.07mts;
del 41-42 rumbo S 22° 38' 43" E se midieron 265.44 mts;
del 42-43 rumbo S 11° 47' 21" E se midieron 406.87 mts;
del 43-44 rumbo S 46° 28' 07" E se midieron 194.24 mts;
del 44-45 rumbo N 43° 38' 11" E se midieron 931.33 mts;
del 45-46 rumbo N 11° 52' 14" E se midieron 558.58 mts;
del 46-47 rumbo N 18° 18' 36" W se midieron 164.99 mts;
del 47-48 rumbo N 51° 01' 36" E se midieron 1,151.78 mts.
del 48-49 rumbo N 13° 23' 30" E se midieron 554.06 mts;
del 49-50 rumbo N 64° 12' 03" E se midieron 1,680.00 mts;
del 50-51 rumbo N 60° 35' 36" E se midieron 1,010.00 mts;
del 51-52 rumbo N 84° 54' 02" E se midieron 3,341.14 mts;
del 52-1 rumbo S 65° 41' 16" E se midieron 2, 711.18 mts;
Colindando en estos últimos 12 lados con el Ejido El Carrizalillo.

Los linderos de esta poligonal están constituidos por líneas rectas que unen los vértices señalados en el cuadro de construcción anterior, y encierran una superficie de: 78,289.38 has.

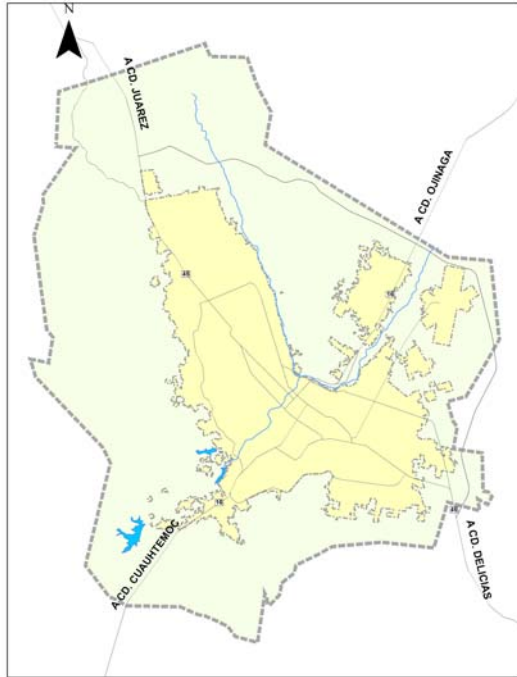


Ilustración 1-4: Límite de centro de población de Chihuahua.
Fuente: Elaboración propia (2008).

1.2 Cronología de la planeación de la ciudad de Chihuahua

1.2.1 Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población Chihuahua

Chihuahua, Chihuahua siempre se ha caracterizado por ser una ciudad de gran pujanza y dinamismo, convirtiéndose en polo de atracción para emigrantes, situación que, aunada a la explosión demográfica de la misma, ha ocasionado que el desarrollo de nuestra ciudad se haya dado en forma anárquica, rebasando todas nuestras posibilidades de ordenar su crecimiento.

Es por tal motivo que en 1982 los tres órdenes de gobierno se vieron en la imperiosa necesidad de elaborar un documento que permitiera analizar la problemática de la ciudad, para poder planear su futuro.

Para 1982 el Estado de Chihuahua contaba con un Plan Estatal de Desarrollo, 67 Planes municipales de Desarrollo urbano y con el Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez, y fue entonces cuando tocó el turno de elaborar los Planes de Desarrollo de otras cinco ciudades, entre ellas el de la Ciudad capital.

En el Plan de Desarrollo Urbano de 1982 se identifican problemas de crecimiento desordenado sobre terrenos topográficamente inadecuados, que dieron origen a

asentamientos irregulares donde la dotación de infraestructura resulta altamente costosa, así mismo se detectaron áreas subutilizadas, también se menciona que como consecuencia del crecimiento desordenado la ciudad se encuentra desarticulada vialmente, con incompatibilidad de usos, mala distribución de equipamiento, destrucción de elementos con valor histórico y artístico, en déficit de vivienda y en deterioro constante del medio natural por las acciones del hombre.

Este Plan se elaboró tomando en cuenta el tamaño de la Ciudad y la cantidad de sus habitantes (para entonces 447,057 personas) cuya tasa de crecimiento anual ascendía a 5.16 por lo que establecía una proyección de 1,162,976 habitantes para el año 2000, así mismo la ciudad contaba con 79,386 viviendas lo que define una densidad domiciliar de 5.63 (cifra que se había mantenido constante desde los años setentas) y se enfocó a ubicar ordenadamente para que los problemas existentes no fueran agravados y programar todos los servicios futuros de la ciudad.

Resulta evidente la dinámica del desarrollo urbano y socioeconómico de nuestra ciudad, por ende los documentos de planeación deben de ser y estar previstos para su constante revisión y adecuación, sin desvirtuar los grandes objetivos y propuestas que se han plasmado en cada uno de ellos, lejos de desecharlos y cambiarlos arbitrariamente, procurar retomar las iniciativas y estudios que en su momento se realizaron. Por tal motivo el PDU ha sido objeto de modificaciones y actualizaciones que lo han fortalecido y le han dado actualidad para ajustar las directrices de planeación.

Los primeros años de la década de los 90's entraron en vigor Planes Parciales bajo iniciativa del Gobierno Municipal, mismos que fueron retomados por la primera actualización del PDU que entró en vigencia en el año 1994. Durante la segunda mitad de la década se siguieron incluyendo Planes Parciales principalmente con enfoque industrial promovidos por la iniciativa privada, así como Planes vinculados al desarrollo de vivienda, los cuales normaron el rápido crecimiento del cual fue objeto la ciudad en dichos periodos.

1.2.2 Actualizaciones y modificaciones del PDU

La segunda actualización del Plan de Desarrollo Urbano (2000) estructura a la ciudad en términos de usos de suelo, definiendo políticas de desarrollo urbano, de crecimiento, de regulación, de conservación y de mejoramiento. Define una estructura urbana, así como una vialidad donde determina dos direcciones: una correspondiente a la optimización de la red vial actual y otra para las áreas de futuro desarrollo.

Las acciones previstas en el área actual en cuanto a vialidad son operativas, modificaciones geométricas, y construcción de pasos a desnivel para mejorar el funcionamiento vial.

En la zona urbana futura se enfatiza la previsión y construcción de 2 libramientos y circuitos perimetrales a la ciudad.

La estructura urbana se entiende como un sistema conformado por elementos lineales o corredores que forman entre sí zonas internas. El PDU propone lo siguiente para la extensión de la estructura urbana:

- Se plantea una estructura urbana ortogonal al norte.
- Una estructura urbana que vaya sorteando la topografía en el poniente.
- Al sur (de Villa Juárez) una estructura ortogonal separada a cada 1.5 km. hasta llegar al libramiento (futuro) Sur y al Nororiente una estructura vial que prevea el desarrollo de las zonas ejidales como zonas urbanas, además de considerar la futura articulación con Aldama.

Dentro de la estrategia del PDU en el apartado de Vialidad no se hace ninguna referencia o comentario en cuanto a la movilidad peatonal, ciclista, o para discapacitados, pero en el apartado de Elementos Concentradores de Actividad se propone la revitalización del Centro Urbano de la ciudad, que de darse propiciará el uso peatonal del distrito.

Se propone una política de densificación de la ciudad. Mediante la ocupación de grandes y pequeños vacíos urbanos.

Las zonas de futuro desarrollo previstas según su importancia son:

1. Al Norte, 4,559 has. a corto, mediano, y largo plazo, con dotaciones de vivienda de todas las densidades, así como concentradores de actividad;

2. Al Este, 5,019 has. a mediano y largo plazo, con densidades de vivienda medias a bajas, además de concentradores de actividad;
3. Al Sur, 2,994 has. a corto, mediano, y largo plazo;
4. Al Suroeste 685 has. a corto y mediano plazo. Con vivienda de todo tipo, inclusive campestre;
5. Al Oeste 2,250 has. a corto, mediano, y largo plazo, donde por ser alto el costo de la tierra se contará con vivienda de densidades medias a bajas, además de concentradores de actividad.

En total, dentro del escenario planteado por el PDU se suman 15,507 ha. de reserva para el desarrollo urbano.

En cuanto a las zonas de preservación ecológica se menciona que se buscará preservar los ambientes naturales, así como aquellas áreas que cuenten con valor paisajístico, y la integración de estas áreas como parques públicos.

1.2.3 Planes Parciales

Es de considerarse el grado de detalle con el que se cuenta en cada uno de los estudios realizados para diferentes zonas estratégicas y de mayor importancia en cuanto al contexto urbano en la ciudad.

El interés y participación de los propietarios de la mayoría de los predios involucrados dentro del área de estudio de estos Planes Parciales, realza el valor e importancia de estos documentos.

Los usos del suelo, densidades, acciones prioritarias de introducción de infraestructura, programas específicos por los sectores componentes de cada una de las zonas de estudio, así como áreas previstas como reserva del crecimiento urbano a corto, mediano y largo plazo y de reserva ecológica, cuentan con el respaldo y consulta de los diferentes grupos sociales involucrados en su desarrollo, en congruencia con las diferentes políticas de crecimiento, consolidación, mejoramiento e integración de todo el Centro de Población.

Desde 2001 hasta 2007, se han aprobado 45 Planes Parciales que modifican el Plan de Desarrollo Urbano, por lo que sus adhesiones y modificaciones han resultado significativas, lo cual soporta en parte la necesidad de actualización del mismo.

1.3 Metodología de la tercera actualización del Plan de Desarrollo Urbano

Investigación y participación ciudadana para el diagnóstico, recopilación y sistematización de la información, análisis y referencias de otros instrumentos, aportaciones de expertos, mesas de trabajo y consulta pública.

El procedimiento mediante el cual se ha llevado la elaboración del Plan se integra de tres componentes fundamentales: por un lado, la participación ciudadana e institucional, en cuyos procesos se pretende validar la información recopilada para el Plan, así como los acuerdos sobre las estrategias; por el otro, el proceso técnico, el cual vincula e integra ambos procesos de participación, que asimismo enriquece el instrumento a través de la investigación e involucramiento de expertos.

Los procesos por cada uno de los componentes llevados a cabo no han sido subsecuentes. Se ha buscado un proceso dinámico y de participación amplia, que desde varias perspectivas ha aportado elementos de conocimiento, de reflexión, de solución, en un recorrido múltiple y rico en visiones.

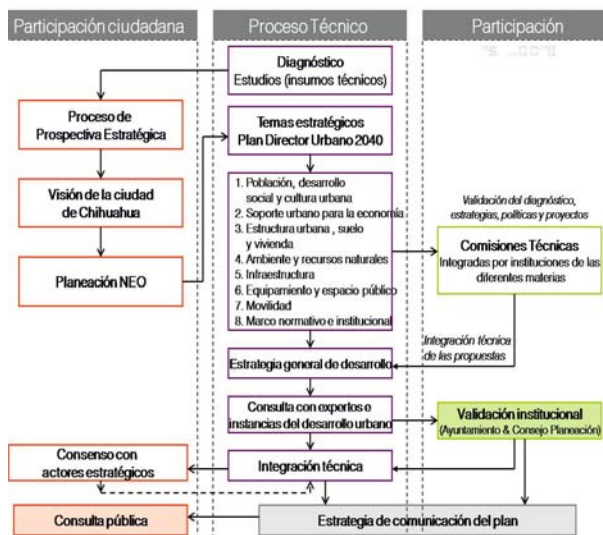


Ilustración 1-5: Metodología de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano: Visión 2040. Fuente: Elaboración propia (2008).

El primer momento se dirige a dilucidar cuáles serían los temas medulares, que aglutinaran la problemática en conjuntos afines y de cierta similitud para abordarlos y principalmente, en su momento, conformar paquetes de propuestas. De ahí se deriva un ejercicio, en el que participan cientos de personas clave por su conocimiento

y por su experiencia en el ramo de desarrollo urbano. El ejercicio se realiza bajo un método cuidadoso en su diseño que primero identifica problemas, luego determina sus causas y finalmente apunta a soluciones. Se trata de un abordaje a partir de percepciones. Pasos posteriores le han dado soporte detallado, lo cual ha implicado las precisiones adecuadas.

Ese bosquejo extenso de percepciones y aspiraciones se contrasta con experiencias exitosas y con propuestas de nuevo tipo que intentan superar las soluciones convencionales y hallar nuevas ideas dentro de los cauces de la sostenibilidad. En esta fase la participación de expertos, tanto nacionales como extranjeros ha sido decisiva. Mecanismos como las redes para el intercambio y el apoyo mutuo han sido fundamentales para obtener el soporte, lograr la credibilidad y gestionar nuevas formas de actuación.

Por fortuna, la sociedad chihuahuense se ha abierto a esas innovaciones y paulatinamente incluye nuevos elementos de juicio a su razonamiento. Los puntos de vista sesgados cada vez son más difíciles de argumentar y asimismo la perspectiva amplia e integral de analizar los problemas permite avanzar con seguridad.

Finalmente, el proceso de planeación participativa y consulta pública se ha convertido en un proceso de sensibilización de la sociedad hacia los problemas del desarrollo urbano que son los problemas de todos. Al mismo tiempo se ha abierto un proceso de reflexión colectiva acerca del futuro común y de las conveniencias de realizar un proyecto colectivo de ciudad. Si bien esto se visualiza lejano, se han dado pasos que nunca antes se vieron en Chihuahua. Una sociedad acostumbrada a que las decisiones se tomen por parte de los líderes, se ha invitado a sí misma a abrir espacios de incipiente democracia.

1.3.1 El proceso técnico de elaboración

Durante el año 2006, el IMPLAN inició la tarea de generar o en su caso actualizar la información necesaria para la comprensión de la situación actual de la ciudad y anticipar problemas futuros.

Las actividades preliminares fueron enfocadas a la generación de estudios, investigaciones y proyectos, ya que era prioritario llenar el vacío de información confiable. Además, fue necesario actualizar, precisar y aumentar la base de datos geográficos, topográficos, sobre vialidad, imagen urbana, etcétera y fundamentar las primeras directrices de planeación. Lo anterior, con el fin de constituir el soporte para una profunda actualización de nuestro Plan de Desarrollo Urbano a largo plazo, bajo un estricto enfoque de sostenibilidad.

Los estudios aportaron información actualizada sobre diversos componentes de la ciudad: ríos y arroyos,

presas, suelo, aire, riesgos naturales y riesgos por la actividad humana, vialidad, transporte público, centro histórico, vivienda, todos los subsistemas de equipamiento: educación, cultura, deporte, salud, administración pública, comercio y asistencia social; identidad y comportamiento, uso del espacio público, demografía, entre otros.

El gran acervo de información no sería de utilidad si permaneciera dispersa, por ello, cada uno de los elementos analizados ha sido incorporado a un Sistema de Información Geográfica. Se trabaja en que éste sistema sea compartido por las dependencias municipales y estatales para agilizar el proceso de toma de decisiones, es por ello que por primera vez, el Plan de Desarrollo Urbano de Chihuahua, cuenta con un sistema de información geográfica con más de 100 capas. El Sistema de Información Geográfica (SIG) consiste en una herramienta que permite concentrar e integrar información cartográfica y estadística actualizada de la ciudad, que nos permitió generar datos concretos de soporte para la toma de decisiones, otorgar servicios de mayor calidad y en menor tiempo, además de reducir los costos de operación en otras áreas.

Tiene su fortaleza en la participación conjunta de las dependencias generadoras y los administradores de tecnologías de éste tipo de información. Actualmente contribuyen al sistema, la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, Tesorería Municipal a través de la Subdirección de Catastro, Dirección de Obras Públicas, Dirección de Aseo Urbano, Dirección de Seguridad Pública, Coordinación de Sistemas y el Instituto Municipal de Planeación.

1.3.2. La participación ciudadana

Con motivo de la actualización del Plan Director Urbano, el Instituto Municipal de Planeación se dio a la tarea de realizar un proceso participativo, siendo esta la etapa de involucramiento de la población en la definición social de la visión, objetivos y estrategias, del rumbo que debe tomar el Plan y la Ciudad. Siguiendo los principios que rigen a las ciudades miembro de Plus Network y buscando cumplir con el enfoque a largo plazo que el Plan requiere, se buscó metodologías que cumplieran con estas grandes premisas.

Así se realizó el proceso de planeación participativa de septiembre del 2006 a mayo del 2007. La discusión colectiva y construcción del conocimiento compartido a lo largo del proceso se llevó a cabo con la realización de talleres participativos de gente "conocedora" de la ciudad, que fue invitada en vista de contar con experiencia reconocida en los temas urbanos. Este proceso, coordinado por el IMPLAN conjuntamente con el Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Puebla (ITESM), constó de dos grandes etapas:

1. La primera etapa denominada **Prospectiva Estratégica** concluye en diciembre del 2006. Se basa en la identificación del futuro deseado para la Ciudad en base al análisis del presente, pasado y futuro tendencial, teniendo como resultado el rumbo que se tomará y los temas estratégicos relevantes a tratar en el Plan. De este modo se construye la "imagen" y evolución del estado actual del urbanismo en el Centro de Población Chihuahua y el entorno político, socio-cultural, ambiental, económico y tecnológico en el que se encuentra inmerso; esta fase se lleva a cabo a través del estudio prospectivo que culmina con la construcción de "Escenarios Alternos" y la elección del "Escenario Apuesta". Bajo el consenso de los más de 600 participantes de la sociedad organizada, la academia y 68 instituciones del sector público y privado.

2. La segunda etapa denominada **La Planeación Normativa, Estratégica y Operativa (NEO)** continuó en enero del 2007 y concluyó en mayo del mismo año. Se basa en la generación y validación de una visión a largo plazo, en la identificación de los objetivos, estrategias, políticas públicas, proyectos y programas a realizar, concluyendo en un "Plan Estratégico de Acción" del cual se deriva el "Plan Operativo Anual", mismos que fueron consensuados por más de 60 participantes de distintos sectores de la sociedad organizada.

La Prospectiva Estratégica

La prospectiva estratégica es una metodología que parte de la construcción del futuro y las formas de llegar a él y está basada en el análisis de futuros posibles y probables. El objetivo de esta etapa del proceso es la identificación de los *factores* o *temas estratégicos* en los cuales el Plan y la Ciudad deben operar por su influencia en el resto, así como el escenario a largo plazo el cual expresará el futuro deseado para la Ciudad de Chihuahua.

Dentro de esta etapa se llevaron a cabo 5 talleres correspondientes cada uno a las diferentes fases de la metodología prospectiva, en los cuales se reflexionó y trabajó para obtener acuerdos y consensos sobre las problemáticas más importantes que presenta el urbanismo en Chihuahua.

En el primer taller participativo de esta etapa se delimitó la problemática a abordar, identificando 36 factores que componen el contexto interno (urbano) y los diferentes contextos externos (político, social, cultural, tecnológico y ambiental), así como las variables que explican cada factor. En base a los factores del sistema urbano de la ciudad se genera el "Estado del Arte", que se entiende como el diagnóstico de la ciudad en tres periodos de tiempo: pasado, presente y futuro tendencial, enfocado a los 36 factores identificados, permitiendo comprender la situación de la ciudad en cuanto a su problemática y potencialidad. Este documento se realizó a partir de la información del Plan de Desarrollo Urbano del Centro de

Población Chihuahua, segunda actualización 2001; los estudios técnicos sobre la ciudad realizados por el IMPLAN, tales como: Plan Sectorial de Movilidad Urbana Sustentable (PSMUS), Plan Sectorial de Manejo de Agua Pluvial (PSMAP), Diagnostico Ambiental Urbano (DAU), Atlas de Riesgos (AR), Estudio del Espacio Urbano (EEU), Sistema de Información Geográfica (SIG); así como el análisis de las tendencias mundiales en buenas prácticas del desarrollo urbano.

En el segundo taller se identificaron los factores estratégicos actuales y potenciales, partiendo de las rupturas del pasado y los posibles detonadores que podrían influir en los escenarios futuros, calificando finalmente las influencias que tiene cada factor con el resto de los factores del sistema, determinando así la motricidad y dependencia de las variables logrando encontrar los ocho *factores estratégicos* trascendentes para el desarrollo de la ciudad en el presente y futuro, por ser influenciados e influir en el resto de éstos.

Los *factores estratégicos* se denominan:

- 1). Población, Desarrollo Social y Cultura Urbana
- 2). Estructura Urbana, Suelo y Vivienda
- 3). Marco Normativo e Institucional
- 4). Ambiente Natural
- 5). Infraestructura Urbana
- 6). Equipamiento y Espacio Público
- 7). Movilidad
- 8). Soporte Urbano para la Economía

En la tercera fase se identificaron los retos que los *actores* de la Ciudad enfrentarán en torno a los *factores estratégicos*, definiendo posteriormente las posturas de los mismos respecto a las problemáticas y las posibles acciones que pudieran emprender ya sea a favor o en contra de cada problemática.

En la cuarta sesión de la prospectiva se analizó la situación actual de la ciudad desde cada uno de los *factores estratégicos* para después obtener las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) respecto a los principales retos urbanos que enfrenta la ciudad de Chihuahua. Finalmente en esta fase se realizó la construcción de las posibles futuras evoluciones que podrían presentarse en torno a los retos identificados en un entorno de sostenibilidad y largo plazo.

En la quinta y última fase, se analizaron los diferentes *escenarios alternos* definidos en base a las evoluciones de los retos que enfrenta la ciudad. Asimismo se identificaron las consecuencias, causas, ventajas y desventajas en cada uno de los escenarios, calificando por último la conveniencia que traería si cada uno de ellos se llegara a alcanzar, para elegir así el más adecuado.

Finalmente después del consenso de los participantes, el 24 de noviembre de 2006 se compuso el *escenario deseable*, denominado "escenario apuesta", con la integración de dos escenarios llamados: "30 años no es nada" y "El Chihuahua deseado", planteados con plazos de tiempo consecutivos pero con los mismos objetivos y metas.

La prospectiva estratégica convocó a más de 70 expertos a las sesiones de trabajo y 210 ciudadanos a sus dos eventos públicos. Así, los 8 temas estratégicos y el escenario apuesta, los grandes resultados de esta fase, fueron consensuados y aprobados por todos los ciudadanos participativos en el proceso y marcan los principios de la actualización del PDU, los temas principales a tratar y el medio a donde queremos llegar.

La Planeación Normativa, Estratégica y Operativa (NEO).

Proceso participativo a través del cual se involucra a un grupo de personas para con ellos identificar los elementos clave respecto a un futuro deseado y las acciones necesarias para alcanzarlo. Su principal objetivo se enfoca a la acciones que debe tomar la ciudad para llegar al futuro deseado, se seleccionan las opciones estratégicas, los objetivos y las acciones de ejecución (los proyectos), tomando en cuenta los 8 temas trascendentales para identificar así el Plan Estratégico de Acción. En este proceso de participación es necesario que se involucren actores, autores y beneficiarios; es decir, los tomadores de decisiones del sector público y privado que resultan actores clave porque ejecutan acciones para el desarrollo urbano, los autores que por su posición regulan, norman, piensan que hacer, fomentan o inhiben lo que sucede en la ciudad y los beneficiarios que son los ciudadanos que conocen, disfrutan y sufren en su vida cotidiana los efectos de la acción.

En esta etapa se toma el escenario resultado, obtenido en la Prospectiva Estratégica, que representa el insumo principal para los procesos de planeación NEO, ya que es necesario tener claro el escenario de futuro para conocer hacia donde se quiere dirigir el rumbo de la ciudad y posteriormente responder las preguntas ¿Qué?, ¿Cómo?, ¿Quién?, y ¿Cuándo?, que nos permitan precisar e identificar el plan de acción necesario para llegar a la visión urbana sostenible al 2040. Este modelo se lleva a cabo en tres fases, y cada uno se fortalece de la información generada en el proceso de prospectiva estratégica.

La primer fase, llamada "Planeación Normativa", consiste en definir fines (ideales) y de ahí derivar objetivos a través de los que se construirá el futuro deseado; esta etapa revela "*lo que debe ser*" y "*lo que se debe hacer*", se guía por las posibles consecuencias y se auxilia fuertemente con los escenarios. Se estudian los 8 Factores Estratégicos de la prospectiva, de los cuales se genera y valida la visión de la sostenibilidad urbana de la ciudad

para el año 2040, se identifican los objetivos generales y las líneas estratégicas de acción que se deben cumplir para lograr dicha visión. Esta primera parte de la planeación NEO brinda los elementos de referencia que establecerán las directrices de la acción para las fases posteriores.

La segunda fase, la constituye la “Planeación Estratégica”, la cual determina “*lo que puede ser*” y “*lo que se puede hacer*”, dados los horizontes de prospectiva y la situación existente; se estudia la situación que enfrenta la ciudad y se determinan los problemas críticos de cada uno de los temas estratégicos que afectan el logro de los objetivos generales trazados, analizando las fuerzas a favor y las fuerzas en contra para solucionar o contrarrestar estos problemas críticos identificados

Finalmente la “Planeación Operativa” constituye la tercera fase; su función es la implementación de las decisiones que han sido formuladas en las fases anteriores indicando qué es “*lo que va a ser*” y “*lo que se va a hacer*”; da orden y estructura al plantear estrategias operativas para cumplir los objetivos estratégicos y la visión sostenible Chihuahua 2040, planteamientos generados en las dos etapas anteriores, concretizando estas estrategias operativas en proyectos de acción precisos. A partir de los proyectos de acción se genera el “Plan Estratégico de Acción” (PEA), que se refiere a la programación de dichos proyectos en cuanto a su mejor oportunidad de lanzamiento, ya sea en el corto, mediano o largo plazo; y además, en cuanto a la priorización de los mismos en términos de si son indispensables, necesarios o deseables para alcanzar la visión planteada, también se definen las corresponsabilidades de los involucrados.

Esta segunda etapa del proceso participativo convocó a más de 60 participantes activos en sus 6 sesiones de trabajo y mas de 300 ciudadanos en el evento público denominado III Foro Urbano, en donde se firmó el “Acuerdo por la Sostenibilidad” formado por la visión sostenible de Chihuahua 2040. En esta etapa se consensuaron los elementos claves para el Plan Director Urbano: la dirección, los objetivos y proyectos a realizar.

1.3.3 La participación institucional

Como parte del proceso de elaboración del Plan se tomó la decisión de invitar a aquellos agentes que por su trabajo, tanto en dependencias públicas o académicas, como profesionales independientes y de organizaciones no gubernamentales que tienen experiencia en materia de desarrollo urbano y conocen las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía que pudieran aportar elementos, visiones, información, inclusive propuestas. Así se desarrolló durante varios meses el trabajo de participación institucional a través de las Comisiones Técnicas, donde se trabajó en la evaluación de los

resultados de los procesos participativos anteriores correspondientes al planteamiento de estrategias y acciones derivadas del diagnóstico. La percepción y el conocimiento de los numerosos participantes hicieron posible concretar en su conjunto una propuesta suficientemente coherente y bien focalizada. En su estructuración, para facilitar la actuación, las estrategias y las acciones se hacen coincidir con los ocho factores perfilados desde el trabajo de diagnóstico, a fin de entenderlas en sus diversos niveles de interacción y de recíproca influencia. Esta agrupación de problemas para no perder una dirección clara para autoridades y para ciudadanía.

Otra herramienta en el análisis es la perspectiva de la complejidad para entender los fenómenos de una mejor forma. Por supuesto que es imposible en un instrumento de esta calidad, incluirla en todo lo que implica, pero al menos se busca razonar la realidad urbano-social contemplando la dinámica continua que entre mezcla los componentes urbanos y los hace concomitantes. Se intenta tener presentes las simultáneas implicaciones de la eficiencia productiva, el bienestar social, la funcionalidad urbana, la interrelación de las acciones públicas y privadas, por mencionar lo más evidente. Y asimismo la presencia coordinada de los actores directos cobra relieve, lo cual se ha de aprovechar para involucrarlos concientemente en las diferentes líneas y avanzar en pasos para que sucedan las acciones de forma más certera.

Recordamos nuevamente que la sostenibilidad es uno de los parámetros que dan cauce a las acciones que se vierten en el presente instrumento al haber sido discutidas en el transcurso de los talleres de planeación. De esa forma se matiza la estrategia con principios de austeridad en el consumo de energía, intensificación de la utilización, conservación de recursos, practicas de reuso y reciclaje, aprovechamiento de residuos, de respetar e integrar al medio natural, mejorar lo común, elevar la eficiencia, aportar diferenciadamente en un enfoque de solidaridad, entre los principales aspectos.

Complementariamente a la participación amplia y plural de los chihuahuenses en los talleres, se contó con la asesoría de expertos en materia de desarrollo urbano. La visión abarcadora que aportaron, en mucho colaboró a delimitar los campos más trascendentales, igualmente en centrar ideas, criterios y procedimientos para adecuarlos a todo lo que implica, tanto una estrategia pertinente como las mejores formas de llevarla a la práctica. De esa forma se ha redactado un ideario a manera de visión que establece los objetivos y que marca la dirección hacia el futuro.

1.4 El proceso jurídico – institucional de aprobación del PDU

La presente actualización del Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población Chihuahua (tercera), se ha elaborado con la fundamentación jurídica contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua y el Código Municipal para el Estado de Chihuahua.

La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua, regula la planeación, administración y control del desarrollo urbano en la entidad conforme a los principios de los Artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto primordial establecer normas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Con respecto a la actualización del PDU, la Ley establece los pasos a seguir que son, a saber:

Aviso de Inicio de Trabajos

En su Título Segundo, Capítulo Segundo, Artículo 37, Fracción I, establece que el Municipio dará aviso público del inicio del proceso de planeación y recepción de opiniones, planteamientos y demandas de la comunidad a través de la publicación de las bases de consulta en un diario de amplia circulación en el Estado.

Formulación

La formulación del Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población Chihuahua, es competencia del H. Ayuntamiento en base a las atribuciones que para ello le confiere la Ley en su Título Primero, Capítulo Segundo, Artículo 10, Fracción II, en el Título Segundo, Capítulo II Artículo 37, Fracción II y el Código Municipal para el Estado de Chihuahua, en el Artículo 28, Fracción XXV, incisos D y E.

Inicio de Consulta y Opinión Pública

La Ley en su Título Segundo, Capítulo Segundo, Artículo 37 Fracción III cita que el proyecto del Plan estará a consulta y opinión de la Ciudadanía, de las organizaciones de la comunidad y de las autoridades federales y estatales interesadas, durante un plazo no menor de sesenta días naturales a partir del momento en que el proyecto se encuentre disponible. Asimismo, antes de que inicie dicho plazo se remitirá copia del proyecto al Ejecutivo del Estado y al Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Audiencias Públicas

El Título Segundo, Capítulo Segundo, Artículo 37, Fracción IV, establece que los Municipios a través de la dependencia encargada del desarrollo urbano, organizarán al menos dos audiencias públicas en las que expondrán el proyecto para obtener sugerencias y planteamientos de los interesados. Simultáneamente la dependencia municipal encargada de la elaboración del

Plan, llevará a cabo las reuniones que sean necesarias para asegurar la congruencia del mismo con la Ley de Desarrollo Urbano del Estado y el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

Dictamen de Congruencia

El Título Primero, Capítulo Segundo, Artículo 8 Fracción III, establece que corresponde al Ejecutivo del Estado dictaminar la congruencia de los Planes de Desarrollo Urbano con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y la Ley de Desarrollo Urbano del Estado. Asimismo, en el Título Segundo, Capítulo Segundo, Artículo 37 Fracción V, establece que una vez elaborado el proyecto definitivo del Plan, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en un plazo no mayor de treinta días naturales, emitirá Dictamen de Congruencia del mismo, respecto al Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Dicho dictamen será requisito indispensable para su aprobación.

Aprobación

El Ayuntamiento de Chihuahua, es la autoridad competente para aprobar el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población Chihuahua, así se establece en su Título Primero, Capítulo Segundo, Artículo 37, Fracción VIII.

Publicación

La actualización del Plan deberá publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, acción que deberá llevar a cabo el Ejecutivo Estatal en cumplimiento a lo ordenado en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, conforme a su Título Primero, Capítulo Segundo, Artículo 8 Fracción IV y el Título Segundo, Capítulo Segundo, Artículo 37, Fracción VIII.

Inscripción

El Título Primero, Capítulos Segundo y Tercero, particularmente en los Artículos 37 Fracción VIII y 40 se establece que una vez publicado el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población Chihuahua, por el Ejecutivo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, se deberá llevar a cabo la inscripción en el Registro Público de la Propiedad, dentro de los siguientes veinte días naturales.

Vigencia

El Título Primero, Capítulo Tercero, Artículo 40 describe que los Planes de Desarrollo Urbano entrarán en vigor a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y deberán ser inscritos dentro de los veinte días naturales siguientes en la sección séptima del Registro Público de la Propiedad.

1.5 Alcances del Plan

1.5.1 Alcance legal

Entre los diversos instrumentos de planeación se encuentran los Planes de Desarrollo Urbano de Centros

de Población, que es el presente caso. Conforme a lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Chihuahua, las disposiciones del Plan son de orden público e interés social. En cuanto a sus atribuciones el instrumento se dirige a establecer el ámbito territorial de aplicación en donde se ha de regular el ejercicio de la propiedad inmueble, asimismo regular el ordenamiento territorial y plantear las políticas, criterios, acciones y programas que se han de llevar a cabo. Para ello se detalla la normatividad aplicable según la zonificación establecida para el territorio y se establecen los programas conforme a la estrategia planeada, mismos que deben observar las entidades públicas, así como los particulares, para conservar, mejorar o desarrollar el espacio urbano y su entorno. También se incluye la participación social en materia de asentamientos humanos para coadyuvar con las autoridades.

La planificación del desarrollo urbano en la Ciudad tenderá a crear las bases para mejorar la calidad de vida de la población mediante: la oferta de vivienda adecuada, la prestación accesible y equitativa de servicios a precios justos, elevar la productividad mediante una ágil movilidad, infraestructura de calidad, mercado inmobiliario racional y la preservación de los recursos naturales y la protección al medio ambiente mediante programas de restauración ecológica, reforestación, cuidado del agua y atención a áreas con valor ambiental y paisajístico, principalmente.

1.5.2 Alcance institucional

El interés público que revisten los instrumentos de planificación les confiere su fuerza y su condición de obligatoriedad tanto para las autoridades como para los particulares. Si bien la autoridad responsable es el Ayuntamiento, este se encarga de la administración del Plan y de realizar las acciones que le corresponden.

Para los particulares la observación del PDUCP se refiere a acatar las normas y disposiciones que condicionan las acciones que en cada caso vayan a emprender. Estas le son informadas por la autoridad municipal al momento de solicitar los permisos conducentes.

Para los notarios es obligación que en los actos que involucren inmuebles se consignen las condicionantes del caso en la documentación que se genere (usos del suelo y sus condicionamientos, COS, CUS, restricciones, en su caso plazo de desarrollo).

Para las dependencias públicas de los tres órdenes de gobierno existen los programas, divididos por sectores, a los que deben dirigir su atención y a partir de los mismos conformar sus programas de inversión y canalizar las acciones.

1.5.3 Alcance temporal

El factor tiempo en un instrumento de planificación es un elemento de referencia que ayuda a establecer la consecución de las metas propuestas conforme a los diferentes lapsos establecidos. Si bien la propia legislación de la materia solicita que los instrumentos se revisen cada dos años, éstos deben establecer metas de corto, mediano y largo plazo para ir avanzando en la reconfiguración de la superficie urbana y su funcionamiento.

Así, para el PDUCP de Chihuahua las metas que se plantean buscan dar un cambio significativo en las maneras de proceder para lograr una transformación sustancial en la forma y en la operación urbana que construyan un futuro promisorio para la ciudad buscando la convergencia de visiones de los actores y agentes que toman las decisiones. Al efecto se ponen metas de paulatina transformación para que hacia el año 2040 se haya alcanzado la imagen objetivo declarado en la visión.

1.5.4 Alcance Territorial

Dentro de este enfoque del alcance, se contemplan dos espectros; uno corresponde al área de estudio del presente Plan, el cual se sujeta a algunas variables, dependiendo de los diversos temas que se abordan. Los estudios del medio natural son los que demandan de una mayor amplitud de estudio territorial a efecto de considerar la información y circunstancias que concurren en cada tema. En materia de hidrología son tomadas como área de estudio buena parte de las cuencas de aquellos escurrimientos que confluyen en el valle. Esta extensión de estudio es quizás la de mayor amplitud. Por lo que se refiere a otros aspectos, de carácter eminentemente urbano, el área de estudio se circunscribe al espacio comprendido por la propia poligonal envolvente del fundo legal que se ha hecho coincidir con el límite del Centro de Población de la Ciudad y algunas áreas circunvecinas, de los asentamientos que van generando la conurbación con el Municipio de Aldama y con el de Aquiles Serdán, a fin de considerarlos en sus implicaciones funcionales y de interdependencia social.

Por otro lado, el ámbito de aplicación del Plan en esta actualización no sufre cambios respecto del área que se estableció en la anterior actualización de 2001. El ámbito se mantiene en función de que el crecimiento que se ha dado de aquellas fechas al momento no presenta una demanda que haga necesaria una expansión del territorio. Únicamente se hacen precisiones sobre el crecimiento del área urbana y el área de reserva de crecimiento que modifican a su vez la superficie de preservación ecológica.

Tabla 1: Alcance territorial

Zonificación primaria		Superficie (hectáreas)
Zona E (no urbanizable)		40,047.02
Zona U		29,415.27
Area urbana (08/2007)	20,937.36	
Area suburbana	2,664.00	
Planes parciales aprobados*	5,813.91	
Zona R (reserva)		8,827.09
Superficie total del Centro de Población		78,289.38

*Superficie fuera del área urbana

Dosificación de áreas dentro del límite de Centro de Población.

Fuente: IMPLAN (2009) Elaboración propia

2. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

2.1 Marco Legal

2.1.1 Ámbito federal

2.1.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵

La fundamentación jurídica de la planeación en México, emana de su Constitución Política con las reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

El artículo 25 dispone que corresponda al Estado la rectoría del desarrollo nacional, la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional; que al desarrollo nacional concurrirán con responsabilidad social, los sectores público, social y privado y que, el sector público tendrá a su cargo las áreas estratégicas.

El artículo 26, establece la responsabilidad del Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía. La planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las demandas y aspiraciones de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo. Establece la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente, los programas de la Administración Pública Federal.

⁵ Última reforma publicada DOF 07-05-2008

Las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 27, 73 y 115, establecieron el orden jurídico y dieron validez a las normas de ordenamiento territorial a través de los Planes de Desarrollo Urbano en el País.

El artículo 27 dispone que: " La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. La Nación tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;..."

El artículo 73, fue adicionado con adecuaciones que facultaron al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establecieron la concurrencia del gobierno Federal, Estatal y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos.

El artículo 115 Constitucional, fracción V, faculta a los Municipios a: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal y a participar en la creación y administración de sus reservas territoriales. Dispone que, deba asegurarse la participación de los municipios en la formulación de planes de desarrollo regional. Los autoriza para controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales y, para, en lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fuesen necesarios.

2.1.1.2 Ley de Planeación⁶

La Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, tiene por objeto establecer: las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Dispone el segundo párrafo de su artículo 3º, que: "Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".

Dentro del ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, tiene lugar la participación y consulta de los

⁶ Última reforma publicada DOF 13-06-2003

diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere esta Ley.

El primer párrafo de su artículo 20, se establece que: "En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere esta Ley".

2.1.1.3 Ley General de Asentamientos Humanos⁷

A partir de reformas y adiciones a la Constitución, y en particular las del artículo 73, del 6 de febrero de 1976, es expedida la Ley General de Asentamientos Humanos, cuya última reforma fue publicada el 21 de julio de 1993. Esta Ley tiene por objeto establecer las bases de la concurrencia de la federación, de las entidades federativas y los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los Centros de Población; definir los principios conforme a los cuales el estado ejercerá sus atribuciones para determinar los correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad de los Centros de Población, y determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.

El artículo 9º dispone que: "Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

- I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;
- II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;
- III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;
- IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- V. Proponer la fundación de centros de población;
- VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local;
- VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares,

⁷ Última reforma publicada DOF 05-08-1994

convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

- VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;
- IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;
- X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, reotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios;
- XI. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios;
- XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local;
- XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano, y
- XV. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

Los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano a través de los cabildos de los ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos".

2.1.1.4 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente⁸

Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto, propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para lograr los fines relacionados en las diez fracciones de su artículo 1º, que son:

- I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
- II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
- III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;

⁸ Última reforma publicada DOF 05-07-2007

IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas.

V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;

VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;

VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente;

VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución; que habla de la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus competencias respectivas para la protección, preservación y restauración del ambiente.

IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y

X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan”.

En su sección IV, titulada: “Regulación ambiental de los asentamientos humanos”, del capítulo IV, artículo 23, establece los criterios que deben considerarse en materia de asentamientos humanos, para los planes o programas de desarrollo urbano. Lo anterior con objeto de contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos.

2.1.1.5 Otras leyes de ámbito federal asociadas con el desarrollo urbano

Se entiende a las siguientes, como leyes del ámbito federal, que está asociadas al desarrollo urbano: Reglamento de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico; Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

2.1.2 Ámbito Estatal

2.1.2.1 Constitución Política del Estado de Chihuahua⁹

La Constitución Política del Estado de Chihuahua, en sus artículos 1º y 2º, destaca la soberanía del Estado en lo que concierne a su régimen interior, y el ser parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos. En su artículo 64 establece las facultades de su Congreso, la que, entre otras, será: de Legislar en todo lo concerniente al régimen interior del Estado y, abrogar, derogar, reformar y adicionar las leyes y decretos. El artículo 93 establece las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado.

2.1.2.2 Ley de Planeación del Estado de Chihuahua¹⁰

Las disposiciones de esta Ley establecen las normas, y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo en el Estado de Chihuahua; las bases para: el establecimiento y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática, para que el Ejecutivo Estatal coordine sus actividades de planeación con el Ejecutivo Federal y con los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y para promover y garantizar la participación democrática de los sectores social y privado, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración de los planes y programas a que se refiere esta Ley; y para la concertación de acciones con los sectores social y privado, tendientes a alcanzar los objetivos y prioridades de los planes y programas.

Entre sus artículos relativos se encuentran:

“Artículo 2. La planeación deberá llevarse a cabo como medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales, sobre el desarrollo integral de la entidad, de acuerdo a los principios, fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entiende por planeación del desarrollo, la ordenación racional y sistemática de las acciones de las diversas instancias de gobierno con la participación de los sectores social y privado, a fin de transformar la realidad socioeconómica de la entidad, y elevar la calidad de vida de su población. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución y se evaluarán resultados”.

⁹ Última reforma aplicada Decreto 209-02 II P.E. 2002.11.27/No.95

¹⁰ Última reforma aplicada mediante Decreto No. 544/02 I P.O. publicado en el Periódico Oficial del 19 abril de 2003

“Artículo 7. El Sistema Estatal de Planeación Democrática se plasmará en los siguientes documentos:

- I. A Nivel Estatal:
 - a) El Plan Estatal de Desarrollo.
 - b) Los Programas de Mediano Plazo:
 - Sectoriales
 - Regionales
 - Especiales
 - Institucionales
 - c) Los Programas Operativos Anuales.
 - d) El Convenio Único de Desarrollo.
 - e) El Presupuesto de Egresos del Estado.
 - f) Los Convenios de Coordinación entre el Sector Público y de concertación con los Sectores Social y Privado.
- II. A Nivel Municipal:
 - a) Los Planes Municipales de Desarrollo.
 - b) Los Programas Operativos Anuales.
 - c) El Presupuesto de Egresos del Municipio.
 - d) Los Convenios de Coordinación entre el Sector Público, y de concertación con los Sectores Social y Privado”.

“Artículo 9. En el ámbito del Sistema Estatal de Planeación Democrática, tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización, ejecución, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y de los Planes Municipales de Desarrollo y los demás programas a que se refiere esta Ley”.

“Artículo 38. El Ejecutivo Estatal, las entidades de la Administración Pública Paraestatal y los Ayuntamientos, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas que se deriven de éste, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares e interesados”.

2.1.2.3 Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua¹¹

Esta Ley regula la planeación, administración y control del desarrollo urbano en el Estado. Su objeto, entre otros es: establecer las normas que regulen la concurrencia del Estado y Municipios que lo integran, en materia de ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el Estado.

En su artículo 8 fracción III, dispone que corresponde al Ejecutivo del Estado: “Dictaminar la congruencia de los planes de desarrollo urbano municipales y de centros de población con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano”, y esta Ley. Establece en su artículo 10 fracción II, las atribuciones del Municipio para formular, aprobar y administrar los planes municipales de desarrollo urbano, de centros de población, los parciales de crecimiento, conservación y mejoramiento de los centros de población

¹¹ Ley publicada en el Periódico Oficial No. 92 del 18 de noviembre de 1995. Última Reforma POE 2007.01.13/No.4

ubicados dentro del territorio municipal, y su zonificación correspondiente, así como evaluar y vigilar su cumplimiento.

Los artículos 37 y 39 establecen el procedimiento a que se sujetarán la aprobación y modificación de los planes, desde su inicio hasta su aprobación por parte del Ayuntamiento, quien lo remitirá al Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado e inscripción en el Registro Público de la Propiedad. Los planes de nivel municipal y de centro de población, podrán actualizarse según las disposiciones del artículo 23, fracción II.

2.1.2.4 Ley Ecológica para el Estado de Chihuahua¹²

La Ley Ecológica para el Estado de Chihuahua en su Título Tercero, de la Política Ecológica Estatal, Capítulo Segundo de los “Instrumentos de la Política Ecológica”, en su Sección IV, de la “Regulación Ecológica de los Asentamientos Humanos”, en su Artículo 26º., dice:

Artículo 26º.- Para la regulación ecológica de los asentamientos humanos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y los municipios considerarán los siguientes criterios específicos:

- I.- La política ecológica en los asentamientos humanos requiere, para ser eficaz, de una estrecha vinculación con la planeación urbana y con el diseño y construcción de la vivienda.
- II.- La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población, y a la vez prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano orientándolo hacia zonas aptas para este uso, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de vida.
- III.- En el proceso de creación, modificación y mejoramiento del ambiente construido por el hombre es indispensable fortalecer las provisiones de carácter ecológico y ambiental para proteger y mejorar la calidad de vida.

2.1.2.5 Código Municipal para el Estado de Chihuahua¹³

¹² Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 46 del 8 de junio de 2005. Incluye Fe de Erratas publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 64 del 10 de agosto de 2005

¹³ Código nuevo publicado en el Periódico Oficial del Estado No. 92 del 18 de noviembre de 1995. Última reforma aplicada Decreto 732-03 II P.O. del 2003.07.19/No.58. Incluye Fe de Erratas publicada en el Periódico Oficial No. 86 del 25 de Octubre del 2003

Este Código, contiene las normas a que se sujetará la organización interior del Ayuntamiento y el funcionamiento de la Administración Pública Municipal en el Estado de Chihuahua, reglamentando las disposiciones relativas a los Municipios, contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado. Entre otras disposiciones se encuentran:

Artículo 28. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

XXV. Concurrir con los Gobiernos Estatal y Federal en:

- A). El proceso de planeación del desarrollo estatal y nacional, de acuerdo con lo que establezcan las leyes;
- B). El desarrollo de programas de vivienda y urbanismo;
- C). La previsión de necesidades de tierra para vivienda y desarrollo urbano;
- D). La ejecución de programas de regularización de tenencia del suelo urbano;
- E). La aplicación de normas y programas que se establezcan para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente;....

XXXIV. Expedir reglamentos para administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;....

Artículo 72. Son atribuciones del Director de Desarrollo Urbano Municipal, las siguientes:

- I. Proponer, coordinar y ejecutar las políticas del Municipio en materia de planeación y desarrollo urbano y realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a los asentamientos humanos;
- II. Controlar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población, así como vigilar que las acciones de urbanización se ajusten a las disposiciones previstas en los planes de desarrollo urbano;
- III. Administrar la zonificación prevista en los planes de desarrollo urbano correspondientes a su jurisdicción territorial;
- IV. Promover y realizar acciones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población ubicados en el territorio municipal, de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano;
- VI. Participar en la creación y administración de áreas naturales protegidas de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- VII. Fomentar la organización y participación ciudadana en la formulación, ejecución, evaluación y actualización de los planes o programas de desarrollo urbano;

Artículo 85. Cada municipio podrá contar con un Consejo de Planeación Urbana Municipal, que se integrará con representantes de los sectores público, social y privado de la comunidad y servirá de auxiliar al Municipio en la planeación urbana. En los municipios de más de setenta y cinco mil habitantes será obligatoria la existencia de este Consejo.

Artículo 86. La directiva del Consejo se integrará por un Presidente que será nombrado por el propio Consejo de entre los representantes de los sectores social o privado de la comunidad, durará en el cargo cinco años, pudiendo ser reelecto; deberá ser experto en la materia, tendrá las atribuciones que este ordenamiento y demás le concedan, y un Secretario Técnico que será nombrado por el Presidente Municipal.

El Presidente tendrá voto de calidad; el Secretario será el encargado de citar a las sesiones, levantar y autorizar, en unión del Presidente, en el libro destinado para el efecto, las actas de aquéllas y hacerse cargo de la correspondencia y el archivo.

Artículo 87. El Presidente Municipal convocará a los grupos organizados de la comunidad para que integren el Consejo de Planeación Urbana Municipal, pudiendo estar integrado, si los hubiere en el municipio, por:

- a). Un representante del Gobierno del Estado;
- b). Un representante del Gobierno Federal;
- c). Dos representantes de la Administración Municipal;
- d). Dos Regidores;
- e). Un representante de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación;
- f). Un representante del Centro Empresarial de Chihuahua;
- g). Un representante de la Cámara Nacional de Comercio;
- h). Un representante de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción;
- i). Un representante de la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces; y
- j). Los demás que el propio Consejo determine.

Artículo 91. El Consejo de Planeación Urbana Municipal, queda facultado para:

- I. Participar en la formulación de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y los Planes Directores Urbanos;
- II. Estudiar, opinar y proponer al Municipio, lo que estime conveniente sobre pavimentación, apertura, clausura, nivelación, alineación, ensanchamiento, rectificación, alumbrado y embellecimiento de las vías públicas, plazas, parques y otros sitios de uso común;
- III. Intervenir en la proyección y recomendar al Municipio, la apertura, construcción, ampliación y reparación de caminos públicos, líneas de agua potable y drenaje, acueductos, pozos, canales, estaciones de bombeo, edificios públicos, jardines, parques y centros deportivos y recreativos;

IV. Formular y proponer al Municipio, los proyectos de financiamiento de las obras recomendadas y las bases de los empréstitos o contratos relativos o en su caso opinar sobre los que se le presentaren;

V. Participar en la formulación y actualización del Reglamento de Construcciones;

VI. Proponer la construcción de las obras necesarias para la protección de los centros urbanos contra inundaciones y otros siniestros, pudiendo pedir al Ayuntamiento que formule al Ejecutivo del Estado la solicitud de expropiación correspondiente y que ordene en su caso, el derrumbe de las construcciones que invaden el cauce de ríos y arroyos y pongan en peligro los intereses de los habitantes del Municipio;

VII. Someter a la aprobación de los Ayuntamientos, proyectos de la reglamentación del servicio de limpia, recolección, aprovechamiento, transformación, relleno sanitario e incineración de basura;

VIII. Recomendar al Ayuntamiento la presentación de iniciativa de Ley al Congreso del Estado, para que establezca contribuciones especiales con el fin de recaudar los fondos necesarios para la realización de una obra pública municipal;

IX. Recomendar la realización de obras y la prestación de servicios que contribuyan al bienestar de los habitantes del Municipio;

X. Designar cuando lo crea conveniente, comités especiales que dé seguimiento a la ejecución de una obra determinada;

XI. Promover la participación y colaboración de los vecinos del Municipio en las acciones gubernamentales de beneficio colectivo; y

Realizar las demás atribuciones que le fijen las leyes y sus reglamentos.

2.1.2.6 Otras leyes de ámbito estatal asociadas con el desarrollo urbano

Se entiende a las siguientes, como leyes del ámbito estatal, que están asociadas a proceso de desarrollo urbano: Ley de Vialidad y Tránsito del Estado de Chihuahua; Ley de Transporte y sus Vías de Comunicación; Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma del Estado De Chihuahua; Ley de Patrimonio Cultural del Estado; Reglamento del Registro Público de Transporte; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua; Ley Ecológica para el Estado de Chihuahua.

2.1.3 Ámbito Municipal

2.1.3.1 Reglamento de Construcciones y Normas Técnicas del Municipio de Chihuahua¹⁴

Instrumento que regula la edificación de construcciones en el Municipio.

¹⁴ Publicado en el P.O. el 29 de agosto de 2001

2.1.3.2 Reglamento de Protección al Ambiente del Municipio de Chihuahua¹⁵

Instrumento que tiene por objeto regular la preservación y conservación del ambiente en el Municipio de Chihuahua.

2.1.3.3 Otros reglamentos municipales asociados con el desarrollo urbano.

Se entiende a las siguientes, como instrumentos normativos del ámbito municipal, que están asociados a procesos de desarrollo urbano:

Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Chihuahua¹⁶

Instrumento que establece las competencias, responsabilidades y atribuciones de los órganos auxiliares del Presidente Municipal.

Acuerdo de Creación del Instituto Municipal de Planeación¹⁷

Establecen la participación del Instituto en los procesos de planeación urbana en el Municipio.

Asimismo, Reglamento del Consejo de Urbanización Municipal; Reglamento para la Construcción de Edificaciones y sus Instalaciones Hidráulicas y Sanitarias; Reglamento de Nomenclatura, Numeración y Números Oficiales; Reglamento Interior del Municipio de Chihuahua; Reglamento de Estacionamientos; Reglamento de Limpia, Recolección, Traslado y Disposición Final de Residuos Sólidos No Peligrosos para el Municipio de Chihuahua; Reglamento del Comité Municipal de Ecología; Reglamento de los Consejos Consultivos Ciudadanos; Reglamento para el Control de Emisiones Contaminantes Generadas por Vehículos Automotores; Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Municipio de Chihuahua.

¹⁵ Publicado en el Periódico Oficial de fecha 23 de abril de 1994.

¹⁶ Publicado en el P.O. el 15 de agosto de 2001

¹⁷ Acuerdo del Ayuntamiento de 02-06-2005