

## PEATONABILIDAD, ACCESABILIDAD O CAMINABILIDAD Y LA LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA URBANA Y VIALIDAD

Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ

La ciudad es una ofrenda a los ojos, dispensa goce o desesperación, ennoblecimiento, orgullo o indignación, asco, indiferencia, bienestar o fatiga. Eso es cuestión de elección de formas.

Charles Edouard JANNERET, *Le corbusier*

SUMARIO: I. *Peatonabilidad, caminabilidad o accesabilidad como antecedente*. II. *Urbanismo*. III. *Urbanismo y derecho*. IV. *Normativa en materia urbana y la peatonabilidad*. V. *El nuevo urbanismo (new urbanism) y la caminabilidad o peatonabilidad*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

### I. PEATONABILIDAD, ACCESABILIDAD O CAMINABILIDAD COMO ANTECEDENTE

Para el análisis de nuestro tema partiremos de un problema que está presente en la ciudad de México, Distrito Federal: el del peatón.

Derivado de la invasión ilegal de las aceras, la Asamblea Legislativa decidió elaborar una ley del peatón; según el diputado local Tomás Pliego Calvas, del Partido de la Revolución Democrática, esa ley podría, incluso, establecer la disposición de que sábados y domingos se cierre al tránsito vehicular Paseo de la Reforma, en su tramo de la Diana Cazadora a La Palma, para que pueda caminar libremente la gente. Para él, se tiene un “superficial, disperso y laxo marco jurídico que reconozca al peatón... Hay millones de ciudadanos y ciudadanas que caminamos, corremos, nos desplazamos por nuestras aceras, pero sin una legislación seria, concentrada y transversal que reconozca nuestra vulnerabilidad”. De

hecho, explicó que entre otras leyes que requerirán modificaciones para hacer una legislación que sí se cumpla están las de Transporte, Administración Pública Local, Desarrollo Urbano, Obras Públicas, Salud, Código Penal y Código Financiero.<sup>1</sup>

Los días 28 al 30 de agosto de 2007 se llevó a cabo el Primer Foro por los Derechos del Peatón, *Todos Somos Peatones*, que se presentó como un espacio de reflexión, profundización de ideas e intercambio de experiencias en distintas ramas del conocimiento, enfocados a generar estrategias coordinadas y dirigidas al desarrollo de una ciudad más “vivable”, que proporcione movilidad a las personas y sea accesible para todos, teniendo presentes las necesidades de cada uno y proporcionando soluciones sostenibles.

Como se advierte, los temas principales eran reconocer la vulnerabilidad del peatón, eliminar los obstáculos que le impiden caminar por las calles, o sea, la accesibilidad; sistematizar la legislación superficial, ligera y laxa, y generar estrategias coordinadas para el desarrollo de una ciudad más “vivable”.

No obstante, por alguna circunstancia, hubo un cambio en el enfoque, puesto que, en lugar de una ley del peatón se decidió impulsar una ley de movilidad urbana, que sustituya a la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, cuya columna vertebral sería el peatón. Además, contendría la necesidad de sancionar con multas a los peatones que no respeten las normas viales y a quienes obstruyan las banquetas y pasos peatonales.<sup>2</sup>

Lo anterior nos lleva al estudio de los temas y normas relacionados con la vialidad. Partimos de la hipótesis de que, como lo previene la ingeniería institucional vigente, el poder se instituye para beneficio del pueblo, y, derivado de lo anterior, cualquier norma secundaria debe respetar este precepto constitucional.

En 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) presentó su informe (*Informe Brundtland*) a la Asamblea General. El informe, sustentado en cuatro años de estudio, expuso el tema del desarrollo sostenible, al que define como el tipo de desarrollo que “satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la

<sup>1</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/06/index.php?section=capital&article=045n1cap>, consultada el 7 de mayo de 2007.

<sup>2</sup> *El Universal*, 29 de agosto de 2007, nota de Alcaraz, Yetlaneci, “Cocinan ley de movilidad para el multar a peatones”, visible en [http://www.eluniversalgrafico.com.mx/grafico/vi\\_69611.html](http://www.eluniversalgrafico.com.mx/grafico/vi_69611.html), consultada el 20 de septiembre de 2007.

capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

En la actualidad se lleva a cabo un debate inconcluso sobre el uso de los recursos naturales por parte de los seres humanos y su protección, lo que se denomina la sustentabilidad,<sup>3</sup> y el urbanismo, atendiendo a la magnitud de los problemas que ambas áreas enfrentan para garantizar la vida en el planeta y beneficio colectivo.

Según datos del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, al año de 2007 México cuenta 105.790,700 habitantes. Existen, además, diversos centros urbanos que concentran a elevados grupos de población.

Uno de los centros urbanos más significativos del país es la ciudad de México, Distrito Federal, donde coexisten 8.7 millones de habitantes en una superficie de 1,547 km<sup>2</sup>, que representa el 0.1% de la superficie del país. Es la entidad federativa más pequeña de la República mexicana.

Además, es un espacio en donde un número considerable de seres humanos realizan sus actividades cotidianas. Uno de los aspectos más trascendentes en las ciudades es la vialidad, o mejor dicho, las vías públicas.

Las vías públicas conservaron hasta fines del siglo XIX una escala humana, razonable y apacible, que se destruyó con la llegada del automóvil. Vivimos la época del automóvil, por lo que es necesario armonizar la velocidad del vehículo —de más de 200 kilómetros por hora— con el movimiento de 4 kilómetros por hora del peatón.<sup>4</sup> Debemos reconocer que las ayudas mecánicas para el desplazamiento llegaron para quedarse, lo que origina un nuevo drama: el olvido del peatón.

La red vial del Distrito Federal tiene una longitud cercana a los nueve mil kilómetros, de los cuales sólo cerca de 900 km están catalogados como vialidad primaria. Sólo 147 kilómetros de las vialidades primarias son de acceso controlado. Los 8,000 kilómetros restantes corresponden a vialidad secundaria. Las vías primarias comprenden las vías de acceso controlado, las vías principales y los ejes viales. La estructura vial en su conjunto presenta una serie de deficiencias por falta de mantenimiento,

<sup>3</sup> Para Domingo García Ramos: “Desde por 1950 se hizo presente un enfrentamiento de procedimientos que no pueden ser regresivos entre el porvenir de los desarrollos urbanos y la subsistencia del hombre sobre el planeta, contra la conservación de los recursos no renovables y restituciones ecológicas en áreas dañadas por el desarrollo” (véase *Iniciación al urbanismo*, México, UNAM, 1974, p. 33).

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 315.

así como por el surgimiento de conflictos provocados por su discontinuidad y fragmentación.<sup>5</sup>

Pero ¿por qué debemos ocuparnos del peatón en el ámbito urbano? Primero, porque la ciudad concentra 8.7 millones de peatones, a los que se suman la población de la zona metropolitana (que pernocta en el estado de México, pero que labora en el Distrito Federal), por lo que quince millones de personas nos movemos diariamente a pie en el Distrito Federal.<sup>6</sup>

Además, en la ciudad de México se asientan treinta y cinco mil industrias y se mueven 3.5 millones de vehículos con altos consumos de energía fósil (gasolinas, diesel y gas).<sup>7</sup> Lo anterior impacta en el tema del desarrollo sostenible.

Esos quince millones de peatones enfrentan todos los días, problemas para su desplazamiento derivado de puestos de vendedores ambulantes, talleres de todo tipo, mesas y sillas de restaurantes, y plumas metálicas. En muchas zonas se obliga a los transeúntes a circular por el arroyo vehicular; además, su paso se obstaculiza por banquetas estrechas o en mal estado, por enseres domésticos, materiales de construcción, raíces de árboles, mobiliario urbano para publicidad, señalizaciones, puestos de ambulantes, postes de luz y fuerza, así como casetas telefónicas.<sup>8</sup>

Tampoco podemos soslayar que tan sólo en el Distrito Federal, durante el año dos mil seis, fallecieron 1,373 personas en accidentes de tráfico, derivados de violaciones a disposiciones de tránsito vehicular; con lo anterior, los accidentes de tránsito se transformaron en la primera causa de

<sup>5</sup> *Idem.* Tampoco podemos soslayar que en términos del diagnóstico elaborado por el FIMEVIC: “La saturación de las vías primarias como Anillo Periférico, Tlalpan, Circuito Interior, y Calzada Ignacio Zaragoza, entre otras, ha provocado que la velocidad de desplazamiento en la ciudad en general se haya reducido drásticamente, en efectos concéntricos, hasta llegar a los 15 km. por hora en promedio, sin considerar que en horario pico la velocidad disminuye hasta en 6 km. por hora”.

<sup>6</sup> Nota de Llanos Samaniego, Raúl, “Buscan diputados devolver al peatón aceras en poder de autos y comercios”, *La Jornada*, sección “La capital”, del 6 noviembre de 2006, visible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/06/index.php?section=capital&article=045n1cap>, consultado el 27 de septiembre de 2007.

<sup>7</sup> Con datos del Fideicomiso para el Mejoramiento de Vías de Comunicación del Distrito Federal (FIMEVIC), documento denominado *Diagnóstico de la movilidad de las personas en la Ciudad de México*, visible en <http://www.fimevic.df.gob.mx/problemas/1diagnostico.htm>, consultada el 27 de septiembre de 2006.

<sup>8</sup> *Idem.*

muerte violenta. Así, se estima que los más afectados en los accidentes de tránsito son los peatones.<sup>9</sup>

De las 1,373 muertes en accidentes de tránsito, 861 fueron de peatones; además, el Distrito Federal es una de las ciudades con más muertes peatonales en el mundo: 9.4 por cada cien mil habitantes.<sup>10</sup>

No obstante, debemos estar conscientes de que los medios de comunicación son necesarios. Transportes y comunicaciones son el nervio de la vida en las ciudades, los desplazamientos ya no se miden por distancia, sino por tiempo; no obstante, el hombre sigue y seguirá caminando a pie. El orden de los sistemas de tránsito debe conceder prioridad al peatón.<sup>11</sup>

Lo anterior nos lleva a preguntarnos: ¿qué se realiza en la materia urbana, específicamente en cuestiones de vialidad, para atender las necesidades del peatón? Y, en este sentido: ¿es necesaria una ley de movilidad o del peatón?

Primero una breve nota terminológica. El peatón(a) (del francés *piéton*), designa a la persona que va a pie por una vía pública. Lo peatonal es un adjetivo que refiere a la zona urbana reservada para peatones. La peatonalización refiere a la acción y efecto de peatonalizar. Éste, a su vez, es un verbo transitivo que refiere a hacer peatonal una calle o una parte de la ciudad impidiendo el tráfico de vehículos por ella, esto es, hacerla accesible al peatón o caminable.

Pero ¿qué es una calle? Es un espacio a través del cual se encauza el tránsito; constituye una faja de tierra, de uso público, limitada por diversos predios, que tienen por función permitir transitar por ella a pie, a caballo, bicicleta, automóvil, tranvía, autobús, etcétera. Además, limitan la propiedad, comunican otros predios entre sí; les proporcionan luz, aire y sol. También alojan a los servicios públicos de suministro de agua, de drenaje, electricidad, teléfono, gas y transporte; por si fuera poco, sirven de estacionamiento a los vehículos, son un espacio de juego; se utilizan como paseo y recreación estética. Por último, facilitan el comercio. Frente a los edificios, las calles son el elemento dinámico de lo urbano, lo que permite la movilidad.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Cuenca, Alberto, "Peatones, las víctimas", *El Universal*, 16 de julio de 2007, visible en <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/85416.html> consultada el 27 de agosto de 2007.

<sup>10</sup> *El Universal* del 29 de agosto de 2007, nota de Alcaraz, Yetlaneci, "Cocinan ley de movilidad para el multar a peatones", visible en [http://www.eluniversalgrafico.com.mx/grafico/vi\\_69611.html](http://www.eluniversalgrafico.com.mx/grafico/vi_69611.html), consultada el 20 de septiembre de 2007.

<sup>11</sup> García Ramos, Domingo, *op. cit.*, nota 14, p. 315.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 316.

Así, en el presente trabajo entenderemos por caminabilidad<sup>13</sup> o peatonabilidad, aquella característica de lo urbano que tiene por cualidad permitir al peatón el desplazamiento libre de obstáculos por la calle; esto es, lo urbano encaminado a satisfacer las necesidades del peatón, o sea, la ciudad o entorno urbano, sus calles y otros espacios accesibles para el peatón. Por lo anterior, caminabilidad, peatonabilidad y accesibilidad pueden entenderse como intercambiables en el presente trabajo.

Pero como lo urbano nos lleva al urbanismo, debemos exponer ordenadamente, ocupándonos de esa parte del conocimiento humano que se denomina urbanismo.

## II. URBANISMO

La relación del ser humano con su entorno es aneja. Desde la antigüedad encontramos una preocupación por el diseño de la *polis*, o la *urbs*. Como lo señala Domingo García Ramos, el trazo de calles se hacía salvando un espacio próximo al centro, destinado a la plaza pública: el ágora, en torno a la cual se edificarían el palacio, templos, gimnasio y mercado; señala como ejemplo las ciudades de Priene y Selimonte.<sup>14</sup>

Hipodamo de Mileto<sup>15</sup> diseñó *El Pireo*, puerto de Atenas, sobre una cuadrícula a la que se denomina *hipodámica*, que todavía hoy utilizan los arquitectos.<sup>16</sup>

En el caso de Roma, el diseño de la ciudad era un rectángulo, y se trazaban dos calles perpendiculares entre sí, denominadas *cardo* y *decumano*, que servían como eje a las calles secundarias y terciarias, conservando

<sup>13</sup> Para Ernesto Philibert Petit, “El factor que posiblemente cuenta más para la accesibilidad al espacio urbano es su potencial de ser caminado (caminabilidad). Los usos mixtos propuestos por el Nuevo Urbanismo aportan accesibilidad a distancias caminables y la estrategia de accesibilidad proporciona la alternativa de movilidad fundamental, que tanto se ha perdido en nuestras ciudades: la posibilidad de caminar de una forma segura y agradable”, publicado en la Revista *Cal y Canto*, órgano informativo del Colegio de Arquitectos de Querétaro, A. C., año 0, número 1, diciembre de 2006-enero de 2007, p. 14.

<sup>14</sup> García Ramos, Domingo, *Iniciación al urbanismo*, p. 52.

<sup>15</sup> Se le considera el padre del “urbanismo” y el principal precursor del diseño geométrico de las ciudades. Aunque para Domingo García Ramos entre los padres de la disciplina se encuentran Platón, Agustín obispo de Hipona y Tomás Moro, cabe destacar que no cita a Hipodamo (véase *Iniciación al urbanismo*, pp. 74 y ss.).

<sup>16</sup> Como ejemplo de lo anterior podemos citar al arquitecto francés Auguste Perret (1874-1954), uno de los más importantes del movimiento moderno, quien utilizó la *hipodámica* para reconstruir después de la guerra la ciudad de El Havre.

el paralelismo y la perpendicularidad; en la proximidad de la intersección quedaba el foro y en sus inmediaciones la basílica, los templos, los lugares de gobierno y, cada vez más alejados, los palacios, las termas, el mercado, el teatro, etcétera; las vías de 30 pies de ancho (9,144 metros, aproximadamente),<sup>17</sup> eran atendidas por el Estado; el pavimento era sólo de 10 pies (3,048 metros, aproximadamente),<sup>18</sup> las otras calles, denominadas *sera* y *viter*, de entre 3 y 6 metros de ancho, quedaban al cuidado de la ciudad o de los vecinos.<sup>19</sup>

Se dice que Nerón, después de incendiar Roma, la reconstruyó atendiendo a un diseño que él mismo realizó. Durante el imperio de Marco Aurelio (161-180) el trazo de las calles se hacía para facilitar el acceso al lugar de destino, circunstancia que se mantiene en general en nuestros días.<sup>20</sup>

Para Barbara Ward, ciudades construidas tres mil años antes de las ciudades europeas de la Edad Media, con gran frecuencia tenían calles mejor empedradas, sistemas de drenaje más elaborados y mejores instalaciones en cuartos de baño y lavabos, monumentos mayores y muros más elevados para proteger la ciudad.<sup>21</sup>

Durante la Edad Media en Europa el feudo y el burgo se organizan de manera distinta. El feudo, amurallado, contiene al centro la plaza de armas, la única que merece ese nombre, porque las que se dejan para la catedral apenas es una ampliación de la calle; en el burgo el agrupamiento se hace en torno al monasterio (burgo) o catedral situado en la cima de una loma, siguiendo los trazos topográficos se desarrollan las calles de manera irregular hasta llegar a las murallas, en cuyas puertas y hacia el interior se desarrollan las plazas de comercio especializado.<sup>22</sup>

En su obra *De optimo reipublicae statu de que nova insula Utopia*, Tomás Moro establece que su isla de *Utopía* contiene cincuenta ciudades que cuentan con los mismos edificios públicos. La distancia más corta entre las ciudades es de 24 millas (38.624,256 kilómetros, aproximadamente),<sup>23</sup> y la distancia más larga puede cubrirse en un día de camino.

<sup>17</sup> Se está considerando al pie como equivalente a 0.3048 metros.

<sup>18</sup> Véase nota 6.

<sup>19</sup> García Ramos, Domingo, *Iniciación al urbanismo*, p. 55.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>21</sup> Ward, Barbara, *La morada del hombre*, trad. de Juan José Utrilla, México, FCE, 1976, p. 35.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>23</sup> Se está considerando que la milla equivale a 1.61 kilómetros o a 1,609.344 metros.

Además, las avenidas y las plazas están trazadas de manera conveniente para el tránsito. Con lo que en la obra de Tomás Moro está presente el tema de la caminabilidad o peatonabilidad.

Felipe II “El taciturno” introduce el tema urbano en las Leyes de Indias, al emitir la Real Ordenanza, expedida en San Lorenzo del Escorial el 3 de mayo de 1576. Esta norma contiene reglas para la construcción de ciudades en el Nuevo Mundo, reglas que después de aplicaron en nuestro país. Así, en materia de caminabilidad o peatonabilidad, los artículos 114, 115 y 116 de la Real Ordenanza del 3 de mayo de 1576 señalaban la obligación que de la plaza principal salieran cuatro calles principales y dos en cada esquina; que las cuatro calles principales debían tener portales para comodidad de los “tratantes”, y que “Las calles, en lugares fríos, sean anchas, y en los calientes, angostas; pero para la defensa, donde haya caballos son mejores anchas”.

Avanzando en el tiempo, la fundación de nuevas ciudades tiene como pionero a Ebenezer Howard, quien a principios del siglo XX diseñó las ciudades jardín de Letchworth (1903) o Welyn (1920), de forma tal que se pudieran autoabastecer y proteger, mediante fronteras naturales.

También se debe citar al arquitecto franco-suizo Charles Edouard Jeanneret, *Le Corbusier*, quien en 1922 presentó el “Plan Voisin” para la reconstrucción del centro de París, lo que lo llevó a publicar dos libros: *Urbanismo y Hacia una nueva arquitectura*.

Una de las principales aportaciones de *Le Corbusier* fue la idea de liberar el territorio, construyendo una ciudad en bloques de cierta altura ubicados en grandes espacios libres y conectados por vías eficientes. En materia de caminabilidad, para él, la calle recta es de trabajo; la curva es de descanso, por lo que señala: “Las ciudades jardín adoptaron la curva, ya que se trata de calles a recorrer a pie, de paseo agreste, sin espectáculos arquitectónicos; es a manera de un pequeño jardín inglés por el que se atraviesa la ciudad”.<sup>24</sup>

Avanzando en el tiempo, en la Carta de Atenas, sustentada en las experiencias del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna, en su reunión realizada durante la travesía de Marsella a Atenas en el barco Petrides II, en 1933, en sus 95 artículos se ocupa de generalidades, la ciudad y su región; el estado crítico de las ciudades, habitación, recreación, trabajo, circulación y patrimonio histórico, y puntos de doctrina.

<sup>24</sup> Citado por García Ramos, Domingo, *Iniciación al urbanismo*, p. 110.



En el apartado “Circular”, artículos 59, 62, 63 y 64 señala:

Es preciso exigir: Que se hagan los análisis necesarios, según rigurosas estadísticas, del conjunto de la circulación de la ciudad y en su región. Que el peatón pueda seguir diversos caminos que el automóvil. Que las calles sean diferenciadas según sus destinos: calles de habitación, calles de paseo, calles de tránsito, vías principales. Que las áreas verdes aislen, en principio, los lechos de gran circulación.

Esto también lo proponía el célebre Charles Edouard Janneret, *Le Corbusier*, quien estimaba que la única solución humana y definitiva a un tiempo era separar al peatón del automóvil, decretando que no circulen a un mismo nivel, dejando reservado el suelo al uso exclusivo del peatón.<sup>25</sup>

La Segunda Guerra Mundial propició que se emitieran diversas leyes promulgadas por la mayoría de los países afectados por el movimiento bélico, para fomentar la reconstrucción y construcción de ciudades.<sup>26</sup> Entre ellas destaca la Ley de Planeación Urbana y Provincial de 1947, que dejaba el desarrollo bajo control regional y fomentaba la construcción de nuevas ciudades.

En la década de los cincuenta, esta práctica británica tuvo una excepcional aceptación, consolidándose la extensión de las *New Towns*, convirtiéndose en la nueva política oficial de muchas comunidades situadas en torno a Londres.<sup>27</sup>

A finales de la década de 1960, la orientación del urbanismo fue más allá del aspecto físico. En su forma moderna, el urbanismo es un proceso continuo que afecta no sólo al diseño, sino que cubre también temas de reglamentación social, económica y política.

Pero ¿cómo debemos entender el urbanismo?<sup>28</sup> En principio, señalaremos que el urbanismo, desde el punto de vista de su contenido, tiene co-

<sup>25</sup> Corbusier (Le) y Pierrefeu, François (de), *La casa del hombre*, Barcelona, Poseidón, 1979, p. 26.

<sup>26</sup> Fuente: <http://www.cablesuola.com/emilioarcos/filosofia/html/historia.htm> consultada el 24 de julio de 2007.

<sup>27</sup> Fuente: <http://www.cablesuola.com/emilioarcos/filosofia/html/historia.htm> consultada el 24 de julio de 2007.

<sup>28</sup> El término “urbanismo” procede de la palabra latina *urbs* (‘ciudad’), que en la antigüedad se refería por antonomasia a la capital del mundo romano, Roma. Aparece por vez primera en el *Diccionario* de la Real Academia Española en 1956, donde se define

mo elemento de estudio a las ciudades, y que desde una perspectiva holística<sup>29</sup> enfrenta la responsabilidad de estudiar y ordenar los sistemas urbanos.

El urbanismo inicia como una teoría compleja, que interesó desde el primer momento a los estudiosos de la ciudad, y actualmente es una disciplina que reúne los conocimientos relacionados con la construcción y conservación de las ciudades y con el estudio de las relaciones socioeconómico-ambientales que tienen lugar dentro del fenómeno urbano, de la que se ocupan los profesionales de la abogacía, arquitectura, economía, geografía, ingeniería, sociología, y de forma exclusiva los urbanistas.<sup>30</sup>

El urbanismo tiene como objeto de estudio a la ciudad. Lo anterior justifica el conjunto de enfoques que integran su contenido, que pueden referirse a elementos estructurales o de diseño; esto es, formales, o aspectos dinámicos, como el conjunto de relaciones de contenido económico, social o ambiental que se desarrollan en las ciudades.<sup>31</sup>

Así, en el urbanismo encontramos diversos ámbitos de acción, que abarcan desde el diseño urbano, encargado de trazar o dibujar el espacio público y los elementos que lo configuran (incluyendo la delimitación del entorno municipal y el equipamiento urbano) hasta la planeación urbana, que fija el modelo temporal de desarrollo de la ciudad, pasando por la administración urbana, que define cómo se ejecuta lo planificado.

En la actualidad, el término “urbanismo” se aplica a la ordenación urbana; a todos los conocimientos relacionados con la construcción de ciudades o núcleos urbanos, y se distingue del término “urbanización”, el cual está, hoy en día, directamente relacionado con los procesos constructivos, pero no con la ordenación urbana. El término “ordenación del territorio” se utiliza, en cambio, para designar la actividad urbanística orientada a la

como “conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades de la vida urbana” (Fuente: <http://es.wikipedia.org/wiki/Urbanismo> consultada el 23 de julio de 2007).

<sup>29</sup> Holístico(a) deriva del término griego *holos*, que significa todo; el holismo es una filosofía que motiva el tratamiento del organismo como un todo (una unidad) más que como partes individuales. Como lo define el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua, la palabra holismo proviene del griego *holo-* e *-ismo*, y se refiere a la doctrina que propugna la concepción de cada realidad como un todo distinto de la suma de las partes que lo componen.

<sup>30</sup> Fuente: <http://es.wikipedia.org/wiki/Urbanismo> consultada el 23 de julio de 2007.

<sup>31</sup> Fuente: <http://www.cablesuola.com/emilioalarcos/filosofia/html/historia.htm> consultada el 24 de julio de 2007.

planificación del suelo interlocal, desde una óptica más amplia de ordenación espacial, abarcando ámbitos de carácter rural.<sup>32</sup>

### III. URBANISMO Y DERECHO

Al urbanismo se le define como una disciplina científica especializada que estudia racionalmente los hechos y fenómenos sociales y económicos que concurren en la aparición y evolución de los espacios habitables por los agrupamientos humanos, teniendo en cuenta la agrupación pasiva y el determinismo natural, así como la activa y el determinismo psicológico, para procurarle un desarrollo material y estético, satisfactorio y orgánico, que reclama forzosa e ineludiblemente la voluntad de hacerlo y la aportación de los recursos económicos y legales para realizarlo.<sup>33</sup>

Jurídicamente, el urbanismo se puede entender como la investigación de una ciudad con cara humana, o el acuerdo del marco de vida que inspira la administración racional del espacio, que son tomados en cuenta por el derecho urbanístico en la planificación del suelo, en la realización de las grandes operaciones urbanísticas y en el derecho de los permisos de construcción.<sup>34</sup>

Para el jurista, el urbanismo, en el contexto de la planeación urbana, implica ocuparse de objetos regulados jurídicamente, como son los bienes en todas sus facetas: públicos (incluyendo los de uso común) y privados. Además, tanto la propiedad en todas sus facetas como los planes urbanos se supeditan a un conjunto de normas, producto de la actividad legislativa.

En la actualidad, los urbanistas se preocupan cada vez más de las cuestiones medioambientales. La planificación medioambiental coordina el desarrollo necesario para cumplir los objetivos de pureza fijados para el aire y el agua, la recogida de residuos, ya sean tóxicos o no, el reciclaje de recursos, la conservación de la energía, la protección de playas, montes, áreas agrícolas, bosques y zonas aluviales, y la preservación de la

<sup>32</sup> <http://es.wikipedia.org/wiki/Urbanismo> consultada el 23 de julio de 2007.

<sup>33</sup> García Ramos, Domingo, *Iniciación al urbanismo*, p. 149.

<sup>34</sup> “La recherche d’une ville á visage humain, ou l’agrément du cadre de vie inspire l’aménagement rationnel du l’espace, est prise en compte par le droit de l’urbanisme á la fois dans la planification du sol, la réalisation des grandes opérations d’urbanisme et le droit des autorisations de construire”, Morand-Deviller, Jacqueline, *Le droit de l’environnement*, 5a. ed., mise a jour, Paris, Press Universitaires de France, 2002, p. 83.

fauna, reservas naturales y ríos. La conservación histórica pretende que edificios y lugares importantes sigan formando parte del entorno permanente, a la vez que se vale de ellos para financiar los costes de mantenimiento.<sup>35</sup>

En su vertiente de planificación y ordenación territorial, el urbanismo se ocupa de proporcionar modelos territoriales divididos en sectores, lo que destaca la importancia del plan de desarrollo urbano. No obstante, en su visión holística, el plan urbano va más allá de lo jurídico, pues incorpora los elementos técnicos, políticos, económicos, sociales y ambientales que definen un proyecto de ciudad.<sup>36</sup>

De los múltiples temas del urbanismo, a nosotros nos interesa la caminabilidad o peatonabilidad, y su regulación jurídica, porque estimamos que el caminar permite lo visual, y a partir de ahí se generan una serie de relaciones más inmediatas del individuo con el entorno, entre ellos los que se vinculan con el goce estético de la ciudad, lo que nos lleva a apreciar la diversidad de lo urbano, lo que es un efectivo mecanismo de experiencia democrática.

#### IV. NORMATIVA EN MATERIA URBANA Y LA PEATONABILIDAD

##### 1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Para el tema de la accesabilidad nos ocuparemos en primer lugar de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo a su carácter de norma suprema; después atenderemos los contenidos de la Ley General de Asentamientos Humanos; posteriormente abordaremos la legislación del Distrito Federal, en particular el Estatuto de Gobierno, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, el Reglamento de Tránsito Metropolitano, y el contenido de algunos programas que se impulsan en la entidad.

En nuestro país, la materia de desarrollo urbano es concurrente, lo que implica que tanto la Federación, los estados y municipios tienen competencia en la materia. En este sentido, las normas urbanas se encuentran

<sup>35</sup> <http://www.cablesescuela.com/emilioalarcos/filosofia/html/historia.htm> consultada el 24 de julio de 2007.

<sup>36</sup> *Idem.*

en todo el espectro normativo, desde la Constitución, normas federales, estatales y regulaciones municipales.

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos destacan los artículos 4o., 11, 25, 26, 27 y 73, XXIX-C y XXIX-G. El primero prescribe que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar; del segundo destaca el derecho de toda persona de viajar dentro del territorio nacional, o garantía de tránsito; del tercero y cuarto destacan la rectoría económica del Estado y el sistema de planeación democrática; del quinto, la propiedad originaria de la nación y el derecho de ésta de transmitir su dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada; también resalta la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización, y, por último, el sexto permite al Congreso de la Unión, expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los estados y municipios en materia de asentamientos humanos, y protección, preservación y restauración del ambiente.

Además, en términos del artículo 27 constitucional federal, la nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, por lo que puede dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques.

En este contexto, es evidente que existen bases constitucionales para impulsar la peatonabilidad, caminabilidad o accesabilidad en el país. En primer lugar, aplicando la garantía de libre tránsito que contiene la Constitución federal; en segundo lugar, sustentándose en el derecho que tiene toda persona a un ambiente adecuado, lo que implicaría, para los efectos de la peatonabilidad, caminabilidad o accesabilidad, que el derecho del peatón se desplazara a la par de ser un derecho, se vincula, a su vez, con un goce de naturaleza estética, derivado de la contemplación de la naturaleza o de las formas urbanas; por último, con la facultad que tiene el Estado de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

## *2. Ley General de Asentamientos Humanos*

Atendiendo al carácter concurrente de la materia de asentamientos humanos, la Ley General de Asentamientos Humanos<sup>37</sup> regula lo relacionado con esta materia.

<sup>37</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993.

La Ley tiene por objeto, entre otros, establecer las facultades de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en 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.

En esa ley se entiende por asentamiento humano “el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran”. También destaca el concepto de desarrollo urbano, al que se entiende como “el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

Otro aspecto a resaltar es el de mejoramiento, entendido como “la acción tendente a reordenar o renovar las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo o deterioradas física o funcionalmente”. Como se advierte, a través de esta figura se pueden impulsar medidas para mejorar la caminabilidad, peatonabilidad o accesibilidad en las ciudades.

Ahora bien, en esa ley destaca el tema del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, que debe tender a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, entre otras cuestiones, a través del desarrollo y adecuación en los centros de población de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos que garanticen la seguridad, libre tránsito y accesibilidad que requieren las personas con discapacidad, aspectos relacionados, en particular el libre tránsito, con la accesibilidad.

Los instrumentos de planeación que establece la ley son: el Programa Nacional de Desarrollo Urbano; los programas estatales de desarrollo urbano; los programas de ordenación de zonas conurbadas; los planes o programas municipales de desarrollo urbano; los programas de desarrollo urbano de centros de población, y los programas de desarrollo urbano.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano es un programa sectorial, que se sujeta al Plan Nacional de Desarrollo, y lo aprueba el presidente de la República; además, se promueve la participación social en su elaboración, actualización y ejecución.

La ley alude a los planes o programas estatales y municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados. La ley establece la participación de los sectores social y privado en los planes o programas.

En los programas se deben considerar los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en los artículos 23 a 27 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica.<sup>38</sup>

Como aspecto importante para la caminabilidad, se debe destacar que se deja a la legislación estatal de desarrollo urbano establecer los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento.

<sup>38</sup> En realidad, sólo se debe tomar en consideración el artículo 23 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, porque los artículos del 24 al 27 ya están derogados. El artículo 23 señala: “Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:

I. Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio;

II. En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva;

III. En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental;

IV. Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental;

V. Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;

VI. Las autoridades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable;

VII. El aprovechamiento del agua para usos urbanos deberá incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice;

VIII. En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población, y

IX. 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, 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 la vida”.

to de los centros de población, y establecer las disposiciones para, entre otras cuestiones, la formulación, aprobación y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano, y la construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento de los centros de población.

### *3. Legislación local del Distrito Federal*

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 137, en materia de patrimonio del Distrito Federal, establece la distinción entre bienes del dominio público y del dominio privado. En términos del artículo 138, fracción I, el mismo estatuto, entre los bienes de dominio público del Distrito Federal destacan los de uso común, entre los que se encuentran las vías de comunicación.<sup>39</sup>

#### *A. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*

En materia de caminabilidad o peatonabilidad, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal,<sup>40</sup> entre otras cuestiones, fija las normas para regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbanos del Distrito Federal, y determina los usos, destinos y reservas del suelo, su clasificación y zonificación. Además, establece las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo el desarrollo urbano.

El objeto de la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial es mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, a través de, entre otras, la distribución armónica de la población, acceso equitativo a la vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento.

De las setenta y dos definiciones que contiene la ley destacan, para el tema de la caminabilidad o peatonabilidad, las siguientes: el concepto de alineamiento, que se refiere a la “Traza sobre el terreno que limita el predio respectivo con la vía pública en uso o con la futura vía pública determinada en las láminas de alineamiento y derechos de vía”.

En lo que se refiere a lo urbano, se utilizan diversos conceptos, que en mayor o en menor medida se refieren a las vialidades, como son: elementos del paisaje urbano; entorno urbano; equipamiento urbano; estruc-

<sup>39</sup> Véase el artículo 37 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

<sup>40</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de enero de 1996.



tura urbana; imagen urbana; infraestructura urbana; paisaje urbano, y el de trazo urbano.

De suma importancia para el tema de la caminabilidad, peatonabilidad o accesabilidad, es el concepto de estructura vial, que se refiere al

conjunto de calles intercomunicadas, de uso común y propiedad pública, destinadas al libre tránsito de vehículos y peatones, entre las diferentes áreas o zonas de actividades. Puede tener distinto carácter en función de un medio considerado: local, urbano, regional y nacional.

En materia de desarrollo urbano, son autoridades: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el jefe de gobierno del Distrito Federal; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y los jefes delegacionales del Distrito Federal.

La Ley establece el contenido del Programa General: los programas delegacionales, los programas parciales y los programas anuales de desarrollo contendrán la vinculación entre los programas y el presupuesto de egresos del Distrito Federal.

En el artículo 37 se define a la vía pública como todo espacio de uso común que por disposición de la administración pública del Distrito Federal se encuentre destinado al libre tránsito, de conformidad con las leyes y reglamentos de la materia, así como todo inmueble que de hecho se destine para ese fin. La vía pública está limitada por el plano virtual vertical sobre la traza del alineamiento oficial o el lindero de dicha vía pública.

Cabe destacar que transitar es la acción de trasladarse; esto es, ir de un punto a otro; el tránsito se hace por las vías de comunicación, por las carreteras y las calles, que deben proporcionar una circulación eficiente, económica en tiempo y esfuerzo, seguridad y confort.<sup>41</sup>

En materia de vía pública son aplicables, en lo conducente, las disposiciones de esta Ley y su reglamentación y del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.<sup>42</sup>

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en coordinación con la Secretaría de Transportes y Vialidad, determinará: a) el proyecto de la

<sup>41</sup> García Ramos, Domingo, *Iniciación al urbanismo*, p. 315.

<sup>42</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 2004. Cabe destacar que ese Reglamento sólo tiene dos normas relacionadas con las calles y ninguna relacionada con vialidades.

red de vías públicas; b) los derechos de vía; c) las limitaciones de uso de la vía pública; d) las especificaciones para modificar definitiva o temporalmente la vía pública, y e) la conveniencia y forma de penetración al territorio del Distrito Federal de vías de comunicación, o de oleoductos, gasoductos, acueductos, redes de energía eléctrica, y en general toda clase de redes de transportación y distribución.

La trascendencia de las vías públicas se relaciona con que a través de ellas los peatones caminan, esto es, se relacionan con el medio, por lo que es prudente advertir que la regulación de las mismas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, para los efectos de accesibilidad, es insuficiente.

El Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal tiene por objeto regular la planeación y programación en materia de ordenamiento territorial y el desarrollo urbano en el Distrito Federal.

### *B. Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal*

La Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal<sup>43</sup> tiene por objeto regular y controlar la prestación de los servicios de transporte de pasajeros y de carga en el Distrito Federal; el equipamiento auxiliar de transporte, a fin de que de manera regular, permanente, continua, uniforme e ininterrumpida se satisfagan las necesidades de la población; regular y controlar el uso de la vialidad, la infraestructura, los servicios y los elementos inherentes o incorporados a la misma, para garantizar su adecuada utilización y la seguridad de los peatones, conductores y usuarios.

En esa Ley se define al peatón como la “persona que transita a pie por la vía pública”. También se considera de utilidad pública y beneficio general el establecimiento y uso adecuado de las áreas susceptibles de tránsito vehicular y peatonal; promover en las actuales vialidades y en los nuevos desarrollos urbanos, la construcción de ciclovías; implementar los programas y acciones necesarios con especial referencia a la población infantil escolar, personas con discapacidad, de la tercera edad, y mujeres en periodo de gestación, que les faciliten el transporte y libre desplazamiento en las vialidades, coordinando la instalación de la infraestructura y señalamientos que se requieran para cumplir con dicho fin.

<sup>43</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de diciembre de 2002.

Entre las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública, la ley señala la de mantener dentro del ámbito de sus atribuciones, que la vialidad esté libre de obstáculos u objetos que impidan, dificulten u obstaculicen el tránsito vehicular y peatonal, excepto en aquellos casos debidamente autorizados.

A las delegaciones se les impone la obligación de procurar que la vialidad se utilice adecuadamente; mantener la vialidad libre de obstáculos u objetos que impidan, dificulten u obstaculicen el tránsito vehicular y peatonal, excepto en aquellos casos debidamente autorizados, y autorizar el uso de las vías secundarias para fines distintos a su naturaleza o destino.

En las vías secundarias, vías de tránsito peatonal y ciclovías, las delegaciones tendrán, además, las siguientes facultades:

- a) Remitir a los depósitos vehiculares, los vehículos que se encuentren abandonados, deteriorados, inservibles, destruidos e inutilizados en dichas vías.
- b) Trasladar a los depósitos correspondientes las cajas, remolques y vehículos de carga, que obstaculicen, limiten o impidan el uso adecuado de estas vías en términos de la normativa aplicable.
- c) Retirar de la vía pública todo tipo de objetos que obstaculicen, limiten o impidan el uso adecuado de estas vías, y que hayan sido colocados sin el permiso correspondiente. Los objetos retirados se reputarán como mostrencos, y su destino quedará al arbitrio de la delegación que los retiró.

Además, previene que la Secretaría promoverá las acciones necesarias en materia de educación vial para peatones, conductores, usuarios y población en general, haciendo uso de los diferentes medios de comunicación y los avances tecnológicos, en coordinación con las entidades de la administración pública, los concesionarios y permisionarios, en su caso, mediante la celebración de convenios.

Entre las bases de la vialidad y el tránsito en el Distrito Federal se encuentran: a) la aplicación de políticas que tiendan a una mejor utilización de vialidad, así como del tránsito de personas y vehículos; b) las medidas de seguridad para el tránsito de vehículos y peatones, y c) el retiro de la vialidad de los vehículos y objetos que ilícitamente obstaculicen, limiten o impidan el uso adecuado de la vialidad o pongan en peligro el tránsito de personas o vehículos.

Como lo previene el artículo 90, la vía pública, en lo referente a la vialidad, se integra de un conjunto de elementos cuya función es permitir el tránsito de vehículos y peatones, así como facilitar la comunicación entre las diferentes áreas o zonas de actividad.

<i>Clasificación de las vías públicas</i>	<i>Subclasificación</i>	<i>Subsubclasificación</i>
I. Vías de tránsito vehicular, a las que considera como el espacio físico destinado exclusivamente al tránsito de vehículos.	A) Vías primarias.  B) Arterias principales.	Vías de circulación continua, entre las que se encuentran la anular o periférica; la radial, y viaducto. Eje vial; avenida primaria; paseo y calzada.
II. Vías secundarias	Avenida secundaria o calle colectoras; calle local (que son residencial: calle en zona habitacional e industrial: calle en zona industrial).	
III. Terminales urbanas y suburbanas.		
IV. Centros de transferencia modal y multimodal.		
V. Aquellas que determine la secretaría.		

La regulación, mantenimiento y conservación de las vías primarias queda reservada a la administración pública central del gobierno del Distrito Federal. Las vías secundarias corresponden a las delegaciones.

Se otorga el derecho de preferencia a los peatones y los usuarios, en el momento de transportarse o transitar por las diferentes vialidades de la ciudad de México, por lo que se establecerán las medidas necesarias a fin de garantizar al usuario la prestación del servicio público de transporte de pasajeros y de carga con estricto apego a la normativa aplicable, y asimismo para que en las vialidades se implementen los mecanismos o infraestructura que garanticen su seguridad personal.

Además, la norma obliga a las autoridades a garantizar, mediante la infraestructura e instalación de los señalamientos viales necesarios, la estancia y el tránsito seguro de los usuarios y peatones en las vialidades, la posibilidad de conectarse entre medios de transporte y vialidades, ya sea mediante corredores, andenes, semáforos, puentes, pasos a nivel o a desnivel y otros dispositivos y protecciones necesarios.

Un aspecto poco conocido es que la administración pública tiene la obligación de indemnizar a quien sufra daños y perjuicios a consecuencia de la falta y/o mantenimiento de la señalización, así como del mal estado y/o falta de mantenimiento de la vialidad. Así, el mantenimiento de las vías primarias es responsabilidad de la Secretaría de Obras; las vías secundarias, de las delegaciones, y el señalamiento vial, de la Secretaría.

La administración pública tiene el deber de informar a la población, a través de los medios de comunicación, sobre el desarrollo de manifestaciones, actos o circunstancias que alteren en forma momentánea, transitoria o permanente la vialidad. Asimismo, deberá proponer alternativas para el tránsito de las personas o vehículos.

Además, cualquier persona tiene derecho a denunciar ante la autoridad competente, alguna irregularidad en cuanto al uso de la vialidad, así como la carencia, deficiencia o mal estado de la nomenclatura y señalización vial. La autoridad que conozca de la denuncia deberá actuar de inmediato, y, en su caso, canalizar la instancia competente para su atención correspondiente.

Los funcionarios de la administración pública deberán garantizar el ejercicio eficaz del derecho señalado en el artículo anterior, y su trasgresión o retraso injustificado los hará incurrir en responsabilidad, en términos de las normas aplicables.

La Secretaría de Obras y las delegaciones, en el ámbito de su competencia, están obligadas a promover las acciones necesarias para que las vialidades peatonales existentes, los corredores, andenes y, en general, la infraestructura de conexión de los diversos medios de transporte, se mantengan en buen estado, con el fin de proporcionar a los usuarios y peatones, el tránsito seguro por éstas, llevando a cabo las medidas necesarias para que en las vialidades se establezcan facilidades para el acceso de la población infantil, escolar, personas con discapacidad, de la tercera edad y mujeres en periodo de gestación.

### C. *El Reglamento de Tránsito Metropolitano*

El Reglamento de Tránsito Metropolitano<sup>44</sup> tiene por objeto establecer las normas relativas al tránsito de vehículos en el Distrito Federal y a la seguridad vial.

Señala que las autoridades y promotores voluntarios llevarán a cabo en forma permanente, campañas, programas y cursos de seguridad y educación vial, en los que se promoverá la protección a los peatones, personas con capacidades diferentes y ciclistas.

Siguiendo a la Ley de Transportes y Vialidad, define a la vía pública como todo espacio de uso común destinado al tránsito de peatones y vehículos, así como a la prestación de servicios públicos y colocación de mobiliario urbano, con lo que existe en la legislación una tradición legal en México en materia de accesibilidad.

Los peatones y personas con capacidades diferentes tienen derecho de preferencia sobre el tránsito vehicular, para garantizar su integridad física cuando: a) la señal del semáforo así lo indique; b) cuando les corresponda el paso y de acuerdo con el ciclo del semáforo no alcancen a cruzar la vía; c) cuando los vehículos vayan a dar vuelta para entrar a otra vía y haya peatones cruzando ésta; d) los vehículos deban circular sobre el acotamiento y haya peatones transitando aunque no dispongan de zona peatonal; e) transiten por la banqueta y algún conductor deba cruzarla para entrar o salir de una cochera o estacionamiento, y f) vayan en comitivas organizadas o filas escolares.

Entre las obligaciones de los peatones se encuentran: a) cruzar las vías por las esquinas o zonas marcadas para tal efecto, excepto en las calles locales o domiciliarias cuando sólo exista un carril para la circulación; b) utilizar los puentes o pasos peatonales a desnivel para cruzar la vía pública dotada para ello; c) tomar las precauciones necesarias en caso de no existir semáforo, y e) obedecer las indicaciones de los agentes, promotores voluntarios de seguridad vial y las señales de tránsito. Además, a los peatones que no cumplan con las obligaciones se les amonestará verbalmente por los agentes y serán orientados a conducirse de conformidad con lo establecido en las disposiciones aplicables.

De lo anterior se advierte que ya existe en la legislación una sanción para los peatones que incumplan con las regulaciones en materia de vialidad.

<sup>44</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de junio de 2007.

También se obliga a las autoridades a tomar las medidas que procedan para garantizar la integridad física y el tránsito seguro de los peatones por la banqueta. Asimismo, realizarán las acciones necesarias para garantizar que las banquetas se encuentren libres de obstáculos que impidan el tránsito peatonal y el desplazamiento de personas con capacidades diferentes.

Para lo anterior, se prohíbe estacionar cualquier vehículo sobre las banquetas, camellones, andadores, retornos, isletas u otras vías y espacios reservados a peatones. Además, el reglamento establece una serie de medidas para garantizar la seguridad de los peatones.

Otra disposición jurídica es el Reglamento de Transporte del Distrito Federal,<sup>45</sup> de trascendencia mínima para el tema de la peatonabilidad, accesibilidad o caminabilidad.

Como se advierte, desde un punto de vista práctico, aunque dispersas, existe una legislación que ya contiene normas de protección al peatón, como las que se pretenden incorporar a una futura ley de movilidad o del peatón.

#### *4. Los planes urbanos y la peatonabilidad*

El Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal es importante para el tema de la peatonabilidad, caminabilidad o accesibilidad, puesto que en él se establecen la bases legales de las vialidades.

Su objetivo general es mejorar la calidad de vida de la población urbana y rural de la ciudad, en un marco deseable de integración nacional y regional equilibrado, mediante la planeación del desarrollo urbano sustentable, el ordenamiento territorial, el impulso al desarrollo económico y la disminución de las desigualdades sociales, a través de las acciones previstas.

Delinea que el proyecto de ciudad debe atender de manera congruente las condiciones físicas y demográficas del territorio; aprovechar de modo racional los recursos disponibles y llevar a cabo la ordenación del territorio en forma compatible con el medio ambiente, a través de la participación responsable de la ciudadanía, en un trabajo conjunto con los distintos niveles de gobierno.

<sup>45</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de diciembre de 2003.

Los objetivos particulares que persigue este programa se rigen bajo el principio de un desarrollo integral y sustentable, de los que destacamos: mejorar la accesibilidad y la movilidad de la población, así como el abasto de mercancías, construyendo, ampliando y reforzando la infraestructura de comunicaciones y transportes.

##### *5. El Programa Hacia un Nuevo Orden Urbano, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda*

Recientemente la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda presentó el programa Hacia un Nuevo Orden Urbano, donde asienta que se intenta hacer de la ciudad

un lugar donde haya más oportunidades para ti y para tus hijos, donde puedas salir a la calle con seguridad, donde tengas más parques y plazas donde pasear y divertirte, donde tengas buenos servicios de salud, educación y cultura, y donde garanticemos los recursos para que en el futuro las nuevas generaciones vivan con calidad.

Su objetivo principal es transformar a la ciudad de México en un verdadero espacio de integración social. Entre sus objetivos secundarios se encuentran: frenar la expansión de la mancha urbana; proteger nuestros recursos naturales. aprovechar la infraestructura que ya existe en el Distrito Federal y mejorarla para crear nuevas zonas de desarrollo, y posicionar a nuestra ciudad a nivel metropolitano, regional e internacional como una metrópoli con equidad, sustentabilidad y competitividad.

Sus tres principios básicos son: equidad; sustentabilidad, donde destaca para la accesibilidad que la ciudad comience a crecer a lo alto, que proteja sus bosques, parques, plazas y calles; una ciudad donde cuidemos nuestros recursos, como el agua, y los usemos de forma racional, y competitividad.

La estrategia para lograr lo anterior se condensa en diez puntos clave, de los que destacamos, mejoraremos nuestras principales calles y avenidas para convertirlas en vialidades donde puedan circular y caminar con seguridad y donde fomentaremos nuevas inversiones. Corredores de inversión y desarrollo.

Como advertimos, todas las cuestiones que podrían ser materia de una ley del peatón o de movilidad urbana ya tienen una regulación específi-



ca. El tema de las sanciones para peatones es preocupante, porque deja la sensación de que se trata de crear normas de naturaleza recaudatoria, que en nada benefician al peatón, pero que generan recursos para al erario; por otra parte, se pretende penalizar, no atacar los problemas que enfrentan los peatones en el Distrito Federal.

Con lo que se deja de lado la función del derecho y se generan leyes que no cumplen con la hipótesis de beneficio al pueblo. Por otra parte, nos preguntamos ¿cómo es posible una transformación de los derechos del peatón en un ambiente urbano a una simple ley que pretende regular el derecho a caminar? ¿Cómo se puede pretender sancionar económicamente al peatón por caminar de cierta manera? Una ley de esas características atenta contra la garantía de libre tránsito consignada en el artículo 11 de la Constitución federal.

Pero, además, se encuentra ausente el papel del peatón en el nuevo orden urbano, por lo que los temas de peatonabilidad, accesabilidad o caminabilidad todavía son asignatura pendiente.

## V. EL NUEVO URBANISMO (*NEW URBANISM*) Y LA CAMINABILIDAD O PEATONABILIDAD

Hasta 1960 se precisaba como urbanización a la acción de adecuar áreas, mediante la ejecución de obras, para la instalación de redes de servicios públicos municipales y otros otorgados por concesión.<sup>46</sup>

A partir de 1979 aparece el concepto urbanístico *New Urbanism* (“nuevo urbanismo”) impulsado por el promotor *inmobiliario* Robert S. Davis, cuando encargó a la oficina de los arquitectos y diseñadores urbanos Andrew Duany y Elizabeth Plater-Zyberk un proyecto urbanístico que recogía la estructura y morfología de los poblados tradicionales norteamericanos, pero incorporando al automóvil como elemento ineludible de la movilidad.

Con ese enfoque, en 1981 se trazó sobre un terreno de 80 acres (32 hectáreas, aproximadamente) el diseño de Seaside, un proyecto de rehabilitación de un frente marítimo en la costa de Florida, donde se marcó como objetivo construir una ciudad a escala vecinal que recreara la vida tradicional de pueblo y estableciera, al mismo tiempo, un ambiente urbano de calidad.

<sup>46</sup> García Ramos, Domingo, *Iniciación al urbanismo*, p. 44.

El *New Urbanism* promueve la creación y el mantenimiento de un ambiente diverso, escalable y compacto, con comunidades completas estructuradas de forma integral: lugares de trabajo, tiendas, escuelas, parques y todas las instalaciones esenciales para la vida diaria de los residentes, situadas todas dentro de una distancia fácil de caminar. El *New Urbanism* promueve el uso de trenes y transporte ligero frente a las carreteras y caminos convencionales.

Entre los principios del *New Urbanism* se encuentran:

1. Caminabilidad. Que significa que la mayoría de las edificaciones se deben ubicar dentro de un radio de camino de 10 minutos entre la vivienda y el trabajo, lo que implica la peatonalidad de las calles, con diseños amistosos, edificios cerca de la calle, árboles en los estacionamientos y velocidad reducida para la circulación de vehículos.
2. Conectividad. A través de un sistema de red en rejilla a fin de dispersar el tráfico y facilitar el tránsito a pie. Establecer una jerarquía de calles, bulevares y callejones, además de una red peatonal de la alta calidad.
3. Diversidad de elementos urbanos, tiendas, oficinas, apartamentos, y hogares integrados en la misma vecindad dentro de edificios, y diversidad de gente en cuanto a niveles de edad, ingresos, culturas y razas.
4. Mezcla de tipos, tamaños y de precios en la proximidad.
5. Arquitectura de calidad. Énfasis en la estética y la comodidad de las personas y a sus aplicaciones cívicas, destacando los sitios comunitarios.
6. Estructura tradicional. Espacio público en el centro, abierto y diseñado como arte cívico. Amplia gama de aplicaciones y de densidades dentro del radio de camino de 10 minutos planteamiento *transect*: incorporando las densidades más altas en el centro de ciudad en progresiva disminución hacia su radio.
7. Densidad creciente. Más edificios, residencias, tiendas, y servicios más cercanos con facilidad para llegar a ellos caminando. Principios de diseño escalables a una gama completa de densidades de ciudad.
8. Transporte elegante. Trenes para conectar ciudades. Diseño peatonal amistoso que anime un mayor uso de la bicicleta o el *scooter*, así como a caminar diariamente.

9. Sustentabilidad. Minimización del impacto medioambiental del desarrollo. Tecnologías respetuosas del medio ambiente que maximicen el rendimiento energético. Respeto por ecología y valor de sistemas naturales. Reducción del uso de combustibles fósiles y finitos. Producción local (*local for local*). Más caminar, menos conducir.
10. Calidad de vida. Como conjunción de todos los principios, lograr una alta calidad de vida.

En este contexto, el nuevo urbanismo (*New Urbanism*) es un movimiento internacional para reformar el diseño de las construcciones, buscando crear lugares mejores para vivir esencialmente reordenando el ambiente construido en las ciudades, aldeas, comunidades y vecindades. Implica la creación de ciudades y aldeas nuevas y compactas. En la actualidad hay unos 500 proyectos de nuevo urbanismo previstos o en ejecución sólo en los Estados Unidos, la mitad de ellos en centros urbanos históricos.<sup>47</sup>

Así, una ciudad en la que se fomentara la accesabilidad sería una “comunidad innovadora”, entendida como la que tiene los medios para estimular, consolidar y desarrollar la innovación de su gente, que puede productivamente aprovechar la capacidad de innovación de los habitantes a fin de competir con éxito en el mercado, y promueve estilos de vida sostenibles entre sus residentes.<sup>48</sup>

Por lo que es necesario integrar a las normas mexicanas el tema de la caminabilidad, peatonabilidad o accesabilidad con un enfoque holístico, intentando encontrar la mejor solución disponible a los problemas urbanos, lo que nos lleva a desechar las soluciones fáciles en esa materia, co-

<sup>47</sup> Obtenido de [http://es.wikipedia.org/wiki/New\\_Urbanism](http://es.wikipedia.org/wiki/New_Urbanism), consultada el 24 de julio de 2007.

<sup>48</sup> United Nations Environment Programme; Division of Technology, Industry, and Economics; visible en [http://www.unep.or.jp/ietc/Activities/Urban/innovative\\_community.asp](http://www.unep.or.jp/ietc/Activities/Urban/innovative_community.asp), consultada el 1 de octubre de 2007. Donde se afirma que: An “Innovative community” is one that has the means to stimulate, nurture and develop innovation in its people. It can productively harness its people’s innovativeness in such a way as to compete successfully in the marketplace, and promote sustainable lifestyles among its residents. Innovative communities are able to bring in new methods, ideas, etc. to improve their environment, and initiate changes through human intelligence. It has the ability to utilize its resources to ensure that present and future members of that community, as well, as those in adjacent communities, can attain a high degree of health and well-being, economic security. It has the resiliency to respond to changes in the larger environment. It is innovative communities that are in a position to foster and achieve community sustainability”.

mo las leyes del peatón o de movilidad, porque esas normas no contribuyen a una solución integral de los problemas complejos de una ciudad como la de México, Distrito Federal.

Sin pretender que eso es lo más acabado o lo mejor, atendiendo a la complejidad de los temas, debemos transitar a la elaboración de leyes que incorporen el tema de la accesibilidad, con la finalidad de hacer de la ciudad el espacio de los ciudadanos, no de los automóviles.

En este contexto, la Ley 769 de 2002, de agosto seis de ese año, de Colombia, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, puede servir de ejemplo. Esa norma regula la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, donde internamente circulen vehículos, así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

Vincula sus normas con la garantía de libre tránsito, pero establece los límites de acuerdo con las facultades de la autoridad administrativa; los principios rectores, que son: seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización.

## VI. CONCLUSIONES

Advertimos que en la ciudad de México, Distrito Federal, se impulsan normas que se encaminan a “tutelar al peatón”, como leyes del peatón o de movilidad. También, consideramos el debate sobre el uso de los recursos naturales por parte de los seres humanos y su protección, lo que se denomina la sustentabilidad, y el urbanismo, relacionado con los niveles de población, las modalidades de consumo y el carácter de la tecnología, como factores principales que determinan los efectos del desarrollo sobre el medio ambiente.

Señalamos que México cuenta 105.790,700 habitantes, y que uno de sus centros urbanos más significativos es la ciudad de México, Distrito Federal, con sus 8.7 millones de habitantes en una superficie de 1,547 km<sup>2</sup>, dejando en claro que con los habitantes del área conurbada se llega a la cantidad de quince millones de peatones que transitan por la ciudad. También pusimos el acento en sus 9,000 kilómetros de vías públicas.

Asentamos la existencia de problemas para los peatones y las 861 personas muertas en accidentes de tránsito.

Establecimos que el peatón es la persona que va a pie por una vía pública, y el contenido de la palabra calle, lo que nos permitió delimitar los conceptos de peatonabilidad, caminabilidad o accesabilidad, considerado como el desplazamiento libre de obstáculos por la calle; además, estimamos esos conceptos intercambiables.

Después de un recorrido breve por la historia, asentamos que el urbanismo tiene como objeto de estudio a la ciudad, que en el urbanismo abarca desde el diseño urbano hasta la planeación urbana, y que actualmente el término “urbanismo” se aplica a la ordenación urbana y a todos los conocimientos relacionados con la construcción de ciudades o núcleos urbanos.

Conceptualizamos al urbanismo como una disciplina científica especializada que estudia racionalmente los hechos y fenómenos sociales y económicos que concurren en la aparición y evolución de los espacios habitables por los agrupamientos humanos, teniendo en cuenta la agrupación pasiva y el determinismo natural, así como la activa y el determinismo psicológico, para procurarle un desarrollo material y estético, satisfactorio y orgánico, que reclama forzosa e ineludiblemente la voluntad de hacerlo y la aportación de los recursos económicos y legales para realizarlo.

Establecimos que para el jurista el urbanismo implica ocuparse de objetos regulados jurídicamente; señalamos como antecedente la posibilidad de que se emita una norma encaminada a proteger los derechos de los peatones, lo que nos llevó al estudio de la legislación relacionada con el tema de la peatonabilidad, caminabilidad o accesabilidad, desde los contenidos constitucionales hasta algunos aspectos reglamentarios, poniendo énfasis en la legislación del Distrito Federal, destacando los aspectos vinculados con la peatonabilidad, caminabilidad o accesabilidad, para concluir que los temas relacionados con una posible legislación peatonal ya estaban regulados, por lo que esa legislación era innecesaria.

Además, dejamos en claro que en la propuesta de legislación se encuentra ausente el papel del peatón en el nuevo orden urbano, lo que nos llevó a estudiar el nuevo urbanismo y su énfasis en la caminabilidad o accesabilidad, destacando el tema de la comunidad innovadora.

Concluimos con la necesidad de integrar a las normas mexicanas el tema de la caminabilidad, peatonabilidad o accesabilidad, con un enfoque

holístico, intentando encontrar la mejor solución disponible a los problemas urbanos.

En este contexto, la Ley 769 de 2002, de Colombia, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, puede servir de ejemplo, puesto que regula la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, donde internamente circulen vehículos, así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito, en relación con la garantía de libre tránsito.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALCARAZ, Yetlaneci, “Cocinan ley de movilidad para el multar a peatones”, *El Universal*, 29 de agosto de 2007, visible en [http://www.eluniversalgrafico.com.mx/grafico/vi\\_69611.html](http://www.eluniversalgrafico.com.mx/grafico/vi_69611.html).
- CUENCA, Alberto, “Peatones, las víctimas”, *El Universal*, 16 de julio de 2007, visible en <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/85416.html>.
- GARCÍA RAMOS, Domingo, *Iniciación al urbanismo*, México, UNAM, 1974.
- LLANOS SAMANIEGO, Raúl, “Buscan diputados devolver al peatón aceras en poder de autos y comercios”, *La Jornada*, sección “La Capital”, 6 de noviembre de 2006.
- FIDEICOMISO PARA EL MEJORAMIENTO DE VÍAS DE COMUNICACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL (FIMEVIC), documento denominado *Diagnóstico de la movilidad de las personas en la Ciudad de México*, visible en <http://www.fimevic.df.gob.mx/problemas/1diagnostico.htm>.
- LE CORBUSIER y DE PIERREFEU, François, *La casa del hombre*, Barcelona, Poseidón, 1979.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline, *Le droit de l'environnement*, 5a. ed., mise a tour, Paris, Press Universitaires de France, 2002.
- PHILIBERT PETIT, Ernesto, *Revista Cal y Canto*, órgano informativo del Colegio de Arquitectos de Querétaro, año 0, núm. 1, diciembre de 2006-enero de 2007.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, *Division Of Technology, Industry, and Economics*, visible en [http://www.unep.or.jp/ietc/Activities/Urban/innovative\\_community.asp](http://www.unep.or.jp/ietc/Activities/Urban/innovative_community.asp).

WARD, Barbara, *La morada del hombre*, trad. de Juan José Utrilla, México, FCE, 1976.

<http://www.cablesuola.com/emilioalarcos/filosofia/html/historia.htm>.

<http://es.wikipedia.org/wiki/Urbanismo>.

<http://www.jornada.unam.mx/2006/11/06/index.php?section=capital&article=045n1cap>.